

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

79/22

ОПШТА ПИТАЊА

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА,  
КОНКУРЕНЦИЈА,  
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

САОБРАЋАЈ

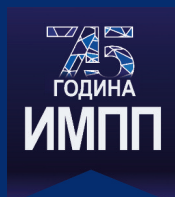
БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

ПРИКАЗИ



Београд, 2022.

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XXI, бр. 79, јул-септембар 2022.  
излази тромесечно

## Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду  
Београд, Македонска 25

## За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,  
директор

## Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

## Заменик главног и одговорног уредника

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 SZEMPLÉR, 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, Slovenija

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**

Донат Граф доо, Београд, Вучка Милићевића 29

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



# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 79, 2022.

Год. XXI

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Садржај

Предговор	9
<b>ОПШТА ПИТАЊА</b>	
<i>Слободан ЗЕЧЕВИЋ</i> ОБНАВЉАЊЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ВРАЋАЊЕ ДИПЛОМАТИЈЕ НА СВЕТСКУ СЦЕНУ	13
<i>Миона РАЈИЋ</i> ПРЕГЛЕД ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ КОДИФИКАЦИЈЕ ГРАЂАНСКОГ ПРАВА	23
<b>ИНСТИТУЦИЈЕ</b>	
<i>Слободан НЕШКОВИЋ</i> ИНТЕРЕСНЕ ГРУПЕ И ЛОБИРАЊЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	45
<i>Ивана МИЛИЋЕВИЋ</i> НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА ЕУ – КЛАСТЕР 4 И КРЕДИБИЛНОСТ ДАЉЕГ УСЛОВЉАВАЊА	57
<i>Митко АРНАУДОВ</i> ИЗВЕШТАЈИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ (2020–2021) И ЕВРОПСКА ПЕРСПЕКТИВА СРБИЈЕ	77

## **ЗАКОНОДАВСТВО**

<i>Јелена ЂЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ</i> ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОДГОВОРНОСТ ПРУЖАЛАЦА УСЛУГА ПОСРЕДОВАЊА НА ИНТЕРНЕТУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	95
<i>Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ</i> ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ И ПРАВО ЕУ	109
<i>Јелица ГОРДАНИЋ</i> <i>Милена МИТРОВИЋ</i> ПРЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ О ДУЖНОЈ ПАЖЊИ ЗА ОДРЖИВО ПОСЛОВАЊЕ	125
<i>Ратомир АНТОНОВИЋ</i> <i>Андрија ПЕТКОВИЋ</i> КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ДРЖАВА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ И ХАРМОНИЗАЦИЈА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ	141

## **ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО**

<i>Славко ВУКША</i> <i>Сергеј ВУКША</i> УТИЦАЈ СТРАНОГ КАПИТАЛА НА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ПРИБЛИЖАВАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	157
<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> <i>Ненад ВАСИЋ</i> ЕВРОПСКА ЗЕЛЕНА АГЕНДА	173
<i>Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ</i> ДЕЛОВАЊЕ ЕУ НАКОН ПРИСТУПАЊА ЖЕНЕВСКОМ АКТУ ЛИСАБОНСКОГ СПОРАЗУМА О ИМЕНИМА ПОРЕКЛА И ГЕОГРАФСКИМ ОЗНАКАМА	195

## **САОБРАЋАЈ**

<i>Ирена АРСИЋ БОГДАНОВИЋ</i> ДА ЛИ СРБИЈА ИМА СПОРАЗУМ О ОТВОРЕНОМ НЕБУ?	211
--	-----

## **БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА**

*Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ*

*Јанко ТОДОРОВ*

*Митар ЛУТОВАЦ*

КОРПОРАТИВНИ БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАџМЕНТ  
И УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ 233

## **РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА**

*Валентина ИВАНИЋ*

УЛОГА ПАМЕТНЕ СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ У ПОЛИТИЦИ  
РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ 255

## **СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА**

*Славен САВИЋ*

ПРИМЕНА ФЛЕКСИГУРНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 275

## **ЉУДСКА ПРАВА**

*Филип МИРИЋ*

ПРИМЕНА ПОВЕЉЕ ЕУ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА  
У КРИВИЧНИМ СТВАРИМА 299

## **ПРИКАЗИ**

*Славен САВИЋ*

PRECARIOUS WORK:  
THE CHALLENGE FOR LABOUR LAW IN EUROPE 307

*Митко АРНАУДОВ*

*Милица ЂУРЧИЋ*  
УСПОН И ПРОПАДАЊЕ ДРЖАВЕ 314





## ПРЕДГОВОР

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 једну 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 изванредан 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 добро су примљене у научној јавности. У том смислу, за очекивати је да ће у блиској будућности објављени научни радови постати и део ширег европског истраживачког простора.

Уредник овог часописа користи прилику да овим путем изрази своју велику захвалност свим сарадницима и верним читаоцима Европског законодавства.

Душко Димитријевић  
Главни и одговорни уредник



## PREFACE

The harmonization of domestic legislation with the law of the European Union, i.e. the harmonization of the national legal system with the legal acquis of this supranational organization (*acquis communautaire*), is a strategic state goal that requires the engagement of all social factors, including scientific institutions that professionally study the European Union. All the more, 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 international relations, which has been engaged in research on various aspects of this process since the very beginning of European integration.

Considering 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 to have greater knowledge of European policies and legal regulations in the most diverse areas of social life, the role of IIPE could be expanded by providing consultative services to the authorities held authorities in this area. This would in a certain way give recognition to IIPE, as an institution of strategic national importance in the scientific and research community of the Republic of Serbia. Also, it would be an adequate way for IIPE, with all its intellectual potential, established scientific connections and long-term cooperation with eminent scientific institutions in Europe and the world, to become a leading national *think-tank* organization dedicated to expert-analytical support of the work 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 judicial practice in the Republic of Serbia, have been very well received by the scientific public. In this sense, it is to be expected that in the near future the published scientific works will become part of the wider European research area.

The Editor of this journal uses this opportunity to express his deep gratitude to all the authors and faithful readers of the *European Legislation*.

Duško Dimitrijević  
Editor in Chief



УДК: 341.7/.8:341.67

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 13-21

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 7. 2022. године

Рад одобрен 21. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.1](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.1)

## ОБНАВЉАЊЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ВРАЋАЊЕ ДИПЛОМАТИЈЕ НА СВЕТСКУ СЦЕНУ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Еворпа је погођена ратом у коме учествују две велике европске земље – Русија са 144 и Украјина са 45 милиона становника. Реч је о значајним светским произвођачима енергената и житарица. Последице рата осећају сви становници Европе, пре свега кроз раст цена, инфлацију и пад стопа привредног раста. Док обе стране остају одлучне при својим позицијама, у исто време поједине истакнуте дипломате, попут Хенрија Кисинџера (*Henry Kissinger*), заговарају повратак дипломатије на међународну сцену. Одржавање светског мира и стабилности у условима пролиферације нуклеарног наоружања, захтева суптилну вештину прављења компромиса, али и постојање свести о сопственим ограничењима.  
*Кључне речи:* Рат у Украјини, ЕУ, санкције, одржање мира, дипломатија, економска криза

### 1) УВОД

У овом тренутку европски континент погођен је ратом у коме учествују две велике европске земље – Русија са 144 и Украјина са 45 милиона становника. Реч је о значајним светским произвођачима енергената и житарица. Последице рата осећају сви становници Европе, пре свега кроз раст цена, инфлацију и пад стопа привредног раста.

<sup>1</sup> Институт за европске студије, Београд. E-mail: [szecovic5@gmail.com](mailto:szecovic5@gmail.com)

Који су узроци овог рата? После пада Берлинског зида 1989. године и слома Варшавског пакта Западни свет је сматрао да Русија не може имати статус велике силе. Русија је, попут Велике Британије, Француске и Немачке, требала да постане држава средње снаге која признаје вођство САД. У Русији 90-их, у периоду транзиције од социјалистичког ка капиталистичком уређењу, настала је економска криза и пад животног стандарда широких слојева становништва, праћено екстремним богаћањем појединаца. Упоредо је трајао процес прикључивања НАТО пакту биших чланица социјалистичког блока из централне и источне Европе. Руска војна, безбедносна и интелектуална елита разумела је да је реч о процесу опкољавања Русије од стране НАТО пакта до њеног уништења. Приближавање Украјине Западу последњих година схваћено је у овом контексту у Русији као велика безбедносна претња. Компромис у вези са украјинском кризом требало је да доведе до стабилизације ситуације. У том смислу су закључени споразуми из Минска 2015. године, посредовањем челних држава ЕУ (ЕУ) – Француске и Немачке. Споразуми, међутим, нису спроведени у дело. Коначно, 21. фебруара 2022. године Русија је признала независност Доњецке и Луганске области да би одмах потом, 24. фебруара, дошло је до руског напада на Украјину. Овај чин многи важни актери у Европи нису очекивали. Русија није успела у намери да брзом војном интервенцијом обори прозападни режим у Кијеву. Стога је прешла на план „Б”, тј. на освајање источних делова Украјине где живи руско становништво, као и приобаља Азовског и Црног мора. Руска војска, која је много јача од украјинске, због конфигурације терена успорено напредује. Украјинска војска се још увек жилаво држи захваљујући обимној војној и финансијској помоћи Запада, пре свега Сједињених Америчких Држава. Украјинска војна победа краткорочно гледано није могућа без директне војне интервенције Запада. Оваква интервенција би могла да изазове светски рат са несагледивим последицама...

## **2) ПОЛИТИКА ЕУ ПРЕМА РУСИЈИ У КОНТЕКСТУ УКРАЈИНСКЕ КРИЗЕ**

Непосредно после руске војне интервенције у Украјини, ЕУ је осудила исту као пример кршења међународног права и угрожавања територијалног интегритета суверених држава. Европски савет, одржан у Бриселу 24. фебруара 2022. године, закључио је да се морају увести тешке санкције руској привреди и елити, које ће изазвати изолацију без преседана. Западни савез се служи економски санкцијама онда када из различитих разлога не може да води рат против једне државе, истовремено желећи да изрази снажно неслагање са политиком друге стране. У овом случају војни сукоб са Русијом имао би катастрофалне последице, с обзиром на то да се ради о нуклеарној сили чија је војска уз америчку војну силу најјача на свету.

Одлука у области спољне политике унутар ЕУ доноси се у међдржавним институцијама, тј. у Европском савету и Савету ЕУ, и то једногласно (члан 26 и 31 Уговора о ЕУ).<sup>2</sup> Дакле, по овом питању постигнута је пуна сагласност држава чланица, мада ни ту не треба имати много илузија. Остварено јединство није у потпуности плод самосталне европске воље, већ снажног утицаја америчког савезника. ЕУ је предузела конкретне акције у смислу увођења шест пакета санкција Руској Федерацији.<sup>3</sup> Циљ ових рестриктивних мера био је да ослаби економску и војну моћ Русије, односно да је примора да обустави рат и повуче се из Украјине.

Први пакет санкција уведен је већ 23. фебруара 2022. године, као одговор на проглашење независности Луганске и Доњецке области. Односио се на чланове руске Думе који су изгласали независност поменутих области, као и забрану пословања са истим. Руске банке и јавна предузећа њих око 70%, добиле су забрану приступа европском тржишту капитала, што је требало да повећа цену задуживања руске привреде и да доведе до ерозије њене индустријске базе. Европским банкама је забрањено да примају депозите руских грађана у вишем износу од 100.000 евра.

Други пакет санкција усвојен је 25. фебруара 2022. године по покретњу руске „специјалне војне операције у Украјини“. Циљао је руског председника Владимира Путина, министра спољних послова Сергеја Лаврова и чланова Савета за националну безбедност којима је замрзнута имовина у ЕУ. Поред тога, суспендоване су одредбе које су допуштале руским дипломатама и пословним људима да путују у ЕУ без виза. У области енергетике, предузећима из ЕУ био је забрањен извоз технологије, што је требало да спречи модернизацију руских рафинерија. У области транспорта, забрањена је продаја летилица и резервних делова руским авио-компанијама. Руским предузећима ограничен је приступ тржишту компоненти за производњу полупроводника и високотехнолошких производа.

Трећи пакет санкција, од 28. фебруара и 2. марта 2022. године, затворио је ваздушни простор ЕУ за руске летилице. Мером су погођене руске

---

<sup>2</sup> Bruno Alomar, Sébastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, SEDES, Paris, 2013, p. 453; Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L' Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010; Joel Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002; Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union européenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009; Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015; *Испричај ми причу о Србији и Европској унији*, Академска књига – Нови Сад, Институт за европске студије – Београд, 2018; Слободан Самарџић, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.

<sup>3</sup> European Council, *Press releases and statements*. Интернет: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 23.6.2022.



националне авио-компаније али и приватне флоте руских олигарха. Поред тога, замрзнута су средства Руске централне банке у ЕУ, а поједине руске банке искључене су из система плаћања *SWIFT*. Уведене су санкције и против белоруских званичника и забрањен је рад руских медија *Russia Today* и *Sputnik* који су оптужени за ширење дезинформација и пропаганде.

Четврти пакет санкција садржао је нова економска ограничења попут: забране пословања са појединим руским јавним предузећима и пословним људима, тј. Романом Абрамовичем и Германом Каном; забране давања кредита руским грађанима; забране нових инвестиција у руску енергетику; забране извоза луксузних производа у Русију и забране увоза гвожђа и челика из Русије.

Пети пакет санкција, од 8. априла 2022. године, донесен је због наводног масакра руске војске у Бучи и у предграђима Кијева. Забрањен је увоз руског угља у ЕУ, пристајања руских бродова у европске луке, улазак руских друмских превозника на територију ЕУ, увоз руског дрвета, цемента, алкохола и морских производа. Уведене су санкције још против 27 физичких и 18 правних лица и замрзнута су средства неколико руских комерцијалних банака у ЕУ.

О шестом пакету санкција одлучено је 30. маја 2022. године, на састанку Европског савета у Бриселу. Проглашен је ембарго на руску нафту која се увози танкерима. Међутим, на захтев Мађарске руска нафта која се допрема преко нафтовода није била предмет санкција. Овим су заштићени интереси Мађарске, Чешке Републике и Словачке које, с обзиром на то да немају излаз на море, у потпуности зависе од увоза нафте из Русије преко нафтовода *Дружба*. Немачка и Пољска су се обавезале да ће обуставити увоз руске нафте нафтоводом до краја године, што би испоруке нафте из Русије у ЕУ смањило за 90%. Одлучено је и о избацавању *Sberbanke* из система плаћања *SWIFT*. Поред тога санкције су уведене за још 70-ак руских званичника (војна лица одговорна за злочине у Бучи), укључујући и породицу портпарола Кремља Димитрија Пескова. На захтев Мађарске руски патријарх Кирил је изузет са ове листе. С обзиром на то да је украјински бруто друштвени производ услед ратних дејстава пао између 30 и 50%, ЕУ је одлучила да додели позајмицу овој земљи у висини од девет милијарди евра.

### **3) ЕФЕКТИ САНКЦИЈА ПРЕМА РУСИЈИ**

Европске и америчке санкције Русији и масовна војна и економска помоћ Украјини до данас нису зауставиле ратне операције руске војске у Украјини. Руске трупе у Украјини напредују, додуше доста споро. Европске санкције Русији производе нежељене контраефекте. Примера ради, према подацима *Evrostata* цене енергената у зони евра порасле су преко 39%, док је инфлација достигла рекордних 8,1%, што представља озбиљан удар на животни

стандард становништва.<sup>4</sup> Рат у Украјини спречава извоз житарица из ове земље чиме је прозрокован раста цена и доведена је у питање прехрана становништва Африке, Латинске Америке и делова Азије. У Русији су западне санкције проузроковале инфлацију од 17%. Европска централна банка разматра повећање каматних стопа ради ограничења раста цена. Међутим, повећање камата утицаће негативно на задуживање и инвестиције предузећа, те западном свету прети опасност од рецесије. Цена рата је све већа – сматра се да су Сједињене Америчке Државе испоручиле Украјини оружје у вредности од шест милијарди долара, док се Немачка спрема да деблокира око милијарду евра војне помоћи. До сада, војна помоћ Украјини углавном се састојала у испорукама оружја из совјетског периода, али су те залихе исцрпљене. У наредном периоду следе испоруке софистициранијег и скупљег западног наоружања. Пуна подршка ЕУ Украјини огледа се и у одлуци од 23. јуна 2022. године, којом је овој земљи додељен статус кандидата за чланство, упркос бројним индикаторима који су говорили о томе да претходно поменута не испуњава тражене Копенхашке критеријуме.<sup>5</sup> Наиме, Украјина је у рату са Русијом изгубила контролу над око 20% своје територије. Поред тога, украјинска криза је настала, између осталог, јер у довољној мери нису поштована људска права националних мањина, а и функционисање демократског политичког система било је упитно. Украјина је готово једина држава у Европи чији је бруто друштвени производ био у паду последњих година, све због изражене корупције. Дакле, украјинска привреда није показивала довољну издржљивост да би се укључила у европско јединствено тржиште на коме влада оштра конкуренција. Међутим, на одлуку Европљана утицали су политички и геостратешки интереси, као и снажан утицај Сједињених Америчких Држава. Процењено је да треба пружити подршку народу „који гине за европске вредности”.

#### **4) МОГУЋИ ИЗЛАЗИ ИЗ УКРАЈИНСКЕ КРИЗЕ**

У вези са изласком из украјинске кризе постоји више сценерија. У наставку анализе износимо неке од њих.

#### **Војни пораз Русије уз промену режима у Москви**

Реч је о томе да би Русија ослабљена санкцијама Запада на крају изгубила рат у Украјини, што би опет компромитовало режим председника Владимира

---

<sup>4</sup> David Rich, *Guerre en Ukraine : la stratégie occidentale face au cout de l'enlissement*. Интернет: [www.france24.com](http://www.france24.com), 25. 6. 2022.

<sup>5</sup> Cécile Buouanchaud, *L'Ukraine candidate à l'Union européenne: le début d'un long processus vers une adhesion*. Интернет: [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 23. 6. 2022.

Путина код руског становништва и изазвало његов пад. У Русији би дошло на власт ново руководство блиско Западу – у том контексту помиње се бивши светски првк у шаху Гари Каспаров или утамничени опозиционар Алексеј Навални. Одговорни за специјалну војну операцију у Украјини били би процесуирани пред Међународним судом за ратне злочине. Реч је очигледно о дугорочном и неизвесном плану кад је реч о његовом исходу. Русија јесте уздрмана економским санкцијама, али није оборена на колена јер се окренула партнерима у Азији и Африци. Поред тога, дошло је до скока цена енергената и житарица па Русија и даље може да остварује солидне приходе. У овом тренутку изгледа да су потребне деценије западних санкција да би могло да се размишља о успешности ове стратегије. Истовремено, долази до економских поремећаја на светском нивоу који у великој мери погађају Европу.

### **Војна победа Русије уз припајање дела украјинске територије Руској Федерацији**

У овом случају санкције Запада уведене Русији остале би на снази, што би изазвало дуготрајну економску кризу у Европи.

### **Завршетак рата у Украјини закључењем мировног споразума**

Овај комплексни споразум садржао би ново разграничење између Русије и Украјине, безбедносне гаранције за Руску Федерацију уз одсуство ширења НАТО на Украјину и подизање западних економских санкција према Русији. Поред тога, било би потребно оснивање нове регионалне међународне организације чији би циљ био увођење сталног дијалога између ЕУ и европских држава ван ње, укључујући Русију који би допринео подизању политичког поверења и решавања спорова мирним путем и компромисом. Дакле, предлог француског председника Емануела Макрона (*Emmanuel Macron*) о Европској политичкој заједници добија прави смисао ако би Русија била саставни део те организације. Немогуће је игнорисати највећу европску државу са 144 милиона становника која чини саставни део европске историје и културе. Предметно решење може да донесе брз излаз из кризе, али зависи од геостратешке процене Сједињених Америчких Држава. Украјинска криза показала је још једном да ЕУ није изградила спољнополитичку и војну самосталност, односно да је у потпуности зависна од НАТО и америчког савезника.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, Paris, 1998; Jean Boulouis, *Institutionnel de l'Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 1995; Louis Cartou et. al, *L'Union europeenne*, Dalloz, Paris, 2006; Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*,

## 5) ПОВРАТАК ДИПЛОМАТИЈЕ НА СВЕТСКУ СЦЕНУ

У овом тренутку обе стране остају при својим позицијама одлучне да добију рат у Украјини. Председник Украјине Володимир Зеленски (*Volodymyr Zelensky*), сматра да би његова земља могла да однесе превагу у наредних шест месеци, односно да врати изгубљене територије уколико би била масовно снабдевена тешким наоружањем западне производње.<sup>7</sup> С друге стране, Руска Федерација припрема припајање „ослобођених области” додељивањем руског држављанства, обновом ратом порушенх градова и одржавањем референдума о уједињењу са Русијом. У исто време поједине истакнуте дипломате, попут Хенрија Кисинџера (*Henry Kissinger*), заговарају повратак дипломатије на светску сцену. Преговорима ради постизања мира мора се дати предност, зарад кога би Украјина требала да се одрекне дела своје териотрије.<sup>8</sup> Украјина не би требала да буде доведена у положај да бира између две стране, већ би требала да постане мост између њих, што би опет вратило Русију у европске послове. Јирген Хабермас (*Jürgen Habermas*) сматра пак да војна ескалација представља озбиљну претњу за наставак преговора. Америчка спољнополитичка доктрина по којој да би се одржала светска доминација – потребно је стратешки одвојити Европу од Русије – заживела је у пракси. Међутим, други део поменуте стратегије – који налаже да је неопходно да се направи полтички и економски јаз између Русије и Кине – доживео је слом. Ратом у Украјини постигнуто је супротно. Никада западни савез није више приближио ова два светска гиганта. Руси и Кинези су разумели да једино у чврстом савезу могу да се одупру америчкој хегемонији. И не само то, америчку политику санкција према Русији није прихватио добар део азијских, афричких и латиноамеричких држава. Западни савез никада није био усамљенији на светској политичкој сцени. Политика санкција и војних интервенција правдана заштитом људских права и демократских вредности досегла је своје лимите. У свету је преовладало уверење да овде није реч о заштити демократских вредности, већ геостратешких интереса Сједињених Америчких Држава. Западној пропагандној машинерији се све мање верује. Следствено све говори о томе да је неопходна ревизија геостратешке стратегије западног савеза да би се избегао његов директан војни сукоб са Русијом, Кином или са обе државе истовремено. Одржавање светског мира и стабилности у условима пролиферације нуклеарног

---

Flammarion, Paris, 2010: Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996; Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

<sup>7</sup> France 24, Archives. Интернет: [www.france24.fr](http://www.france24.fr); 17.6.2022.

<sup>8</sup> Olivier Chantreaux, “L’Ukraine et l’ordre du monde”, *Conflits, Revue de géopolitique*. Интернет: [www.revueconflits.com](http://www.revueconflits.com), 10.6.2022.

наоружања, према мишљењу аутора, захтевало би суптилну вештину прављења компромиса, уз постојање свести о сопственим ограничењима.

## **6) ИЗВОРИ:**

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Institutionnel de l'Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L'Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Chantriaux, Olivier, "L'Ukraine et l'ordre du monde", *Conflits, Revue de géopolitique*, Интернет: [www.revueconflits.com](http://www.revueconflits.com), 10.6.2022.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- European Council, *Press releases and statements*. Интернет: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 23.6.2022.
- France 24, *Archives*. Интернет: [www.france24.fr](http://www.france24.fr), 17. 6.2022.
- 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.
- Kissinger, Heryny, *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- 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.

**RESTORATION OF EUROPEAN SECURITY  
AND RETURN OF DIPLOMACY TO THE WORLD STAGE**

*Summary:* Europe is affected by a war in which two large European countries, Russia with 144 and Ukraine with 45 million inhabitants, are participating. We are talking about significant global producers of energy and grains. The consequences of the war are felt by all the inhabitants of Europe, primarily through rising prices, inflation and falling rates of economic growth. While both sides remain resolute in their positions, at the same time some prominent diplomats, such as Henry Kissinger, are advocating the return of diplomacy to the international scene. Maintaining world peace and stability in the conditions of the proliferation of nuclear weapons requires the subtle skill of making compromises, but also the existence of an awareness of one's own limitations.

*Keywords:* War in Ukraine, EU, sanctions, peacekeeping, diplomacy, economic crisis.



УДК: 341.7/8:341.67

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 23–44

Изворни научни рад

Рад примљен 13. 6. 2022. године

Рад одобрен 7. 7. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.2](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.2)

## ПРЕГЛЕД ИСТОРИЈСКОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ КОДИФИКАЦИЈЕ ГРАЂАНСКОГ ПРАВА

Миона РАЈИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Ауторка у раду испитује значај и историјску креацију великих европских кодификација грађанског права, које су својим примерима утицале на развој грађанскоправних система у многим државама света. Користећи се правном методологијом, посебно историјским, догматским, нормативним и компаративним методима, ауторка је настојала да пружи адекватна објашњења различитих теоријских и практичних приступа у развоју и кодификацији европског грађанског права како би осветлила функционалне односе између грађанскоправних система европских држава који су интегрални делови једне Европске грађанске кодификације „у настајању”. Оваквим приступом, ауторка је успела да укаже и на односе који постоје између националних грађанскоправних система и права Европске уније (ЕУ), за које важи инхерентно начело примата правних тековина (*Acquis Communautaire*). Настojeћи да кристализује правне приступе и концепте усвојене у различитим државама чланицама ЕУ, ауторка је пружила смислена објашњења о позицији Српског грађанског законика (СЗГ) у односу на грађанскоправне системе неких европских држава.

*Кључне речи:* Приватно право, Грађанска кодификација, Европска кодификација, СГЗ.

### 1) УВОД

Кодификације грађанског права у Европи (у Француској, Аустрији и Немачкој као најрепрезентативнијим земљама), представљају важне изворе у области приватног права. Њихов утицај на друге земље толико је велики да су их поједине државе у свету скоро у потпуности прихватале (нпр. француски *Code civil*). Настанак првих кодификација грађанског права везује

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета Унион у Београду. Email: [miona\\_rajic\\_yahoo.com](mailto:miona_rajic_yahoo.com)



се за идеје из доба просвећености и рецепцију римског права. Кодификација је била „звезда водиља” у грађанскоправним концептима различитих правних школа у Европи у 19. веку, попут романске и германске правне школе које су тежиле да створе јединствен корпус приватног права. Сваки грађански законик је тако био саткан од великог броја историјских извора, од народних обичаја до правила садржаних у старијим законцима и средњовековним кодификацијама појединих области приватног права. Кодификација као систематски и свеобухватни поступак легислације имао је за циљ елиминисање правног партикуларизма и уношења новог „духа закона” у складу са револуционарним променама у европском друштву. Отуд, кодификација заслужује један посебан осврт с обзиром на значај усвојених законика за стварање правних темеља савремених европских правних система у области грађанског права. Наиме, садржаји кодификованих правила садржаних у законцима европских земаља у области приватног права представљају „срж” данашњег европског грађанског права. У разматрању значаја и улоге грађанскоправних кодификација појединих европских земаља, биће обухваћено и питање њихових измена, односно новелирања како би се утврдили правци даљег развоја и уобличавања Европске грађанске кодификације.

## **2) ФРАНЦУСКИ ГРАЂАНСКИ ЗАКОНИК**

Француски грађански законик (*Code Civil*) представља законик „Трећег царства”, дакле буржоазије која је у борби Француске револуције против феудалних владајућих структура и после пада Наполеона, за време рестаурације, дошла до политичког утицаја.<sup>2</sup> Овај Законик почива на неколико значајних прогресивних идеја насталих у револуцији – једнакост свих појединаца пред законом, непризнавање привилегија стечених рођењем, слобода вероисповести, секуларизација државе, право на избор запослења и јачање породице. Уочи револуције Француска није имала јединствен правни систем. Обично се каже да је на северу земље важило обичајно, а на југу писано право. Први покушај забележен је 1790. године, када је скупштина донела одлуку о потреби кодификације, али неколико покушаја израде законика који су потом уследили (1793, 1794. и 1796), били су безуспешни. Стога је Наполеон 13. јула 1800. године именовao четворочлано поверенство са задатком израде јединственог грађанског

---

<sup>2</sup> Вишња Lacher, Jelena Roškar, „Грађанске кодификације у Европи с посебним освртом на 19. и 20. столјеће”, у: Mutapčić, Edin (ur.), *Austrijski грађански законик (1811–2011)*, Правни факултет Универзитета у Тузли и Правни факултет Свеучилишта Ј.Ј. Strossmayera у Осijekу, 2013, стр. 31–49. Интернет: <https://www.bib.irb.hr/728539>. 3.3.2022.

законика за Француску.<sup>3</sup> Први нацрт закона комисија је израдила у периоду од четири месеца. Прво се о Нацрту законика расправљало на седници Касационог и Апелационог суда, а потом у Државном савету, чијим је седницама често председавао и сам Наполеон. Коначном тексту закона успротивио се Трибунат, а потом и законодавно тело. Наполеон је у јануару 1802. године повукао предлог *Code Civile*-а како би избегао његово одбијање у целости, те је изменама у саставу Трибуната осигурао потребну већину. У раздобљу између јануара 1803. године и јануара 1804. године Законик је био изгласан у 36 посебних закона, а сви уједињени у јединствени акт од 2281 члана под називом *Code Civil* (Грађански законик). Законик је садржао систем правних норми које су проистекле из тековина револуције које су тражиле укидање феудалног и настанак грађанског друштва. *Code Civil* настао по узору на римско право, тачније на Јустинијанову кодификацију. Законик је подељен на различите области приватних правних односа од стварног, облигационог до породичног и наследног права. Изворно се састојао од 2281 члана. Шест чланова чини уводни део, а 2275 чланова распоређено је у књиге.<sup>4</sup> Када су у питању прецизност, јасноћа и оштроумље *Code civil* је у 2281 чланом доминантнији од аустријског Грађанског законика, а с обзиром на јасну структуру и епиграматички језик предњачи и немачком Грађанском закоником.<sup>5</sup> Но, снажно политичко уверење у позадини *Code Civil*-а свакако му

---

<sup>3</sup> Комисију су чинили: повереник Пленидбеног суда (*Jean-Étienne-Marie Portalis*), повереник Касационог суда (*Jacques Maleville*), судија Касационог суда и председник Касационог суда (*Francois-Denis Tronchet*). Такав састав поверенства у себи је обедињавао компромис различитих правних традиција и идеја; Транчет и Бигот су потекли са севера Француске где се примењивало обичајно право, док су Порталис и Малевил потекли са југа где се примењивало римско право.

<sup>4</sup> Вишња Lacher, Jelena Roškar, op. cit.

<sup>5</sup> Грађанско право Белгије, Луксембурга и Холандије и данас је под нарочитим утицајем Француског грађанског законика (ФГЗ). Шпански ГЗ из 1889. године, који је и данас на снази, толико је под утицајем ФГЗ да се на појединим местима уређења грађанског права задовољава само преводом француског текста. Посебан, доминантан утицај ФГЗ је на земље које су биле француске колоније у 19. веку. Ту спада подручје Блиског истока, Западне Африке, Индокине и Атлантика. Египат је донео свој Грађански законик 1949. године. Иако Законик нарочито поштује исламско право, у добром делу се ослања на ФГЗ. Исти је случај и са Алжиром, Мароком и Тунисом, а Либанон је 1932. године донео *Code des obligations et des contracts*, што исто има разрађен састав материје која се обрађује у ФГЗ. Земље Западне Африке уређују састав грађанског права према ФГЗ: Сенегал, Мауританија, Мали, Нигерија, Гвинеја, Буркина Фасо, Обала Слоноваче и Дахомеј. На подручју Северне и Јужне Америке, све су те земље своје законодавство у области грађанског права ускладиле са ФГЗ. Хаити 1825. године, Боливија 1830, Доминиканска Република 1845. и 1884. године, Чиле 1855. и Аргентина 1896, те Бразил 1916. године. У Северној Америци, француска првна традиција је на снази у свим

даје интелектуалну конзистенцију која је ближа пруском Грађанском законнику (*Allgemeines Landrecht*), него аустријском Грађанском законнику.<sup>6</sup> Посебан значај *Code Civile* придавао је приватном власништву, за који се утврђује апсолутни карактер права.<sup>7</sup> Брак и породица су најважније уредбе прве књиге. Рад је према *Code Civile*-у истоветан правном режиму покретне имовине, а имовински односи који су предмет регулације нарочито су повезани с непокретном имовином. То је разлог због којег Законик посвећује мало пажње заштити колективних интереса и с разлогом се назива кодексом богатих. Без обзира на наведене недостатке, *Code Civile* је остао до данас на снази у Француској. Судска пракса је са своје стране учинила много не би ли правила садржана у Законнику прилагодила потребама времена.

### Доктрина Непредвидивости (значајна новина ФГЗ)

Реформа Француског грађанског законика изведена је током 2016. године. Новеле које су извршене имају снагу *case law-a*, будући да Законик сада рефлектује субстативно право. Овај реформаторски чин обухватио је модернизацију уговорног права и увођење новог концепта грађанског права у складу са савременим економским потребама. Законик је ступио на снагу 1. октобра 2016. године. Њиме је успостављен баланс између права и обавеза уговорних страна (у основном уговору), што је представљало примену тзв. *доктрине непредвидивости*, у пракси. На основу одредбе из члана 1134 Законика, стране уговора могу да преговарају о уговору и то у случају када се појаве непредвиђене околности. На овај начин стране могу да унесу уговорну клаузулу како да поновно организују услове преговарања. Ако се промене околности, она страна чији је положај претерано тежак, а која није прихватила да сноси одређени ризик, може да захтева поновно преговарање од друге уговорне стране. Према томе, Закоником је предвиђено да уговорна страна може да захтева настављање испуњења обавеза у току периода поновног преговарања. У случају одбијања или недостатка преговарања, стране могу да се договоре да одустану од уговора. Исто тако уговорне стране могу да захтевају увођење арбитра у поступак преговарања ради ревидирања уговора. Ова могућност је фундаментална, будући да арбитар има могућност да уговор прилагоди новим околностима или да га раскине.<sup>8</sup> Странке такође

---

подручјима: Савезној држави Луизијани и Квебеку (Канада). Видети: Višnja Lacher, Jelena Roškar, *op. cit.*, str. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 4.

<sup>7</sup> Тако је *Code civil* признао нека суседска права и експропријацију уз накнаду у општем интересу, тј. присилну замену власништва над земљом због бољег пољопривредног искориштавања.

<sup>8</sup> Catherine Ottaway, Georges-Louis Harang, *Reform of the French 'Civil code'*, Eurofenix. 2016. p. 32.

могу да не примене поменути уговорну клаузулу. Наведене измене Законика имале су утицај и на садржај сигурности процесног поступка (члан Л 620-1 Закона о привреди). Циљ је био да се олакша и реорганизује посао ради настављања економских активности. Непредвидиве околности (економске тешкоће), са којима се странке суочавају (долазећи до решења или не), унете су у одредбе чланова 1195 и Л 620-1. Тако, ако дође до угрожености пословања компанија, она би могла да покуша да реорганизује уговор, под туторством арбитра без престанка уговора, или да захтева отварање сигурносне процедуре како би стекла шансу за добитком.<sup>9</sup> У периоду у којем се компанија одлучује о неопходним мерама, или о онима на које укаже арбитар (без брзог отварања поступка), компанија може запасти у дуговање и може бити искључена из преговарања о реорганизацији. Али зато, пристанком на сигурносну процедуру може да подстакне уговарање одговарајућих мера. Она би се могла одвијати и кроз поверљиву медијацију између уговорних страна пред привредним судом како би се спречио банкрот. Интеракција између новог уговорног права и закона о инсолвентности отуд би могла да се разматра у контексту доктрине непредвидивости. У блиској будућности *case law* би могао ближе да детерминише ове интеракције, као и да их ограничи.<sup>10</sup>

### 3) АУСТРИЈСКИ ГРАЂАНСКИ ЗАКОНИК

У Аустрији писмено уређење казног права, приватног и процесног никако није могло наћи своје оквире због различитих политичких интереса властеле и заједнице. Такви интереси су често одударали један од другог. Почетком 16. века већина приватноправних радњи није била санкционисана, док је кривично право било у бољем положају. Међутим земаљски закон Тирола на неки начин је то реализовао (нпр. 1526, 1532. и 1573. године). У Штајермарку је тада постојао само један Нацрт закона о наследству, а у Аустрији једна одредба под именом „Компилација четири доктора” (1654), Одредба о старатељству *Tractatus* (однос између властеле и сељака), Одредба „Нова реч” као и Одредба о наследству (без тестаментa). Одредба о наследству је ступила на снагу у немачким земљама 1720. године.<sup>11</sup> Када је 15. јуна 1927. године бечку Правосудну палату захватио пожар, многи архиви и материјали о грађи аустријске кодификације били су уништени. Сачувано

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 33.

<sup>10</sup> Ibid., p. 34.

<sup>11</sup> Gernot Kocher, Monika Stromberger, *Von der 'Glückseligkeit der Erbländer' – der Weg zu einem einheitlichen Privatrecht*, Wien 2011. Интернет://C:/Users/ACER/Downloads/200Jahre-buergerliches-Gesetzbuch%20(1).pdf. 2.2.2022, p. 2.

је издање кодекса *Teresianus* и његове прераде извршене од Филипа Харасковског из 1883/1886. године, те издање Преднацрта и Саветодавни протоколи Законодавне високе комисије од Јулиуса Офнера из 1889. године. Сви наведени акти су заправо представљали најважније историјске изворе аустријског цивилног права. Такође у најстарије изворе спадају и радови Комисије која је уређивала *Codex Teresianus* из 1753. године. У архиву Аустрије остао сачуван Нацрт од Јозефа Ационија (1753) као и Нацрт *Codex-a Teresianus*.<sup>12</sup>

Израда *Codex-a Teresianus* отворила је својевремено питање – да ли се ствара кодификација на бази земаљских уставних закона са заједничким елементима земаљских закона или се природним правом добија једно ново приватно право, независно од традиције? Одговор на ово питање добијено је комбинацијом правних извора. Комисије које су радиле на овом законнику могле су 1766. године да прикажу комплетан Нацрт, који се састојао од осам повеза. Сама Царица је прихватила овај текст, али са доста критике, па је тако био прихваћен не само од стране државног секретара већ и од Државног већа. Савети које је царица предложила били су следећи: краће, мање научног текста и на место римског права више „природно (правне) погодности“. Редакцију је вршио секретар у Државном већу Јохан Берхард фон Хортен (*Johann Bernhard von Horten*).<sup>13</sup> Потом је 1776. године рад био заустављен, да би од 1780. године поново био обновљен. Током 1783. године донет је Патент о браку, а 1786. године, Патент о наследству. Исте године био је готов први део Грађанског законика. Тај део је приредио Хортен (*Horten*), а на крају је његово уређење завршио Франц фон Кис (*Franz Georg Keess*). Грађански законик са цивилним процесним правом био је публикован 1782. године, под називом *Општа судска правила*. Његов саставни део чинила је нова Одредба о организацији суда (Судска норма из 1782. године), коју је израдио Хофарт фон Кис (*Hofart von Keess*).<sup>14</sup> Следствено је било неопходно саставити заједно различите законе земаља како би се могле добити одређене одредбе кодификације. У том контексту се јављају и многи други правни радови. На почетку рада на кодификацији, осим радова Холгера за доњу и горњу Аустрију, постојали су још и радови Хајнрих Хавер Хајек-Валдштетена (*Heinrich Haver Heyek-Waldstätten*) у вези Моравске области, као и заједничка компилација приватног права за средњу Аустрију израђена од Фердинанда Јозефа Тинфелда (*Ferdinand Josef Thinnfeld*). Овде такође припадају и Ационијеви радови за Чешку, као и радови Јозефа Хормаја (*Josef Hormei*) за

<sup>12</sup> Christian Neschwara, *Über das Schicksal der ältesten Materialien zur Gesetzgebungsgeschichte des Österreichischen ABGB*, Wien, 2010. [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/08\\_promeny/Neschwara\\_Christian\\_\(3668\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/08_promeny/Neschwara_Christian_(3668).pdf), p. 3.

<sup>13</sup> Gernot Kocher, Monika Stromberger, op. cit., p. 4.

<sup>14</sup> Ibid., p. 5.

Тирол и пограничну горњу Аустрију. Сви ови радови су касније представљали грађу за рад „Комисије за састваљање” аустријске кодификације.<sup>15</sup> Осврнућемо се укратко на радове Јозефа Ационија (*Jozef Azzoni* и Јозефа Фердинанда Холгера (*Josef Ferdinand Holger*).

Од најстаријих материјала који припадају *Codex Teresianus*, осим Холгерове презентације земаљских закона, постоји још и Ационијев Преднацрт.<sup>16</sup> Холгер и Ациони су била два експерта, која су позвана 1753. године да учествују у раду Комисије за састављање овог Законика.<sup>17</sup> Говорило се како је то неопходно за цело немачко наслеђе. Тај Законик представља једно универзално и заштитно право. Једна општа Судска одредба која је у сагласности са законима земаља. Комисија за састављање је радила у Брену од новембра 1753. до почетка 1756. године. Ациони је био главни референт који је предлагао текст дебате и гласање у Комисији. Холгер је био њен најзначајнији аутор. Имао је обавезу да изгради мотиве и основе Законика, али према текстовима које је прерађивала Комисија.

Недуго затим оснива се Комисија за преиспитивање, која је имала сада само два најважнија члана – Холгера и Ационија. Ациони је остао члан Комисије као главни референт све до његове смрти 1760. године. После Ационија долази његов ученик Јохан Бернхард Ценкер (*Johann Bernhard Zencker*).<sup>18</sup> Пре него што је преминуо у Бечу 1783. године, Холгер је узимао повремено учешће у раду Комисије до 1776. године (недочекавши Патент о наследству и први део Општег грађанског закона). Законик *Teresianus* је обухватао стварно право, облигационо право, закон о поступку и о личностима. Све се занивало на елементима закона земаља уз идеје правнопозитивистичке науке (школе).<sup>19</sup> Оквирни план кодификације обухватао је четири главна дела која су била распоређена у поглавља. Сада је било потребно укинути одређене законе земаља и према плану установити ред. Код израде плана за уређење кодификације Ациони је био најзаслужнији. На првом заседању Комисије за састављање Законика 7. маја 1753. године, почела је израда Оквирног концепта. Његов рад је био готов након четири седмице, тачније 4. јуна 1753. године. Четири дела кодификације су била кратки прегледи Ационијевог рада. То је била скица нацрта коју је Ациони назвао „Привремени

---

<sup>15</sup> Christian Neschwara, op. cit., p. 4.

<sup>16</sup> Ibid., p. 6.

<sup>17</sup> Холгер је био професор, а касније декан на Правном факултету у Бечу. Ациони је предавао као ванредни професор практичне правне науке на Правном факултету у Прагу где је обављао и функцију декана.

<sup>18</sup> Christian Neschwara, op. cit., p. 8.

<sup>19</sup> Ibid., p. 9.

садржај за предстојећу израду” Законика *Teresianus*. Са римским и општим правним изворима, текст је био формулисан на латинском. Овакво стање је обухватало само прву фазу рада, до завршетка првог дела у области *jus persona*, заправо до средине 1755. године. Затим је требало радити на приказу положаја закона земаља. Овај посао био је одобрен царичиним декретом (1753. године). Холгер је у року од само три и по месеца успео да заврши овај рад. До поновног заседања Комисије 5. новембра 1753. године, постојала су још два приказа о правима земаља. Описивајући стање у земљи Холгер је изнео своја запажања у вези аустријског права и његова одступања од општег римског права. Холгер је такође направио преглед материјала Ационијевог концепта који описује паралелу општих законских извора. У раду је установио колико заправо аустријско право одступа од општег римског права. Холгер је писао да је Јустинијаново право кроз рецепцију прихваћено у Аустрији у судској пракси, а да се у недостатку домаћег права или обичаја прихватало римско право. Треба напоменути да је црквено право или *ius canonicum* имало знатан утицај на развој судског процесног права. Холгер је, наиме, сматрао да је за Царицу и њене наследне земље најбоље решење да се изврши спајање свих најзначајнијих закона земаља, али да се при томе обухвате само они који су најсличнији.<sup>20</sup>

Као главне изворе домаћег приватног права Холгер је навео законе и обичаје. Навео је да су сви припадници земље везани правом, „без разлике у полу, невезано да ли се ради о ратнику или сељаку или о грађанину”.<sup>21</sup> Према Холгеру, обичаји уобичајено стоје у контексту са законом. Обичаји су највише затупљени у првом делу Законика, мање у области стварног права и незнатно у облигационом праву.<sup>22</sup> Правни принципи Кодекса воде порекло од најважнијих правних извора. Да би се принципи конкретизовали узимали су се у обзир домаћи закони, затим исторангирани властелински обичаји, као и сви други обичаји, затим судске „навике” као и остали судски обичаји. Ако би се појавиле правне празнине или недостаци у тумачењу закона користило би се природно право, које је садржано у римском праву, страном праву и доктрини.<sup>23</sup> Ациони је установио 37 Основних правила, које је Комисија признала као главне основе Законика. На основу тих принципа могла су се доносити нова правила. Њима је прихваћено да земаљски закон има превенство над осталима и да обичајно право, односно судски обичаји, стоје суштински у истом рангу као и закони.<sup>24</sup> Кодификовани основни

<sup>20</sup> Ibid., pp. 10–15.

<sup>21</sup> Ibid., p.16.

<sup>22</sup> Ibid., p. 18

<sup>23</sup> Christian Neschwara, op. cit, p. 20.

<sup>24</sup> Ibid., p. 22.

принципи прихваћени су 1753. године, као конкретан и коначан рад на Законику.<sup>25</sup>

Због обима Законика његова примена је постала неизвесна, тако да се тражило једно широко скраћење и прерада основе путем одредаба Државног већа. Осим тога, требало је опште грађанско право да се очисти и од веза са римским правом, али исто тако и од његових основа преузетих из закона провинција. Норме је сада требало више везати за позитивистичку концепцију основних закона. Истовремено са одлуком о Ревизији грађанског законика крајем 1770. године, Комисија за састављање законика поднела је предлог за прераду текста. Конкретан рад на томе могао је да почне тек почетком 1772. године.<sup>26</sup> Нацрт је садржао појашњење важности колизионог права провинција. Објава Нацрта је, међутим, изостала. Почетком 1779. године ово питање је разматрано у Комитету Високог судског тела, када је ревизија Нацрта поново дошла на ред. Саветовање је трајало две године. У јануару 1781. године „Судска одредба” је коначно могла бити објављена. Тиме је била готова прва национална кодификација, али само у области цивилног процесног права. Грађанско право је и након објаве „Судске одредбе” и даље остало државни законодавни пројекат.<sup>27</sup> Радови су били прекинути до краја 1786. године, заправо остали су суспендовани до краја смрти Јозефа Другог. Током 1790. године долази до укидања Комисије, на чије место долази нова Законодавна комисија (априла 1790). Нова Комисија није била позвана да ради поново на пројектима кодификације, већ да еволуира Јозефов законик. Тек за време Франца Другог и под руководством Карла Антона фон Мартинија (*Karl Anton Martini*) и Франца Георга Киса (*Franz Georg Keess*) као референта, почела је поновна ревизија кодификације.<sup>28</sup> Мартини, као и Франц фон Цајлер (*Franz von Zeiller*), марљиво су радили на кодификацији. Сада се морала обратити пажња на регионалне посебности. Мартини је већ могао

---

<sup>25</sup> За целокупан рад на Законику ангажман је дала Бечка комисија, као и Бренерова комисија. Ациони је био референт нацрта Законика грађанског права, а његов рад је подржавао његов ученик Ценкер (*Zenker*) са Прашког универзитета, који је био и члан испитивачке Комисије при ревизији првог дела Законика. Он је био одговоран за израду трећег дела и преузео је након Ационијеве смрти редакцију другог дела. Пошто је урађен и трећи део Законика (без четвртог дела – *Судске одредбе*), приступило се изради нацрта Патента о објављивању Законика. Нацрт Законика штампан је у првој половини 1767. године код Тратнера (*Tratner*) у Бечу. Текст је требао да буде објављен на немачком у три свеске, као и на чешком и италијанском језику. Међутим, Државно веће је крајем 1770. године једногласно одбило Законик грађанског права сумњајући у његову практичност. Видети: Christian Neschwara, op. cit., pp. 23–26.

<sup>26</sup> Ibid., p. 27.

<sup>27</sup> Ibid., p. 28.

<sup>28</sup> Ibid., p. 29.



1794. године да објави прву верзију грађанског законика. Ревизорна комисија је преиспитивала Нацрт и преобликован текст је потом био публикован. Прво га је објавила у западној Галицији 1796. године, а затим 1797. и у областима источне Галиције. Мартини је напустио Комисију 1797. године, а Цајлер је заузео ново место референта. Ревизиони рад поново је отпочео 1801. и трајао је пет година, тако да је текст аустријског Грађанског законика (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*), коначно објављен 1. јуна 1811. године.<sup>29</sup>

Након кодификације појављују се значајна дела која служе њеном тумачењу.<sup>30</sup> Од 1848. године у Аустрији су се појавила два становишта о кодификацији. Једно заступа пандектистичку идеју АГЗ Јозефа фон Унгарна (*Joseph von Ungarn*), којом се предлаже реформа Законика. Друго становиште, које су изнели Леопол и Лео, сматра да се кодификација треба одвијати путем историјског изучавања.<sup>31</sup> Касније су реформаторске линије довеле до три значајније реформе Законика: 1914, 1915. и 1916. године. На аустријски ГЗ имала је утицај и Немачка грађанска кодификација из 1900. године, посебно делови породичног права, радног права, и станарског права. Велики је био и утицај немачког Закона о браку из 1938. године, као и реформе Закона породичног права из 1970. године.<sup>32</sup> Коначно, није спорно да АГЗ представља једину кодификацију природног права, која у себи садржи 60 посто аутентичних прописа, заправо двеста норми старијег порекла.<sup>33</sup> После 1918. и 1945. године, АГЗ се мења директно путем смањења обима и доношењем других закона у области радног, породичног и облигационог права. У најновије време утицај на аустријски Законик има и право ЕУ. Наиме, ЕУ је изнела значајне примедбе на садржај АГЗ у домену наследног права.<sup>34</sup>

#### **4) НЕМАЧКИ ГРАЂАНСКИ ЗАКОНИК**

Расправом из 1814. године, између Фридриха Карла фон Савињиа (*Fridirch Carl von Savigny*) и Антона Фридриха Јустуз Тибаута (*Anton Fridrich Justus Thibaut*), почиње једна формативна дебата о стварању заједничког грађанског закона за целу Немачку. Током прошлог века римско право је било ојачано природним правом. Више се није сматрало да основна вредност

<sup>29</sup> Gernot Kocher, Monika Stromberger, op. cit., p. 6

<sup>30</sup> Јозеф Линден (*Josef Linden*), написао је тако „Приручник за правосудне органе“, а Михаел Ш. (*Michael Sch.*), „Коментаре радова“. Високо судско тело објавило је „Одлуке најважнијих размишљања“ Франца Пајтлера (*Franz Peitler*).

<sup>31</sup> Gernot Kocher, Monika Stromberger, op. cit., p. 9.

<sup>32</sup> Брачно право АГЗ се мења 1855. године, на основу Конкордата.

<sup>33</sup> Gernot Kocher, Monika Stromberger, op. cit., p. 9.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 10.

закона произилази из Цареве одредбе, него је произилазила из слагања са позитивноправним принципима. Прва кодификација, која је представљала важеће опште римско право са примесима позитивног територијалног права, била је обликована 1794. године од стране пруског законодавца као *Опште право пруских земаља*.<sup>35</sup> Кодификација пруских држава садржала је опште римско право заједно са партикуларним правом. У то време долази до дебате и расправа о томе како у Немачку треба увести Француски грађански законик. Наиме, у Немачкој је *Code Civil* био важећи на територијама с леве обале Рајне, док је Баденско право (немачки назив), важило у јужнозападној Немачкој – Великом Царству Бадена.<sup>36</sup> На другим деловима територије истовремено је, поред француског закона, важило и пруско право, бајерско, као и опште римско право. Постојеће стање је сводило даљем раздвајању приватног права у Немачкој. Правна фрагментација није била добро прихваћена, те су расли захтеви за правним уједињењем приватног права.

У наставку генезе немачког грађанског права, ваља истаћи да је Тибаут још 1814. године полемисао око питања кодификације и важности њеног садржаја. Ребергово писање против *Code Civile* подстакло је Тибаута да се изјасни о важности уједињења немачког приватног права. Дајући примедбе на писмене полемике хановерских правника и он је установио да постоји практична потреба за општим грађанским правом за целу Немачку. Тибаут је нагласио да ове правне области приватног права, укључују још кривично и процесно право. Национално политичко јединство, које настаје под утицајем ослободилачких ратова, сматра се подстицајем за успостављање једног националног законодавства.<sup>37</sup> Велики противник Тибаута био је Фридрих Карл фон Савињи. Он се у свом делу „Законодавство – позив нашег времена“ изјаснио о „антикодификацијским и осталим правно политичким уверењима“. Савињи је у том делу из 1814. године говорио о сумњи практичне применљивости пројекта кодификације. Тибаут је веровао да се кодификација може направити на основу три велике кодификације природног права као што су пруска, аустријска и француска. Међутим, управо у томе је Савињи увидео велику грешку.<sup>38</sup> Сматрао је да су ти закони пуни недостатака. Савињи је основу видео

---

<sup>35</sup> Sérgio Fernandes Fortunato, *Vom römisch-gemeinen Recht zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Universität Trier, 2009. Интернет: [https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009\\_4\\_199.pdf](https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009_4_199.pdf) 2.2.2022, p. 327.

<sup>36</sup> До 1808. године било је уведено и у Краљевству Вестфален, у областима које припадају војводству Липе, Аренберг, Берг, Анхалт-Кетен као и у Великом Царству Фракфурта и у Ханзеатским градовима. Видети: Sérgio Fernandes Fortunato, op. cit., p. 328.

<sup>37</sup> Ibid., p. 328.

<sup>38</sup> Већина правника тога времена била су припадници Савињијеве струје или најмање његови ученици. Својим делом „Право на поседовање“ (1803) Савињи је импресивно поставио практичне темеље историјског приступа важећем римском закону, и тако

у римском праву, у његовој јасноћи, у појмовима и систематици. Сматрао је да се на тај начин градило важеће право. Према томе, право је произишло из једног историјског, органског процеса који је кроз целокупно народно поимање имао потребу за одређеном јасноћом. Писао је да су правници током рада у овој области имали задатак да анализирају народни дух и да га конкретизују путем научних разматрања. Судије су биле задужене око историјско-научне прераде правног материјала, док су за теоријска питања били задужени правници. Само је на овај начин било омогућено да се потврди историјски и правни развој и да се заштити од примеса самовоље законодавца.<sup>39</sup> Занимљиво је приметити да је Савињи догађаје који су се одиграли у времену средњовековне рецепције оквалификовао као супротне извору и непримерене. Он је покушао доћи до чистог римског закона. Савињи није хтео да добије само чисто античко право, него да у већини преовладава опште римско право. Обрада традиционалних правних извора углавном се вршила узимајући у обзир савремене потребе. Савињи није хтео да утврђује појединачна правна правила класичних правника, већ да њихов метод проналазка закона примени (учини могућим), и на своје време. Опонашати класичне римске правнике, стандардизовати традиционалне правне изворе и на тај начин довести закон немачког народа до врхунца свог развоја, представља научни систем који је изграђен на основама историјског развоја и правне методе 19. века.<sup>40</sup> Савињијево дело је допринело томе да се француско право избаци са листе научних разматрања. Критика Савињијевих метода почиње почетком 20. века, а нарочито у полемици Хермана Канторовица (*Hermann Kantorowicz*). Херман је критиковао три тачке пандетистике: прво превише римског права у приватном праву, друго одбијање састављања кодификације приватног права и, као треће, критика појма јуриспруденције као главне методе пандетистике, према чему се једино огледао кључ историјских метода немачке науке.<sup>41</sup> Међутим, практично, пандектна наука није ни примењивала германистику.<sup>42</sup> С друге стране, радови Николауса Тадеуса Генера (*Nikolaus Tadeus Gener*), показују

---

изненада оправдао личну велику репутацију која му се додељује до данас у оквиру историјске школе права. Видети: *Ibid.*, р. 330.

<sup>39</sup> *Ibid.*, р. 329.

<sup>40</sup> *Ibid.*, р. 330.

<sup>41</sup> *Ibid.*, р. 331

<sup>42</sup> Рад се свео на проучавање римских правних извора антике, као и германских грана, која су се првенствено концентрисале на средњовековне правне изворе. Једнакост између романистике и германистике брзо се показала као јасна неједнакост и то на рачун германистике. Програм историјске школе који представља историјску анализу традиционалних правних извора, приказује се у прерађеном издању Часописа за правну историју: Савињи као романиста и професор за Уставну историју и немачко приватно право и Карл Фридрих Ејхорн за германистику. Обе стране су покушале да дају јасно

потребу за једним заједничким научним преиспитивањем и уједињењем немачких и римских правних извора. У окриву тог аспекта писао је и Бернард Виндшајд (*Bernhard Windscheid*), као и романски научник Рудолф фон Јеринг (*Rudolf von Jhering*).<sup>43</sup> Савињијев ученик Георг Фридрих Пухта највише се базирао на систематизацији правних извора, према којој је саставио „генеолошки редослед” појединих правних института и правних одредаба. Пре свега, указује на потребу њихове систематске анализе. Пухта сматра да се путем систематизације може достићи историјско порекло једног правног института. Сматрао је, такође, и да се путем историјске анализе и догматским радом пандектистике добијају систематски различити правни елементи. Пухти се често приговарало како он у свом делу „Генеологија појмова” превише теоретише о праву и како се на тај начин заправо удаљује од правне праксе и основа правне теорије. Карл Ларенц (*Karl Larenz*), окарактерисао је Пухтину теорију као „пирамиду појмова”, према којој он не тумачи реалне, већ постојеће створене појмове. Пре свега, мора се узети у обзир да није само Пухта разматрао решења различитих проблема на „реалној основи и у реалним условима” и тиме доказивао практичну примену одређених појмова, него су то чинили и други аутори.<sup>44</sup>

Први акти законодавства у обједињавању приватног права установљени су паралелно са оснивањем Немачког царинског удружења у области трговинског права и доношењем Закона о меници. Током 1848. године дошло је до примене меничног закона, а између 1862. и 1866. године коначно и до стварања Општег немачког привредног законика. Поред тих аката од великог значаја су и домаће кодификације, као што је то нпр. Грађански законик Саксоније из 1863. године. Поступак стварања обимног грађанског законика са широком применом могао је да се покрене тек након законске иницијативе национал-либералног посланика у Рајхстагу Јоханеса фон Мигела (*Johannes von Miquel*) и Едуарда Ласкера (*Eduard Lasker*), децембра 1873. године. То је био тзв. закон *Lex-Miquel-Lasker*. Овом иницијативом у немачком Царству успоставила се законодавна надлежност за грађанско право, казно право и цело процесно право. Савезно веће је у фебруару 1874. године образовало један (колегијални) орган – Поткомисију за припрему

---

разграничење оба извора, али се романистика увек показивала као предмет који је наспрот германистици много јачи и значајнији.

<sup>43</sup> Данас, међутим, историјска правна наука позитивно оцењује догматске основе пандектне науке. То је посебно важно за израду пандектног система, који се састоји од пет нивоа. Писменим методама историјске школе успела је да се образује „једна јединствена немачка правна доктрина – на основама римског права”. То је представљало и основу за немачко приватноправно законодавство. Видети: Sérgio Fernandes Fortunato, *op. cit.*, p. 332.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 333.

законодавног поступка која је, наиме, у јулу исте године замењена Комисијом за преиспитивање Нацрта грађанског законика немачког Царства (као прва комисија). Нова кодификација није требала да буде само чиста компилација правних радова. Она је требало да послужи појашњењу постојећих проблема и да покрене будући развој постојећег права.<sup>45</sup> Октобра 1881. године, започела су правна саветовања Комисије око најважнијих нацрта као и њихових делова. У складу с тим, састављен је један интегрални Нацрт, тзв. први Нацрт, који је 27. децембра 1887. године упућен од стране председника Комисије Папе на канцелара Рајха. Садржао је 2164 параграфа.<sup>46</sup> У периоду између 1888. и 1893. год. целокупна правна струка је учествовала на Заседању немачких правника (DJT). Према детаљним извештајима, препорукама законодавног тела о појединачним питањима Нацрта, Комисија је усвојила одређене ставове. На наговор државног секретаријата (при Министарству правде Рајха), Ото фон Елшлегер (*Otto von Elschleger*) гласао је у Савезној влади за први Нацрт. Овај Нацрт био је основа за будуће законодавне радње. Током 1890. године Министарство је основало једну поткомисију Правосудног тела Рајха ради другог читања Нацрта о грађанском законнику. Она се бавила како критиком тако и лингвистиком првог Нацрта. Пар недеља пре заседања друге Комисије, поткомисија је неофицијелно преузела лингвистичку прераду и ревизију текста. Друга Комисија, која почела активности од краја 1892. године на челу са Готлибом Планком (*Gotlib Plank*), радила је на другом Нацрту не чинећи знатније промене у односу на први Нацрт. Не мењајући основне принципе, она је израдила други Нацрт састављен из пет књига.<sup>47</sup> Међутим, неколико промена ипак је дошло од

<sup>45</sup> Први нацрти и рад прве комисије: Са овим налогом прва Комисија почиње са радом под руководством тадашњег председника Врховног привредног суда Рајха *Хајнриха Едуарда Пана*, 17. септембра 1874. године. Представници науке су били проф. Бернхард Виндшајд за пандектно право, као и проф. Паул фон Рот за немачко право. Затим су, такође, били и Густав Дершид из Царског апелационог судског већа, Министарски савет Бадена – Алберт Гебхард, пруски Високи савет трибунала – Рајхолд Јохов, вутембергски директор Високог трибунала – Франц фон Кебел, пруско Судско тело – Карл Курлбаум, пруско Веће апелационог суда – Готлиб Планк, бајерски Савет министара – Готфрид фон Шмит, председник Апелационог суда Саксоније – Антон фон Вебер, чији је наследник био Виљем Регер 1888. године. Из ове групе бирано је пет чланова-редактора за сваку од пет планираних делова Законика. Ова петослојна систематизација показује поделу пандектног права: први општи део је поверен Гебхарду, облигационо право фон Кебелу, стварно право је било под вођством Јохова, породично право Планка и наследно право фон Шмита.

<sup>46</sup> Sérgio Fernandes Fortunato, "Vom römisch-gemeinen Recht zum Bürgerlichen Gesetzbuch", *op. cit.*, p. 336.

<sup>47</sup> Припрема пет књига захтевала је пет сталних чланова (специјалних референата). Прераду општег дела преузео је Гебхард, дужничко право Јакуезки, стварно право

стране Комисије за редакцију која је била подређена Нанауеру (*Nanauer*), директору Управе за правосуђе Рајха. У раду ове Комисије учествовали су сви њени представници, генерални референт Планк, као и остали референти. Њихов рад је био чисто редакцијски, тј. усаглашавање лингвистичких (језичких) диференција.<sup>48</sup> Пленум Савезног већа је 24. октобра 1895. године приредио други Нацрт и доставио га Правосудном телу. Учествовањем у заједничком раду представника земаља као и чланова друге Комисије и канцеларових комесара, текст је редигован као трећи Нацрт. Трећи Нацрт је лично упућен од стране Царског канцелара Рајхстагу. На првом читању Нацрт је прослеђен тзв. XII Рајхстаг комисији. Међутим, ни она није донела нове промене. Од 19. до 27. јуна 1896. године одржано је друго читање у Рајхстагу. Нацрт је прихваћен великом већином, али без гласова социјалдемократа. Коначно, Законик је потписао цар Виљем други 18. јануара 1896. године, да би и 24. августа исте године био публикован у Службеном листу Рајха. Законик је ступио на правну снагу 1. јануара 1900. године, као Грађански законик за цело Немачко царство (*Bürgerliches Gesetzbuch*).<sup>49</sup>

Значајан утицај на садржину Законика имале су и политичке странке, а то су пре свега биле Немачки Центар и СПД. Центар је усвојио католички принцип „одвајање стола од кревета” и путем правног института омогућио споразумни развод у случају раскида брака. Конкретно, у делу породичног права параграф 1557 НГЗ садржи наведени католички принцип, што значи да је овај принцип уведен у закон. На тај начин, као и на интервенцију Центра, формулисан је и уведен грађански брак. Али је при томе Центар нагласио (у параграфу 1566ц), да се иначе католичке обавезе не требају примењивати на НГЗ. Прописи о издржавању (параграф 1708 став 2 НГЗ) такође су донесени на иницијативу Центра и СПД-а. Центар је првобитно имао за циљ увести тзв. „хитни цивилни брак”, којим се дозвољава цивилни брак, али онда када црквено венчање није могуће.<sup>50</sup> С друге стране, није успео договор око уређења факултативног цивилног брака (што је такође предлагала и странка

---

државни секретар Управе за правосуђе Кензел, породично право и наследно право припало је члановима прве комисије и Мандри фон Регеру. Заседање друге комисије било је 1. априла 1890. до 2 фебруара 1896. Обично су се резултати објављивали седмично. Тако су се и саветодавни делови Нацрта објављивали од 1891. до 1895. године.

<sup>48</sup> Sérgio Fernandes Fortunato, op. cit., p. 338.

<sup>49</sup> Ibid., p. 338.

<sup>50</sup> “Die Entstehung des BGB im Kontext katholischer Interessenpolitik”, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Deutscher Bundestag, 2009. Интернет: <https://www.bundestag.de/resource/blob/413306/229107689382f5d8d8b8d2bed9a43668/WD-1-043-09-pdf-data.pdf>. 9.9.2021, p. 9.

Немачких конзервативаца). Центар се тада одлучио за једно нужно решење: грађански брак се коначно (садржајно) одваја од религиозног брака. Једино се на тај начин могао релативизовати нежељени обавезни брак. Ово ванредно решење било је допуштено само у случају одређених околности, и то према Закону о удружењу и према прописима Закона о браку и разводу. Према томе, развод брака је био могућ у смислу католичког принципа „раздвајања стола и кревета”, али се ипак још увек није могао очекивати стварни развод. Центар је затим затражио и искључење одређених разлога који могу бити мотив за развод брака. На тај начин је избрисан разлог „неизлечивог лудила”, док су задржани „злонамерно напуштање” и „озбиљна повреда брачне дужности”.<sup>51</sup> И друге организације такође су имале знатан утицај на садржај НГЗ.

Ако човек прати тезу Франца Виакера (*Franza Fiaker*), да је НГЗ „касно рођено дете класичног либерализма”, онда НГЗ представља традицију либерализма а као такав мора да трпи католичке критике. Иако је један од циљева „Католичког пословног удружења” било настојање да се одбрани од процеса либерализма, до критика Законика ипак није дошло.<sup>52</sup> Ситуација је заправо сасвим другачија. Наиме, Католичко пословно удружење је учествовало у стварању Трговинског закона. На пример, КПУ удружење се интензивно бавило увођењем продужења отказних рокова у корист својих службеника и на тај начин посредно утицао на садржај НГЗ. Наиме, сваки нови закон (нпр. Трговински закон) морао је бити у складу са НГЗ. Овим се (не)посредан утицај политичких организација на НГЗ показао много јачим и ширим него што се то у суштини и претпостављало. Треба поменути, међутим, и да се критике као и захтеви за изменама Закона тичу само одређених делова, а не односе се на фундаменталне основе Законика.<sup>53</sup>

## 5) ЗАКЉУЧАК

Овако изложена грађа кодификација грађанског права Француске, Аустрије и Немачке заправо нам говори о томе, колико је битно оставити фундаменталне основе законика непромењеним. Иако се реформама законика и ревизијом њиховог текста долазило до побољшања правне регулативе, ипак су се некада тумачењем старијих чланова и норми кодификације решавали суштински проблеми. На пример, данас је још увек на снази закон о пчелама према НГЗ.<sup>54</sup> Те норме се сматрају застарелим и неприлагођеним савременом

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> Ibid., p. 12.

<sup>53</sup> Ibid., p. 13.

<sup>54</sup> Thomas Darnstädt, “Von Bienenvölkern und Beschneidungen”, *Spiegel Geschichte*. 2013. <https://www.spiegel.de/geschichte/die-geschichte-des-bgb-a-951164.html>

времену. Међутим, као што Карл Фридрих Пухта у својој „Геонеологији појмова” писао о потреби прилагођавања старијих норми датом времену, тако би и данас многе старије норме могле окарактерисати савремене услове. Према томе, главни циљ сваке кодификације јесте јасноћа текста и прецизна структура грађанског система. Управо због лингвистичких недостатака, Ото фон Гирке (*Otto von Gierke*) био је велики критичар НГЗ.<sup>55</sup> Гирке је сматрао да је Законику нането много штете путем компликованих техника усмеравања, апстрактне казуистике и општег разумевања приватног права.<sup>56</sup> Међутим, иако се свакодневно закони усавршавају, ипак онај који је изграђен на добрим темељима живи вечно. С друге стране, врло је важно у овом контексту навести и један савремени пример, а то је *Европска грађанска кодификација* (ЕГК).<sup>57</sup> ЕГК би могла да буде један од елемената стабилности ЕУ. Но, то се врло тешко може остварити. Разлози који стоје на путу тог остварења су следећи: Европска кодификација је сажета у тексту који носи назив Заједнички референтни оквир (*Common Frame of Reference*); тај текст није обавезујући, не садржи дефиниције правних појмова, темељна начела и основна правила.<sup>58</sup> Међутим, правила европског приватног права могу да се донесу и на основу европских директива о заједничким правилима грађанског права. Међутим, пракса показује, да ни она нису адекватно средство за постизање овог циља. Директиве могу да покрију само одређене области, а не цело приватно право.<sup>59</sup> Неки аутори сматрају да би можда боље решење било да се прво уобличи само једна област грађанског права, као што је то нпр. облигационо право.<sup>60</sup> Такво решење би могло да се примени једино у случају прекограничних трансакција, али не и на све националне.<sup>61</sup> Члан 114/115 Уговора о основама Европске Уније (TFEU) регулише само радње унутрашњег тржишта, а не регулише област *ius persone*. То значи да многе

---

<sup>55</sup> Писао је 1889. године следеће: „Наше приватно право мора бити натопљено капима социјалистичког уља”.

<sup>56</sup> Sérgio Fernandes Fortunato, “Vom römisch-gemeinen Recht zum Bürgerlichen Gesetzbuch”, *op. cit.*, p. 336.

<sup>57</sup> 1989. године први пут је Европски Парламент поставио питање: да ли је пожељна Европска кодификација грађанског права?

<sup>58</sup> David Schmid. “(Do) We need a European Civil Code (?)”. *Annual Survey of International & Comparative Law*: Vol. 18: Iss. 1, Article 11, 2012. <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol18/iss1/11>, p. 3.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 7.



области које чине једну кодификацију немају упориште у европским прописима.<sup>62</sup> Поставља се такође и питање – може ли Европска кодификација довести до смањења транснационалних трошкова? Велике компаније би могле да носе велике трошкове, али мале и средње не. Европска комисија сматра да су већи трошкови у оном случају када се уговорне стране не могу сагласити око правних правила, па користе право треће земље. Проблем је и у томе што се не зна који су то трошкови који би могли бити смањени кодификацијом.<sup>63</sup> Следећа (као пратећа) препрека која стоји на путу Европској кодификацији јесте језик. Ако би се Европски законик превео на многе језике земаља чланица, да ли би се могло остварити исто значење правних појмова?<sup>64</sup> Рецимо, немачки Законик у параграфу 242 наводи принцип једнакости и добре вере. Добра вера се разликује у зависности од културе и културних навика и обичаја народа. Различите интерпретације би трпеле многе потешкоће.<sup>65</sup> Проблеми који још постоје су: различити правни системи појединих земаља, као што је то у случају прецедентног права. Из тога произилази немогућност укључења свих земаља у Европску кодификацију.<sup>66</sup> Затим, следећи проблем јесте улога Европског суда правде. Суд не би био довољно јак да се носи са толиком количином случајева. У том случају би Суд требало реорганизовати.<sup>67</sup> Можемо закључити и да су поједине области грађанског права, у зависности од земље, много различите једна од друге, као што су то области породичног, наследног права или привредног права.<sup>68</sup> Све ово доводи до закључка да остварити једну кодификацију грађанског права захтева мноштво правних инструмената, а нарочито њихов континуитет. Стога, покушај да се оствари једна Европска кодификација грађанског права могао би да се окарактерише и као *Сизифов труд*. Међутим, постоје аутори који сматрају да је Европска кодификација јако добро средство ради постизање већег уједињења и економске стабилности у Европској заједници. Један од њих је и Уго Матеј (*Ugo Mattei*). Он сматра како би кодификовано приватно право ЕУ значило пре свега „процес стварања економског устава за целу Европску заједницу”.<sup>69</sup> Ако би се ова идеја реализовала, то би онда значило

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 8.

<sup>63</sup> Ibid., p. 10.

<sup>64</sup> Ibid., p. 15.

<sup>65</sup> Ibid., p. 18.

<sup>66</sup> Ibid., p. 16.

<sup>67</sup> Ibid., pp. 20, 23.

<sup>68</sup> Ibid., p. 20.

<sup>69</sup> David Schmid, “(Do) We need a European Civil Code (?)”, op. cit., p. 13.

да се грађанске кодификације као што су *Code Civil*, *ABGB* и *BGB* нипошто не могу заобићи, и да би управо оне биле најважнији извори, основе и темељ једне Европске грађанске кодификације.

## 6) ИЗВОРИ

- Darnstädt, Thomas, *Von Bienenvölkern und Beschneidungen*. Spiegel Geschichte, 2013. "Die Entstehung des BGB im Kontext katholischer Interessenpolitik", Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Deutscher Bundestag, 2009. Интернет: <https://www.bundestag.de/resource/blob/413306/229107689382f5d8d8b8d2bed9a43668/WD-1-043-09-pdf-data.pdf>. 2.2.2022.
- Fortunato, Sérgio Fernandes, *Vom römisch-gemeinen Recht zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Trier: Universität Trier, 2009. Интернет: [https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009\\_4\\_199.pdf](https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2009_4_199.pdf). 12.11.2021.
- Kocher, Gernot, "Stromberger, Monika, "Von der „Glückseligkeit der Erbländer" – der Weg zu einem einheitlichen Privatrecht", *Ausstellung im Österreichischen Staatsarchiv*, 3. Juni-31. August 2011. Интернет: [file:///C:/Users/ACER/Downloads/200Jahre-buergerliches-Gesetzbuch%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/200Jahre-buergerliches-Gesetzbuch%20(1).pdf). 3.3.2022.
- Lachner, Višnja, Roškar, Jelena, „Građanske kodifikacije u Europi s posebnim osvrtom na 19. i 20. Stoljeće", у: Mutapčić, Edin (ur.), *Zbornik radova znanstvenog skupa Austrijski građanski zakonik (1811–2011)* str. 31–49, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli i Pravni fakultet Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, 2013. Интернет: <https://www.bib.irb.hr/728539>, 3.3.2022.
- Neschwara, Christian, *Über das Schicksal der ältesten Materialien zur Gesetzgebungsgeschichte des Österreichischen ABGB*. Vienna, Faculty of Law, University of Vienna, 2010. Интернет: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/08\\_promeny/Neschwara\\_Christian\\_\(3668\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/08_promeny/Neschwara_Christian_(3668).pdf), 15. 9.2021.
- Ottaway, Catherine, Harang, Georges-Louis, *Reform of the French "Civil code"*. Eurofenix, 2016.
- Schmid, David, "(Do) We need a European Civil Code (?)", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2012, Vol. 18: No. 1. Интернет: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol18/iss1/11>, 9. 8.2021.
- Водинелић, Владимир В., „Београдска цивилистика и њено европско окружење (школе и правци у првом веку српске цивилистике)", у: *Научно наслеђе Правног факултета у Београду: 1841–1941*, зборник научне конференције одржане 9. и 10. априла 1992, стр. 69.
- Водинелић, Владимир В., „Сто педест година касније: Шта је још живо у српском грађанском законнику?", у: Миодраг Јовичић (ур.), *Сто педест година од доношења српског грађанског законика (1844–1994)*, Зборник радова са научног скупа одржаног 23. и 24. маја 1994, Београд, 1996, стр. 389–390.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Међу старијим сестрама српске цивилистике три су најутицајније – немачка, француска и аустријска. Исте су биле београдским цивилистима главна изворишта инспирације. Утицале су како на овдашњу грађанскоправну догматику тако и на општетеоријске и методолошке ставове цивилиста. Код сваког од цивилиста уочљива је претежна веза са неком од водећих цивилистика: „француска веза”, „немачка веза”, „аустријска”. Немачки утицај доминира у 19. веку, а видан је код Ј. С. Поповића, Ј. Стефановића, Д. Матића, Г. Гершића, А. Ђорђевића, Л. Марковића, а аустријски код Г. Гершића и А. Ђорђевића. Француски утицај доћи ће до изражаја касније и преовлађавати у 20. веку, а у првом плану је код Г. Гершића, (у доцнијој фази), Ж. Перића, Ж. Спасојевића, Б. С. Марковића. Српски грађански законик није уродио типичном пратећом појавом кодификовања. Наиме, није загосподарила централна идеја егзегетске школе, и са њом осиромашена правна наука сведена на једноставне премисе, незаинтересована за историју и филозофска промишљања, а није уследило ни затварање у сопствене духовне границе и самоизолација спрам иностране правне мисли.<sup>70</sup> Српски грађански законик је сачињен по угледу на аустријски, а касније и на француски *Code Civil*. Његов творац је био Јован Хаџић, а донесен је 1844. године. Када би Јован Хаџић којим чудом васкрсао, заинтересован за судбину својег дела, прво би упитао данашњег правника: „Говорите ли егзегеовски?”. Јер, све је право језиком увезано: ван језика правни појмови немају егзистанције, него постоје само кроз њега. Одговор данашњег правника морао би гласити: „Углавном не говорим тим правничким језиком, а већим делом га не бих ни разумео да није контекста, употребљених синонима или латинских еквивалената”. Јер СГЗ-ова „посебна” права и обавезе (параг. 2) постала су у међувремену приватна права и обавезе, „правица” (параг. 2, 6, 8) – право, „основе правице” (параг. 8, 10) – правна начела, „господар” и „баштиник” (параг. 211 и д, 938) преобратили су се у власника покретне и власника непокретне ствари, „право баштинско” и „баштина” (параг. 197, 2011, 212, 213, 670) – у својину непокретности, „убаштињење” (параг. 326) – у укњижење, „баштинска” залога (параг. 326) – у хипотеку, „нарушитељ права” (параг. 16) – у повредиоца, „придодатак” (параг. 186, 188) – у прираштај, „следства” (параг. 62, 301, 889) – у правне последице, „правична” и „тврда” државина (параг. 200) – сада је законита државина, „бесавестан” (параг. 203, 205) држалац – сада је непоштен, несавестан, „оптужени” (параг. 221) – сада је тужени, „законим начином” стечено (параг. 88, 225, 285) – сад

<sup>70</sup> Владимир В. Водинелић, „Београдска цивилистика и њено европско окружење (школе и правци у првом веку српске цивилистике”, у: *Научно наслеђе Правног факултета у Београду: 1841–1941*, зборник научне конференције одржане 9. и 10. априла 1992, стр. 69.

је пуноважно, „кирација” (параг. 683 и д.) – закупац, а „крија” односно „аренда” (параг. 693) – сада је закуп, „безбрачни родитељ” (параг. 132) – ванбрачни, „прибелешка” (параг. 309) – предбелешка, „поверитељ” (параг. 868, 872, 889) – сада је поверилац, „ствар” (параг. 182, 184, 190, 538, 544) – престала је бити и ствар и чиница и право, и само је то право, „лихва” (параг. 601, 602, 654) – камата, „промена” (параг. 632) – трампа, „стециште” (параг. 755, 764, 830) – стечај, „имање” (параг. 725, 759, 800) – сада је имовина.<sup>71</sup> Проф. Водинелић сматра да Српски грађански законик садржи: поједина решења која пре могу да се бране но нека важећа, поједина решења која ваљано могу да попуне правне празнине важећег права, и поједина решења која корисно могу да послуже при примени важећег права.<sup>72</sup> Према наведеном можемо уочити да се Српски грађански законик ослања како на Грађанске законике Аустрије и Француске тако и Немачке, и то не само у систематском или методолошком смислу, него СГЗ осликава и све оне школе које су пратиле развој европских кодификација (као што су аустријска и француска егзегеза са идејама законског позитивизма, јуснатуралистичка традиција, немачка историјска правна школа (Савињи), у крилу пандетистике однегована је појмовна јурисприденција (Пухта), касније настаје и интересна јуриспруденција итд.). Европске кодификације су имале снажан утицај на СГЗ, а такав историјски континуитет требало би неговати и даље. С обзиром на то да се прилагођавањем права једне државе са другим државама постиже јака сарадња и међусобна повезаност, тај пут не би требало прекидати. С друге стране, оно што чини саму срж српског грађанског права такође не би требало занемарити или преобликовати, јер увођењем страних појмова и туђица у српско право ми заправо губимо већ постојећа решења, која могу да дају одговоре на различите облике нових изазова и процеса хармонизације домаћег права са правом ЕУ.

---

<sup>71</sup> Владимир В. Водинелић, „Сто педест година касније: Шта је још живо у српском грађанском закону?” у: Миодраг Јовичић (ур.), *Сто педест година од доношења српског грађанског законика (1844–1994)*, Зборник радова са научног скупа одржаног 23. и 24. маја 1994, Београд, 1996, стр. 389–390.

<sup>72</sup> *Ibid.*, стр. 396.

## **OVERVIEW OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN CODIFICATION OF CIVIL LAW**

*Summary:* In her work, the author examines the significance and historical creation of major European codifications of civil law, which influenced the development of civil law systems in many countries of the world with their examples. Using legal methodology, especially historical, dogmatic, normative and comparative methods, the author tried to provide adequate explanations of various theoretical and practical approaches in the development and codification of European civil law in order to shed light on the functional relationships between the civil law systems of European countries which are integral parts of one European civil codifications “in the making“. With this approach, the author was able to point out the relationships that exist between national civil law systems and the law of the European Union (EU), for which the inherent principle of the primacy of legal acquis (*Acquis Communautaire*) applies. Trying to crystallize the legal approaches and concepts adopted in different EU member states, the author provided meaningful explanations about the position of the Serbian Civil Code (SZG) in relation to the civil law systems of some European countries.

*Keywords:* Private law, Civil codification, European codification, SGZ.

УДК: 328.184:061.1EU

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 45-56

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 8. 2022. године

Рад одобрен 28. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.3](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.3)

## ИНТЕРЕСНЕ ГРУПЕ И ЛОБИРАЊЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан НЕШКОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* У раду се анализира концепт интересних лобистичких група, њихово појмовно одређење, начини деловања и односи са другим субјектима. Аутор указује на везе које постоје између интересних група унутар институција Европске уније (ЕУ) и Републике Србије, а које персонификују односе моћи. Деловање интересних група углавном зависи од њихове организованости, материјалних капацитета и циљева које те групе желе да остваре, односно од интереса и моћи лица за чије интересе лобирају и чије интересе заступају. Предности деловања интересних група произилазе из чињенице да се одређене делатности могу брже и ефикасније реализовати кроз њихово лобирање. Лобирање је организована и комплексна активност која је конципирана ради реализације интереса појединаца и држава. То је политичка и комуникацијска област која по правилу изазива бројне расправе и дебате. Лобирање у многим земљама још увек има негативне конотације, нарочито због скромног законодавства. Лобирање је, пре свега, изузетна вештина, а потом и савремена научна област. Интересне групе и професионалне лобистичке организације делују у државним институцијама држава чланица и држава кандидата за приступање ЕУ (укључујући и институције Републике Србије), у оквиру самих институција ЕУ, као и у оквиру институција других међународних организација. У раду се анализира начин

<sup>1</sup> 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](mailto:slobneskovic@gmail.com)

деловања интересних лобистичких група у главним телима ЕУ – Европској комисији, Европском парламенту и Савету.

*Кључне речи:* Лобирање, интересне групе, циљеви, деловање, законодавство, ЕУ, Србија.

## 1) УВОД

Деловање интересних лобистичких група припада домену најатрактивнијих и најконтроверзнијих делатности националних и међународних субјеката на глобалном и националном плану. Интересне лобистичке групе представљају важан чинилац ефикасног функционисања целокупног друштвено-политичког система држава, па и саме ЕУ. Проучавање интересних група значајно је с позиције сагледавања функционисања (или нефункционисања) политичких институција, дистрибуције моћи и вршења политичког утицаја. У актуелном академском дискурсу појам интересних група није етаблиран, односно нису научно формулисане термилошке разлике између формалних и неформалних група, покрета и организација. Интересне групе разликују се по више критеријума. Тако постоје формалне и неформалне интересне групе према ресурсима које поседују, врстама стратегија и тактика које имплементирају и ефектима које постижу. Лобирање представља један од видова комуникације у којем се настоји наметнути своје мишљење или бар утицати на мишљење других, за питања која су битна одређеној интересној групи. Поступак лобирања многи, не само мање информисани, везују за незаконите радње као што су мито и други облици корупције. Савремене методе и поступци лобирања подразумевају ангажовање посебно обучених, професионалних лица и организација. Лобирање се спроводи уз употребу значајних финансијских средстава, што је регулисано законима и другим нормативним актима држава. Овај феномен није заобишао ни Србију, и лобирање је присутно у Србији већ дужи временски период са различитим политичким и економским реперкусијама. Ваља још уочити да је лобирање у ЕУ постао легалан и легитиман начин за остваривање постављених циљева и интереса, при чему је Брисел стециште највећег броја лобиста у свету. Србија је на овом плану донела Закон 2018. године, у оквиру сета антикоруптивних прописа у борби против политичке корупције. У савременом друштву лобирање представља својеврсну уметност у реализацији пројектованих задатака, кроз различите технике заговарања које се користе најчешће у политици и законодавству. Интересне групе, синдикати, невладине организације, а последњих година можда и најчешће – мултинационалне компаније, користе лобистичке технике како би спровеле доношење неког решења или закона који одговара њиховим циљевима. У предметном раду феномен интересних група и лобирање разматра се као легална активност.

## 2) СПЕЦИФИЧНОСТИ ДЕЛОВАЊА ИНТЕРЕСНИХ ГРУПА У ЕУ

Након изласка Уједињеног Краљевства из ЕУ ову организацију чини 27 држава чланица, са 24 званична језика, 754 посланика у Парламенту, 24 генералне дирекције, те приближно 50.000 службеника и око 20.000 лобиста.<sup>2</sup> У оквиру ЕУ лобирање добија све више на значају због проширења надлежности европских институција и отворености европских званичника према интересним групама. Интересне лобистичке групе унутар ЕУ разврстане су на:

- Европска удружења (нпр. Удружење петрохемијских произвођача Европе);
- Национална удружења (нпр. Конфедерација британске индустрије);
- Појединачна предузећа;
- Консултантске лобистичке фирме;
- Јавне огране власти;
- *Ad hoc* коалиције по појединим питањима, и
- Стручне организације.

Интересне групе унутар ЕУ настоје да се изборе за остваривање својих идеја и интереса, без обзира да ли се ради о пословним или непословним интересима. Утицај интересних група углавном је условљен ресурсима са којима располажу, било да се ради о информацијама, економској моћи, статусу, утицају на примене регулативе и др. Моћне и велике организације по неком правилу увек располажу са најсвежијим информацијама, имају довољно чланова за приступ свим центрима утицаја. То не значи да само велике организације имају утицај, јер и мале организације које су добро организоване имају могућност да располажу утицајем. Међутим, колики је конкретно утицај појединих интересних и лобистичких група, тешко је егзактно утврдити. Интересне групе унутар ЕУ врше утицај на Комисију, Савет и Европски парламент.<sup>3</sup>

*Европска комисија* је институција која врши право иницијативе, односно представља прву адресу ако се неко питање поставља на дневни ред. Комисија додељује нацрт акта генералној дирекцији која даје одељењу задатак да га напише.<sup>4</sup> У овој фази предлагања Комисија је владар игре, чланице су мало присутне и Парламент такође. Ово је врло добро познато

---

<sup>2</sup> Мара Ковачевић, Деловање организованог интереса у Европској унији: актери и процеси у игри на два нивоа, *Годишњак*, ФПН, Београд, 2010, стр. 330.

<sup>3</sup> *Ibid.*, стр. 332.

<sup>4</sup> Slobodan Nešković, *Methods and Procedures of Lobbying in the Economic Development of Countries*, ЕМоNT 2016, SaTCIP, Vrnjačka Banja, 2017, p. 29.



интересним групама и лобистима, тако да се њихово деловање усмерава управо у овој фази. Међусекторско консултовање значајно је јер се дирекције не либе да интервенишу, а важне су и дискусије у кабинетима и састанак шефова кабинета једном недељно. Са повећањем интересних група, повећава се и број форума које одржава Комисија, на којима ове групе износе своје ставове. Неки оспоравају састанке Комисије са интересним групама, односно информације које добијају на тим састанцима морају бити строго проверене, јер интересне групе могу пласирањем погрешних информација довести до штетних последица.

*Савет* има моћ у институционалном систему ЕУ, односно чини фазу усвајања, најчешће са одлучивањем. На овом нивоу све је транспарентно и јавно доступно. На њега се виши посредан утицај преко националних влада. Земља која је председавајућа је од интереса, али на које ће владе да се утиче зависи од питања о којима се расправља. Националне компаније и национална удружења остварују утицај посредством националних група и канала за комуникацију.

*Европски парламент* се сматра најслабијом кариком у тријалозима. Парламент је најмање технички „поткован” у односу на Комисију и Савет. Он је природни савезник група које се залажу за заштиту животне средине, потрошачка и људска права. Порастом овлашћења Европског парламента повећавало се и његово учешће у одлучивању, а његова атрактивност је временом расла и код интересних група. Више посланика Парламента је јавно изјавило да се бар једном месечно састаје са представницима интересних група, а подаци кажу да има и годишњих пропусница које за лобисте издаје Парламент. Парламенту је од користи сваки вид ресурса које може употребити за изношење предлога Комисији, и то не само стручне информације, већ и потребе и ставови релевантних актера на европском и националном нивоу. То се све чини у сврху спречавања усвајања регулатива које би биле лоше прихваћене.<sup>5</sup>

### **3) ЛОБИРАЊЕ И ИНТЕРЕСНЕ ГРУПЕ**

Термин лобирање води порекло од латинске речи *labium*, што значи „предворје”. У старом Риму обично се „предворје” повезивало са политичком расправом која се водила незванчно, иза кулиса „у предворју” Сената.<sup>6</sup> У

<sup>5</sup> Mancur Olson, *Logika kolektivnog delovanja*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2009, str. 21.

<sup>6</sup> Лобирањем су се бавили још у античко доба, у време Цицерона и Демостена. На Персијском двору, па ни у хеленизму, лобирање није било непознато. За време Отоманског царства лобирање је било везано за мито. Нови век је донео право грађанства и право на одбрану сопствених политичких интереса. У Уједињеном

савременом условима термин се везује за енглеску реч *lobby*, која значи велику просторију отворену за јавност, посебно за сусрете парламентарца и других лица.<sup>7</sup> У политичком контексту лобирање значи убеђивање или заступање интереса. То је чин законитог покушаја да се утиче на поступке, политике или одлуке владиних званичника, најчешће законодаваца или чланова регулаторних агенција. Лобирање обично укључује директан контакт лицем у лице, који обављају појединци, удружења и организоване групе, укључујући појединце у приватном сектору, корпорације, колеге законодавца или владиних званичника, или групе за заступање (интересне групе). Лобисти могу бити међу бирачким јединицама законодавца, што значи гласач или блок бирача унутар изборног округа; могу се бавити лобирањем као бизнисом. Професионални лобисти су људи чије пословање покушава да утиче на законе, прописе или друге владине одлуке, акције или политике у име групе или појединца који их ангажује. Појединци и непрофитне организације такође могу лобирати као чин волонтирања или као мали део свог нормалног посла. Владе често дефинишу и регулишу организовано групно лобирање које је постало утицајно. Из наведеног следи да је најзначајнији инструмент лобиста успостављање и одржавање личних односа са утицајним људима на политичкој сцени и у владајућој номенклатури, односно сарадња са групама које заступају сличне интересе. Теоретичар Манкур Олсон (*Mancur Olson*), анализира понашање појединаца у интересној групи и указује да је ирационално, нелогично да неко улаже своје ресурсе тежећи само јавном добру из чијег коришћења нико није искључен, ако они као појединци од тога немају користи. У том случају, они ће одбити да снесу трошкове или ће прибећи моделу “слободних јахача” (*free riders*), односно једни ће да се шверцују на рачун других. То је полазна основа теорије рационалног избора да деловање у групи одређује рачуница трошкова који се уложе и остварене користи.<sup>8</sup>

Америчка традиција лобирања, као најутицајнија у савременом добу, потиче из 19. века. Везује се за председника Гранта и његов обичај да не конзумира дуван у Белој кући, што је омогућавало лобистима да у току паузе

---

Краљевству и САД лобисти имају значајан утицај у сектору пољопривреде, банкарству и железници. У савременом добу у земљама западне демократије јача утицај на посланике. Период између два светска рата доноси појаву синдиката и покрета који постају нови партнери државе. На европском тлу јача лобистички покрет усмерен ка институцијама. Видети: Slobodan Nešković, *op. cit.*, p. 32.

<sup>7</sup> Правна енциклопедија објашњава да лобирање значи „организацију или друштвену скупину коју образују лица која нису чланови законодавног тела с циљем да утичу на рад законодавца”. Видети: Besim Spahić, *Osnove lobiranja*, FPN, Sarajevo, 2006, str. 3.

<sup>8</sup> Славиша Орловић, „Интересне групе”, *Политикологија*, Универзитет „Унион – Никола Тесла”, Београд 2017, стр. 17.

у холу оближњег хотела буду у контакту са председником. Покушаји лобирања углавном се одвијају кроз приватне разговоре са заступницима у јавним телима када се на њих врши утицај без присуства јавности. Лобирање је у Америци јасно регулисано законом на федералном нивоу. То су чланови о транспарентности лобија и регистрацији страних агената који лобисте представља као стране старешине. Сједињене Америчке Државе прихватиле су лобирање као нешто легално, што је тек касније прихваћено у земљама чланицама ЕУ.<sup>9</sup> Према Данијелу Гегану (*Daniel Gegan*), лобирање је прошло кроз неколико фаза:

- Оснивање (1957–1970), названо лобирање спајања када се код шест земаља јавила идеја за повезивање Европе кроз три начела: заједничку пољопривредну политику, оснивање царинске уније и укидање унутрашњих царинских стопа;
- Период осеке (1970–1987), дипломатско лобирање, период мрачних година када се лобирање поверава дипломатама који су углавном били стационарани у Паризу одакле су остваривали контакт са Бриселом, Женевом и Римом;
- Период јединственог тржишта (1988–2005), тј. стратешко лобирање везује се за развој развијене технике лобирања. Технике су и данас у оптицају, а утицај техничких аргумената прочитан је кроз оснивање глобалне мреже када је Европски парламент постао најважнији елемент лобирања. То је резултирало појавом великог броја лобиста, што је изазвало промену система јер се изгубио кредибилитет;
- Период 30 европских нација (2006–до данас), трансверзално лобирање које треба да се усаврши како би се боље функционисало у складу са захтевима и могућностима елемената који га чине, а да би у будућности канали у Бриселу требали да буду окренути лобирању истомишљеника, а не противника.<sup>10</sup>

Лобисти, генерално, располажу различитим техникама и алатима како би остварили свој циљ и пренели поруку. Коју ће методу изабрати зависи од циљне групе којој се обраћају. Разликују се директни и индиректни алати лобирања. За успешну методу често је потребно познавање великог броја моћних и утицајних људи, као и баратање ексклузивним информацијама. Информације које мора познавати лобиста су најчешће о подацима који описују процедуру, организацију, учеснике, догађаје који се односе на сектор

<sup>9</sup> У нашој земљи, све донедавно, ова се активност повезивала за нешто деструктивно и везано за корупцију. У новијем периоду лобирање стиче легитимитет и за остваривање његове делатности држава планира одговарајућа средства и регулише поступке како би се усагласила са међународним стандардима.

<sup>10</sup> Danijel Gegan, *Evropsko lobiranje*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2013, str. 17.

или предмет. За лобисту је битно да изабере потез којим ће напредовати, односно да избегне потез којим губи. У том смислу потребно је одредити тежину у одлучивању једних у односу на друге. Методе индиректног лобирања су чешћа појава и то су: усмена излагања на која има пресудан моменат први састанак на коме се мора бити јасан и свеобухватан. Мора се поседовати права информација и доказни материјал, и предвидети питања која ће бити постављена. Састанци од којих је опет најтежи први после кога је све једноставније, не постоји усмени поправни тако да лобиста мора бити потпуно припремљен; успех код саговорника оствариће ако се понаша као на пословном састанку који се одвија мирно и љубазно. Такође, приватној преписци се мора посветити посебна пажња без обзира што се ради о приватним писмима итд. Писмене и усмене методе користе се при позивању доносиоца јавних одлука и разматрању проблема уз више личности, посредника посланика, партнера удружења лобиста, комитета за подршку и других интересних група. У том смислу могуће је и оснивање фондација за инострану подршку које своје иницијативе преносе институцијама, те коришћење методе „тројанског коња” којом се интересне групе представљају на приличан начин сакривајући реалне мотиве свога наступа. У новијој пракси приметна је употреба тзв. *spina*, који представља посебну методу повољног представљања неког догађаја или чињенице за вас, и неповољног представљања за ваше политичке противнике. Особе које користе *spin* називају се *спин докторима*. Њихов настанак се везује за праксу САД у време кампање Била Клинтона (*Bill Clinton*) и Џорџа Буша (*George Bush*), док се на тлу Европе њихов настанак повезује са праксом присутном у Великој Британији у време владе Тонија Блера (*Tony Blair*). У Америци је лобирање дефинисано Законом о порезима, по коме се разликују две врсте лобирања: директно лобирање – које је непосредан утицај на законодавну власт, и лобирање из корена (*grassroots*) – које подразумева посредан утицај на законодавство кроз мобилизацију јавног мњења и охрабрење грађана да утичу на своје представнике у Конгресу да гласају за одређене законе.

Конечно, ваља уочити да лобирање подразумева и избегавање података који нису тачни и поуздани. Лобирање подразумева и непомињање општег интереса и принципа и неизношење превише аргумената и података о институцијама које се заступају. Најубедљивије лобирање одвија се кроз одмерену аргументацију без преувеличавања. Ако је реч о веродостојности, потребно је да у поступку лобирања буде изнето чињенично стање које одговара реалности. Лобирање не захтева да се да сви подаци одмах или уопште открију. Кроз лобистички поступак примењују се писмене и усмене форме комуникације које се међусобно допуњују. Коришћење лобистичких метода утврђује се истраживањем и коришћењем добијених информација. Генерално узевши, мете лобиста могу се посматрати као:

- *Шампиони* – који преставају неуморне браниоце интереса групе, лобирају своје колеге и служе као изасланици за одређене предмете. За њихово лобирање потребне су им информације;
- *Савезници* – као група законодаваца који дају подршку. Потребно им је мало више убеђивања да би се изборили за одређене предмете;
- *Заштитна ограда* – као законодавци који би потенцијално могли да подрже обе стране и представљају најчешће мете лобиста;
- *Доброћудни противници* – који су најчешће опозициони законодавци. Главни циљ је спречавање да буду активни, и
- *Тврдокорни противници* – који представљају вође интересних група које треба изоловати.<sup>11</sup>

#### 4) ЛОБИРАЊЕ У СРБИЈИ

Пратећи савремене трендове Република Србија је 2018. године донела Закон о лобирању, који је ступио на снагу средином 2019. године.<sup>12</sup> Непосредни циљ био је имплементација националних стратешких докумената у сфери антикорупцијских прописа, нарочито област – политичке корупције. Законом о лобирању предвиђено је да носиоци послова подносе Агенцији за борбу против корупције извештаје о спроведеним лобистичким активностима. У држави је поводом функционисања друштва лобиста 2009. године спроведено истраживање у широј јавности о самом лобирању. На овом истраживању дошло се до података да је корупција од асоцијација за лобирање на трећем месту после политике и убеђивања. Такође, верује се да су лобисти политичари иако су те две функције апсолутно неспојиве.<sup>13</sup>

На територији наше земље већ седам година ради Друштво лобиста Србије, које око себе окупља особе које се баве лобирањем или желе да закораче у воде лобиста. Ово друштво се бави побољшањем статуса лобиста у друштву које је још увек оптерећено схватањем да је лобистичка делатност неморална и неетична. Ружна слика о лобистима полако је почела да се поправља последњих година.

Друштво лобиста Србије има пет циљева:

- Спречавање корупције као незаконитог деловања у поступку доношења одлука;

<sup>11</sup> Danijel Gegan, *Ibid.*, str. 105.

<sup>12</sup> „Закон о лобирању”, *Службени гласник Републике Србије* (87/18; 86/19).

<sup>13</sup> Слободан Нешковић, *Дипломатска комуникаологија и реторика у савременој међународној констелацији*, ЦЕСНА Б, Београд, 2016, стр. 30.

- Усаглашавање домаћих прописа са европским законодавством;
- Размена мисли путем дискусија, предавања и публикација;
- Промовисање професије лобиста и,
- Развијање праксе високих стандарда, као и личног и професионалног понашања међу лобистима.

Што се тиче активности српских лобиста у свету та активност није занемарљива, посебно на плану политичког лобирања у САД.<sup>14</sup> Почетак 21. века и промене у политици наше земље донеле су ангажовање фирми у Вашингтону, с циљем да се старају о заштити српских интереса у свету.<sup>15</sup> Лобирање које се тренутно врши у Бриселу и Вашингтону, поред агенција које су ангажоване за тај посао, врше и наше дипломате.<sup>16</sup> Велики пројекат лобирања извршен је када је UNESCO разматрао пријем Косова у своју организацију. Тада су се морале ангажовати значајне лобистичке групе како би убедиле земље које су већ признале Косово као независну државу да такав потез није добар за заштиту светске културне баштине на Косову и Метохији. Лобирање се вршило на два фронта и резултирало је успехом Србије. Коначно, Србији је лобирање потребно за оптималније спољнополитичко позиционирање у свету. Са професионално и добро обученим лобистима Србија би имала могућност да оствари већи степен заштите својих интереса у светској политици и на међународном плану уопште.

---

<sup>14</sup> У периоду Југославије, лобирање у САД вршиле су бивше дипломате и амбасадори који су боравили у Америци. Током деведесетих година прошлог века, српско руководство је сматрало да лобирање није потребно у пропагирању исправне српске политике. Због тог става дошло је до унутрашњег политичког раскола у српској политици, а САД су усмериле своју пажњу ка Словенији и Хрватској.

<sup>15</sup> Професионално ангажовање лобиста у Србији почиње у моментима демократских промена 2000. године, када је за услуге лобирања ангажован бивши канадски премијер Брајан Малурни (*Brian Malurney*). Међутим, то лобирање није имало позитивних ефеката из разлога што тај лобиста није имао америчко држављанство, нити је представљао неког из америчке администрације ко би био лице од утицаја у Конгресу или Сенату. За време владе Бориса Тадића била је ангажована агенција Јувала Рабина (*Yuval Rabin*), који је имао везе међу утицајним јеврејским лобијем у Америци. Резултат овога може бити и одлука власника CNN телевизије да после сусрета са Тадићем, 2004. године, одлучи да промени слику о нашој земљи. Што се тиче правне стране ангажовања лобистичких кућа, са њима се закључују посебни уговори о лобирању. Уговори су код нас класификовани као тајни, међутим у САД ови уговори морају бити јавно регистровани са свим значајним подацима о предмету уговора.

<sup>16</sup> Душко Димитријевић, Ненад Васић, „Лобирање у преговорима о приступању Европској унији”, *Европско законодавство*, 2016, vol. 13, бр. 56–57, стр. 9–20; Балша Кашћелан, Душан Крсмановић, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике, Београд, 2012.

Што се тиче лобирања на унутрашњем плану, у оквиру јавних институција и корпорација, јавна је тајна да је лобирање најјаче у фармацеутској и дуванској индустрији и на тржишту уџбеника. Као посебно јак и често апострофиран помиње се и увознички лоби, али и лоби везан за трговину струјом и енергентима. Познаваоци прилика кажу да су све јачи лобисти и међу удружењима за заштиту животиња, ЛГБТ групама, као и еколошким удружењима. Сваки озбиљнији бизнисмен у Србији данас ангажује лобистичку кућу у којој хоће да развија посао или са којом тргује. Следи да „уколико се лобирање буде спроводило јавно и ако се предвиди једнака могућност приступа професионалних лобиста ка доносиоцима јавних одлука, то би могло имати за крајњу последицу и побољшање квалитета читавог законодавног процеса”.<sup>17</sup>

## 5) ИЗВОРИ

Димитријевић, Душко, Васић, Ненад, „Лобирање у преговорима о приступању Европској унији”, *Европско законодавство*, 2016, vol. 13, бр. 56–57, стр. 9–20.

Геган, Данијел, *Европско лобирање*, Завод за уџбенике, Београд, 2013.

Кашћелан, Балша, Крсмановић, Душан, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике, Београд, 2012.

Ковачевић, Мара, „Деловање организованог интереса у ЕУ: актери и процеси у игри на два нивоа”, *Годишњак*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Hague, Rod, Harop, Martin, *Uporedna vladavina i politika*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

Nešković, Slobodan, *Business Communication and Information Security – Case Study*, Novi Sad: College of Technical Science, 2016.

Нешковић, Слободан, *Дипломатска комуникологија и реторика у савременој међународној констелацији*, ЦЕСНА Б, Београд, 2016.

Nešković, Slobodan, *Modern technologies in The Context of International Economic Warfare*, EMoNT 2014, SaTCIP, Vrnjačka Banja, 2017.

Nešković, Slobodan, *Methods and Procedures of Lobbying in the Economic Development of Countries*, EMoNT 2016, SaTCIP, Vrnjačka Banja, 2016.

Нешковић, Слободан, *Институционално позиционирање ЕУ, Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.

---

<sup>17</sup> Ирена Петерлин, „Значај лобирања у Европској унији”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2006, стр. 247; Слободан Нешковић, *Институционално позиционирање ЕУ, Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.

Olson, Mancur, *Logika kolektivnog delovanja*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2009.

Орловић, Славиша, „Интересне групе”, *Политикологија*, Универзитет “Унион – Никола Тесла”, Београд, 2017.

Петерлин, Ирена, „Значај лобирања у ЕУ”, *Анали правног факултета у Београду*, 2006.

Spahić, Besim, *Osnove lobiranja*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У Србији делују интересне групе које перманентно раде на остваривању пројектованих циљева. Есенцијалну улогу имају лобистичке групе кроз које се испољава моћ појединаца и група из сфере бизниса и политике. Објективни индикатори указују да моћни појединци и групе најбоље и најлакше реализују своје интересе преко политичких партија на власти. Регулаторне агенције, при томе, функционишу путем концепција моћних актера, уз прикривену власт конкретних приватних претензија. Овде се мора уважавати утицај традиције и политичке културе која доминира у Србији, што се идентификује већинским очекивањима да држава обезбеђује ресурсе у одређеним сферама, уместо личног организовања, удруживања и предузетничког деловања. Државне установе у Србији требало би да поседују инструменте за омогућавање равнотеже моћи између супротстављених интересних група. Иако је у поступак лобирања укључен већи број интересних група и појединаца, почев од припадника дипломатског кора, до представника међународних корпорација, транснационалних компанија и страних инвеститора, лобирање не може бити ефективно ако нема значајну политичку подршку. То уосталом показује лобирање у оквиру институција ЕУ, где се утицај интересних група подудара са политичким процесима националних заједница. Легализацијом лобирања у Србији, коначно су дефинисани приоритети у области спречавања различитих облика политичке корупције. Бројне аномалије, које су се испољиле у његовој примени, говоре у прилог хитном усклађивању домаћег законодавства са европским и међународним правним стандардима. За Србију би било од превасходне важности даља професионализација ове делатности, и уобличавање чврстог правног оквира који би омогућио заштиту виталних националних интереса и остварење демократски уређеног друштва.



## **INTEREST GROUPS AND LOBBYING IN THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The paper analyzes the concept of interest lobbying groups, their conceptual definition, ways of acting and relations with other entities. The author points to the connections that exist between interest groups within the institutions of the European Union (EU) and the Republic of Serbia, which personify power relations. The action of interest groups mainly depends on their organization, material capacities and goals that these groups want to achieve, that is, on the interests and power of the persons whose interests they lobby for and whose interests they represent. The advantages of interest groups' activities stem from the fact that certain activities can be implemented faster and more efficiently through their lobbying. Lobbying is an organized and complex activity designed to realize the interests of individuals and states. It is a political and communication area that, as a rule, causes numerous discussions and debates. Lobbying still has negative connotations in many countries, especially due to modest legislation. Lobbying is first of all an exceptional skill, and then a modern scientific field. Interest groups and professional lobbying organizations operate in the state institutions of member states and candidate states for EU accession (including the institutions of the Republic of Serbia), within the EU institutions themselves, as well as within the institutions of other international organizations. The paper analyzes the way interest lobby groups operate in the main bodies of the EU - the European Commission, the European Parliament and the Council.

*Keywords:* Lobbying, interest groups, goals, action, legislation, EU, Serbia.

УДК: 341.217(4-672EU:497)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 57-76  
Изворни научни рад  
Рад примљен 12. 8. 2022. године  
Рад одобрен 28. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.4)

## НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА ЕУ – КЛАСТЕР 4 И КРЕДИБИЛНОСТ ДАЉЕГ УСЛОВЉАВАЊА

*Ивана МИЛИЋЕВИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Упркос интензивном присуству Европске уније (ЕУ) у региону Западног Балкана од почетка деведесетих година и примени политике проширења, која важи за најуспешнији механизам њене спољне политике, процес интеграције ових држава тече изузетно споро. Не занемарујући вишеструке слабости западнобалканских држава, које несумњиво ограничавају њихове капацитете за спровођење реформи, у раду се посебна пажња посвећује анализи политике условљавања коју ЕУ примењује међу државама овог региона, како би се објаснио неуспех њене трансформативне моћи. Ослањајући се на теоријски модел спољних подстицаја аутора Шимелфенига и Седелмајера, рад анализира проблем не кредибилног условљавања од стране ЕУ, присутног у условима замора од проширења и измењене улоге ЕУ у региону, одређене постојањем дилеме „стабилност – демократија”. У том контексту, усвајање нове методологије преговора о приступању имало је за циљ превазилажења постојећих проблема кроз ревитализацију политике проширења, а отварање Кластера 4 у преговорима са Републиком Србијом први је случај њене примене. Основна хипотеза у раду је да у условима замора од проширења ЕУ и измењених геополитичких околности, отварање Кластера 4 представља, пре свега, подстрек за Србију да остане на европском путу. С друге стране, из визуре ЕУ, отварање овог Кластера треба да посведочи о успеху нове, ревидиране методологије. На тим основама ауторка указује на ограничене домете нове методологије преговора, и потенцијалне импликације даље праксе не кредибилног

---

<sup>1</sup> Факултет политичких наука Универзитета у Београд.  
E-mail: [ivana99milicevic@gmail.com](mailto:ivana99milicevic@gmail.com)

условљавања држава Западног Балкана. У раду је коришћена научна метода анализа садржаја релевантних правних и политичких извора.

*Кључне речи:* ЕУ, Западни Балкан, Србија, политика проширења, нова методологија преговора, Кластер 4.

## 1) УВОД

Више од двадесет година након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, државе Западног Балкана још увек изразито споро напредују на путу ка чланству у ЕУ. Србија и Црна Гора, као државе кандидати, не остварују значајан напредак без обзира на отворена поглавља, док Северна Македонија и Албанија наилазе на озбиљне препреке када је реч о отпочињању преговора о чланству. Део одговорности свакако лежи на овим државама, које су често споре и недоследне у спровођењу реформи. Међутим, упркос одређеним реформама подржаним од стране ЕУ, на Западном Балкану је последњих година приметно јачање ауторитарних тенденција. На том трагу треба поставити питање – зашто успех трансформативне моћи Уније, остварен у државама Централне и Источне Европе, у овом региону изостаје?

Нема сумње, други део одговорности јесте на самој Унији, која се већ дуже време налази у стању „замора од проширења“ (*enlargement fatigue*). Дилема – да ли Унија има капацитета, али и воље за даље ширење – појављује се након неуспеха референдума о Уговору о Уставу ЕУ, да би постала једно од централних питања након приступања Бугарске и Румуније 2007. године. Измењене геополитичке околности и кризе које су потресале ЕУ не само да су питање проширења стављале у други план, већ су и утицале на јачање негативног дискурса о овом процесу, често износећи нове захтеве у већ довољно компликован сет услова за приступање. Повратно, то је утицало на настанак „замора од приступања“ међу државама Западног Балкана, што је додатно проузроковало да сва три кључна актера – ЕУ, њене државе чланице и државе кандидати – показују резервисаност према даљем проширењу.<sup>2</sup>

Теоријски модел спољних подстицаја Франка Шимелфенига (*Frank Schimmelfennig*) и Урлиха Седелмајера (*Ulrich Sedelmeier*), развијен за анализу политике условљавања примењене у интеграцији земаља Централне и Источне Европе, везује успех ове политике за неколико фактора, и то: одређеност услова, обим и брзина користи коју трећа земља добија, кредибилитет претњи и обећања и обим трошкова прихватања услова по трећу земљу.<sup>3</sup> Ослањајући се на овај теоријски модел у раду ће се, кроз кратак историјски осврт, неуспех политике проширења на Западном Балкану

<sup>2</sup> Тања Мишчевић, „Савремени изазови политике проширења ЕУ на Западни Балкан“, *Политичка мисао* 2016, vol. 53, бр. 2, стр. 133–155.

анализирати првенствено кроз призму ниске кредибилности условљавања од стране ЕУ, што је од самог почетка процеса интеграције узроковано недовољно јасним условима и недовољно брзим и адекватним награђивањем држава у процесу приступања. Стога, у тренутку у ком се процес проширења на Западни Балкан налази(о?) „на вештачком дисању”, изношење предлога за усвајање нове методологије у политици проширења на овај регион може представљати одређен покушај за њено оживљавање, усвајањем јаснијих параметара и омогућавањем постепеног приступања.<sup>4</sup> Уз питање – да ли нова методологија на адекватан начин одговара на структурне недостатке који оптерећују политику проширења, овај рад има за циљ да се кроз призму искуства Србије, као једне од држава кандидата, осврне и на питање да ли су усвојене методолошке измене успеле да овом процесу дају нови замах. Чињеница да је Република Србија у децембру прошле године отворила преговарачки Кластер 4, који се односи на Зелену агенду и одрживо повезивање, свакако представља изванредан помак на њеном путу ка чланству у ЕУ. Овај рад ће настојати да одговори на питање шта отварање новог кластера представља за Републику Србију, а шта за ЕУ, у околностима споменутог замора од проширења, присутног међу свим актерима? На тим основама, у раду се испитује да ли отварање Кластера 4 заиста представља резултат стварног напретка који је Србија остварила у њиме обухваћеним областима. У условима замора од проширења ЕУ и измењених геополитичких околности, отварање овог Кластера представља, пре свега, подстрек за Србију да остане на европском путу. С друге стране, из визуре ЕУ отварање Кластера 4 треба да посведочи о успеху нове, измењене методологије преговора о приступању. Самим тим, ово постаје још један пример некредибилног условљавања држава кандидата од стране Уније, чиме се, како се испоставља, наставља тренд јачања стабилнократија у региону, док остварење суштинског напретка и даље изостаје. Како критеријуми чланства, па и сам бирократски процес постају све захтевнији за кандидате за чланство, постоји мишљење дела аутора да је управо таква логика допринела удаљавању од суштине која почива на преображају и стварању одрживог, европеизованог система код држава овог региона.

---

<sup>3</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2014, p. 664.

<sup>4</sup> Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, према Јелена Тодоровић Лазич, „Изазови политике проширења у светлу трансформације ЕУ – да ли је пораст скептицизма у Србији неизбежан?”, *Међународни проблеми* 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 82.

## 2) ПОЧЕТАК „ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ“ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Политика проширења ЕУ представља свеобухватну и оквирну политику која има за циљ припрему држава кандидата за чланство у ЕУ.<sup>5</sup> Иако су и раније постојала правила која су се односила на пријем нових чланица, политика проширења се као конкретна политика развила формулисањем *Копенхашких критеријума*, у намери да регулише пријем држава Централне и Источне Европе. На регион Западног Балкана, који обухвата државе бивше Југославије, без Словеније а укључујући Албанију, ова политика почиње да се примењује крајем деведесетих година. Потписивање Дејтонског споразума 1995. године омогућило је окончање оружаних сукоба, а прве године постконфликтне стабилизације биле су обележене иницијативама ЕУ, али и Сједињених Америчких Држава за успостављање оквира за мултилатералну сарадњу међу новонасталим државама.<sup>6</sup> Сам термин настаје паралелно са развојем Регионалног приступа ЕУ 1996/1997, који је за циљ имао пре свега стабилизацију овог подручја. Како се у стручној јавности учоава, политика условљавања у том периоду подразумевала је дефинисање сета политичких и економских услова које ове државе треба да испуне, али без јасне перспективе о приближавању ЕУ.<sup>7</sup> Награде за спроведене реформе огледале су се у финансијској помоћи, једностраним трговинским повластицама и уговорном јачању сарадње.<sup>8</sup> Но, како поједини аутори наводе, за разлику од држава Централне и Источне Европе испуњавање услова за државе Западног Балкана није нужно значило убрзавање процеса проширења, већ је претежно долазило до негативног условљавања, које се испољавало кроз ограничавање уговорних односа или чак и увођење санкција (у случају СР Југославије).<sup>9</sup> Резултати оваквог приступа, међутим, били су ограничени, а регион се убрзо суочио са новом кризом изазваном сукобима на Косову и Метохији и бомбардовањем СРЈ 1999. године. Постало је јасно да је неопходан амбициознији приступ Уније овом подручју, те је он редефинисан успостављањем Процеса стабилизације и придруживања. Овај процес почивао је на елементима стабилности и интеграције, односно испуњавању

<sup>5</sup> Невена Станковић, „Европске интеграције Републике Србије – између политике проширења и Заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес* 40, 2021, бр. 3, стр. 187–211.

<sup>6</sup> Драган Ђукановић, „Западни Балкан: од сукоба до евроинтеграција“, Годишњак Факултета политичких наука год. 3, бр. 3, 2009, стр. 496–497.

<sup>7</sup> Јелена Б. Тодоровић, „Србија и политика условљавања ЕУ“, *Политичка ревија*, 2011, vol. 28, бр. 2, стр. 183–200.

<sup>8</sup> Иван Миловановић, „Проширење на Западни Балкан: између стварности и нове методологије“, *Национални интерес* 2020, vol. 38, бр. 2, стр. 55–74.

<sup>9</sup> *Ibidem*

функционалних захтева проширења, чиме је државама Западног Балкана експлицитније понуђена могућност приближавања ЕУ.<sup>10</sup> Намера о интеграцији ових држава у оквиру Процеса стабилизације и придруживања први пут је и званично потврђена на Самиту Европског савета у Санта Марији де Феири (*Santa Maria da Feira*), 2000. године. О њима се први пут као о „потенцијалним чланицама ЕУ” говори на Самиту у Солуну 2003. године, који практично представља заокрет од политике стабилизације ка процесу придруживања.<sup>11</sup> Солунска агенда и Заједничка декларација ЕУ и држава Западног Балкана представљале су израз привржености европској перспективи, уз акценат да ће се напредак сваке државе на том путу у будућности посматрати појединачно.<sup>12</sup> Испоставља се да је такав приступ омогућио изолован успех политике проширења у овом региону, и то у случају Хрватске која је 1. јула 2013. године постала чланица ЕУ. Хрватска тиме престаје да буде део Западног Балкана, који, према речима појединих аналитичара, као оквир за регионалну сарадњу практично опстаје првенствено зарад остваривања чланства у ЕУ.<sup>13</sup>

### 3) ОГРАНИЧЕНИ ДОМЕТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Упркос интензивном присуству Уније у региону од почетка деведесетих година и примени политике проширења, која важи за најуспешнији механизам њене спољне политике, процес интеграције овог региона тече изузетно споро. ЕУ је, кроз критеријуме из Копенхагена, регионални приступ и Процес стабилизације и придруживања, успела да подстакне стабилизацију и економски опоравак овог подручја.<sup>14</sup> Ипак, врло брзо је постало извесно да успех постигнут у интеграцији држава Централне и Источне Европе неће моћи да се понови и на Западном Балкану. Сукоби деведесетих година оставили су бројна отворена питања у региону, а новонастале државе биле су слабе, са недовољно развијеним институцијама, slabим правосудним системима, оптерећене проблемима корупције и организованог криминала.<sup>15</sup> Свакако, бројни проблеми у државама овог региона, попут недостатка владавине права, нефункционалних демократских институција и проблема

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Јелена Б. Тодоровић, *op. cit.*, стр. 193.

<sup>12</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 58.

<sup>13</sup> Драган Ђукановић, „Западни Балкан: стални усуд европске периферије”, *Међународни проблеми*, 2015, vol. 67, бр. 4, стр. 355.

<sup>14</sup> Ibid., стр. 498.

<sup>15</sup> Маја Ковачевић, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *Међународни проблеми* 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 39.

тзв. заробљене државе, на које указују и извештаји Европске комисије, представљају препреку интеграцијама, онемогућавајући спровођење реформи.<sup>16</sup> У вези с тим, вишеструке слабости западнобалканских држава, попут ограничења у успостављању државности, недовољно развијених административних капацитета, као и ограничене политичке моћи самих институција, неки су од разлога немогућности примене европских стандарда у кључним доменима ових држава. Након више од двадесет година процеса евроинтеграција, ни у једној од држава Западног Балкана није дошло до консолидације демократије, а протеклих година забележен је и значајан пад у демократичности. Према последњем извештају Фридом Хауса (*Freedom House*), све државе овог региона оцењене су као „делимично слободне” државе са „хибридним режимима”.<sup>17</sup> У светлу јачања ауторитарних тенденција, намеће се закључак да политички лидери региона нису мотивисани на спровођење реформи које би умањиле њихову популарност и сузиле маневарски простор за њихово деловање на унутрашњем плану.<sup>18</sup> Важно питање је, међутим, зашто не постоји довољно јак подстицај за реформе? У том контексту биће посебно анализирани узроци неуспеха политике условљавања ЕУ на овом простору.

То треба, пре свега, разматрати у светлу промењене улоге ЕУ на Западном Балкану, која је уследила након неуспеле ратификације Уговора о Уставу за Европу, економске кризе, а касније додатно продубљена кризом еврозоне и мигрантском кризом. Управо вишедимензионалност кризе ЕУ постепено је трансформисала њену улогу у региону. Како аутори примећују, из улоге активног учесника у процесима, ЕУ је доспела у улогу пасивног посматрача догађаја, првенствено с циљем одржања стабилности на сопственим спољним границама.<sup>19</sup> Преусмерење Уније, првенствено на унутрашња питања, оставило је простора за деловање актера који су нудили стабилност, али претежно урушавањем демократских институција и суспензијом даљих реформи на путу евроинтеграција. Стабилнократије, како се ови режими одређују у литератури али и јавном дискурсу, парадоксално свој спољни легитимитет добијају управо из Брисела.<sup>20</sup> Последично, испоставља се да прозападна спољна политика омогућава овим режимима одређен маневарски простор за учвршћивање своје позиције на унутрашњем плану,

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Freedom House, *Countries and Territories*, 2022. Интернет: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>. 3.8.2022.

<sup>18</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 41.

<sup>19</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 63.

<sup>20</sup> Florijan Biber, *Uspou autoritarizma na Zapadnom Balkanu*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2020, стр. 149.

чиме политика условљавања од стране Уније у овом региону добија потпуно нову димензију. У оваквој констелацији, стабилност се истиче као први услов, чије испуњење ЕУ награђује толерисањем пракси које су у супротности са њеним вредностима.<sup>21</sup> Такав приступ представља велику претњу по кредибилност условљавања од стране ЕУ, која ће се даље разматрати као један од кључних фактора, који у овом региону доприносе очувању *status quo*, умањујући могућност за суштинске реформе.

#### 4) ПРОБЛЕМ (НЕ)КРЕДИБИЛНОГ УСЛОВЉАВАЊА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Модел спољних подстицаја Шимелфенига и Седелмајера почива на претпоставкама теорије рационалног избора, према којој држава у процесу приступања прихвата правила ЕУ „уколико корист и награда Уније превазилазе унутрашње трошкове усвајања правила”.<sup>22</sup> На примеру процеса интеграције држава Централне и Источне Европе, овај модел понудио је преглед фактора који утичу на различит степен прихватања реформи и правила ЕУ међу овим државама, па може бити од помоћи приликом разматрања фактора који детерминишу ограничен успех (а према неким и потпуни неуспех) политике проширења на Западном Балкану. Поменути модел идентификује четири кључна фактора, и то: одређеност услова, обим и брзину награђивања, утицај вето играча и трошкова прихватања услова и кредибилитет условљавања, о којима ће у наставку текста бити речи. С једне стране, политика условљавања ЕУ испољила је специфичност када је реч о овом подручју, како због његовог конфликтног наслеђа и различитих нерешених питања узрокованих распадом Југославије, тако због слабе економске развијености региона.<sup>23</sup> У том смислу, стручњаци оправдано упућују да су захтеви постављени пред државе овог региона били знатно комплекснији у односу на државе Централне и Источне Европе, имајући у виду примењиван мултидимензионалан приступ условљавању према региону Западног Балкана.<sup>24</sup> Наведени приступ објединио је *Копенхашке критеријуме*, услове који су се односили на читав регион, као и додатне услове за сваку појединачну државу.

Чињеница да су уз *Копенхашке критеријуме* и захтеве који се односе на усклађивање са правним тековинама ЕУ, на државе Западног Балкана били примењивани и услови везани за сарадњу са Међународним кривичним судом

---

<sup>21</sup> Ibid., стр. 154.

<sup>22</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 663.

<sup>23</sup> Јелена Б. Тодоровић, op. cit., стр. 192.

<sup>24</sup> Ibidem



за бившу Југославију и изградњу државе, водила је замагљивању критеријума које треба испунити.<sup>25</sup> Додатно, мешање нормативних, функционалних и реалполитичких захтева оставља доста простора за неусаглашеност приступа и постојање различитих интереса држава чланица.<sup>26</sup> Унутрашње несагласности, као и неусклађености између држава чланица, не само да шаљу опречне поруке које „збуњују” државу кандидата остављајући тиме простор за различита тумачења, већ и значајно умањују кредибилитет самог условљавања од стране ЕУ.<sup>27</sup> Како истиче Маја Ковачевић, можда најбољи пример јесте постављање услова нормализације односа са тзв. Косовом у оквиру преговарачког поглавља 35 за Србију, иако ни међу државама чланицама ЕУ не постоји сагласност о међународноправном статусу Косова.<sup>28</sup> Снажни међународни притисци у најосетљивијим питањима за новонастале државе, мотивисани посебним спољнополитичким циљевима западних држава, утицали су на приоритете нових власти и на изванредан начин подривали њихову способност да ефективно управљају земљом, што је, према мишљењу појединих аутора, остварило негативан утицај на демократизацију.<sup>29</sup> Све наведено сугерише да природа условљавања осликава тенденцију која је још од деведесетих година присутна у приступу ЕУ према овом региону, а који подразумева прво стабилизацију, а затим интеграцију, што даље води у дилему – стабилизација и изградња државе или демократизација и изградња институција.<sup>30</sup> Према теорији спољних подстицаја, врло важан фактор када је реч о кредибилности условљавања јесте доследност у примени. Како се истиче, подређивање условљавања другим политичким, стратешким или економским интересима може водити томе да држава очекује награду без обзира на испуњавање услова, или да не очекује награду без обзира на испуњавање услова.<sup>31</sup> Међутим, постојање дилеме „стабилност – демократија” водило је често неконзистентној примени условљавања, с обзиром на то да, како би избегла безбедносне ризике, Унија у неким случајевима прибегава флексибилнијој примени критеријума.<sup>32</sup> Како

<sup>25</sup> Маја Ковачевић, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, *Политичка ревија*, 2020, vol. 64, бр. 2, стр. 136.

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 666.

<sup>28</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 136.

<sup>29</sup> Небојша Владисављевић, *Успон и пад демократије након Петог октобра*, Архипелаг, Београд, 2019.

<sup>30</sup> Маја Ковачевић, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *op. cit.*, стр. 40–41.

<sup>31</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 666.

<sup>32</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 41–42.

закључује Маја Ковачевић, на тај начин се умањује трансформативна моћ Уније у овом региону, али и њен кредибилитет као нормативне глобалне силе.<sup>33</sup> Са тим у вези, истиче се још један врло важан фактор који се одражава на успех политике условљавања, а то је чињеница да Унија не успева у томе да државама кандидатима пружи одговарајућу награду, што у великој мери додатно умањује кредибилитет њеног деловања.<sup>34</sup> Пример Северне Македоније, која је пристала на примену Преспанског споразума и промену имена мотивисана отпочињањем преговора о чланству, показује да чак и у случају високих политичких трошкова Унија може да обезбеди испуњење изнетих захтева уколико понуди адекватну награду.<sup>35</sup> Међутим, француски вето на отварање приступних преговора са Северном Македонијом оличење је недостатка кредибилности условљавања. У контексту актуелних тензија које блокирају отпочињање приступних преговора са Северном Македонијом, присутни су и бугарски захтеви усмерени према овој држави, у замену за уклањање бугарског вета.<sup>36</sup> Свеукупно посматрано, изостанак одлучнијег приступа Уније и њене спремности да испуни обећано треба разумети првенствено у контексту „замора од проширења”, што сведочи о већ поменутом недостатку сагласности међу државама чланицама и представља важан фактор када је реч о (не)могућностима за даље проширење. У вези са тим, Петровић и Вучковић закључују да, док је логика санкционисања назадовања повезана са оснаживањем кредибилности принципа условљавања, треба имати у виду да је нужно додатно омогућити и већи степен извесности награђивања за предузете реформе.<sup>37</sup> Коначно, присуство „пузећег национализма у политици проширења ЕУ” оличен је у тенденцији да државе чланице користе процес проширења како би наметнуле сопствене интересе.<sup>38</sup> У светлу актуелних околности, ово најбоље илуструје управо случај Северне Македоније, чији напредак у евроинтеграцијама блокирају суседне државе, иако су формални критеријуми за отварање преговора о чланству

---

<sup>33</sup> Ibid., стр. 41.

<sup>34</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit.

<sup>35</sup> Маја Ковачевић, op. cit., стр. 137.

<sup>36</sup> Захтеви према Северној Македонији односе се на признање позиције парламента Бугарске, којом се тражи да Скопље призна бугарске корене македонског језика и народа, да унесе измене у свој Устав и испуни договор о добросуседству из 2017. године.

<sup>37</sup> Милош Петровић, Владимир Вучковић, „Ковид-19 – реметилачки чинилац у ближњем повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс.) *Развојни правци ЕУ након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021. стр. 305.

<sup>38</sup> Florijan Biber, op. cit., str. 154.

испуњени.<sup>39</sup> Тиме је кредибитет перспективе самог учлађења доведен у питање, због чега је било неопходно пронаћи нови оквир који ће, с једне стране, успети да прилагоди политику проширења атмосфери „замора” и, с друге стране, покушати да превазиђе постојеће недостатке.

## **5) НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ – ПОКУШАЈ РЕВИТАЛИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА**

Француска невољност за наставак проширења на Западни Балкан повезана је са њеним ставом да је неопходно, пре свега, продубити интеграцију и унапредити функционалност саме Уније како би она била спремна да прими нове чланице.<sup>40</sup> С тим у вези, аргумент за француско „црвено светло” јесте да је претходно неопходно реформисати сам процес учлађења, те је у новембру 2019. године Француска објавила *Non-paper* у коме истиче да је неопходно унети структурне промене, засноване на принципима постепеног приступања, строжијих услова, видљивих користи и реверзибилности.<sup>41</sup> Подстакнута овим предлогом, Европска комисија је у фебруару 2020. године усвојила нацрт нове методологије политике проширења који је, такође, препознао неопходност јаснијег, одређенијег и тиме предвидивијег процеса. Како се истиче у самом предлогу, од суштинског значаја је јачање међусобног поверења и унапређења процеса како би постао „предвидивији, кредибилнији, заснован на објективним критеријумима и стриктном позитивном и негативном условљавању, и реверзибилности”.<sup>42</sup> Предлог је стога фокусиран на три аспекта – кредибилност, већи уплив политичког у управљању процесом, нову динамику процеса и предвидивост на пољу условљавања.<sup>43</sup> Када је реч о новој динамици преговора, основ промењеног приступа представља тематска подела преговарачких поглавља по кластерима, која има за циљ да обезбеди већу ефикасност процеса. У том смислу, подела по кластерима треба да омогући јачи фокус на кључним областима у преговарању, као и идентификовање најважнијих реформи.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Glas Amerike, „VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta”, *N1*, 13.9.2021. VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta (n1info.com)

<sup>40</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 139.

<sup>41</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>42</sup> European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

<sup>43</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>44</sup> *Ibidem*

Преговарачка поглавља груписана су у шест кластера: Основе (поглавља 23, 24, 5, 18, 32); Унутрашње тржиште (поглавља 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 28); Конкурентност и инклузивни раст (10, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 29); Зелена агенда и одрживо повезивање (14, 15, 21, 27); Ресурси, пољопривреда и кохезија (11, 12, 13, 22, 33), и Спољни послови (30 и 31). Први кластер је и најзначајнији и он обухвата питања која се односе на политичке критеријуме и демократске институције, економске критеријуме, реформу јавне управе и владавину права. Тиме што ће преговори у овим областима бити отворани први, а затворени последњи, тежи се да се омогући јача контрола спровођења најважнијих реформи. Према изнетим мишљењима стручњака, кластерисање би такође требало да олакша објективну процену испуњености критеријума, што би умањило арбитрарност самог процеса.<sup>45</sup> Успех држава у спровођењу реформи може водити убрзаној интеграцији и омогућити учествовање у појединим политикама и програмима Уније, као и приступ финансирању у оквиру ИПА (*Instrument for Pre-accession support*). У циљу повећања кредибилности условљавања, поред конкретнијих награда, предвиђена је и могућност предузимања мера уколико дође до назадовања, које у најозбиљнијим случајевима може довести и до обустављања преговора. Такође, предвиђено је и ограничавање временског оквира од отварања до затварања групе поглавља на годину дана, који би требало да повећа фокус на реформама и извесност самог процеса. Поред тога, још једна важна новина јесте најавна снажније политичке димензије кроз предвиђене редовне Самите на нивоу ЕУ – Западни Балкан и интензивирање министарске сарадње, која би требало да даље омогући и учествовање ових држава као посматрача на појединим састанцима ЕУ.

Предлог Европске комисије у одређеној мери ублажио је француски предлог о постепеној секторској интеграцији за Западни Балкан.<sup>46</sup> Државе чланице су такав предлог усвојиле у оквиру закључака Савета ЕУ у марту 2020. године. Уз све измене које за циљ имају да овај процес учине ефикаснијим, сам документ представља израз постојања одређеног степена унутрашње сагласности о даљем проширењу, што би такође требало да утиче на повећање његове кредибилности. Како је Комисија нагласила, одржавање и унапређење ове политике неопходно је за „кредибилитет ЕУ, успех ЕУ и утицај ЕУ у региону и шире – посебно у време појачане геополитичке конкуренције“.<sup>47</sup> Овакво сагледавање значаја нове методологије интересантно је, с обзиром на то да

---

<sup>45</sup> Ibid., стр. 68.

<sup>46</sup> Ibidem

<sup>47</sup> Vladimir Međak, *Nova metodologija vođenja pregovora o EU*, *Evropski pokret u Srbiji*, 2020. Интернет: <https://www.emins.org/nova-metodologija-vodenja-pregovora-o-pristupanju-eu/>, 30.5.2022.

препознаје још један од фактора који Шимелфениг и Седелмајер истичу као важан за кредибилност условљавања, а то је постојање конкурентних извора који могу понудити сличне користи по нижим унутрашњим трошковима прихватања услова.<sup>48</sup> Самим тим, оживљавањем политике проширења Брисел, с једне стране, покушава да превазиђе поменути кризу Уније као нормативне силе, док, с друге стране, директније тежи да очува свој утицај на Западном Балкану. Утицај других актера, пре свега Русије и Кине, можда се најбоље може видети на примеру Србије, којим ћемо се детаљније позабавити у наставку. Овде је, за сада, битно истаћи да новом методологијом, пре свега инсистирањем на политичком вођству процеса и предвидивијим преговорима кроз кластере, Унија тежи да понуди конкретнију и поузданију награду, по јаснијим критеријумима. Између осталог, то чини и како би повећала свој кредибилитет у односу на друге актере, чији је утицај такође значајан у региону а, судећи по ставовима јавног мњења, често може подразумевати ниже унутрашње трошкове прихватања.<sup>49</sup> У прилог тези да је кредибилност условљавања примарни проблем који треба превазићи, говори чињеница да је већина механизма предвиђена новом методологијом већ била на располагању државама чланицама. Наиме, владавина права стављена је у средиште преговарачког процеса одређеном реформом политике проширења 2012. године, а систем мерила које утврђује Савет давао је могућност државама чланицама да инсистирају на спровођењу кључних реформи.<sup>50</sup> Поред тога, у преговорима са Србијом и Црном Гором уведена је могућност да, у случају озбиљног и дуготрајног кршења права на којима почива ЕУ, Савет квалификованом већином може одлучивати о суспензији преговора и условима за њихов наставак.<sup>51</sup> Такође, према такозваној клаузули о равнотежи, уколико би дошло до застоја у напретку у кључним областима (поглавља о правосуђу и основним правима, и правди, слободи и безбедности), Савет би по истој процедури могао да одлучи о заустављању отварања и затварања других поглавља док неравнотежа не буде отклоњена. Чињеница да ЕУ до сада није никада формално употребила ову клаузулу сугерише да недостатак формалних механизма није оно што је до сада стајало на путу успеха политике условљавања, већ је проблем управо у одсуству примене ових механизма,

<sup>48</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 666.

<sup>49</sup> Милош Поповић, *Ставови грађана о спољној политици Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, 2017. Интернет: <https://bezbednost.org/publikacija/stavovi-gradjana-o-spoljnoj-politici-srbije-2/>. 2.2.2022.

<sup>50</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels, 10.10.2012 COM (2012) 600 final. Интернет: [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy\\_en\\_2012.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2012.pdf). 2.2.2022.

<sup>51</sup> Маја Ковачевић, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, op. cit., стр. 142.

односно њиховој неконзистентној примени.<sup>52</sup> У наставку ћемо на примеру Србије, која је у децембру 2021. године (недуго након што је прихватила прелазак на нову методологију у приступним преговорима) отворила нови преговарачки кластер, покушати да видимо који су за сада домети измењене методологије преговора о приступању. Иако је реч о ограниченом временском периоду да би се из њега извели поуздани закључци о резултатима примене нове методологије, овај пример може бити илустративан из аспекта утицаја усвојених промена на кредибилност условљавања.

## 6) ПРИМЕНА КЛАСТЕРА 4 У СЛУЧАЈУ СРБИЈЕ

С обзиром на то да су Србија и Црна Гора већ отпочеле преговоре о чланству пре усвајања нове методологије, била је предложена могућност да се она примени и на ове две државе, уз поштовање постојећег оквира преговарања и њихову сагласност, како би се унапредила динамика процеса. Обе државе су то прихватиле, након чега су у мају 2021. године државе чланице ЕУ усвојиле ревидирану методологију за приступне преговоре са Србијом и Црном Гором.<sup>53</sup> Пошто је у тренутку усвајања нове методологије већ отворила сва поглавља из основног кластера, односно укупно 18 поглавља из различитих кластера, поставља се питање шта конкретно за Републику Србију значе ове измене. Када је реч о основном кластеру, ревидираним приступом предвиђено је свеобухватно праћење и евалуација спроведених реформи.<sup>54</sup> Такође, у јуну 2021. године одржана је прва међувладина конференција, која има за циљ да пружи одговарајуће политичко усмерење даљем процесу.<sup>55</sup> Према Пакету проширења Европске комисије за 2021. годину, Србија је постигла „укупни баланс између напретка у оквиру поглавља о владавини права и нормализације односа са Косовом, на једној страни, и напретка у приступним преговорима широм поглавља, на другој”.<sup>56</sup> Истакнуто је да Србија треба да настави, убрза и продуби реформе на пољу независности правосуђа, сузбијања корупције, медијских слобода, процесуирања ратних злочина и борбе против организованог криминала. У истом извештају констатовано је да је Србија испунила услове за отварање кластера 3 и 4, а посебно је истакнуто да је, уз нормализацију односа са Косовом, напредак у владавини

---

<sup>52</sup> Ibidem

<sup>53</sup> Council of the European Union, *Enlargement: new enlargement methodology will be applied to Montenegro and Serbia*. Интернет: europa.eu. 11.5.2021.

<sup>54</sup> Невена Станковић, *op. cit.*, стр. 194.

<sup>55</sup> ЕУ у Србији, *Објављен Пакет проширења за 2021. годину*, 19.10.2021. Интернет: europa.rs. 29.5.2022.

<sup>56</sup> Ibidem

права кључна детерминанта даљег темпа приступних преговора. Неколико месеци касније Србија је на Међувладиној конференцији у Бриселу, 14. децембра 2021. године, отворила Кластер 4 који се односи на Зелену агенду и одрживо повезивање. Овај кластер обухвата четири приступна поглавља укључујући транспортну политику, енергетику, трансевропске мреже и заштиту животне средине и климатске промене. Према речима државног секретара Министарства спољних послова Словеније, Гашпера Довжана, наставак процеса проширења био је један од приоритета словеначког председавања Унијом, а практична примена ревидиране методологије стављена је у контекст првог отварања неког преговарачког кластера, чиме преговори о приступању добијају на динамици, уз истовремено отварање четири преговарачка поглавља.<sup>57</sup> Отварање Кластера 4 проглашено је великим успехом нове методологије у Бриселу, који ће, према речима председнице Европске комисије Урсуле фон дер Лајен, „убрзати преговоре”.<sup>58</sup> Када се узму у обзир околности у којима је до тога дошло, чини се да уношење динамике или убрзавање преговора не представљају последице, већ можда и примарне разлоге отварања овог Кластера. С друге стране, у Београду је, према речима премијерке Ане Брнабић, отварање Кластера 4 дочекано као „огромна мотивација за даље реформе у области владавине права, јавне управе, привреде и економије”.<sup>59</sup> Међутим, намеће се питање – да ли су уопште могуће реформе у било којој области без постојања владавине права која омогућава њихово транспарентно и законито доношење, односно ефикасно спровођење? Уколико се остане на претпоставци дела јавности да је реч о „симболичном поклону” Брисела, закључак је да отварање овог кластера може имати потпуно другачије последице по владавину права, демократију и слободу медија у Србији.

Наиме, децембар 2021. године у Србији су обележили еколошки протести током којих су грађани широм земље, масовним протестима и блокадом међународних саобраћајница, неколико недеља показивали незадовољство законима о експропријацији и референдуму, еколошки штетним пројектима, попут ископавања литијума међународне компаније „Рио Тинто”, али и генералним стањем животне средине у Србији. Три дана пре отварања новог Кластера који, иронично, обухвата управо ову област, била је трећа „протестна

<sup>57</sup> ЕУ у Србији, *Србија отворила ЕУ преговарачки кластер 4 – Зелена агенда и одрживо повезивање*, 14.12.2021. Интернет: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/> приступљено 29.5.2022.

<sup>58</sup> *Ursula von der Leyen*, Twitter, 14.12.2021. Интернет: [https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX\\_drUSzBySog](https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX_drUSzBySog), 29.5.2022.

<sup>59</sup> ЕУ у Србији, *Србија отворила ЕУ преговарачки кластер 4 – Зелена агенда и одрживо повезивање*, op. cit.

субота” широм Србије, а група грађана се у знак подршке овим протестима окупила и у Бриселу, испред зграде Европске комисије.<sup>60</sup> Уместо очекиване осуде, из Брисела је убрзо стигла вест о отварању Кластера 4, који би требало да буде показатељ остварених резултата на пољу Зелене агенде и одрживог повезивања. Поред упозорења на различите еколошке проблеме у Србији и нетранспарентно деловање надлежних у овој области, у Европу су са ових протеста послате и слике насиља над демонстрантима и прогона новинара. То је наишло на осуду Европског парламента, који је само два након отварања новог кластера усвојио Резолуцију о овим дешавањима.<sup>61</sup> У Резолуцији се указује на постојање корупције и недостатка владавине права у области животне средине, са посебним нагласком на нетранспарентност и неадекватне процене утицаја инфраструктурних пројеката на животну средину. Ови проблеми су, међутим, били препознати и у ранијим извештајима Комисије о напретку Србије у овим областима.<sup>62</sup> Међу европарламентарцима постоји забринутост због тога што је отпор Брисела према политикама српске владе којима се угрожава животна средина изостао. „Порука коју шаћемо гласи да једино Србију, земљу која показује знакове назадовања у подручју владавине права, награђујемо отварањем нових поглавља (...) Овакве одлуке неће обновити кредибилитет политике проширења”, истакао је Тонино Пицула, један од аутора Резолуције.<sup>63</sup> Такав став је доминантан и међу стручним делом јавности и представницима цивилног друштва у Србији. Према оценама Европске комисије, говорећи о Кластеру 4, у 2021. години је постигнут ограничен напредак, осим у области енергетике, где је кроз нови законски оквир достигнут виши степен усаглашености са регулативом ЕУ.<sup>64</sup> Међутим,

---

<sup>60</sup> Никола Радишић, *Грађани Србије у Бриселу одржали скуп подршке еколошким протестима, N1*. Интернет: <https://rs.n1info.com/svet/gradjani-srbije-u-briselu-odrzali-skup-podrske-ekoloskim-protestima/>, 11.12.2021

<sup>61</sup> *Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia, 2021/3020(RSP)*. Интернет: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche\\_procedure.do?lang=en&reference=2021/3020\(RSP\),1.2.2022](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche_procedure.do?lang=en&reference=2021/3020(RSP),1.2.2022).

<sup>62</sup> Мирјана Јовановић, Марко Пајовић, Лазар Јовчић и др. „Отварање Кластера 4 – Заслуга Србије или подстицај из Брисела”, у: Јелена Јоргачевић, Бранислав Цветковић и Миљана Јовановић (урс), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021.

<sup>63</sup> Радио слободна Европа, „Европски парламент осудио насиље над демонстрантима у Србији”. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-rezolucija-srbija-protesti-linglong/31612451.html>. 16.12.2021.

<sup>64</sup> Европска комисија, *Радни документ Комисије – Република Србија – Извештај за 2021. годину*, Стразбур, SWD (2021) 288 коначна верзија. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF). 30.1.2022.



како је препознато и у самом извештају Комисије, али и од стране организација цивилног друштва које се баве овом области, Србију на овом плану тек чекају реформе. Осврћући се на импликације отварања поглавља 27, организације окупљене у Коалицији 27, отварање поглавља оцениле су пре као покушај ЕУ да мотивише Србију, него као резултат оствареног напретка у овој области.<sup>65</sup> Стога се оправдано намеће питање – какву поруку ЕУ шаље Србији, али и другим државама кандидатима, оваквим потезима?

Конечно, у јавном дискурсу су присутне и оцене да је отварање овог кластера латентни сигнал да ЕУ заправо „нема план за завршетак проширења, те и даље прихвата одржавање *statusa quo*“.<sup>66</sup> На трагу таквог размишљања, а у контексту замора од проширења, отварање овог најскупљег и изузетно захтевног кластера могло би се тумачити као формалност, безазлен уступак из Брисела који у блиској будућности неће довести до убрзања процеса приступања, али ће подстаћи Србију да, макар начелно, остане на путу евроинтеграција. Међутим, одлука о отварању овог кластера у датим околностима има вишеструке импликације. С једне стране, властима у Србији шаље поруку да суштинске реформе, а пре свега напредак у области владавине права и демократије, посебно када је реч о транспарентности и укључености цивилног друштва, нису неопходан услов за добијање „зеленог светла“ из Брисела. На тај начин, настављајући да се ослања на праксу не кредибилног условљавања, Унија заправо подрива сопствену трансформативну моћ и наставља да буде фактор легитимизације стабилоратских режима. С друге стране, на ширем плану, углед Уније као трансформативне силе се урушава, уз поруку грађанима у стабилоратским режимима Западног Балкана да у ЕУ, макар у тренутним околностима, не могу да нађу савезника у борби за реформу.

## 7) ИЗВОРИ

Владисављевић, Небојша, *Успон и пад демократије након Петог октобра*, Архипелаг, Београд, 2019.

Ђукановић, Драган, „Западни Балкан: од сукоба до евроинтеграција“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2009, vol. 3, бр. 3, стр. 495–506.

Ђукановић, Драган, „Западни Балкан: стални усуд европске периферије“, *Међународни проблеми*, vol. 67, 4, 2015, стр. 349–364.

<sup>65</sup> Коалиција 27, *Поводом отварања Поглавља 27 симболичан поклон ресорним министаркама*, 2021. Интернет: [koalicija27.org](http://koalicija27.org). 30.5.2022.

<sup>66</sup> Бојана Џуловић и Бранислав Цветковић, „Интервју – Владимир Међак ‘ЕУ нас као хвали, Србија се као труди’“, у: Јелена Јоргачевић, Бранислав Цветковић и Миљана Јовановић (урс.), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021, стр. 11.

- Европска комисија, *Радни документ Комисије – Република Србија – Извештај за 2021. годину*, Стразбур, SWD(2021) 288 коначна верзија. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)
- Јоргачевић, Јелена, Цветковић, Бранислав и Јовановић, Миљана (урц.), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021. Интернет: [https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-biltena/1744/3882/dostupan-79\\_-broj-biltena-progovori-o-pregovorima-otvaranje-klastera-4---zasluga-srbije-ili-podsticaj-iz-brisela.html](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-biltena/1744/3882/dostupan-79_-broj-biltena-progovori-o-pregovorima-otvaranje-klastera-4---zasluga-srbije-ili-podsticaj-iz-brisela.html)
- Коалиција 27, *Поводом отварања Поглавља 27 симболичан поклон ресорним министаркама, 2021*. Интернет: [koalicija27.org](http://koalicija27.org). 30.5.2022.
- Ковачевић, Маја, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *Међународни проблеми*, 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 26–49.
- Ковачевић, Маја, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, *Политичка ревија*, 2020, vol. 64, 2, стр. 133–150.
- Миловановић, Иван, „Проширење на Западни Балкан: између стварности и нове методологије”, *Национални интерес*, 2020, vol. 38, бр. 2, стр. 55–74.
- Мишчевић, Тања, „Савремени изазови политике проширења ЕУ на Западни Балкан”, *Политичка мисао*, 2016, vol. 53, 2, стр. 133–155.
- Петровић, Милош и Вучковић, Владимир, „Ковид-19 – реметилачки чинилац у ближеј повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (ур.) *Развојни правци ЕУ након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.
- Поповић, Милош, *Ставови грађана о спољној политици Србије*, Београдски центар за безбедносну политику. Интернет: <https://bezbednost.org/publikacija/stavovi-gradjana-o-spoljnoj-politici-srbije-2/>, 3.7.2017.
- Радио слободна Европа, *Европски парламент осудио насиље над демонстрантима у Србији*. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-rezolucija-srbija-protesti-linglong/31612451.html>, 16.12.2021.
- Станковић, Невена, „Европске интеграције Републике Србије – између политике проширења и Заједничке спољне и безбедносне политике”, *Национални интерес*, 2021, vol. 40, бр. 3, стр. 187–211.
- Тодоровић, Јелена Б. „Србија и политика условљавања ЕУ”, *Политичка ревија*, 2011, vol. 28, бр. 2, стр. 183–200.
- Тодоровић Лазевић, Јелена, „Изазови политике проширења у светлу трансформације ЕУ – да ли је пораст скептицизма у Србији неизбежан?”, *Међународни проблеми*, 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 80–106.

- Biber, Florijan, *Uspon autoritarizma na Zapadnom Balkanu*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2020.
- Council of the European Union, *Enlargement: new enlargement methodology will be applied to Montenegro and Serbia*, 11.5.2021. Интернет: europa.eu. 28.5.2022.
- European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final. Интернет: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en), 28.5.2022.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, 10.10.2012 COM (2012) 600 final. Интернет: [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy\\_en\\_2012.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2012.pdf). 28.5.2022.
- European Parliament, *Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia*, 2021/3020(RSP). Интернет: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/3020\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/3020(RSP)). 28.5.2022.
- EU u Srbiji, *Objavljen Paket proširenja za 2021. godinu*, 19.10.2021. Интернет: europa.rs. 2.2.2022.
- EU u Srbiji, *Srbija otvorila EU pregovarački klaster 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje*, 14.12.2021. Интернет: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/>, 2.2.2022.
- Freedom House, *Countries and Territories*, 2022. Интернет: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, 28.5.2022.
- Glas Amerike, *VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta*, N1, 13. 9. 2021. VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta (n1info.com)
- Međak, Vladimir, *Nova metodologija vođenja pregovora o EU*, Evropski pokret u Srbiji, 2020. Интернет: <https://www.emins.org/nova-metodologija-vodenja-pregovora-o-pristupanju-eu/>, 28.5.2022.
- Radišić, Nikola, *Gradani Srbije u Briselu održali skup podrške ekološkim protestima*, N1, Интернет: <https://rs.n1info.com/svet/gradjani-srbije-u-briselu-odrzali-skup-podrske-ekoloskim-protestima/>, 11.12.2021.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 2014, vol. 11, no. 4, pp. 661–679.
- Ursula von der Leyen, Twitter, 14.12.2021. Интернет: [https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX\\_drUSzBysog](https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX_drUSzBysog), приступљено 29.5.2022.

## 8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Политика проширења ЕУ већ дуго се налази у ћорсокаку, без икаквих резултата, а одлагање отпочињања преговора о чланству са Северном Македонијом и Албанијом представља можда и врхунац ове кризе. Чињеница да упркос оценама Комисије о испуњености услова за отпочињање преговора са ове две државе до тога није дошло, актуелизовала је питање постојања узрочно-последичне везе између реформи и процеса приступања. Политика проширења била је оптерећена неодређеним условима и нејасним критеријумима, спорадичним награђивањем и као најважније – губитком кредибилитета. Усвајање нове методологије требало је да покаже спремност Уније да ради на превазилажењу ових недостатака и да пошаље поруку државама кандидатима да замор не значи и одустајање од проширења. У том контексту, оцену резултата нове методологије преговора неопходно је размотрити из два аспекта – адекватности новоусвојених механизма за обезбеђивање ефикаснијег, предвидивијег и кредибилнијег проширења и, с друге стране, његове улоге у оживљавању самог процеса и реafirмисању Уније као трансформативне силе. Како је раније и показано, промене у методологији преговора нису револуционарне. Већина формалних механизма условљавања већ је у сличним облицима била на располагању државама чланицама, а када је реч о новини у виду инсистирања на политичком усмерењу процеса питање је на који начин ће он допринети већој објективности и кредибилности политике проширења. У том смислу, без доследне примене ових механизма и постојања политичке воље за проширењем, нова методологија сама по себи не може да доведе до превазилажења постојећих недостатака. Њен први „велики успех”, оличен у отварању четири преговарачка поглавља груписана у оквиру Кластера 4 у преговорима са Србијом, заправо показује да она није донела значајне новитете, посебно када се узме у обзир најављена приоритизација напретка у владавини права, као услови за напредак у другим областима. Поред тога што је Србија у областима обухваћеним овим Кластером претежно остварила тек ограничен напредак, парадоксално, отварање новог Кластера дешавало се паралелно са протестима грађана ове земље против инвестиција штетних по животну средину, корупције и нетранспарентности, праћених насиљем над демонстрантима и прогоном новинара. Па ипак, овакво стање када је реч о владавини права, на које указују и оцене Фридом Хауса, није се одразило на отварање нових преговарачких поглавља. Штавише, и након примене нове методологије наставило се са старом праксом некредибилног условљавања, што је значајно из аспекта истраживања овог проблема. Имајући то у виду, не може се очекивати помак када је реч о политици проширења и након реформисања самог процеса. Политика проширења наставља да буде под утицајем замора од проширења и давања приоритета стабилности над демократијом са стране ЕУ.

Ово тим пре јер се инсистира на оваквим одлукама, а не на суштинским реформама, што показује да ЕУ још увек није спремна за пријем нових чланица. С друге стране, то иде у прилог политичким лидерима држава кандидата који награђивањем, без обзира на реформе, добијају легитимитет од стране ЕУ. Такав приступ ЕУ омогућава лидерима да себе потпуно лише одговорности за напредак у евроинтеграцијама, што им оставља додатан маневарски простор за учвршћивање сопствене позиције на унутрашњем плану. Следствено, и примена нове методологије није учинила значајан заокрет када је реч о политици проширења, већ је учинила корак даље ка смањењу кредибилности условљавања, што генерално умањује њену трансформативну моћ и води очувању тренутног стања у региону Западног Балкана.

**THE NEW METHODOLOGY OF THE NEGOTIATIONS ON THE ACCESSION  
OF THE COUNTRIES OF THE WESTERN BALKANS TO THE EU – CLUSTER 4  
AND THE CREDIBILITY OF FURTHER CONDITIONALS**

*Summary:* Despite the intensive presence of the European Union (EU) in the Western Balkans region since the beginning of the nineties and the implementation of the enlargement policy, which is considered the most successful mechanism of its foreign policy, the integration process of these countries is extremely slow. Without ignoring the multiple weaknesses of the Western Balkan states that undoubtedly limit their capacity to implement reforms, the paper pays special attention to the analysis of the conditionality policy, which the EU applies among the states of this region, in order to explain the failure of its transformative power. Relying on the theoretical model of external incentives by the authors Schimelfennig and Sedelmeier, the paper analyzes the problem of unreliable conditionality by the EU, present in conditions of fatigue from enlargement and the changed role of the EU in the region, determined by the existence of the stability-democracy dilemma. In this context, the adoption of a new methodology for accession negotiations aimed to overcome existing problems through the revitalization of the enlargement policy, and the opening of Cluster 4 in the negotiations with the Republic of Serbia is the first case of its application. The main hypothesis in the paper is that in the conditions of fatigue from EU enlargement and changed geopolitical circumstances, the opening of Cluster 4 represents, above all, an incentive for Serbia to remain on the European path. On the other hand, from the point of view of the EU, the opening of this Cluster should testify to the success of the new, revised methodology. On these grounds, the author points to the limited scope of the new negotiation methodology and the potential implications of the further practice of non-credible conditioning of the Western Balkan countries. The paper used the scientific method of content analysis of relevant legal and political sources.

*Keywords:* EU, Western Balkans, Serbia, enlargement policy, new negotiation methodology, Cluster 4.

УДК: 341.217.02(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 77-94

Изворни научни рад

Рад примљен 20. 8. 2022. године

Рад одобрен 28. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.5](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.5)

## ИЗВЕШТАЈИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ (2020–2021) И ЕВРОПСКА ПЕРСПЕКТИВА СРБИЈЕ

*Митко АРНАУДОВ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Утицај пандемије Covid-19 представља један од најобимнијих изазова за новију историју постојећег глобалног поретка. Без обзира на економску, политичку и војну моћ, државе су суочене са „невидљивим непријатељем” који систематски утиче на њихову унутрашњу инфраструктуру, али и на међународни поредак вишеструко урушавајући нормално функционисање постојећег економског система. У раду се анализирају активности надлежних институција Републике Србије у борби против Covid-19, као и перспективе европских интеграција у измењеним околностима које је са собом донела ова пандемија. Компаративним приступом аутор још анализира и сарадњу Србије са Европском унијом (ЕУ) и другим актерима међународних односа, попут Руске Федерације и НР Кине. Рад је фокусиран на испитивање извештаја Европске комисије за 2020. и 2021. годину, односно на анализу садржаја ових докумената кроз коју би требало одговорити и на питања – да ли је Србија током пандемије напредовала на путу ка ЕУ, на који начин је ЕУ подржала Србију у борби против пандемије и како је ЕУ оценила сарадњу Србије са НР Кином и Руском Федерацијом у области превазилажења пандемијских изазова, односно да ли се ова сарадња третира као сметња за европски пут Србије? Коначно, рад као студија случаја у теоријском смислу треба да пружи реалистичне погледе о односу ЕУ према земљама кандидатима за пријем у ову организацију.

*Кључне речи:* Србија, ЕУ, Covid-19, НР Кина, Руска Федерација, спољна политика.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: [mitko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:mitko@diplomacy.bg.ac.rs).

Рад је настао у оквиру научноистраживачког 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

Предметни рад се бави анализом извештаја Европске комисије за 2020. и 2021. годину, као посебно значајним документима у којима се сажимају оцене о напретку Србије на путу ка ЕУ. Узимајући у обзир свепрожимајуће изазове које је изазвала пандемија Covid-19 у протеклом периоду, анализа би требало да пружи адекватне закључке о перспективи европских интеграција Србије, засноване на реалистичкој теорији међународних односа.<sup>2</sup> Анализа се бави конкретним налазима Европске комисије, те тако, на пример, у области економије Европска комисија у извештају наглашава да ће напредовање Србије зависити од економског раста, а да је тај раст доста успорен због последица пандемије Covid-19. С друге стране, Европска комисија у извештајима констатује да се Србија није у потпуности ускладила са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) ЕУ, те да због непотпуног усклађивања у овом домену, и због интензивираних сарадње Београда са Пекигом и Москвом, Србија не може напредовати жељеним темпом у правцу европских интеграција.

## 2) ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ

У извештају Европске комисије за 2020. годину наводи се да је „Влада Србије наставила да се изјашњава да су европске интеграције њен стратешки циљ”.<sup>3</sup> Међутим, како се додаје у извештају, неколико изјава високих званичника у контексту кризе изазване вирусом Covid-19, није било у складу са овим стратешким опредељењем. Због тога, наводи се у извештају, „без

---

<sup>2</sup> Марко Дашић, *Међународни политички положај као одредница спољне политике малих држава: студија случаја Републике Србије од 2001. до 2018*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2020; Terry L. Deibel, *Foreign Affair Strategy – Logic for American statecraft*, Cambridge University Press, New York, 2007; Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996; Dejan Jović (ur.), *Teorije međunarodnih odnosa – Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013; Драган Р. Симић, *Светска политика – међудржавни и међународни поредак*, *Светска политика, глобални односи*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009; Baldur Thorhallsson, Sverrir Steinsson, *Small State Foreign Policy*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, University of London, 2017; Chris Alden, Amnon Aran, *Foreign policy analysis – new approaches*, Routledge, Abington, 2012; Murray Williamson, Richard Hart Sinnreich, James Laceroy (eds), *The Shaping of Grand Strategy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; Chris Alden, Amnon Aran, *Foreign policy analysis – new approaches*, Routledge, Abington, 2012; Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003; Трајан Гоцевски, Марјан Гјуровски, *Евроатлантските интеграции безбедносен клуч – економскиот развој и меѓународната безбедност*, Факултет за безбедност, Скопје, 2017.

обзира на позитивније сигнале упућене ка ЕУ у најскоријем периоду, српске власти у целини треба да ставе већи нагласак на објективно и недвосмислено позитивно обавештавање о ЕУ, која је главни политички и економски партнер Србије”.<sup>4</sup> Конкретније, говорећи о кризи још се наводи да је ЕУ обезбедила финансијску подршку више од 3,3 милијарде евра за земље у региону за решавање непосредне здравствене кризе и из ње проистеклих хуманитарних потреба, као и дугорочни и структурни утицај на друштво и привреду региона.<sup>5</sup> Између осталог, то подразумева: Комитет за здравствену безбедност, споразуме о заједничким набавкама, Механизам за цивилне заштите Уније и Фонд за солидарност, пружање конзуларне помоћи у репатријацији или изузеће од привремених ограничења извоза медицинске опреме из ЕУ. Сходно томе, ове и друге мере омогућиле су тренутно олакшање и тиме представљају јасну поруку политичке посвећености ЕУ према овом региону.<sup>6</sup> У годишњем извештају наводи се и да је Република Србија, суочена са свепрожимајућим изазовима пандемије Covid-19, 15. марта 2020. године прогласила ванредно стање, заједничком одлуком председника републике, председника Владе и председника Скупштине. С тим у вези, наводи се да су српске власти „увеле широке мере којима су ограничиле основне слободе, укључујући и строг полицијски час, те да су неколико домаћих и међународних организација оспориле адекватност и пропорционалност неких од ових мера.”<sup>7</sup> Према мишљењу аутора, ово је можда једна од најспорнијих тачака у овом извештају имајући у виду чињеницу да су и бројне државе чланице ЕУ у том периоду уводиле полицијски час и оштре мере у циљу спречавања ширења пандемије, што је такође утицало на ограничавање основних слобода грађана. Као пример могу се навести становници Баварске који су, због великог броја заражених у тој области, могли да излазе из својих домова само из оправданих разлога, док су истовремено школе и вртићи били затворени.<sup>8</sup> Такође, у Италији је у том периоду донета уредба о затварању барова, кафића и ресторана, као и теретана, биоскопа и базена у покушају да

---

<sup>3</sup> „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину”, Европска комисија, Брисел, 2020. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/serbia\\_report\\_2020\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf), 18.7.2022, p. 4.

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

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Ibid., pp. 10–11.

<sup>8</sup> „Европа: Чешка уводи полицијски час седам дана, у Холандији рекордан број новозаражених, протести у Италији због нових мера”, Тањуг/РТВ, 26.10.2020. Интернет: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/evropa/evropa-ceska-uvodi-policijski-cas-sedam-dana-u-holandiji-rekordan-broj-novozarazenih-protesti-u-italiji-zbog-novih-mera\\_1173314.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/evropa-ceska-uvodi-policijski-cas-sedam-dana-u-holandiji-rekordan-broj-novozarazenih-protesti-u-italiji-zbog-novih-mera_1173314.html), 7.8.2022.



се заустави рат са вирусом Covid-19, а у тој земљи такође је било бројних протеста против полицијског часа.<sup>9</sup> Међутим, такве мере нису усвајане само у Немачкој или Италији, већ у готово свим државама чланицама ЕУ, као и шире на глобалној равни услед немогућности националних власти да убрзано прилагоде здравствени систем за суочавање са огромним бројем пацијената заражених вирусом Covid-19. Примедба у извештају Европске комисије за 2020. годину за Србију, о томе да су одређене владине мере у борби против пандемије Covid-19 утицале на поштовање основних грађанских права, у овом контексту може се тумачити као својеврсна политика „дуплих аршина”, јер су и саме европске земље биле суочене са потребом ограничавања одређених основних слобода и права грађана у циљу заштите јавног здравља које је било вишеструко угрожено. Поменути начин извештавања ЕУ о политичким и државним одлукама земаља које су у процесу приступања, у овом случају Србије, негативно су утицале и на комуникацију државних званичника са званичницима ЕУ, јер су примедбе у датом периоду у потпуности неутемељене, имајући пре свега у виду актуелно стање у здравственом систему, али и сличне мере које су усвајале и спроводиле не само државе чланице ЕУ већ и бројне друге земље на глобалној равни. С друге стране, у извештају са наводи и да је током ванредног стања Влада Србије успоставила централизован инфорациони систем у којем здравствене установе са хоспитализованим особама које су болесне од Covid-19, као и лабораторије за тестирање, чувају личне податке, те да се такви подаци редовно достављају Министарству здравља у статистичке сврхе и Министарству унутрашњих послова ради надзора изолације и мера самоизолације.<sup>10</sup> У вези са овим мерама Владе Србије, успостављеним у циљу прецизног праћења развоја ситуације у вези са болешћу Covid-19, као и пружању ефикаснијег и ефективнијег одговора од стране државних органа и институција, ЕУ је подсетила на изјаву Повереника за заштиту података о личности у којој је наглашена важност поштовања закона, ограничене и пропорционалне обраде здравствених и других осетљивих података у складу са Законом о заштити података о личности.<sup>11</sup> Такође, у извештају се замера Србији и то што су током прве три недеље ванредног стања услед Covid-19 особама са инвалидитетом недостајале услуге кућне помоћи, јер пружаоци услуга нису имали дозволе за кретање током полицијског часа, као и то да су деца са сметњама у развоју и аутизмом нарочито била погођена полицијским часом, али да су српске власти на крају решиле ова питања након великог броја жалби различитих организација цивилног друштва и препорука Заштитника грађана.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину”, *op. cit.*, р. 36.

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Ibid., р. 42.

У вези са напред наведеним, чини се да су примедбе ЕУ на рад и начин функционисања државне и јавне управе Србије током ванредног стања услед пандемије Covid-19 недовољно утемељене, јер су српске законодавне и извршне власти у највећој мери спроводиле одлуке и смернице које су у том периоду биле пракса и у европским земљама. Имајући у виду чињеницу да су се државе у новијој историји по први пут суочиле са пандемијом таквих размера, не би требало да се доводе у питање мере које су спроводиле државе у циљу заштите јавног здравља, осим ако те мере директно не угрожавају основно људско право грађана на живот. С тим у вези, можемо тврдити да је Србија деловала у целости у смеру заштите живота и здравља грађана, па чак и ако одређене владине мере нису биле у потпуности у складу са основним људским и грађанским правима, али у нормалним околностима, што није била пракса само у Србији већ и на целом европском континенту, па и на глобалној равни. Управо зато је тешко у целости прихватити примедбе Европске комисије које се односе на мере које је усвајала Србија у борби против Covid-19, а посебно зато што су и бројне европске земље деловале *ad hoc*, спроводивши мере и усвајајући смернице које у одређеним тренуцима нису само задрале у основна права и слободе грађана, већ су се показале и као контраефективне.

Када је реч о економским критеријумима, у извештају Европске комисије за 2020. годину наводи се да је „Србија постигла изванредан напредак, те да је остварила добар ниво припремљености у развијању функционалне тржишне економије”.<sup>13</sup> Ово је посебно важно, јер је реч о изазовном периоду на глобалној равни када су бројне економске и финансијске операције биле доведене под знак питања управо због последица које је креирала пандемија Covid-19. Како се наводи у самом извештају, „пре кризе изазавне болешћу Covid-19, темпо раста БДП-а Србије се убрзао што је допринело даљем јачању домаће потражње, али и инвестиција”.<sup>14</sup> „Успех Србије у смањењу буџетског дефицита и одржавању опрезног фискалног става значајно је побољшао одрживост дуга и створио политички простор за значајан фискални подстицај у циљу ублажавања економског утицаја кризе”, истиче се у извештају Европске комисије и додаје да је тим поводом „очувана стабилност банкарског сектора, док је истовремено раст кредитирања снажан”.<sup>15</sup> Тиме је ефективност на тржишту рада додатно побољшана, што је допринело најнижој стопи незапослености у последњих десет година, али додаје се да је томе допринела и „последница велике емиграције” као негативан тренд.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину”, *op. cit.*, р. 7.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 59–60.

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> *Ibidem*

Из Европске комисије наглашавају да је привредни раст био снажан, те да је „реалан раст БДП-а знатно убрзан у 2018. години, достигавши 4,3%, задржавши исти темпо у 2019. години, као и додатни раст у првом кварталу 2020. године, достигавши 5%”.<sup>17</sup> Када је реч о позитивним економским параметрима Србије у овој кризној години, Европска комисија истиче и да је владин пакет у циљу ублажавања ефеката кризе изазване пандемијом Covid-19, а који је између осталог подразумевао подстицаје за компаније које не смањују радну снагу за више од 10%, допринео ограничавању повећања броја незапослених непосредно након избијања пандемије Covid-19.<sup>18</sup> Заправо, из извештаја Европске комисије за 2020. годину, бар када је реч о економским критеријумима, можемо утврдити да су институције у Србији водиле стабилну економску и фискалну политику која је показала троструку спремност – првобитно усмерену да се суочи са пандемијским последицама које су директно утицале на економске токове у земљи и на међународној равни, друго – да подржи тржиште рада у смеру одржавања висине накнада, као и стопу запослености, и треће – да креира простор за нова, хитна улагања у сектор здравства како би се систем учинио одрживим у таквим здравственим околностима, са свепрожимајућим последицама на целокупност једног националног система.

Када је реч о спољној политици и сарадњи Србије са другим земљама, у извештају Европске комисије за 2020. годину наведено је да је Београд „наставио да развија интензивне односе и стратешка партнерства са многим земљама широм света, укључујући Русију, Кину и САД”.<sup>19</sup> Међутим, када је реч конкретније о сарадњи са Кином, у извештају се наводи да је „сарадња са Кином повећана током кризе изазване болешћу Covid-19, а да је она била обележена про-кинеском и анти ЕУ реториком високих државних званичника”.<sup>20</sup> Такође, додаје се да је Србија одржавала честе контакте на високом нивоу и редовне посете са Русијом као и војно-техничку сарадњу, укључујући заједничке војне вежбе (заједно са Белорусијом), као војно-трговинске аранжмане.<sup>21, 22</sup> У овом контексту чини се да је у извештају сарадња са Русијом и Кином истакнута као својеврсна примедба на рачун Србије, а у прилог томе је и навођење да су „званичници високог нивоа дали изванредан број изјава и обећања што је било у супротности са ставовима ЕУ о

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 61.

<sup>18</sup> Ibid., p. 66.

<sup>19</sup> Ibid., p. 8.

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Међутим, 9. септембра 2020. Србија је најавила да ће замрзнути своје учешће у активностима међународне војне сарадње, укључујући војне вежбе, на шест месеци.

<sup>22</sup> „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину”, op. cit., p. 8.

спољној политици”.<sup>23</sup> Уз све то, додаје се и да је „стопа усаглашености Србије са релевантним декларацијама Високог представника у име одлуке ЕУ и Савета износила 60%”, што је незадовољавајуће посматрано из угла Брисела.<sup>24</sup> У детаљном извештају Европске комисије о Србији за 2020. годину, када је реч о њеној спољној политици, наводи се још и да је Београд „наставио да јача своје економске, политичке и безбедносне односе са Кином, укључујући и велике заједничке инфраструктурне и *greenfield* пројекте, заједничке вежбе специјалних полицијских јединица, набавку значајне опреме за видео надзор и куповину наоружања и сигурносне системе”.<sup>25</sup> У том контексту се наводи да је српски политички врх посебно истакао помоћ коју је Кина пружила на почетку избијања Covid-19 у Србији. Имајући у виду све напред наведено у извештају везано за усклађеност спољне политике, пре свега примедбе посвећене сарадњи Србије са НР Кином и Руском Федерацијом, као и налазе када је реч о регионалној сарадњи где је истакнуто да је „Србија на самитима у Новом Саду, Охриду и Тирани показала своју опредељеност да пружи нови подстицај регионалној сарадњи и интензивној регионалној припадности”, чини се да је Србија на спољнополитичком плану остварила парцијални успех, пре свега на пољу регионалне сарадње.<sup>26</sup>

Међутим, ако оставимо по страни економске и финансијске критеријуме, који су у извештају оцењени позитивно, остала два сегмента на пољу борбе против Covid-19 пандемије, односно глобалне здравствене кризе и спољнополитичког деловања Србије, јасно је да извештај приказује необјективност Европске комисије у оцени стања имајући у виду актуелне околности за период извештавања. Прво, критиковање одређених владиних мера, када је реч о борби против пандемије, указују на једну врсту вишеструког приступа Уније у процесу оцењивања достигнућа држава у процесу приступања у односу на оне које су већ пуноправне чланице. С друге стране, критике на рачун спољнополитичког деловања, а у контексту актуелне здравствене кризе, такође сведоче о својеврсној непрагматичној политици ЕУ, замерајући однос који Београд гаји са одређеним земљама које нису чланице ЕУ, а које су управо у датим околностима пружиле помоћ властима Србије да се ефикасније и ефективније суоче са последицама болести Covid-19. При томе, не доводећи у питање, нити условљавајући Србију када је реч о њеном спољнополитичком деловању, па и њеним спољнополитичким циљевима од којих је учлањење у ЕУ представљен као кључан и стратешки.

---

<sup>23</sup> Ibid., p. 127.

<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> Ibid., p. 128.

<sup>26</sup> Ibid., p. 70.

### 3) ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

Извештај Европске комисије за 2021. годину чини се знатно повољнијим за Србију у односу на претходни, имајући у виду да је Србија, према бројним критеријумима, забележила напредак као држава која је у процесу приступања у ЕУ. Тако је у 2021. години, као и у 2020. години, фокус политичке елите у Србији био на суочавању са изазовима проузрокованим пандемијом Covid-19, што је постало питање на врху политичке агенде највећем броју земаља на свету. У извештају се наводи да је Србија применила мере предвиђене домаћим Законом о заштити становништва од заразних болести, те да је своје мере ускладила са препорукама Светске здравствене организације. У том контексту наводи се да је Србија 11. јануара 2021. године, започела успешну кампању вакцинације из три фазе, те да су се грађани могли пријављивати за вакцинацију путем платформе Е-управе тако што ће изабрати вакцину по сопственом избору.<sup>27</sup> Истиче се, такође, да је отворено 300 пунктова за масовну вакцинацију широм целе земље, укључујући све центре примарне здравствене заштите, као и тржне центре, а да је захваљујући сталним испорукама вакцина које је влада обезбедила, 40% становништва било у потпуности вакцинисано већ почетком септембра 2021. године.<sup>28</sup> У самом извештају, а у контексту вакцинације, наглашава се да је Влада Србије новинаре одредила као приоритетну групу у процесу вакцинације.<sup>29</sup>

Као посебно значајну позитивну меру у борби против пандемије Covid-19 наводи се и отварање специјализованих болница за интензивну негу у случајевима болести, у Београду и Крушевцу са капацитетом од 1.500 кревета и у Новом Саду са 500 кревета, што је, према оцени Европске комисије, било кључно за суочавање са епидемијским таласима.<sup>30</sup> Истиче се и да је Србија постала регионални центар, својеврстан регионални *хаб* за вакцинацију, те да је донирала око 600.000 вакцина другим земљама Западног Балкана, укључујући Северну Македонију, Црну Гору, као и Босну и Херцеговину.<sup>31</sup> С друге стране, јавна управа и администрација у Србији „такође је брзо одговорила на кризу услед пандемије болести Covid-19 кроз ефикасно пружање електронских услуга”, што се могло најконкретније видети на процесу вакцинације становништва који се у целости одвијао електронским

---

<sup>27</sup> „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину”, Европска комисија, Брисел, 2021. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF), 10.8.2022, p. 103.

<sup>28</sup> Ibid., p. 103.

<sup>29</sup> Ibid., p. 39.

<sup>30</sup> Ibid., p. 104.

<sup>31</sup> Ibid., p. 5.

путем.<sup>32</sup> Уз то, настављена је и брига према мигрантима, те су „органи власти Србије наставили да јачају капацитете за смештај и збрињавање миграната, с обзиром на њихову специфичну рањивост услед пандемије болести Covid-19”.<sup>33</sup> Када је реч о улози ЕУ у борби против пандемије Covid-19, у извештају се наводи да је „ЕУ доделила 78,4 милиона евра Србији за социо-економски опоравак, као и додатних 15 милиона евра за хитне потребе као што су медицинска опрема, подршка угроженим групама у друштву, и ванредно ангажовала је 200 додатних медицинских радника како би се ублажио притисак на медицинско особље”.<sup>34</sup> Такође, додељено је Србији скоро 12 милиона евра у оквиру Фонда за солидарност ЕУ, али и бесповратна средства у износу од преко 27 милиона евра како би могла да набави вакцине од држава чланица Уније, као и опрему која се односила на кампању вакцинације.<sup>35</sup>

Из угла владавине права и демократије, Европска комисија је у извештају за 2021. годину препоручила Србији да ванредне мере које је предузела у контексту пандемије болести Covid-19 буду пропорционалне, односно ограничене на оно што је неопходно и временски ограничено како би владавина права и стандарди у области демократије и људских права били испоштовани.<sup>36</sup>

На пољу економске политике, у овом извештају се наводи да су „власти Србије остале посвећене макроекономској стабилности и економским реформама, те да су у одговору на кризу изазвану пандемијом, Влада и централна банка предузеле низ значајних и правовремених фискалних и монетарних мера за ублажавање ефеката пандемије”.<sup>37</sup> Тако је фискални простор креиран пре пандемије омогућио Србији да обезбеди значајну фискалну подршку за ублажавање кризе у 2020. и 2021. години, и да знатно повећа капиталну потрошњу. Уз то, очувана је стабилност банкарског сектора уз снажан раст кредитирања, подржан монетарним ублажавањем, мораторијумима на отплату кредита, као и мерама за повећање ликвидности.<sup>38</sup> Све ове мере власти омогућиле су да „тржиште рада забележи даље смањење незапослености у 2020. години, што се одразило на ниже стопе учешћа на тржишту рада током кризе”.<sup>39</sup> Истиче се и да је у Србији

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 15.

<sup>33</sup> Ibid., p. 5.

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Ibidem

<sup>37</sup> Ibid., p. 64.

<sup>38</sup> Ibid., p. 7.

<sup>39</sup> Ibidem

спроведен свеобухватан пакет монетарних, фискалних и финансијских хитних мера како би се ублажио негативни економски утицај услед пандемије, те да су трошкови ових мера утицали на повећање укупног фискалног дефицита и јавног дуга, али да је истовремено Влада успела да задржи јавне финансије на одрживом путу у складу са средњорочним фискалним циљевима.<sup>40</sup> Услед бројних мера које је спровела Влада Србије привредне активности су показале отпорност, те иако је пандемијска криза погодила приватну потрошњу, нето извоз и приватна улагања, њихово смањење је делимично компензовано повећаном државном потрошњом и јавним улагањима, као и већим залихама.<sup>41</sup> Све је то допринело да рецесија у Србији буде веома блага у поређењу са регионом, али на њено ублажавање снажно је утицао и предкризни замањ, као и значајне и благовремене фискалне и монетарне мере подршке.<sup>42</sup> Уз све то, „јавне инвестиције су наставиле да расту са циљем решавања озбиљних инфраструктурних недостатака након низа година недовољног улагања”, док су „упркос кризи изазваној болешћу Covid-19 реалне зараде порасле за 7,7%”.<sup>43</sup> Услед бројних владиних мера у циљу поспешивања економске динамике Србије у периоду пре пандемије Covid-19, као и због бројних правовремених фискалних и монетарних мера усмерених ка изазовима које је произвела пандемијска криза, „српска привреда је у 2020. години забележила само умерени пад од 1%”.<sup>44</sup> Забележено је да у овом периоду „држава и даље има велики утицај на привреду, док је приватни сектор недовољно развијен и спутан услед слабости у владавини права, нарочито корупције и неефикасности судства, као и у погледу спровођења лојалне конкуренције”.<sup>45</sup> Такође, када је реч о пандемијском периоду, Европска комисија примећује погоршану економску ситуацију медија у Србији који су, како се наводи, погођени критичним смањењем прихода од оглашавања.<sup>46</sup>

У погледу спољне политике Србије у периоду извештавања, у извештају се наводи да су обрасци Србије у усклађивању са ЗСОП-ом углавном остали непромењени, те да је и одређени број акција Србије био у супротности са спољнополитичким позицијима ЕУ.<sup>47</sup> У том контексту наводи се да се Србија

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 17.

<sup>41</sup> Ibid., p. 63.

<sup>42</sup> Ibid., p. 65.

<sup>43</sup> Ibid., pp. 7, 72.

<sup>44</sup> Ibid., p. 4.

<sup>45</sup> Ibid., p. 63.

<sup>46</sup> Ibid., p. 42.

<sup>47</sup> Ibid., p. 9.

ускладила са декларацијама Високог представника ЕУ о Белорусији, али и да је наставила да се не усклађује са декларацијама Уније о Хонг Конгу и санкцијама наметнутим Русији.<sup>48</sup> Као својеврсну примедбу наводи се да је „Србија наставила да развија интензивне односе и стратешка партнерства са многим земљама широм света, укључујући Русију и Кину, те да су одржавани чести контакти на високом нивоу и редовне билатералне посете са Русијом, а да је српско руководство континуирано истицало руску помоћ током пандемије болести Covid-19”.<sup>49</sup> Уз то, додаје се и да су „настављени блиски контакти и сарадња са НР Кином, те да је помоћ коју је Пекинг пружио током пандемије Covid-19 истицало политичко руководство Србије”.<sup>50</sup> Када је реч о спољној политици Србије у непосредном окружењу, односно када је реч о регионалној сарадњи, у извештају се наводи да је Београд остао посвећен билатералним односима, али да су односи са Црном Гором обележени сталним тензијама.<sup>51</sup> Наводи се и да су политички лидери из Србије, Северне Македоније и Албаније покренули иницијативу *Отворени Балкан* у циљу уклањања економских баријера између ове три земље до 2023. године, те се додаје и да ће „заједничко регионално тржиште бити кључно за повећање атрактивности и конкурентности региону, док ће истовремено Србији убрзати опоравак од последица пандемије, нарочито у привлачењу инвеститора”.<sup>52</sup>

#### **4) САРАДЊА СРБИЈЕ СА НР КИНОМ У БОРБИ ПРОТИВ COVID-19 ПАНДЕМИЈЕ**

Народна Република Кина означена је као један од „четири стуба” спољне политике Србије 2009. године, од стране некадашњег председника Србије Бориса Тадића, заједно са ЕУ, Сједињеним Америчким Државама и Русијом и то заправо илуструје колико је веза са Пекингом постала важна за Београд.<sup>53</sup> „Јаче везе између Србије и НР Кине биле су цементиране 2009. године када су Србија и Кина потписале Заједничку изјаву о успостављању Стратешког партнерства”. Реч је о уговору који је представљао прекретницу због тога што је био први споразум о стратешком партнерству који је Србија потписала са неком страном државом у својој модерној историји (наредна стратешка партнерства потписана су са Италијом 2009. године, Француском 2011. године, Уједињеним Арапским

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 143.

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Ibidem

<sup>51</sup> Ibid., p. 8.

<sup>52</sup> Ibid., p. 85.

<sup>53</sup> Игор Новаковић, *Од четири стуба спољне политике до европске интеграције*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2013. Интернет: <https://bit.ly/2zsHDPM>, 15.8.2022.



Емиратима, Русијом и Азербејџаном 2013. године).<sup>54</sup> Историјски врхунац у кинеско-српским односима постигнут је 2016. године, потписивањем Свеобухватног стратешког партнерства – највишег нивоа партнерства које једна држава може имати са Кином, а током прве и једине посете кинеског председника Си Ђинпинга Србији (и Западном Балкану уопште).<sup>55</sup>

Када је реч о пандемији вируса Covid-19 и доприносу НР Кине Србији у борби против ове болести, битно је истаћи да је одређена група „српске и међународне експертске заједнице постала узнемирена превеликим истицањем улоге Кине од стране српских власти, у борби против вируса”.<sup>56</sup> Тако су одређени академски кругови „истакли да маневарски простор Кине у Србији снажно зависи од степена активног ангажовања ЕУ у Србији”.<sup>57</sup> Суштина предметне анализе није да би се квалитативним методама измерило колико је ЕУ у односу на НР Кину више или мање помогла Србији у борби против пандемије Covid-19, већ да би се академској и стручној јавности показало како је на интензивирању сарадњу Београда са Пекингом реаговала ЕУ, и то кроз своје извештаје, као и како је та сарадња утицала на процес европских интеграција Србије, иако је реч о неуобичајеним и ванредним околностима не само за јавно здравље у Србији, већ и на глобалном плану. Свакако је битно истаћи да је НР Кина послала у Србију групу медицинских стручњака како би поделили своје искуство у борби са Covid-19. Прихватање савета о мерама које би биле оптималне у спречавању ширења вируса и помоћи у праћењу ситуације у Србији, показују уравнотежено вођење спољне политике и позитивно доприноси у ванредним околностима које се не тичу искључиво политичких и безбедносних питања, већ, у овом случају искључиво здравствених, а потом посредно и економских. Министар спољних послова Републике Србије Никола Селаковић истакао је да је „НР Кина упутила помоћ у медицинској опреми, лабораторијама и искуствима кинеских стручњака, као и да се помоћ наставила кроз подршку имунизацији српског становништва, односно испоручивању вакцине кинеске компаније *Sinofarm*, на чему је Србија посебно захвална, у тренутку када се све земље света боре и суочавају са тешкоћама у набавци вакцина”.<sup>58</sup> Из такве и сличних изјава српских

---

<sup>54</sup> „Кинеско-српски односи – шта смо научили из кризе Covid-19?”, Центар за европске политике, април 2020, Београд. Интернет: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Kinesko-srpski-odnosi-%E2%80%93-%C5%A1ta-smo-nau%C4%8Dili-iz-krize-COVID19-1.pdf>, 31.7. 2022, p. 2.

<sup>55</sup> Ibid., p. 2.

<sup>56</sup> Ibid., p. 2.

<sup>57</sup> Ibid., p. 1.

<sup>58</sup> „Селаковић: Србија поносна на традиционално пријатељство са Кином”, Министарство спољних послова Републике Србије, 21. мај 2021, Београд, Интернет: <https://www.mfa.gov.rs/>

званичника не сме се закључити да политички функционери у Србији фаворизују било коју спољну помоћ када је реч о борби против пандемије Covid-19, како је наведено у извештају Европске комисије. Реч је, заправо, о међудржавним односима Србије и НР Кине издигнутим на ниво свеобухватног поверења и пружања међусобне подршке, што је у том тренутку, у борби против пандемије Covid-19, била посебно изражена, те самим тим и видљивија. Званични Београд својим интензивним односима са Пекингом није променио кључно спољнополитичко и стратешко опредељење за учлањење у ЕУ, док званични Пекинг није условио интензитет и свеобухватност међудржавних односа са Србијом њеним удаљавањем или одустајањем од установљеног кључног спољнополитичког циља пуноправног чланства у ЕУ. У том контексту су све примедбе пре свега од стране Европске комисије, али и стручне, политичке и академске јавности на рачун интензитета сарадње између Србије и Кине неутемељене, те као такве оне не задиру у заједничке интересе и циљеве које на заједничким темељима граде ЕУ и Србија.

## **5) САРАДЊА СРБИЈЕ СА РУСКОМ ФЕДЕРАЦИЈОМ У БОРБИ ПРОТИВ COVID-19 ПАНДЕМИЈЕ**

Већ на самом почетку пандемије Covid-19 у Србији, само месец дана након што је регистрован први случај, „једанаест авиона са медицинском опремом, техником и заштитним средствима упутила је Русија Србији”.<sup>59</sup> Како је тада наведено у саопштењу Министарства одбране Србије, у саставу тимова из Русије били су генерал, 42 официра, 42 подофицира и два припадник руског Министарства здравља, које је предводио наченик АБХО Западног округа Оружаних снага Руске Федерације генерал-мајор Михаил Чернишов.<sup>60</sup> У саопштењу је било наведено да су руски стручњаци подељени у осам лекарских тимова, те да ће сваки тим имати лекаре опште праксе, епидемиолога, анестезиолога, медицинског техничара и преводиоца, а да је у оквиру помоћи стигло и 16 специјалних моторних возила намењених за дезинфекцију објеката и путева, као и велика количина медицинске опреме, технике и заштитних средстава неопходних Србији у лечењу пацијената заражених Covid-19 и у сузбијању пандемије.<sup>61</sup> У тренутку када се свет

---

gov.rs/lat/mediji/saopstenja/selakovic-srbija-ponosna-na-tradicionalno-prijateljstvo-sakinom, 8.8. 2022.

<sup>59</sup> „Медициску помоћ Србији из Русије допремиле 11 авиона”, *Al Jazeera*, 4. април 2020, Сарајево. Интернет: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2020/4/4/medicinsku-pomoc-srbiji-iz-rusije-dopremilo-11-aviona>, 17.8.2022.

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Ibidem

суочавао са најновијим и „невидљивим непријатељем” чије су последице биле разорне и за најразвијеније здравствене системе, као и за економски најразвијеније државе света, британски лист „Гардијан” (*Guardian*) писао је о томе како је „у Србији, земљи кандидату за улазак у ЕУ која се последњих година удварала и Москви и Пекингу, јако видљив пресек конкурентних коронавирус дипломатија”.<sup>62</sup> Како пише „Гардијан”, прво су Кинези дошли у Београд са авионима пуним опреме и шест медицинских стручњака да помогну да се координише национална политика за сузбијање ширења Covid-19, затим су дошли Руси који су авионом допремили мање важне, али ипак добродошле опреме војним авионима уз велику медијску пропраћеност, да би коначно дошли и Европљани, указујући да су ту били све време и да су знатно више средстава дали него Русија и Кина заједно”.<sup>63</sup> Заправо, и током борбе против пандемије Covid-19 постојала је паралелна политичка битка између спољних актера, бар на медијском, политичком и „експертском” нивоу, о томе ко остварује већи утицај на Србију, те која земља или блок спроводи своју политику захваљујући својој „мекој моћи” на рачун Србије и њених потреба у борби против пандемије Covid-19.

## 6) ИЗВОРИ

Alden, Chris, Aran, Amnon, *Foreign policy analysis – new approaches*, Routledge, Abington, 2012.

Deibel, Terry L., *Foreign Affair Strategy – Logic for American statecraft*, Cambridge University Press, New York, 2007.

Дашић, Марко, *Међународни политички положај као одредница спољне политике малих држава: студија случаја Републике Србије од 2001. до 2018*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2020.

Димитријевић, Војин и Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Четврто издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

„Европа: Чешка уводи полицијски час седам дана, у Холандији рекордан број новозаражених, протести у Италији због нових мера”, Тањуг/РТВ, 26.10.2020. Интернет: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/evropa/evropa-ceska-uvodi-policijski-cas-sedam-dana-u-holandiji-rekordan-broj-novozarazenih-protesti-u-italiji-zbog-novih-mera\\_1173314.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/evropa-ceska-uvodi-policijski-cas-sedam-dana-u-holandiji-rekordan-broj-novozarazenih-protesti-u-italiji-zbog-novih-mera_1173314.html), 07.8.2022.

<sup>62</sup> „Русија, Кина и ЕУ се корона дипломатијом боре за наклоност Србије”, *Guardian*, Beta/N1, 13. април 2020. Интернет: <https://rs.n1info.com/vesti/a588591-gardijan-rusija-kina-i-eu-se-korona-diplomatijom-bore-za-naklonost-srbije/>, 17.8.2022.

<sup>63</sup> Ibidem

- Гоцевски, Трајан, Гјуровски, Марјан, *Евроатлантските интеграции безбедносен клуч – економскиот развој и меѓународната безбедност*, Факултет за безбедност, Скопје, 2017.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003.
- Jović, Dejan (priredivač), *Teorije međunarodnih odnosa – Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013.
- „Кинеско-српски односи – шта смо научили из кризе Covid-19?“, Центар за европске политике, април 2020, Београд. Интернет: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Kinesko-srpski-odnosi-%E2%80%93-%C5%A1ta-smo-nau%C4%8Dili-iz-krize-COVID19-1.pdf>, 31.7. 2022.
- „Medicinsku pomoć Srbiji iz Rusije dopremilo 11 aviona“, *Al Jazeera*, 4. april 2020, Sarajevo. Интернет: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2020/4/4/medicinsku-pomoc-srbiji-iz-rusije-dopremilo-11-aviona>, 17.8.2022.
- Murray, Williamson, Hart Sinnreich, Richard, Lacery, James (ed.), *The Shaping of Grand Strategy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Новаковић, Игор, *Од четири стуба спољне политике до европске интеграције*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2013. Интернет: <https://bit.ly/2zsHDPМ>, 15.8.2022.
- „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину“, Европска комисија, Брисел, 2021. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF), 10.8.2022.
- „Радни документ комисије – Република Србија Извештај за 2020. годину“, Европска комисија, Брисел, 2020. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/serbia\\_report\\_2020\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf), 18.7.2022
- “Republic of Serbia 2020 Report. 2020 Communication on EU Enlargement Policy”, *Report paper*, European Commission, 2020. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/serbia\\_report\\_2020\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf), 15.8.2022.
- “Republic of Serbia 2021 Report. 2021 Communication on the EU Enlargement Policy”, *Report paper*. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF), 15.8.2022.
- „Русија, Кина и ЕУ се корона дипломатијом боре за наклоност Србије“, *Guardian*, Beta/N1, 13. април 2020. Интернет: <https://rs.n1info.com/vesti/a588591-gardijan-rusija-kina-i-eu-se-korona-diplomatijom-bore-za-naklonost-srbije/>, 17.8.2022.

„Селаковић: Србија поносна на традиционално пријатељство са Кином”, Министарство спољних послова Републике Србије, 21. мај 2021, Београд, Интернет: <https://www.mfa.gov.rs/lat/mediji/saopstenja/selakovic-srbija-ponosna-na-tradicionalno-prijateljstvo-sa-kinom>, 8.8. 2022.

Симић, Драган Р., *Светска политика – међудржавни и међународни поредак, Светска политика, глобални односи*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Thorhallsson, Baldur and Steinsson, Sverrir, *Small State Foreign Policy*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, University of London, 2017.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У овом раду, кроз анализу извештаја Европске комисије за 2020. и 2021. годину, покушали смо да покажемо каква је била динамика процеса европских интеграција Србије у периоду пандемије Covid-19. Поред тога што је у самим извештајима јасно истакнуто да се Србија веома успешно суочавала са изазовима и последицама које је проузроковала пандемија Covid-19 на здравственом нивоу, те успешно спроводила националну економску политику комбинирајући тако пре-пандемијски замах, као и правремене фискалне и монетарне мере у циљу одржавања економске, финансијске и монетарне стабилности, Европска комисија није пропустила прилику да упуту примедбе Србији што је водила интензивне односе на НР Кином и Руском Федерацијом. Иако у извештајима није прецизно истакнуто да ЕУ не подржава такав интензиван однос Београда са Пекингом и Москвом, замерено је српским политичарима који су више истицали помоћ и подршку НР Кине и Руске Федерације у борби против пандемије, у односу на помоћ и подршку коју је дала ЕУ. Заправо, на примеру борбе Србије у суочавању са пандемијом Covid-19, показали смо да се субјекти у међународним односима, чак и у таквим ванредним околностима какве је произвела ова пандемија, чврсто држе својих установљених националних и стратешких интереса, без обзира на последице које исте могу да проузрокују у условима о којима смо писали у овом раду. С једне стране, свепрожимајуће последице које је произвела пандемија Covid-19, не признајући националне, политичке или идеолошке границе, нису утицале да се промене постојеће политичке, идеолошке и стратешке доктрине великих сила. Тзв. супарничке државе остале су и даље на истим позицијама без обзира на неопходности за сарадњу, макар на одређени период. То је показало да су представници реалистичке теорије међународних односа умногоне у праву. Недостатак адекватног јединственог међународног институционалног одговора у здравственом и у економском смислу, на последице које је произвела пандемија Covid-19 доказује да су реалисти и данас у праву, те да су интереси националних држава и даље изнад интереса такозване глобалне заједнице. Када је реч о

Србији, која је у овом раду представљена кроз својеврсну студију случаја, кроз анализу извештаја Европске комисије, установљено је да је Србија водила уравнотежену спољну политику доприносећи позитивно решавању отворених проблема на здравственом, економском и политичком нивоу. Критике изнесене од стране ЕУ на рачун спољнополитичких активности Србије, пре свега оних повезаних са Пекингом и Москвом, нису имали никакав директан ефекат на процес европских интеграција, будући да нису успостављени с намером њиховог отежавања или науштрб европских интеграција. С друге стране, извештаји подвлаче значај напретка Србије у погледу испуњавања критеријума за учлањење у ЕУ, па чак и у контексту прилагођавања са ЗСБП, где је забележан и одређени напредак упркос кризном здравственом и економском периоду који је задесио читав свет.

#### **REPORTS OF THE EUROPEAN COMMISSION (2020-2021) AND THE EUROPEAN PERSPECTIVE OF SERBIA**

*Summary:* The impact of the Covid-19 pandemic represents one of the most extensive challenges to the existing global order in recent history. Regardless of economic, political and military power, states are faced with an “invisible enemy” that systematically affects their internal infrastructure, but also the international order, collapsing the normal functioning of the existing economic system multiple times. The paper analyzes the activities of the competent institutions of the Republic of Serbia in the fight against Covid-19, as well as the perspectives of European integration in the changed circumstances brought about by this pandemic. Using a comparative approach, the author also analyzes Serbia’s cooperation with the European Union (EU) and other actors of international relations such as the Russian Federation and the People’s Republic of China. The work is focused on examining the reports of the European Commission for 2020 and 2021, i.e. on the analysis of the content of these documents, through which the questions should also be answered, whether Serbia progressed on the way to the EU during the pandemic, in what way the EU supported Serbia. in the fight against the pandemic and how did the EU evaluate Serbia’s cooperation with the People’s Republic of China and the Russian Federation in the field of overcoming pandemic challenges, i.e. is this cooperation treated as an obstacle for Serbia’s European path? Finally, the work as a case study in a theoretical sense should provide realistic views on the relationship of the EU towards the countries that are candidates for admission to this organization.

*Keywords:* Serbia, EU, Covid-19, People’s Republic of China, Russian Federation, foreign policy.



УДК: 004.738.5:339(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 95-108

Изворни научни рад

Рад примљен 8. 8. 2022. године

Рад одобрен 21. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.6](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.6)

## ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОДГОВОРНОСТ ПРУЖАЛАЦА УСЛУГА ПОСРЕДОВАЊА НА ИНТЕРНЕТУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Убрзни развој дигиталне технологије и почетак масовног коришћења интернета крајем 20. и почетком 21. века допринели су да најразличитији садржаји путем интернета постану глобално доступни. Управо захваљујући интернету, класичан концепт заштите интелектуалних добара заснован на систему национално територијално ограничених права доведен је у питање. Будући да свака радња која се предузима на интернету аутоматски пробија националне границе, тј. има глобално дејство, остваривање и заштита права од стране титулара отежана је у погледу права интелектуалне својине. С обзиром на динамику развоја дигиталне технологије и изазове које она носи, Европска комисија је у новембру 1998. године предложила доношење директиве чија би сврха била уређење услуга информационог друштва. Директива (ЕЗ) бр. 2000/31 о неким правним аспектима услуга информационог друштва, посебно електронске трговине у оквиру унутрашњег тржишта, донета је 8. јуна 2000. године. Одељак IV Директиве посвећен је одговорности пружалаца услуга посредовања. Исти предвиђа услове које мора испуњавати пружалац услуге, тј. интернет посредник, да би могао да ужива имунитет, односно искључење одговорности (тзв. режим *сигурних лука*). Законодавни оквир Републике Србије у овој области у потпуности је усклађен са правом ЕУ.

*Кључне речи:* Пружалац услуга посредовања на интернету, одговорност, електронска трговина, режим „сигурних лука”, права интелектуалне својине.

<sup>1</sup> Институт за упоредно право, Београд. E-mail: [ceranicj@gmail.com](mailto:ceranicj@gmail.com).



## 1) СВРХА

Развој дигиталне технологије крајем 20. века допринео је убрзању протока информација, пре свега захваљујући глобалној рачунарској мрежи – интернету. Најразличитији садржаји постали су путем интернета глобално доступни. Интернет је довео у питање класичан концепт заштите интелектуалних добара заснован на систему национално територијално ограничених права. Свака радња која се предузима на интернету аутоматски пробија националне границе, тј. има глобално дејство. Сходно томе, остваривање и заштита права од стране титулара отежана је у погледу свих права интелектуалне својине.<sup>2</sup> Интернет је, између осталог, средство комуникације. У процес комуникације на интернету укључен је велики број субјеката, који се за потребе овог рада могу поделити на пружаоце услуга посредовања на интернету, кориснике интернета и титуларе права интелектуалне својине.

Пружаоци услуга посредовања на интернету (интернет посредници, интернет провајдери, онлајн пружаоци услуга) баве се посредовањем на интернету у оквиру своје делатности. Услуга коју они обезбеђују по правилу је комерцијална, те је њихов интерес у интернет комуникацији брз и интензиван проток информација између клијената (корисника). Услуге пак могу да буду различитог садржаја, а најчешће се деле у три групе, и то: 1) обично посредовање (*mere conduit*); 2) посредовање уз чување података (*caching*) и, 3) посредовање у складиштењу података на интернету на неограничено време (*hosting*).<sup>3</sup> На интернету најчешће долази до повреде права жига и ауторског и сродних права. Пружаоци услуга посредовања на интернету нису нужно непосредно повезани са повредом права интелектуалне својине. Када то јесте случај, они свакако одговарају по општим правилима о одговорности за неовлашћено коришћење туђих права интелектуалне својине. Проблем се, међутим, јавља у претежним случајевима када је интернет посредник својом услугом омогућио повреду неког права интелектуалне својине на интернету. Интернет посредници продају корисницима приступ и простор на интернет серверима како би они могли да понуде своју робу и услуге на интернету. Дакле, интернет посредници практично омогућавају постављање недозвољеног садржаја и његово дељење на интернету, што их чини учесницима у овом процесу, те пружа основ за њихову посредну одговорност.

Сваки акт повреде права укључује постојање штетника и лица чија су права повређена (оштећеног). Ово опште правило није другачије ни у случају повреде права интелектуалне својине на интернету. Међутим, пренос комуникације и садржаја на интернету врши се увек уз помоћ пружаоца услуга

<sup>2</sup> Јелена Ђеранић Перишић, *Одговорност интернет посредника за повреду жига*, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, стр. 15.

посредовања на интернету (интернет посредника). Стога повреда права на интернету не може настати без нехотичног или намерног учешћа интернет посредника као субјеката који омогућавају комуникацију и проток садржаја, а самим тиме и настанак повреде. Дакле, неопходно је нормативно уредити одговорност интернет посредника за повреде права на интернету. Како интернет посредници својом услугом омогућавају постављање и проток недозвољеног садржаја и његово дељење међу корисницима, њихова одговорност је по правилу посредна (подељена, одговорност за другог). Утврђивање посредне одговорности се, према општим правилима одговорности, заснива на питању савесности, односно питању – да ли је пружалац услуге посредовања на интернету знао или морао да зна да се путем његове услуге повређује право?<sup>4</sup> Суштина посредне одговорности лежи у томе да се тужени сматра одговорним за повреду коју је проузроковало погрешно понашање треће стране. Према томе, одговорност је деривативне природе.<sup>5</sup>

С обзиром на динамику развоја дигиталне технологије, изазове и проблеме које то може да проузрокује, између осталог и у области електронске трговине, Европска комисија је у новембру 1998. године предложила да се донесе директива чија би сврха била уређење услуга информационог друштва.

## 2) МЕРЕ ЕУ

Директива (ЕЗ) бр. 2000/31 о неким правним аспектима услуга информационог друштва, посебно електронске трговине у оквиру унутрашњег тржишта донета је 8. јуна 2000. (даље: Директива о електронској трговини).<sup>6</sup> Након тога, 2001. године донета је и Директива (ЕЗ) бр. 2001/29 о хармонизацији одређених аспеката ауторског и сродних права у информационом друштву,<sup>7</sup> која у погледу одговорности пружалаца услуга на

---

<sup>4</sup> Андреа Радоњанин, „Примена правила одговорности хост провајдера: искуство носиоца права из Србије”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 168.

<sup>5</sup> Greame B. Dinwoodie, “A Comparative Analysis of the Secondary Liability of Online Service Providers”, in: Graeme B. Dinwoodie (Ed.), *Secondary Liability of Internet Service Providers*, Springer, 2017, p. 4.

<sup>6</sup> “Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (‘Directive on electronic commerce’)”, *Official Journal of the European Union*, L 178, 17.7.2000.

<sup>7</sup> “Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society”, *Official Journal of the European Union*, L 167, 22.6.2001, pp. 10–19.

интернету упућује на Директиву о електронској трговини. Директива о ауторском праву у информационом друштву измењена је и допуњена Директивом (ЕУ) бр. 2019/790 од 17. априла 2019. године, о ауторском и сродним правима на Јединственом дигиталном тржишту којом се мењају и допуњују Директива (ЕЗ) бр. 96/9 и Директива (ЕЗ) бр. 2001/29.<sup>8</sup>

### 3) САДРЖАЈ

Директива о неким правним аспектима услуга информационог друштва, посебно електронске трговине у оквиру унутрашњег тржишта посвећује неколико одредби одговорности пружалаца услуга посредовања на интернету, прецизније прописује у којим ситуацијама може доћи до искључења одговорности интернет посредника у случају повреде неког од права интелектуалне својине на интернету. Реч је о одредбама о тзв. режиму *сигурних лука*. У погледу искључења одговорности пружалаца услуга посредовања на интернету, Европска унија се определила за тзв. *хоризонтални приступ*. Под тиме се подразумева успостављање режима „сигурних лука” тако да је њиме обухваћено искључење одговорности интернет посредника за постављање било које врсте незаконитог садржаја од стране корисника, без обзира на то да ли радње трећих лица доводе до повреде ауторског права, права жига, клеветања, нелојалне конкуренције, говора мржње или постављања било које друге врсте недозвољеног материјала. Европски законодавац је овакав приступ образлагао тиме што пружалац услуга спроводи исту техничку радњу – било да се бави услугом обичног посредовања, *catching* или *hosting* услугом у вези са садржајем треће стране – независно од врсте садржаја која је у питању. Пошто посредник изводи исту техничку радњу и потпуно је неутралан и пасиван у односу на садржај, Европска унија сматрала је најприкладнијим да се успостави једнообразан скуп правила за повреде различитих права. Иначе, овакво опредељење европског законодавца било је предмет оштрих критика дела научне и стручне јавности, која се позивала на право Сједињених Америчких Држава. У праву САД одговорност интернет посредника за радње трећих лица, корисника њихових услуга, подлеже потпуно различитим критеријумима, у зависности од тога да ли одговорност проистиче из повреде ауторског права, права жига или неког другог права.<sup>9</sup> Још током

<sup>8</sup> “Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (Text with EEA relevance)”, *Official Journal of the European Union*, L 130, 17.5.2019, pp. 92–125.

<sup>9</sup> Одговорност интернет посредника за повреде ауторског права регулисана је Законом о ауторском праву у дигиталном миленијуму из 1998. године (*Digital Milenium Copyright*

припремне фазе рада на Директиви о електронској трговини, одлучено је да ће питање одговорности интернет посредника бити уређено на тзв. хоризонталан начин. Према томе, приликом расправе о тексту Директиве о ауторском праву уопште се није разматрало питање одговорности пружалаца услуга посредовања на интернету.

Директива (ЕЗ) бр. 2001/29 о ауторском праву у информационом друштву<sup>10</sup> не садржи одредбе о одговорности интернет посредника, већ упућује на Директиву о електронској трговини. На основу тачке 16 Преамбуле директиве о ауторском праву, одговорност за активности у електронском окружењу не односи се само на ауторско право и сродна права, већ и на остале области као што су клеветање, преварно оглашавање или повреда жига, и успостављена је хоризонтално у Директиви о електронској трговини, која појашњава и хармонизује различита правна питања у вези са услугама информационог друштва, укључујући и електронску трговину. Директива о ауторском праву у информационом друштву измењена је и допуњена Директивом (ЕУ) бр. 2019/790 од 17. априла 2019. о ауторском и сродним правима на Јединственом дигиталном тржишту, којом се мењају и допуњају Директива (ЕЗ) бр. 96/9 и Директива (ЕЗ) бр. 2001/29.<sup>11</sup> Овом директивом предвиђено је да државе чланице ЕУ имају рок од две године да одредбе нове директиве имплементирају у своја национална законодавства. Занимљиво је да нова Директива о ауторском и сродним правима на Јединственом дигиталном тржишту, за разлику од претходне, предвиђа одређене случајеве у којима се неће примењивати одредбе о „сигурним лукама” из члана 14, став 1 Директиве о електронској трговини.<sup>12</sup> Међутим, већ следећа тачка ове нове Директиве прописује да се на све остале случајеве, који нису изричито поменути у претходној тачки, примењује члан 14, став 1 Директиве о електронској трговини.<sup>13</sup> Дакле, и даље се генерално примењује хоризонтални приступ у погледу режима „сигурних лука”, тј. искључења одговорности

---

*Acta – DMCA*). Питање одговорности пружалаца услуга у свим осталим областима регулисано је Законом о пристојности у комуникацијама из 1996. године (*Communications Decency Act – CDA*). Miquel Peguera, “The DMCA Safe Harbours and Their European Counterparts: A Comparative Analysis of Some Common Problems”, *Columbia Journal of Law and the Art*, 32/2009, pp. 481–512.

<sup>10</sup> “Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society”, op. cit.

<sup>11</sup> “Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC”, op. cit.

<sup>12</sup> Чл. 17, ст. 3, тач. 1 Директиве 2019/790.

<sup>13</sup> Чл. 17, ст. 3, тач. 2 Директива 2019/790.

интернет посредника за повреде које учине трећа лица, предвиђен Директивом о електронској трговини. Одељак IV Директиве о електронској трговини, посвећен одговорности пружалаца услуга посредовања, предвиђа услове које мора испуњавати пружалац услуге, тј. интернет посредник, да би могао да ужива имунитет, тј. искључење одговорности (режим „сигурних лука“). Обим уздржавања који искључује одговорност зависи од врсте услуге, другим речима Директива о електронској трговини предвиђа различите услове за пружаоце услуга обичног посредовања (чл. 12), пружаоце *caching* услуга (чл. 13) и пружаоце *hosting* услуга (чл. 14).

### Пружалац услуге обичног посредовања

Према Директиви о електронској трговини када се пружена услуга информационог друштва састоји од преноса комуникационом мрежом информација добијених од примаоца услуге, или подразумева омогућавање приступа комуникационој мрежи, државе чланице морају осигурати да пружалац услуге није одговоран за информације које се преносе, под условом да: не иницира пренос, не бира пријемник преноса и не бира и не мења информације садржане у преносу.<sup>14</sup> Активности преноса и осигурања приступа из става 1 укључују аутоматско, привремено и пролазно похрањивање преношених информација ако оно служи искључиво за остварење преноса у комуникационој мрежи и под условом да се те информације не похрањују за било који период дужи него што је разумно потребно за пренос.<sup>15</sup> Ова одредба Директиве свакако не утиче на могућност суда или органа управе да, у складу са правним системом државе чланице, од пружаоца услуга захтева окончање или спречавање повреде.<sup>16</sup> Према томе, на основу члана 12 Директиве о електронској трговини може се закључити да уколико се услуге интернет посредника посматрају из аспекта њиховог доприноса у размени података, обично посредовање (*mere conduit*) не имплицира одговорност. У ову групу интернет услуга спада омогућавање приступа интернету и повезивање корисника, односно привремено чување података ради његовог даљег преноса. Међутим, у случају да интернет посредник, поред тога што посредује, на било који начин учествује и у размени података (иницирањем, избором садржаја или његовом изменом), такође се може позивати на одговорност.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Чл. 12, ст. 1 Директиве 2000/31.

<sup>15</sup> Чл. 12, ст. 2 Директиве 2000/31.

<sup>16</sup> Чл. 12, ст. 3 Директиве 2000/31.

<sup>17</sup> Сања Радовановић, „Грађанскоправна одговорност интернет посредника за повреду ауторског права – упоредноправни аспект”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 91.

## Пружалац *caching* услуга

Директива о електронској трговини прописује да, ако се пружена услуга информационог друштва састоји од преноса информација комуникационом мрежом коју је дао корисник услуге, државе чланице морају осигурати да пружалац услуге није одговоран за аутоматско, привремено и пролазно похрањивање информација, извршено искључиво у сврху учинковитијег даљег преноса информација другим корисницима услуге на њихов захтев, под условом: да пружалац не мења информације; да пружалац поштује услове приступа информацијама; да пружалац поштује правила у вези са ажурирањем информација која су прописана на општепризнат и коришћен начин у индустрији; да се пружалац не уплиће у законито коришћење технологије, која је општепризната и коришћена у индустрији, с циљем добијања података о коришћењу информација и, да пружалац хитно делује приликом уклањања информација или онемогућавања приступа информацијама које је похранио одмах по сазнању да су информације у почетном извору преноса уклоњене са мреже или им је онемогућен приступ, или да је суд или управни орган издао налог за такво уклањање или онемогућавање.<sup>18</sup> Овај члан не утиче на могућност да суд или управни орган, у складу са правним системом државе чланице, од пружаоца услуга захтева окончање или спречавање повреде.<sup>19</sup> Укратко, за разлику од обичних посредника, Директива о електронској трговини предвиђа да *caching* провајдери имају одређена овлашћења у погледу преноса садржаја који се привремено чува у њиховој меморији.<sup>20</sup>

## Пружалац *hosting* услуга

У погледу услуге хостинга Директива о електронској трговини прописује да када се пружена услуга информационог друштва састоји од похрањивања информација добијених од корисника услуге, државе чланице морају осигурати да пружалац услуге није одговоран за информације похрањене на захтев корисника услуге, под условом да пружалац: 1) нема стварно знање о незаконитој активности или информацији, и у погледу захтева за накнаду штете не зна за чињенице или околности из којих би незаконите радње или информације биле очигледне или, 2) пошто је сазнао или постао свестан постојања незаконите активности или информације, хитно реагује како би

---

<sup>18</sup> Чл. 13, ст. 1 Директиве 2000/31.

<sup>19</sup> Чл. 13, ст. 2 Директиве 2000/31.

<sup>20</sup> Сања Радовановић, „Грађанскоправна одговорност интернет посредника за повреду ауторског права – упоредноправни аспект”, *op. cit.*, стр. 92–93.

уклонио или онемогућио приступ информацијама.<sup>21</sup> Став 1 се не примењује када прималац услуге делује под надлежношћу или контролом пружаоца услуге.<sup>22</sup> Наравно, ова одредба Директиве оставља могућност да суд или управни орган, у складу са правним системом државе чланице ЕУ, од пружаоца услуге захтева окончање или спречавање повреде, и не утиче на могућност да држава чланица утврди поступке којима се уређује уклањање или онемогућавање приступа информацијама.<sup>23</sup> Дакле, на основу Директиве о електронској трговини, ограничење одговорности условљено је чињеницом: а) да провајдер није знао или није имао основа да зна за незакониту радњу или информацију, и у погледу захтева за накнаду штете није знао за чињенице или околности из којих су незаконите радње или информације биле очигледне; или б) да је провајдер, након што је сазнао или постао свестан незаконите радње или информације, реаговао хитно како би уклонио или онемогућио приступ информацији.<sup>24</sup> Према томе, Директива о електронској трговини предвиђа искључење и грађанскоправне и кривичноправне одговорности пружаоца услуге посредовања на интернету. Ограничења одговорности предвиђена Директивом успостављена су на хоризонталан начин, што значи да покривају одговорност, и грађанску и кривичну, за све врсте незаконитих радњи које су иницирале треће стране.<sup>25</sup> Директива прописује два различита захтева када је реч о степену знања – један који се примењује на тужбе за кривичну одговорност, а други на тужбе за накнаду штете.<sup>26</sup> С једне стране, што се тиче грађанскоправне одговорности, пружалац услуге биће ослобођен од одговорности за накнаду штете под условом да није знао или није имао основа да зна за незакониту радњу или информацију, и да није имао свест о чињеницама или околностима које говоре о томе да је незаконита радња или информација била очигледна.<sup>27</sup> С друге стране, у погледу кривичноправне одговорности, језичким тумачењем одредбе Директиве, произилази да чак и у оним случајевима када пружалац услуге има одређени степен свести, другим речима ако је познавао чињенице или околности из којих су незаконите радње или информације биле

---

<sup>21</sup> Чл. 14, ст. 1 Директиве 2000/31.

<sup>22</sup> Чл. 14, ст. 2 Директиве 2000/31.

<sup>23</sup> Чл. 14, ст. 3 Директиве 2000/31.

<sup>24</sup> Јелена Ђеранић Перишић, *Одговорност интернет посредника за повреду жига*, *op. cit.*, стр. 88.

<sup>25</sup> "Commission first Report on the application of Directive 2003/31/EC", 12 COM (2003) 702 final (November 21, 2003).

<sup>26</sup> Miquel Peguera, "The DMCA Safe Harbours and Their European Counterparts: A Comparative Analysis of Some Common Problems", *op. cit.*, p. 488.

<sup>27</sup> Чл. 14, ст. 1, тач. а Директиве 2000/31.

очигледне, режим „сигурних лука“ ће га и даље штитити од кривичне одговорности, и то све док му, условно речено, недостаје стварно знање. Према томе, дисквалификација из режима „сигурних лука“ у погледу грађанске одговорности ипак је много једноставнија у односу на кривичну одговорност. У сваком случају, пружалац услуге и даље ће уживати имунитет, тј. искључење одговорности које му омогућавају одредбе о „сигурним лукама“ уколико хитно уклони информацију пошто је за њу сазнао или је ње постао свестан.<sup>28</sup> Полазећи од општег принципа да се пружаоци услуга посредовања на интернету у овој врсти комуникације морају држати пасивно, обим уздржавања који искључује одговорност зависи од врсте интернет услуге. Тако, од обичних посредника у комуникацији, захтева се апсолутно суздржавање од мешања у комуникацију између корисника. У том смислу, чак и минимално одступање од овог захтева води ка њиховој одговорности због недозвољеног коришћења заштићеног садржаја. Пружаоци  *caching*  услуга имају одређена овлашћења у погледу преноса садржаја који се привремено чува у њиховој меморији. Услуге које обезбеђују  *hosting*  провајдери подразумевају донекле активну улогу, будући да они могу да врше одабир и измену сачуваних података, али и да их пласирају одређеним адресатима.<sup>29</sup> Иако су државе чланице ЕУ готово дословно транспоновале одредбе Директиве о електронској трговини у своја национална законодавства, њихова неуједначена интерпретација у судској пракси ових земаља указује на мањкавости решења у вези са одговорношћу пружалаца услуга посредовања на интернету.<sup>30</sup> Неуједначеној судској пракси свакако доприноси чињеница да Директива о електронској трговини не појашњава шта то доводи до „знања“ или „свести о чињеницама или околностима“ из којих су незаконите радње или информације очигледне. Приликом оцене тога да ли је постојала свест о повреди, односно да ли је пружалац услуге посредовања на интернету знао или морао да зна за повреду насталу захваљујући услузи коју пружа, узимају се у обзир различита мерила. Да ли је интернет посредник сазнао за повреду и на који начин (формално или неформално)? Да ли се то сазнање односи на конкретан неовлашћени садржај? Које су околности из којих је он могао да црпи знање о недозвољеном коришћењу? Питање у вези са околностима из којих је

---

<sup>28</sup> Јелена Ђеранић, „Специфичности режима одговорности интернет посредника за повреду жига у праву САД и ЕУ“, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 49.

<sup>29</sup> Сања Радовановић, „Грађанскоправна одговорност интернет посредника за повреду ауторског права – упоредноправни аспект“, *op. cit.*, стр. 92–93.

<sup>30</sup> Јелена Ђеранић Перишић, *Одговорност интернет посредника за повреду жига*, *op. cit.*, стр. 89.



пружалац услуге посредовања на интернету могао да црпи знање о недозвољеном коришћењу у пракси је најспорније због чињенице да ови пружаоци немају обавезу надзора над интернет саобраћајем који се одвија у оквиру пружене услуге,<sup>31</sup> осим уколико таква обавеза не произилази из одлуке суда или органа управе за конкретан случај.<sup>32</sup> Међутим, интересантно је да је управо судска пракса у појединим одлукама, на посредан начин, подигла ову обавезу на општи ниво.<sup>33</sup>

#### **4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Директива (ЕЗ) бр. 2000/31 о неким правним аспектима услуга информационог друштва, посебно електронске трговине у оквиру унутрашњег тржишта, донета је 8. јуна 2000. године. Ова директива ступила је на снагу 17. јула 2000, а државе чланице ЕУ имале су рок од три године, тачније до 17. јула 2003. да унесу (имплементирају) циљеве предвиђене овом директивом у национално законодавство.

#### **5) ИЗВОРИ**

Ђеранић, Јелена, „Специфичности режима одговорности интернет посредника за повреду жига у праву САД и ЕУ”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Ђеранић Перишић, Јелена, *Одговорност интернет посредника за повреду жига*, Институт за упоредно право, Београд, 2020.

“Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending

---

<sup>31</sup> Чл. 15, ст. 1 Директиве 2000/31: „Државе чланице не могу увести општу обавезу за пружаоце услуга да при пружању услуга из чланова 12, 13 и 14 прате информације које преносе или похрањују нити општу обавезу да активно траже чињенице или околности које би указивале на противзаконите активности”.

<sup>32</sup> Чл. 15, ст. 2 Директиве 2000/31: „Државе чланице могу утврдити обавезе за пружаоце услуга информационог друштва да одмах обавесте надлежне органе јавне власти о наводним противзаконитим активностима или информацијама које предузимају односно пружају примаоци њихове услуге, или обавезу да надлежним органима на њихов захтев доставе информације које омогућавају идентификацију корисника њихових услуга с којима имају споразуме о похрањивању информација”.

<sup>33</sup> Сања Радовановић, „Грађанскоправна одговорност интернет посредника за повреду ауторског права – упоредноправни аспект”, *op. cit.*, стр. 92–93.

- Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (Text with EEA relevance)", *Official Journal of the European Union*, L 130, 17.5.2019.
- "Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce')", *Official Journal of the European Union*, L 178, 17.7.2000.
- "Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society", *Official Journal of the European Union*, L 167, 22.6.2001.
- Dinwoodie, Graeme, B., "A Comparative Analysis of the Secondary Liability of Online Service Providers", in: Graeme B. Dinwoodie (Ed.), *Secondary Liability of Internet Service Providers*, Springer, 2017.
- Peguera, Miquel, "The DMCA Safe Harbours and Their European Counterparts: A Comparative Analysis of Some Common Problems", *Columbia Journal of Law and the Art*, 32/2009.
- Радовановић, Сања, „Грађанскоправна одговорност интернет посредника за повреду ауторског права – упоредноправни аспект”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- Радоњанин, Андреа, „Примена правила одговорности хост провајдера: искуство носиоца права из Србије”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- Рељановић, Марио, „Одговорност хостинг провајдера за повреде права интелектуалне својине у праву Србије и суседних држава”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.
- Рељановић, Марио, „Одговорност хостинг провајдера за повреду жига – правни оквир и пракса у Републици Србији”, у: Душан Поповић (ур.) *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
- „Закон о електронској трговини”, *Службени гласник*, бр. 4/2009, 95/2013 и 52/2019.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У Републици Србији је Закон о електронској трговини донет 2009. године, а измењен и допуњен 2013. године. Овај закон био је у великој мери усклађен са Директивом о електронској трговини.<sup>34</sup> Ипак, приликом доношења новог Закона о трговини 2019. године, усвојене су и измене и допуне Закона о електронској трговини.<sup>35</sup> Овим изменама и допунама извршена су заправо само термилошка усаглашавања Закона о електронској трговини са новим Законом о трговини. Нови закон о трговини и Закон о изменама и допунама Закона о електронској трговини детаљније уређују електронску трговину и њене моделе, као и обавезе трговаца који на овај начин послују у савременом дигиталном добу. Узимајући у обзир експанзију електронске трговине, како на светском тако и на домаћем тржишту, постојала је потреба да се овај вид трговине детаљније уреди, пре свега унапређењем њеног нормативног оквира. Будући да је првобитна верзија Закона о електронској трговини из 2013. године била у великој мери усклађена са Директивом о електронској трговини, верзија из 2019. године врло мало се разликује од оне из 2013. године. Измене и допуне су козметичке природе, и то превасходно у погледу терминологије и појашњења одређених појмова. Оне су у Закон унете у циљу хармонизације домаћих прописа са правом ЕУ, а у светлу процеса европских интеграција. Измене и допуне се односе на „одговорност пружаоца услуга“, тако да у погледу одговорности пружалаца услуга Закон о електронској трговини предвиђа да пружалац услуга који складишти податке пружене од стране корисника услуга на захтев корисника, није одговоран за садржај складишеног податка ако није знао нити је могао да зна за недопуштено деловање корисника услуга или за садржај податка, и одмах након сазнања да се ради о недопуштеном деловању или податку уколони или онемогући приступ том податку. Одредба става 1 овог члана не примењује се у случајевима када је корисник услуга лице на било који начин зависно од пружаоца услуга (повезана привредна друштва у смислу Закона којим се уређује положај привредних друштава).<sup>36</sup> Закон о изменама и допунама Закона о електронској трговини уређује и ситуацију у којој су недозвољена садржина линкови ка другим интернет сајтовима на којима се крше права.<sup>37</sup> Предвиђено је да пружалац услуга, који посредством електронског упућивања омогући приступ подацима другог пружаоца услуга, није одговоран за те

<sup>34</sup> Марио Рељановић, „Одговорност хостинг провајдера за повреду жига – правни оквир и пракса у Републици Србији”, у: Душан Поповић (ур.) *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 16–22.

<sup>35</sup> Закон о електронској трговини, *Службени гласник*, бр. 4/2009, 95/2013 и 52/2019.

<sup>36</sup> Чл. 18, ст. 2 Закона о електронској трговини.

<sup>37</sup> Чл. 19 Закона о електронској трговини.

информације ако није знао, нити је могао да зна за недопуштено деловање корисника услуга, или за садржај података у тим информацијама, и ако одмах након сазнања да се ради о недопуштеном деловању или податку уклони или онемогући приступ подацима. Ако се упореде одредбе Закона о електронској трговини са одредбама Директиве о електронској трговини, долази се до закључка да оне представљају интерпретацију чланова 12–14 Директиве о електронској трговини којима је уређена одговорност, тј. искључење одговорности пружалаца интернет услуга – режим тзв. „сигурних лука”. Члан 14 Директиве о електронској трговини дефинише хостинг као услугу похрањивања (складиштења) информација корисника. Хостинг провајдер неће бити одговоран за кршење прописа од стране корисника уколико нема информације о противправности похрањеног материјала, нити се од њега може очекивати да те информације поседује, као и ако одмах по сазнању да је у питању незаконита садржина уклони спорну садржину или јој онемогући приступ. Дакле, очигледно је да је члан 14 Директиве о електронској трговини послужио као извор инспирације српском законписцу за члан 18 Закона о електронској трговини. Упркос томе што је члан 14 Директиве о електронској трговини често критикован као непрецизно формулисан и склон различитим интерпретацијама, а нарочито као недовољан да обухвати све модерне видове хостинг услуга, несумњив је утицај овог европског прописа на стварање одредаба које се тичу одговорности хостинг провајдера у српском законодавству.<sup>38</sup>

#### **LEGAL FRAMEWORK FOR RESPONSIBILITY OF PROVIDERS OF INTERMEDIATE SERVICES IN THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The progressive development of digital technology and the beginning of the mass use of the Internet at the end of the 20th and the beginning of the 21st century contributed to the fact that a wide variety of content via the Internet became globally accessible. Thanks to the Internet, the classic concept of intellectual property protection based on a system of national territorially limited rights has been called into question. Since every action taken on the Internet automatically crosses national borders, i.e. has a global effect, the realization and protection of rights by the holder is difficult in terms of intellectual property rights. Considering the dynamics of the development of digital technology and the challenges it brings, in November 1998, the European Commission proposed the adoption of a directive whose purpose would be to regulate the services of the

---

<sup>38</sup> Марио Рељановић, „Одговорност хостинг провајдера за повреде права интелектуалне својине у праву Србије и суседних држава”, у: Душан Поповић (ур.), *Интелектуална својина и интернет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 123.

information society. Directive (EC) 2000/31 on some legal aspects of information society services, especially electronic commerce within the internal market was adopted on June 8, 2000. Section IV of the Directive is devoted to the responsibility of providers of mediation services. The same stipulates the conditions that must be met by the service provider, i.e. internet intermediary, in order to be able to enjoy immunity, i.e. exclusion of liability (the so-called *safe harbor regime*). The legislative framework of the Republic of Serbia in this area is fully harmonized with EU law.

*Key words:* Provider of intermediation services on the Internet, liability, electronic commerce, *safe harbor regime*, intellectual property rights.

УДК: 004.738.5:339(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 109–123  
Изворни научни рад  
Рад примљен 1. 8. 2022. године  
Рад одобрен 21. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.7](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.7)

## ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ И ПРАВО ЕУ

*Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Крајем 20. века Европска унија (ЕУ) започела је стварање Заједничке одбрамбене и безбедносне политике (ЗОБП), како би ојачала свој положај на глобалном нивоу. Један од аспеката ЗОБП-а јесте и превазилажење препрека на заједничком тржишту војне или одбрамбене опреме. Ово тржиште је регулисано низом процедура које укључују поступке јавних набавки из области одбране. Јавне набавке у области одбране по правилу се спроводе у складу са опште прописаним регулативама о јавним набавкама које важе за набавке услуга, добара и радова најразличитијих врста. Одређена ограничења и специфичности јавних набавки у области одбране произилазе из самих специфичности делатности војне и одбрамбене индустрије, тако да су за услуге добра и радове из ове области могућа и одређена одступања која претпостављају строга правила и објашњења. Ово се, пре свега, односи на уверења и потврде којим се гарантују заштита поверљивости података, испуњавање стандарда или националних правила под којима је могућ извоз појединих робних артикала. Циљ рада је да приближи предмет и поступак ових набавки и решења која су дата у европском и домаћем законодавству. При томе су коришћени метод анализе садржаја и упоредни метод како би се појаснили основни појмови и ток поступка и извшило упоређивање европског и домаћег законодавства. На основу спроведне анализе показало се да је Република Србија испунила обавезу да усагласи своје законодавство у области јавних набавки са правом ЕУ (преговарачко Поглавље 5). На овај начин, омогућено је учешће домаћим правним лицима у поступцима јавних набавки који се воде на територији ЕУ, као и правним лицима са седиштем у ЕУ да узму учешће у поступцима јавних набавки у Републици Србији.

*Кључне речи:* Јавне набавке, одбрана и безбедност, ЕУ, Србија

---

<sup>1</sup> Војна академија, Београд. E-mail: [iris\\_bjelica\\_vlajic@yahoo.com](mailto:iris_bjelica_vlajic@yahoo.com)

## 1) УВОД

Поступци јавних набавки су поступци у којим правна лица по строго законом дефинисаним правилима и на основу јасно одређених критеријума бирају најповољније понуђаче за набавку радова, добара или услуга. Обавезу да примењују набавке по закону имају јавни и секторски наручиоци, односно надлежни органи (у Србији – органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе), као и правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу које немају индустријски или трговински карактер, односно јавни наручиоци или привредна друштва која обављају секторску делатност на основу искључивих или посебних права.

Занимљиво је да је у Србији први закон који је регулисао поступке јавних набавки донет 2002. године. Основна начела према којим би требало да се спроводе јавне набавке јесу економичност, ефикасност и транспарентност у поступању, обезбеђивање конкурентности и омогућавање једнаког положаја свих привредних субјеката без дискриминације. Због приступања ЕУ важећи Закон о јавним набавкама усаглашен је са правном тековином ЕУ. Закон садржи списак правних аката ЕУ које је Србија инкорпорирала у своје законодавство.<sup>2</sup> Међутим, постоје специфична добра, радови и услуге која су подвргнута посебном режиму, због интереса државне безбедности и одбране, која потпадају под заједнички назив војна опрема, односно радови и услуге везани за област одбране. Поред Закона, који у неколико чланова наводи и регулише јавне набавке из области одбране, Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о јавним набавкама у области одбране и безбедности којом је ово питање детаљније регулисано.<sup>3</sup> Уредба уређује врсте поступака јавних набавки у области одбране и безбедности, услове и начин њиховог спровођења, као и комуникацију у поступцима јавних набавки између наручиоца и заинтересованих понуђача (Члан 1).

## 2) МЕРЕ ЕУ

Тржиште наоружања и војне опреме на подручју ЕУ је велико, мада исцепкано, због чега Европска комисија ради на доношењу правила којим би се уклониле постојеће препреке. Између осталог, усвојен је Европски акциони план из области одбране (ЕДАП) и покренут је Европски одбрамбени фонд

<sup>2</sup> „Закон о јавним набавкама”, *Службени гласник Републике Србије*, 91/2019. У Прилогу 9 Закона наводе се правни акти ЕУ са којим је Закон усаглашен.

<sup>3</sup> „Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности”, *Службени гласник Републике Србије*, 93/2020. Уредба је ступила на снагу 1. јула 2020. године, даном објављивања, а одредба члана 15 став 6 ове Уредбе примењиваће се од дана приступања Републике Србије ЕУ.

(ЕДФ) с циљем дефрагментације тржишта и побољшања његовог функционисања уз поштовање правила о заштити података. Уређење тржишта војне опреме има утицај на државе чланице, али и целокупну стратегијску аутономију ЕУ због чега се посебан напор улаже у конкурентност и ефикасност Европске одбрамбене технолошке и индустријске базе (ЕДТИБ). Креирани су посебни национални и европски фондови којима се помаже малим и средњим предузећима (МСП) да постану део ланаца снабдевања у набавкама из области одбране и безбедности. Могућност јавног наручиоца да на свом профилу најави планиране набавке у наредном периоду или добровољно објављивање неких других обавештења отвара могућности за понуђаче да се боље припреме за учешће у поступцима набавки из области одбране. Ово посебно иде у корист МСП која имају времена да се организују у групе понуђача и тако испуне све евентуалне захтеве који пред њих могу бити стављени. Компаније и предузећа могу се повезивати не само на националном, већ и на регионалном и европском нивоу и тако бити конкурентнији за набавке ван националних граница. Истовремено, јавни наручиоци у том случају добијају квалитетније понуде што им олакшава избор и умањује могућност повреде права понуђача. Државама чланицама је предложено стварање и размена података из база компанија које се јављају као понуђачи у овој врсти набавки. Редовним ажурирањем такве базе омогућава се брз и лак приступ предузећима која испуњавају захтеве у вези заштите података или испуњавања техничких или еколошких критеријума, што утиче на ефикасност саме набавке у погледу доказивања испуњености услова. Посебан квалитет постоји у погледу укључивања иновација у тржишне токове и њихову директну примену у области одбране. Изабрани поступци јавне набавке дају простор наручиоцима да уговоре сваки сегмент уговора онако како сматрају најприкладнијим. С друге стране, предвиђени поступци заштите понуђача од самовоље јавних наручилаца показали су се као ефикасно средство за заштиту права.

### 3) САДРЖАЈ

У ЕУ поступци набавке из области одбране дефинисани су Директивом 2009/81/ЕЗ о набавкама у области одбране и безбедносно осетљивим набавкама, која регулише набавку наоружања, муниције и ратног материјала, одговарајуће радове и услуге, као и набавку добара, радова и услуга од значаја за безбедност.<sup>4</sup> Директива се примењује на уговоре чија је процењена вредност,

---

<sup>4</sup> "Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)", *OJ L* 216,



без пореза на додату вредност (ПДВ), једнака или већа од постављених прагова.<sup>5</sup> Обрачун процењене вредности уговора представља укупан износ за исплату, нето без ПДВ-а, према процени и прорачуну јавног наручиоца пре покретања поступка набавке, укључујући било који облик опција и било какво обнављање уговора пре отпочињања поступка набавке. За уговоре о радовима обрачун процењене вредности узима у обзир и трошкове радова и укупну процењену вредност робе нужне за извођење радова, док се код оквирних споразума узима максимална процењена вредност, нето без ПДВ-а, свих уговора предвиђених за укупно трајање споразума.<sup>6</sup> Директива је донета с циљем да се обезбеди већа транспарентност поступака набавке и међусобно отварање тржишта земаља ЕУ, уз предузимање свих неопходних мера којима се обезбеђује заштита одбрамбених интереса сваке појединачне земље, због чега се може захтевати од понуђача достављање посебних потврда или гаранција о заштити информација или обезбеђењу добара која су предмет набавке. Посебну новину представља могућност склапања уговора о истраживању и развоју између наручилаца и понуђача, чиме се иновације директно укључују у трговинску размену. Једино начело којим се руководе наручиоци у складу са Директивом је начело једнакости свих субјеката, односно забрана дискриминације по било ком основу. Акцент се ставља на омогућавање учешћа МСП у поступку набавке или увезивањем МСП у групе понуђача, или обавезивањем понуђача да као подизвођаче ангажују МСП, чиме се олакшава превазилажење правних, административних, језичких и других препрека који ограничавању учешће МСП у конкурсима за набавке из области

---

20.8.2009, pp. 76–136; Андријана Јовановић, „Директиве Европске уније у области јавних набавки и јавно-приватног партнерства”, *Администрација и јавне политике*, 2019, Vol. 5, br. 2, стр. 29–46; Милан Михајловић, Самед Каровић, „Значај критеријума реализације набавки за ниво оперативних способности јединица Војске Србије”, *Војно дело*, 2017, бр. 2, стр. 263–271; Срђан Петровић, Божидар Форца, „Кључни елементи регулисања јавних набавки у области одбране у складу са Директивом 2009/81/ЕЗ”, *Војно дело*, 2015, бр. 3, стр. 271–284; Danijel Stanković, „Izravna primjena pravila UEFU i načela primarnog prava EU na dodjele ugovora o javnoj nabavi”, *Pravni vjesnik*, 2018, br. 2.

<sup>5</sup> У Директиви су били одређени прагови који су касније подизани одговарајућим уредбама. Последња висина прагова измењена Уредбом ЕУ/2017/2367 од 18. децембра 2017. године, која се примењује од 1. јануара 2018. године износи 443.000 ЕУР за уговоре о набавци робе и услуга и 5.548.000 ЕУР за уговоре о радовима. Видети: “Commission Regulation (EU) 2017/2367 of 18 December 2017 amending Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council in respect of the application thresholds for the procedures for the award of contracts (Text with EEA relevance.)”, C/2017/8266.

<sup>6</sup> “Directive 2009/81/EC”, op. cit., Arts. 8 and 9.

<sup>7</sup> Европска Комисија формирала је у периоду од априла 2015. до новембра 2016. године Саветодавну групу за прекогранични приступ МСП уговорима из области одбране и безбедности, која укључује представнике држава чланица и привредних удружења.

одбране.<sup>7</sup> Разлике у правним системима чланица не могу бити препрека за учешће привредних субјекта у поступцима набавки. Уколико понуђач, према праву државе чланице у којој је основан, има право на обављање одређене делатности, не сме бити искључен из права учешћа у поступку у другој држави из разлога што према праву државе чланице у којој се уговор склапа не задовољава услове везане за статус или облик оснивања. Изузетак постоји код уговора који обухватају услуге постављања инсталације, када се од правног лица може захтевати да у понуди или у захтеву за учествовање наведе имена и одговарајуће стручне квалификације особа које би требале бити одговорне за извршење тог уговора. Групе привредних субјеката могу поднети понуде или учествовати у поступку и од њих се не може захтевати да имају одређени правни облик за потребе достављања понуде или захтева за учествовање, али се од изабране групе после склапања уговора може захтевати прописани правни облик у мери у којој је то нужно за успешно извршење уговора. Државе чланице могу резервисати право на учествовање у поступку набавке за правна лица код којих су већина запослених особе с инвалидитетом, које због природе или озбиљности инвалидитета не могу обављати занимања у редовитим условима, али се то мора навести у позиву. Изузеци од примене Директиве 2009/81/ЕЗ предвиђени су члановима 12 и 13 према којим се Директива неће примењивати на уговоре на које се примењују посебна правила у складу са међународним споразумом, или договорима или уговорима који се односе на размештај јединица и тичу се заједничког подухвата државе чланице, или треће непримењивање Директиве могуће је на основу Уговора о функционисању ЕУ, али држава чланица мора детаљно да објасни зашто правила Директиве о набавкама у области одбране и безбедности не штите њене основне безбедносне интересе на одговарајући начин када се позива на одредбе Уговора.<sup>8</sup> Обавеза поштовања тајности података, које им се откривају током поступка набавке и извршења уговора, обавезује обе уговорне стране. Техничке спецификације се наводе у конкурсној документацији и морају омогућити једнак приступ понуђачима, односно не могу стварати неоправдане препреке конкуренцији.<sup>9</sup> Могу укључивати карактеристике које се односе на

---

Група је израдила Извештај у ком су наведене препоруке којим би се побољшао положај МСП у поступцима јавних набавки. Документ назван Препоруке за прекогранични приступ тржишту за произвођаче, мала и средња предузећа у области одбране Европска комисија је објавила 20. априла 2018. године.

<sup>8</sup> Члан 346 Уговора о функционисању ЕУ утврђује да државе чланице могу да одступе од правила и начела ЕУ законодавства и да усвоје ванредне мере у области трговине муницијом и производње муниције, као и другог војног материјала, уколико су ове мере неопходне за заштиту њихових основних безбедносних интереса.

<sup>9</sup> Техничке спецификације израђују се упућивањем на националне цивилне норме којима су прихваћене европске норме, европска техничка одобрења, заједничке цивилне

заштиту околине, али ти параметри морају бити довољно прецизни како би понуђачима омогућили да докажу њихово испуњавање у циљу склапања уговора. При оцени испуњености техничких спецификација, прикладним средством може се сматрати техничка документација произвођача или извештај о испитивању признатог тела, односно лабораторија или инспекција са седиштем у другим чланицама. Осим ако је то оправдано предметом уговора, техничке спецификације не могу упућивати на посебну марку или извор или одређени процес, заштићене знакове, патенте, типове или посебно порекло или производњу, ако би то довело до давања предности или искључивања одређених правних лица или одређених производа.<sup>10</sup> Забрана дискриминације, с обзиром на земљу порекла, важи и за евентуалне подуговараче, јер је право понуђача да слободно бира физичка и правна лица са којим ће склопити подуговор, без дискриминације на основу њихове националности. Јавни наручилац у позиву може тражити од понуђача да у својим понудама наведу који део или које делове своје понуде намеравају дати у подуговор. У позиву морају бити наведени захтеви који се односе на сигурност доставе добара, односно несметано извршење услуга или радова, те стога понуда, између осталог, може садржати сертификацију или документацију која на задовољавајући начин доказује да ће понуђач бити у могућности да поштује своје обавезе везано за извоз, пренос и провоз робе и рокове. У позиву се наводи и обавеза понуђача да правовремено извештава наручиоца о свакој промени у његовом саставу, ланцу набавке или привредној стратегији која може утицати на испуњење обавезе према наручиоцу.

При склапању уговора јавни наручилац примењују националне поступке усаглашене са Директивом. Јавни наручиоци могу за склапање уговора одабрати примену ограниченог поступка или преговарачког поступка са објавом позива на надметање, а у тачно наведеним случајевима посебно сложених уговора дозвољено је склапање уговора путем конкурентског дијалога или преговарачког поступка без објаве позива на надметање.<sup>11</sup>

---

техничке спецификације, националне цивилне норме којима су прихваћене међународне норме, и остале међународне цивилне норме или остале техничке референтне системе које су утврдила европска тела, или, ако они не постоје, остале националне цивилне норме, национална техничка одобрења или националне техничке спецификације које се односе на пројектовање, прорачун и извођење радова, те употребу производа, цивилне техничке спецификације које произлазе из индустрије и које индустрија признаје, или националне „обрамбене норме“. Свако упућивање треба бити пропраћено изразом „или једнаковредно“.

<sup>10</sup> Такво упућивање је допуштено само у изузетним случајевима када се предмет уговора не може довољно прецизно и разумљиво описати, али се такво се упућивање мора пропратити речима „или једнаковредан“.

<sup>11</sup> “Directive 2009/81/EC”, op. cit., Arts. 28 and 29.

Наручиоци могу предвидети да се преговарачки поступак одвија у узастопним фазама како би смањили број понуда о којима треба преговарати, примењујући критеријуме избора који су одређени у позиву за подношење понуда или пратећој документацији, с циљем проналажења и утврђивања средстава која су најбоља за испуњавање њихових потреба. Може се одредити да се поступак одвија у сукцесивним фазама како би се смањило број решења о којима се расправља током фазе дијалога, примењујући критеријуме избора који су одређени у позиву на надметање све док не дође до решења која су најпримеренија за испуњавање потреба наручиоца. За набавку из области одбране могуће је предвидети склапање оквирних споразума у максималном трајању од седам година између наручиоца и понуђача, при чему појединачни уговори не смеју мењати битне услове одређене у том оквирном споразуму. Кад је оквирни споразум склопљен са више привредних субјеката, мора их бити најмање три под условом да испуњавају захтеве способности и/или имају прихватљиве понуде у складу са критеријумима избора. Јавни наручиоци могу објавити обавештења с подацима чије објављивање није обавезно по правилима Директиве, уколико то сматрају корисним, у формату стандардних образаца које је прописала Комисија. Достављају се Канцеларији за службене публикације Европске уније. Позиви за подношење понуда објављују се у потпуности на једном службеном језику ЕУ према избору јавног наручиоца, при чему ова изворна језичка верзија представља једини аутентичан текст. Сажетак важних елемената сваког позива на надметање објављује се на осталим службеним језицима. Јавни наручиоци дужни су, у најкраћем року, писаним путем обавестити учеснике поступка о одлукама које су донели у односу на склапање уговора или оквирног споразума, укључујући разлоге за било коју одлуку о несклапању уговора или оквирног споразума за који је проведени компетитивни поступак, или за поновно покретање поступка и на захтев заинтересованог лица доставити одговор о разлозима одбијања захтева или понуде учеснику поступка. У одговору се могу ускратити одређени подаци када би одавање таквих података спречило провођење закона или на други начин било супротно јавном, одбрамбеном и/или безбедносном интересу, или би довело у питање легитимне пословне интересе привредних субјеката или би могло угрозити конкуренцију међу њима. Уговори и споразуми се склапају са привредним субјектима који испуњавају критеријуме економске и финансијске способности, стручног и техничког знања или способности, односно да немају одређене препреке за закључење уговора.<sup>12</sup> Ако учесник мора бити уписан у професионални или у трговачки регистар у држави чланици свог порекла или пословног седишта, или у професионално удружење, како би обављао професионалну делатност, од њега се може тражити да докаже свој упис у такав регистар или да поднесе

---

<sup>12</sup> "Directive 2009/81/EC", *op. cit.*, Arts. 41–46.

одговарајућу потврду о финансијској способности или финансијском осигурању, или потврду о раније извршеним истим или сличним радовима за које се покреће јавна набавка. Ако се за учествовање у поступку тражи подношење потврда које су саставила независна акредитована тела које потврђују усклађеност привредног субјекта са одређеним нормама система за управљање квалитетом, користе се системи за управљање квалитетом који користе европске норме и то доказују одговарајућим акредитацијама без обзира из које су државе чланице.<sup>13</sup>

У поступку не могу учествовати привредни субјекти који су правоснажно осуђени за кривична дела против привреде (учествовање у злочиначкој организацији, корупција, превара, прање новца и финансирање тероризма). Ово се доказује достављањем одговарајућих уверења. Ипак, свака држава чланица може предвидети одступање од напред наведеног правила због преовладавајућих захтева у општем интересу. Ти услови морају бити наведени у позиву за покретање поступка. Државе чланице одређују власти и тела надлежна за издавање докумената, потврда или изјава којим се доказује непостојање услова за искључење из поступка и о томе обавештавају Комисију. За сваки закључени уговор или оквирни споразум, саставља се писани извештај у ком се укратко описује ток поступка, разлози избора те врсте поступка и понуђача са којим је закључен уговор или споразум, као и евентуалне околности које су довеле до промене рокова. Ови извештаји се достављају Европској комисији на њен захтев. Јавни наручилац може од националног тела за безбедност државе чланице учесника или тела за безбедност које је одредила његова држава затражити проверу прикладности просторија и објеката који се могу користити, индустријских и управних поступака у складу с којима ће се поступати, метода управљања подацима и/или способности у погледу особља које ће највероватније бити запослено за извршење уговора. У случају групе учесника, довољно је да један од њих задовољава услове, а да се докаже да ће сви учесници имати на располагању ресурсе нужне за извршење уговора. Државама чланицама оставља се слобода да сачине и воде пописе привредних субјеката који се баве уговарањем, испоруком или пружањем услуга из области одбране и за које је потврђено да испуњавају услове везане за заштиту података, или поседовање других тражених способности, и о томе обавештавају Европску комисију. Приликом пријаве за учествовање у поступку привредни субјекти подносе извод из одговарајућег регистра државе у којој имају седиште. Те информације се сматрају тачним и није потребно њихово даље доказивање или провера. Јавни наручиоци слободни су да одреде било који критеријум

<sup>13</sup> Систем еколошког управљања у ЕУ познат је под називом *Eco-Management Audit Scheme* – EMAS.

на основу ког ће бирати најповољнијег понуђача, али имају обавезу да у позиву наведу релативни значај који придају сваком поједином критеријуму изабраном да одреди најповољнију понуду (квалитет, цена, техничке предности, функционалне или еколошке особине, оперативни трошкови, рок испоруке или завршетка радова и слично). Државе чланице могу предвидети да јавни наручиоци користе електронске лицитације када се спецификација може прецизно одредити у складу са Прилогом VIII.<sup>14</sup> На основу резултата електронске лицитације склапа се уговор са најповољнијим понуђачем.

Државе чланице предузимају мере како би осигурале да одлуке које доносе јавни наручиоци буду преиспитане када неко од учесника у поступку тврди да је оштећен или дискриминисан у што краћем року. Поступци правне заштите морају бити доступни свакој особи која је имала интерес за добијање одређеног уговора и која је претрпела или је у опасности да претрпи штету због наводног кршења. Детаљна правила о поступцима заштите утврђује држава чланица. Пре покретања поступка пред другим надлежним органима, оштећени се прво обраћа наручиоцу и тражи исправљање пропуста. Од момента његовог обраћања прекида се даљи ток поступка. Обавеза је јавног наручиоца да одговори на приговор. Уколико открије да је приговор оправдан, јавни наручилац предузима привремене мере с циљем исправљања наводног кршења или спречавања даље штете интереса у питању.<sup>15</sup> Наручилац надокнађује сву претрпљену штету оштећеном понуђачу. Уколико наручилац не прихвати приговор, упућује га заједно са својим одговором на наводе из

---

<sup>14</sup> Према Прилогу VIII за електронске лицитације неопходно је испуњавање одређених услова који се односе на техничка средства и поступке. Уређаји за електронско примање захтева за учествовање и понуда морају гарантовати: да су електронски потписи који се односе на захтеве за учествовање и понуде усклађени с националним одредбама донесеним на основу Директиве 1999/93/ЕЗ; тачно време и датум примања захтева и понуда; да током разних фаза поступка набавке, приступ свим поднесеним подацима, или делу тих података, може бити могућ само истовременим деловањем овлаштених особа само након прописаног датума, и да подаци примљени и отворени у складу с тим захтевима морају остати доступни само особама које су овлаштене да с њима буду упознате, односно ако се крши забрана приступа осигурава се да се прекршилац може открити. Видети: "Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures", OJ L 13, 19.1.2000.

<sup>15</sup> Привремене мере укључују и мере суспензије или осигурања суспензије поступка за склапање уговора или провођења било које одлуке коју је донео јавни наручилац, односно поништавање незаконито донетих одлука, укључујући уклањање дискриминирајућих техничких, привредних или финансијских спецификација из позива за доставу понуда, документације за надметање или било ког другог документа везаног за поступак склапања уговора; или предузму друге мере с циљем исправљања утврђеног кршења и спречавања штете интересима у питању, посебно, налогом за исплату одређеног износа, у случајевима у којима кршење није било исправљено или спречено.

приговора телу одређеном за заштиту права у поступцима набавки. Поступак правне заштите не мора аутоматски имати суспензиван учинак на поступке набавке уколико државе чланице предвиде да тело надлежно за поступак правне заштите може узети у обзир могуће последице привремених мера за јавни интерес, посебно одбрамбени и/или сигурносни интерес, те може одлучити да такве мере не одреди, ако би негативне последице надмашиле њихову корист. Одлуке које доноси тело надлежно за поступак правне заштите правно су обавезујуће и морају се делотворно спроводити. Кад тела надлежна за поступке правне заштите нису правосудне природе образложења њихових одлука су увек у писменој форми. Свака одлука овог тела може се подвргнути судској ревизији или ревизији другог тела које је суд или судско веће и које је независно од јавног наручиоца и првостепеног тела за правну заштиту.<sup>16</sup> Државе чланице осигуравају да тела надлежна за правну заштиту јемче одговарајући ниво поверљивости података садржаних у предметима које им достављају странке, због чега државе чланице могу одлучити да посебно тело има искључиву надлежност за правну заштиту уговора у подручју одбране и сигурности. Да би се поступак заштите права могао спровести, неопходно је да постоји временски размак између доношења одлуке о избору најповољнијег понуђача и њеног достављања осталим учесницима у поступку и дана закључења уговора са тим понуђачем. Изузетно, државе чланице могу предвидети да се не даје рок за жалбу ако се према Директиви не захтева претходна објава позива у Службеном листу Европске уније или је уговор добио једини заинтересовани понуђач који је учествовао у поступку. Директива садржи изузетке од правила да се по доношењу одлуке независног тела којим је утврђена повреда права понуђача поништавају све донете одлуке због општих или привредних интереса. Привредни интереси могу се сматрати превлађујућим разлозима повезаним с општим интересом, само ако би неважење уговора довело до несразмерних последица. Надлежно тело може, након процене свих релевантних аспеката, уместо поништавања уговора донети одлуку о алтернативним казнама у виду увођења новчаних казни јавном наручиоцу или скраћивање трајања уговора. Уколико Комисија процени да је дошло до озбиљног кршења права Заједнице током поступка набавке из области примене Директиве и о томе обавештава државу чланицу на коју се односи, наводећи разлоге озбиљног кршења и тражи исправљање применом одговарајућих мера, остављајући чланици рок да достави потврду да је кршење исправљено, или образложење зашто кршење није исправљено, или обавештење да је поступак јавне набавке обустављен.

---

<sup>16</sup> Чланови таквог независног тела именују се и разрешавају дужности под истим условима као и чланови судске власти у погледу именована, трајања њиховог мандата и њихова разрешења, а најмање председник тог независног тела мора имати исте правне и стручне квалификације као чланови судске власти.

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године, о координацији процедура за доделу одређених уговора о радовима, набавкама и услугама од стране наручилаца или субјеката у областима одбране и безбедности, и о изменама и допунама Директива 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ, ступила је на снагу дан након објављивања у Службеном листу ЕУ, односно 14. јула 2009. године.

#### 5) ИЗВОРИ

Бјелица Влајић, Ирис, „Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција”, *Војно дело*, vol 73, бр. 3, стр. 48–59.

“Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures”, *OJ L* 13, 19.1.2000.

“Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)”, *OJ L* 216, 20.8.2009.

„Закон о јавним набавкама”, *Службени гласник Републике Србије*, 91/2019.

„Јавне набавке у области одбране”, *Информативни документ СИГМА – заједничка иницијатива ЕУ и ОЕСД*, Париз, септембар 2016, бр. 23. Интернет: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-23-2016-Serbian.pdf>, 23.6.2022.

„Уредба о јавним набавкама из области одбране и безбедности”, *Службени гласник РС*, 93/2020.

Stanković, Danijel, „Izravna primjena pravila UEFU i načela primarnog prava EU na dodjele ugovora o javnoj nabavi”, *Pravni vjesnik*, 2018, br. 2.

Јовановић, Андријана, „Директиве Европске уније у области јавних набавки и јавно-приватног партнерства”, *Администрација и јавне политике*, 2019, Vol. 5, br. 2, стр. 29–46.

Михајловић, Милан, Каровић, Самед, „Значај критеријума реализације набавки за ниво оперативних способности јединица Војске Србије”, *Војно дело*, 2017, бр. 2, стр. 263–271.

Петровић, Срђан, Форца, Божидар „Кључни елементи регулисања јавних набавки у области одбране у складу са Директивом 2009/81/ЕЗ”, *Војно дело*, 2015, бр. 3, стр. 271–284.

Томић, Јована, „Интерни уговори у праву Европске уније”, *Мегатренд ревија*, 2021, Vol. 18, бр. 2, стр. 283–294.



## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Закон о јавним набавкама дефинише војну опрему као опрему која је посебно израђена или прилагођена за војне потребе и намењена за употребу као оружје, муниција или војни материјал, а нарочито војна опрема из Прилога 2 Закона, који чини списак војне опреме.<sup>17</sup> Јавне набавке у области одбране и безбедности су набавке: војне и безбедносно осетљиве опреме, укључујући и било који њихов саставни део, компоненту или склоп добара, услуга или радова директно повезаних са војном и безбедносно осетљивом опремом у току било којег периода или читавог њеног животног века; услуга и радова искључиво за војне намене и безбедносно осетљивих радова и безбедносно осетљивих услуга.<sup>18</sup> За јавне набавке из области одбране Влада уређује врсте поступака јавних набавки, услове и начин њиховог спровођења, као и комуникацију у поступку јавне набавке. Наручилац доноси годишњи план јавних набавки из области одбране и безбедности, у складу са елементима прописаним Законом и доставља Влади у року од десет дана од дана доношења на одобравање.<sup>19</sup> Према одобреном плану набавки наручилац доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке која садржи податке о: предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке. Поступак јавне набавке сматра се покренутим слањем на објављивање јавног позива, односно даном слања позива за подношење понуда, односно почетних понуда у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива и набавке услуга из Прилога 1.Б. У Закону су, потом, наведени посебни изузеци у области одбране и безбедности и ови изузеци су идентични изузецима наведеним у Директиви.<sup>20</sup> Анализом текста домаћих законских и подзаконских аката и упоређивањем са текстом Директиве, утврђено је да су важећи домаћи акти усаглашени са европским. Јавне набавке у области одбране и безбедности, спроводе се у складу са Законом о јавним набавкама. Наручиоци у случајевима одређеним Уредбом спроводе поступке јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од прагова утврђених Законом и које су означене одређеним степеном тајности, у складу са законом којим се уређује тајност података. Тајни податак је податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донетом у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности.<sup>21</sup> Уговор о јавној

<sup>17</sup> „Закон о јавним набавкама”, *op. cit.*, члан 2, став 1, тачка 25.

<sup>18</sup> *Ibid.*, члан 164.

<sup>19</sup> „Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности”, *op. cit.*, члан 19.

<sup>20</sup> „Закон о јавним набавкама”, *op. cit.*, чланови 20 и 21. О примени изузетака из члана 21 Закона одлучује Влада.

<sup>21</sup> „Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности”, *op. cit.*, члан 2.

набавци, који садржи тајне податке, је теретни уговор закључен у писаној форми између једног или више понуђача и једног или више наручилаца који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова, а који садржи тајне податке или чије извршење захтева приступ тајним подацима. Уредба познаје институте уговора са подизвођачем и дефинише га као теретни уговор закључен у писаној форми између понуђача, којем је додељен уговор о јавној набавци, и једног или више привредних субјеката с циљем извршења дела тог уговора о јавној набавци који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова. Када наручилац током поступка јавне набавке намерава да привредним субјектима стави на располагање тајне податке, обавезан је да одреди захтеве које ти субјекти морају да испуне у циљу заштите тајних података, у складу са посебним прописима којима се уређује заштита тајности података. Иста обавеза односи се на понуђача којем је додељен уговор о јавној набавци уколико закључује уговор са подизвођачем и ставља му на располагање тајне податке. Одбрамбени стандард је техничка спецификација чије поштовање није обавезно и коју је одобрило тело за стандардизацију специјализовано за израду техничких спецификација за вишеструку или сталну примену у области одбране. Због специфичности добара која су предмет набавке, али и података који могу бити откривени током поступка, набавка из области одбране врши се путем: рестриктивног поступка; преговарачког поступка са објављивањем јавног позива; конкурентног дијалога и преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Обавеза објављивања огласа за јавне набавке у Службеном листу Европске уније постоји за набавке чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова. Техничке спецификације или еколошке карактеристике одређују се уз поштовање обавезних националних техничких правила, укључујући правила везана за безбедност производа или техничких захтева које Република Србија мора да испуни према међународним споразумима из области стандардизације како би се гарантовала интероперабилност коју захтевају такви споразуми.<sup>22</sup> Наручилац је дужан да искључи привредног субјекта из поступка јавне набавке ако постоји неки од основа за искључење предвиђених Законом, као и ако је утврђено на основу било којег доказа, укључујући и заштићене изворе података, да не поседује поузданост неопходну да би се искључили ризици по безбедност Републике Србије, која је настала као последица догађаја који се десио у периоду од претходних пет година од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава.<sup>23</sup> Технички и стручни капацитет привредног субјекта доказује се путем једног или више доказа који су усклађени са доказима наведеним у Директиви 2009/81/ЕЗ. Наручилац може

---

<sup>22</sup> У Уредби је у потпуности преузета формулација из Директиве.

<sup>23</sup> Доказивање испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке спроводи се у складу са одредбама из чланова од 118–130 Закона о јавним набавкама и Уредбом о јавним набавкама у области одбране и безбедности.

да захтева да понуђач и већ одабрани подизвођачи поседују сертификат за приступ тајним подацима захтеваног нивоа заштите и прихвата издати безбедносни сертификат који је привредном субјекту издала друга држава, под условом да је орган Републике Србије надлежан за националну безбедност и заштиту тајних података спровео поступак утврђивања еквивалентности издатог сертификата или усаглашеност просторија и објеката који ће се користити, индустријских и административних поступака на основу којих ће се поступати, начина управљања информацијама и/или ситуацију у вези са особљем које ће извршавати уговор. Учешће у поступцима из области одбране повезано је са посебним захтевима који проистичу из специфичности добара која се набављају, као и додатних захтева које понуђачи морају да испуне како би могли да учествују у поступку. Упоредном анализом европских и домаћих прописа долазимо до закључка да је извршено потпуно усклађивање правила по којим се воде поступци јавних набавки из области одбране и безбедности у Републици Србији са правном тековином ЕУ у овој области, а што увелико доприноси бољем позиционирању Војске Србије у међународним пословним односима и међународној сарадњи.<sup>24</sup>

## **PUBLIC PROCUREMENT IN THE FIELD OF DEFENSE AND EU LAW**

*Summary:* At the end of the 20th century, the European Union (EU) began the creation of the Common Defense and Security Policy (CSDP), in order to strengthen its position at the global level. One of the aspects of ZOBP is overcoming obstacles in the common market of military or defense equipment. This market is regulated by a series of procedures that include public procurement procedures in the field of defense. As a rule, public procurement in the field of defense is carried out in accordance with the generally prescribed regulations on public procurement that apply to the procurement of services, goods and works of various types. Certain limitations and specifics of public procurement in the field of defense arise from the very specifics of the activities of the military and defense industry, so that certain deviations are possible for services, goods and works from this area, which presuppose strict rules and explanations. This, first of all, refers to certificates and certificates that guarantee the protection of data confidentiality, compliance with standards or national rules under which the export of certain goods is possible. The aim of the work is to bring closer the subject and procedure of these procurements and solutions that are given in European and domestic legislation. In doing so, the method of content analysis and the comparative method were used in order to clarify the basic concepts and the course of the procedure and to

---

<sup>24</sup> Ирис Бјелица Влајић, „Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција”, *Војно дело*, vol 73, бр. 3, стр. 48–59.

compare the European and domestic legislation. Based on the implementation analysis, it was shown that the Republic of Serbia fulfilled the obligation to harmonize its legislation in the field of public procurement with EU law (negotiation Chapter 5). In this way, it is possible for domestic legal entities to participate in public procurement procedures conducted on the territory of the EU, as well as for legal entities based in the EU to participate in public procurement procedures in the Republic of Serbia.

*Keywords:* Public procurement, defense and security, EU, Serbia.



УДК: 341.231.14:502/504  
Bibliid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 125-140  
Изворни научни рад  
Рад примљен 19. 8. 2022. године  
Рад одобрен 28. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.8](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.8)

## ПРЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ О ДУЖНОЈ ПАЖЊИ ЗА ОДРЖИВО ПОСЛОВАЊЕ

*Јелица ГОРДАНИЋ, Милена МИТРОВИЋ<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Последњих неколико деценија веза између поштовања људских права, заштите животне средине и климатских промена доводи се све више у везу са пословањем предузећа. Појам одрживог пословања који је постао препознатљив на глобалном нивоу у непрестаном је процесу развоја. Одрживо пословање у потпуности је усклађено с циљевима и принципима ЕУ (ЕУ). Рад анализира Предлог Директиве Европског парламента и Савета о дужној пажњи за одрживо пословање. Када Директива буде усвојена, државе чланице имаће обавезу да обезбеде такве услове да предузећа која послују на унутрашњем тржишту редовно доприносе одрживом развоју спречавањем и ублажавањем потенцијалних или стварних негативних последица на људска права и животну средину. Директива ће створити правну сигурност на нивоу ЕУ и побољшати приступ правним лековима за лица која су погођена негативним последицама деловања предузећа на људска права и животну средину. Ауторке се осврћу на претходне мере ЕУ које су се бавиле питањем дужне пажње и одрживог пословања и указују на њихове недостатке. Оне указују на значај, циљеве и новине који Предлог Директиве о дужној пажњи за одрживо пословање доноси. С друге стране, ауторке истичу и одређене недостатке у Предлогу Директиве на које институције ЕУ нису обратиле довољно пажње, а што може изазвати нежељене ефекте у пракси.

*Кључне речи:* ЕУ, Предлог Директиве о дужној пажњи, одрживо пословање, људска права, животна средина.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mails: [jelica@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:jelica@diplomacy.bg.ac.rs); [milena.mitrovic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:milena.mitrovic@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

Појам „одрживо пословање”, који је интензивније у оптицају последње три деценије, подразумева везу између пословања компанија и поштовања људских права и животне средине. За примену „одрживог пословања” у међународној пракси требало би захвалити најпре невладиним организацијама. Средином деведесетих година 20. века, многе мултинационалне компаније грубо су кршиле основна људска права запослених који су послујући у ропским условима изазвали велика загађења животне средине.<sup>2</sup> Невладине организације, међу којима су *Amnesty International* и *Human Rights Watch*, објављивале су извештаје о бројним злоупотребама људских, а нарочито дечијих права, скрећући при томе пажњу на ову проблематику путем механизма „именовања и срамоћења” (*naming and shaming mechanism*). За укључивање људских права и права животне средине у пословање компанија, поред невладиног сектора заслугу још има и међународно право. Наиме, развојем међународних односа, поред држава као традиционалних актера међународних односа, и недржавни актери добили су одређене улоге у заштити људских права. Њихов утицај знатно је порастао у хуманитарној области, а неки недржавни актери заузели су водећа места у одбрани људских права (попут класичних хуманитарних невладиних организација, али и трансационалних корпорација и мултинационалних компанија). Њихов утицај на овом плану скоро је изједначен са државним.<sup>3</sup> Јачање улоге недржавних актера у заштити и поштовању људских права и права животне средине довео је до подизања њиховог угледа у свету.<sup>4</sup> Интензивирање међусобних веза између држава и недржавних актера у заштити људских права и заштити животне средине и у пословању предузећа, у основи је резултат постепених смањивања разлика између државних и недржавних актера. Тако, ЕУ која је заснована на „недељивим, универзалним принципима људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности”, у ствари почива на принципима демократије и владавине права.<sup>5</sup> Повеља ЕУ о основним правима наводи да „високи степен

<sup>2</sup> Menno Kamminga, “Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis”, *Business and Human Rights Journal*, 2006, vol. 1, no. 1, pp. 95–110, 102–104.

<sup>3</sup> Сања Јелисавац Трошић, Мултинационалне компаније у међународном праву, у: Михајло Вучић (ур.), *Недржавни актери у међународном праву*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр. 160.

<sup>4</sup> John Ruggie, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises – Guiding principles on business and human RIGHTS: implementing the United Nations ‘protect, respect and remedy’ framework, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, vol. 29, no. 2, pp. 224–253, 236–246.

<sup>5</sup> “Charter of fundamental rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/01 C 326/391, 2007. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT 12.8.2022>.

заштите и унапређење квалитета животне средине морају бити интегрисани у политике Уније и обезбеђени у складу са принципом одрживог развоја”.<sup>6</sup> Сходно томе, ЕУ планира прелазак на климатско неутралну и „зелену привреду”, у складу са Европским зеленим планом и циљевима одрживог развоја Уједињених нација. Из тог разлога, неопходно је спровести поступке ублажавањем негативних последица пословања предузећа на људска права и животну средину, интегрисати одрживост у систем корпоративног управљања и обликовати пословне одлуке водећи рачуна о људским правима и утицају на климу и животну средину.

Предлог Директиве Европског парламента и Савета о дужној пажњи за одрживо пословање треба да обезбеди да предузећа која послују на унутрашњем тржишту доприносе одрживом развоју спречавањем и ублажавањем потенцијалних или стварних негативних последица на људска права и животну средину. Важно је напоменути да се Директивом не захтева од предузећа да у свим околностима гарантују да неће доћи до негативних ефеката по људска права или животну средину. У неким случајевима, негативни ефекти се могу јавити као последица деловања неких других актера, па предузећа можда неће бити у могућности да обезбеде заштиту и поштовање животне средине и људских права. Најважније обавезе за предузећа из Директиве су обавезе у погледу мера којима се предупређују негативни ефекти на овом плану. Један број предузећа из ЕУ користи постојеће међународне добровољне стандарде одговорног пословног понашања и примењује институт дужне пажње. У пракси је уочено да предузећа често наилазе на потешкоће код дужне пажње које су у највећој мери узроковане недостатком одговарајућих информација и јасних правних правила. У највећој мери велика предузећа су та која у процесу пословања примењују дужну пажњу, јер им поштовање овог стандарда доноси предност у односу на конкуренцију. Имајући у виду популарност коју носи концепт одрживости, постепено све већи број предузећа покушава да послује примењујући дужну пажњу. На овај начин побољшавају репутацију и избегавају негативне ефекте по имиџ. Имајући у виду да се примена дужне пажње и принципа одрживости заснива на међународним добровољним стандардима, последица је непостојање правне сигурности како за предузећа тако и за потенцијалне оштећене активностима предузећа. С друге стране, поједине државе чланице имају национална законодавства којим се регулише концепт дужне пажње у пословању предузећа. У неким чланицама поступак усвајања одређене регулативе је у току, док неке тек разматрају усвајање законодавства у погледу дужне пажње и одрживог пословања. Тренутно, на нивоу ЕУ, одрживо пословање и дужна пажња нису непознаница, али постојеће стање је далеко од задовољавајућег. Предлогом Директиве дужна пажња у привредном сектору

---

<sup>6</sup> Ibid., Art. 37.



побољшава се на нивоу целокупне ЕУ. Директива, између осталог, има за циљ: побољшање праксе управљања предузећа како би се у корпоративне стратегије што боље интегрисали процеси управљања ризиком и ублажавања ризика у погледу људских права и животне средине и учинка на људска права и животну средину; стварање правне сигурности на нивоу ЕУ како би се омогућило јасно дефинисање дужне пажње у пословању предузећа, као и јасно одредила сва права и обавезе којих се предузећа требају придржавати; повећање одговорности предузећа за негативне појаве у погледу људских права и животне средине; побољшање приступа правним лековима за лица која су погођена негативним последицама активности предузећа на људска права и животну средину; допуна других мера које су на снази или су предложене, а које се директно односе на одређене изазове одрживости или се примењују у одређеним секторима унутар ЕУ.<sup>7</sup> Предметна Директива треба да допринесе Европском стубу социјалних права чији део је политика и стратегија ЕУ у вези са промоцијом достојанственог рада широм света. Директива је у складу са Акционим планом ЕУ за људска права и демократију за период од 2020. до 2024. године. Један од приоритета Акционог плана јесте јачање ангажовања Уније у промовисању глобалне имплементације Водећих принципа Уједињених нација о пословању и људским правима и других релевантних смерница.

## 2) МЕРЕ ЕУ

Досадашњи напори ЕУ да подстакне одрживо пословање привредних друштава већински је спровођено кроз настојање да се увећа транспарентност кроз наметање обавезе извештавања. Један од првих значајнијих корака јесте усвајање Директиве о нефинансијском извештавању, односно изменама рачуноводствене Директиве. Дакле, може се рећи да је један од првих корака ЕУ у правцу унапређења одрживог пословања и поштовања људских права било увођење „обавезе нефинансијског извештавања”.<sup>8</sup> Као главни мотиви увођења обавезног објављивања нефинансијског извештаја прокламовала је потреба да се омогући праћење утицаја друштва и одрживог, одговорног, транспарентног и друштвено одговорног пословања.<sup>9</sup> Попут Предлога Директиве о дужној пажњи за одрживо пословање, Директива о нефинансијском извештавању

<sup>7</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937”, COM/2022/71 final.

<sup>8</sup> Милена Митровић, „Развој правног оквира ЕУ о нефинансијском извештавању”, *Право и привреда*, 2020, бр. 1, стр. 160–183.

<sup>9</sup> “Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups Text with EEA relevance”, *OJ L 330*, 15.11.2014, преамбула, рецитал 3.

определила се за приступ који подразумева установљавање обавеза за велика друштва (друштва и групе, са преко 500 запослених и која су истовремено субјекти од јавног интереса).<sup>10</sup> Након почетка примене Директиве о нефинансијском извештавању, уочено је да постоје значајни проблеми. Наиме, Директива о нефинансијском извештавању у пракси није могла да постигне планиране циљеве. У извештајима који су анализирали утицај ове Директиве на промене „понашања друштава”, наведено је да се већина друштава није посветила побољшању пословања у сврху остварења прокламованих циљева.<sup>11</sup> Стога су се морале предузети одговарајуће суплементарне мере како би се унапредила решења Директиве о нефинансијском извештавању. Измене су усмерене на јачање одговорности и унапређење веза између привредних друштава и друштва у социолошком смислу.<sup>12</sup> Процењено је да би постојећа решења, у мањој мери, задовољила информационе потребе корисника извештаја, јер су њихове потребе значајно веће услед освешћивања улагача о питањима одрживог пословања, усвајања прописа који се односе на одрживо пословање, као и због последица пандемије коронавируса.<sup>13</sup> Такође, уочено је да постоје непрецизности у погледу јасног дефинисања предвиђене обавезе нефинансијског извештавања.<sup>14</sup> Измене су суштински требале да омогуће адекватну информисаност корисника у погледу ризика, смањење трошкова који су оцењени као превисоки за поједине врсте друштава и свеукупна хармонизација прописа о нефинансијском извештавању, будући да постоје значајне разлике у односу на решења присутна у праву ЕУ.<sup>15</sup> Уз анализу Директиве о нефинансијском извештавању, од посебног значаја за овај рад су још и анализе решења садржаних у Уредби о извештавању о одрживом финансирању и Уредби о таксономији. Оно што се може приметити јесте да је јасна тенденција усвајања Уредби у овој области, као инструмента који омогућава уједначавање јединствених правила. Уредба о извештавању о одрживом финансирању усвојена је крајем 2019. године, као одговор на повећану транспарентност у односу на одрживе финансијске производе. Уредба има за циљ да уједначи правила у области обелодањивања информација везано за одрживост. Наиме, постојећа неуједначеност онемогућава да улагачи донесу

---

<sup>10</sup> Ibid., Art. 19a.

<sup>11</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937”, op. cit. p. 4.

<sup>12</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting”, COM/2021/189 final, p. 2.

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ibid., p. 3.

<sup>15</sup> Ibid., pp. 3–4.

информисане одлуке и ствара додатне баријере на унутрашњем тржишту ЕУ.<sup>16</sup> Улагачима је суштински онемогућено да правилно процене да ли је реч о „финансијском производу” који је усмерен на финансирање одрживих пројеката, те да такав финансијски инструмент упореде са инструментима које емитују друга друштва. Уредба би, у идеалном случају, требало да елиминише те баријере и недостатке, чиме би се уједно отклонила асиметрија информација која тренутно постоји. Обавеза обавештавања предвиђена је не само као обавеза предуговорног карактера, већ и кроз механизам редовног и *ad hoc* извештавања улагача. Може се закључити да су два основна циља усвајања Уредбе – унапређење транспарентности и упоредивости информација од стране улагача.<sup>17</sup> Уредба о таксономији, премда на први поглед искључиво акт техничке природе, има велики значај за остваривање циљева унапређења одрживости пословања. Наиме, на основу одредби Уредбе требало би да се добије одговор да ли одређена активност представља економску активност која се може квалификовати као еколошки одржива? Да би се добио јасан одговор на то питање потребна су прецизна правила којима се одређена активност регулише као одржива или не, најпре како би се избегла дискреција и злоупотребе друштва која могу промовисати одређену активност као одрживу и користити то да привуку улагаче онда када та активност то суштински није. Осим тога, успостављање јасних критеријума омогућава и развој других иницијатива на нивоу ЕУ које имају за циљ да подрже развој одрживог финансирања.<sup>18</sup> Заједнички оквир стога је оцењен као најпожељније решење, због чега је ЕУ и одлучила да интервенише усвојивши Уредбу о таксономији. Уредба о таксономији поставља четири критеријума који морају бити испуњени да би се активност сматрала еколошки одрживом: активност мора да доприноси значајно једном или више од шест еколошких циљева предвиђених у Уредби (чл. 10–16); активност не може значајно да штети било ком од других еколошких циљева; активност мора бити спроведена у складу са минималним међународним социјалним и радним стандардима и мора бити у складу са техничким критеријумима надзора који се односи на сваки од еколошких циљева.<sup>19</sup> Ипак, ваља нагласити да постигнута решења у Уредби остављају доста

<sup>16</sup> “Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial sector”, *OJ L* 317, 9.12.2019, p. 1–16. Видети Преамбулу, тачка 9.

<sup>17</sup> Arnaud Van Caenegem, Tanguy Van De Werve, “Regulating Sustainability Communications in the Financial Services Sector: The Sustainable Finance Disclosure Regulation”. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=4064053>. 5.8.2022, pp. 2–3.

<sup>18</sup> “Regulation (EU) 2020/852 (Taxonomy) on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment”, *OJ L* 198, 22.6.2020, pp. 13–43. Видети Преамбулу, тачке од 12–16.

<sup>19</sup> Marleen Och, “Sustainable Finance and the EU Taxonomy Regulation – Hype or Hope? – Working the Taxonomy Regulation: more important than just as an element of the Capital

простора за недоумице. Наиме, постоје мишљења да се отишло предалеко и да су учесници на тржишту преоптерећени обавезама које она предвиђа, док други сматрају да она није довољно детаљно регулисала одређена питања и да је свој домаћај ограничила на „зелено тржиште“, те да није успела да истински омогући развој одрживог финансирања у целини.<sup>20</sup> Остваривање циљева прокламованих у Директиви требало би да се подстакне, између осталог, и тако што ће Директива допунити Директиве о превенцији и борби против трговине људима и заштити жртава трговине људима, чиме се још више инсистира на превентивном деловању као и успостављању јасних критеријума одговорности. Осим ових прописа Директива би требало да помогне остваривању других циљева ЕУ, заједно са већ постојећим прописима о којима овде неће бити детаљније речи с обзиром на њихову бројност, али садржај који би захтевао дубљу анализу. Оно што је извесно јесте, да су мере ЕУ усмерене на хармонизацију и уједначавање права у различитим областима које су од значаја за ефикасну примену Директиве о дужној пажњи за одрживо пословање.

### 3) САДРЖАЈ

Предлог Директиве Европског парламента и Савета о дужној пажњи за одрживо пословање (и измену Директиве (ЕУ) 2019/1937), састоји се од 32 члана и два прилога о кршењу права и од забрана садржаних у међународним споразумима о људским правима (укључујући и Конвенције о људским правима и основним слободама), као и о кршењу међународно признатих циљева и забрана укључених у конвенције о животној средини. Важно би било поменути да се Директивом не доводе у питање обавезе у погледу људских права, заштите животне средине и климатских промена у оквиру других правних аката ЕУ. Уколико су одредбе Директиве у колизији с одредбом других правних акта ЕУ који имају исте циљеве и предвиђају свеобухватније или конкретније обавезе, одредбе других аката имаће предност у мери у којој постоји сукоб и примењиваће се на те посебне обавезе.<sup>21</sup> Важно је поменути још да су израду Директиве инспирисали Водећи принципи Уједињених нација о пословању и људским правима (*Водећи принципи УН*), као и ОЕСД Смернице за мултинационална предузећа и Смернице дужне пажње за одговорно пословно понашање. Водећи

---

Market Union”, *EBI Working Paper Series*. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=3750039>. 10.8.2022, pp. 13–19.

<sup>20</sup> Marleen Och, “Sustainable Finance and the EU Taxonomy Regulation – Hype or Hope?”, *Working Paper*, 2020, no. 5. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=3738255>. 10.8.2022, p. 2.

<sup>21</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937”, op. cit., Art. 1 Paragraph 3.

принципи Уједињених нација, које је једногласно усвојио Савет УН за људска права 2011. године, захтевају од предузећа да поступају са дужном пажњом како би идентификовали, спречили, умањили и одговорили на било коју штету људским правима коју могу проузроковати или којој могу допринети, односно која може бити повезана са њиховим деловањем.

Иако правно необавезујући, Водећи принципи УН прихваћени су од највећих светских компанија. ЕУ је открила да добровољне иницијативе предузећа нису довеле до широко распрострањеног побољшања корпоративне праксе људских права. Злоупотреба људских права, као и последице по животну средину, биле су и даље широко присутне. Непостојање јасног законодавства из области људских права и животне средине омогућавало је компанијама из ЕУ да игноришу, заобилазе или послују на начине који наносе штету животној средини и људским правима, без икаквих правних последица. Стање је било показатељ многим државама и међународним организацијама да треба предузети одређене активности како би предузећа преузела одговарајуће мере у погледу заштите људских права и заштите животне средине.<sup>22</sup> Директива ће се примењивати на предузећа из ЕУ, као и на предузећа ван ЕУ која испуњавају одређене услове. У случају предузећа из ЕУ, Директива се односи на предузећа која имају више од 500 запослених и укупан нето промет, у односу на све државе у којима послују, у износу већем од 150 милиона евра у последњој финансијској години за коју су састављани годишњи финансијски извештаји. Друга група предузећа из ЕУ, на које се примењује Директива, обухвата предузећа која имају више од 250 запослених и нето промет широм света од 40 милиона евра у последњој финансијској години за коју су састављени годишњи финансијски извештаји. Ово, под условом да је најмање 50% тог нето промета остварено у секторима производње текстила, коже и сродних производа, пољопривреде, шумарства, рибарства, производњи прехранбених производа и трговини на велико пољопривредним сировинама, животињама, дрвом, храном и пићима, вађењем минералних ресурса, минералним ресурсима, основним и интермедијарним минералним производима.<sup>23</sup> Директива се примењује и на предузећа која нису основана у ЕУ, али послују у ЕУ и испуњавају услове који су предвиђени за једну од две групе предузећа из ЕУ на која се примењује Директива. Процењује се да ће Директива обухватити око 13.000 предузећа из ЕУ и око 4.000 ван ЕУ. Мала и средња предузећа

<sup>22</sup> Marti Flacks, Madeleine Songy, *European Union Releases Draft Mandatory Human Rights and Environmental Due Diligence Directive*, Center for Strategic and International Studies, 11 March 2022. Интернет: <https://www.csis.org/analysis/european-union-releases-draft-mandatory-human-rights-and-environmental-due-diligence>, 6.8.2022.

<sup>23</sup> "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937", op. cit., Art. 2.

искључена су из обавеза поштовања дужне пажње. Директива има екстериторијални карактер, тако да предузећа која нису из чланица ЕУ, а која испуњавају важеће критеријуме промета, спадају у делокруг Директиве чак и ако немају физичко присуство у ЕУ. Ова новина могла би имати веома значајне импликације за мултинационалне компаније са седиштем у Азији, САД и Великој Британији.<sup>24</sup>

У складу са чланом 15 Директиве, предузећа ван ЕУ обавезна су да именују представника са седиштем у ЕУ за везу са надзорним органима. Изостанком малих и средњих предузећа која су најбројнија у ЕУ, број предузећа на која се односи Директива веома је мали, што је изазвало разочарање бројних невладиних организација и активиста. Предузећа на која се примењује Директива обавезна су примењивати дужну пажњу у областима људских права и животне средине путем одређених механизма. Тако, члан 4 Директиве, између осталог, прописује и следеће механизме: Интеграцију дужне пажње у политику предузећа; Утврђивање стварних или потенцијалних штетних последица по људска права и животну средину; Спречавање и ублажавање потенцијалних негативних последица, окончање стварних негативних последица и смањење њиховог опсега на најмању могућу меру; Успостављање и одржавање поступка подношења притужби; Праћење делотворности политике и мера дужне пажње; Јавно комуницирање о поступању повезаним са дужном пажњом.

Како би остварила интеграцију људских права у своју пословну политику, предузећа би требало да опишу начине на које приступају дужној пажњи, те да усвоје кодекс понашања у којем се описују правила и начела којих се морају придржавати запослени и друштвима ћеркама. Предузећа имају обавезу да сваке године ажурирају политику примене дужне пажње.<sup>25</sup> У циљу спречавања последица по људска права и животну средину, предузећа би требало да предузму неопходна улагања у инфраструктуру и производне процесе. Негативне последице, уколико се десе, треба смањити на најмању могућу меру, што подразумева плаћање одштете погођеним лицима или исплату финансијске надокнаде погођеним заједницама. Уколико се негативне последице не могу отклонити одмах, неопходно је сачинити план колективних мера са разумним роковима како би се штетне последице по људска права и животну средину отклониле у што разумнијем року. Од уговорних партнера предузећа треба да захтевају усклађеност са предузетим

---

<sup>24</sup> Johannes Weichbrodt, James Ford *et al.*, EU Publishes Draft Corporate Sustainability Due Diligence Directive, 15 March 2022, Harvard Law School Forum on Corporate Governance. Интернет: <https://corpgov.law.harvard.edu/2022/03/15/eu-publishes-draft-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>, 10.8.2022.

<sup>25</sup> "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937", op. cit., Art. 5.

мерама дужне пажње и учешће у колективним мерама уколико дође до штетних последица. Предузећа на која се примењује Директива дужна су да предузму мере подршке малим и средњим предузећима са којима сарађују, уколико би се усклађеношћу са кодексом понашања или планом колективних мера угрозила њихова одрживост.<sup>26</sup> Важан део Директиве, а уједно и део који јој даје значајан практични елемент, односи се на подношење притужби у случају оправдане забринутости у погледу стварних или потенцијалних негативних последица по људска права и животну средину. Притужбе могу поднети физичка лица које су погођена или оправдано сматрају да би могле бити погођене негативним последицама деловања предузећа, синдикати и други представници лица која раде у делатности предузећа, као и организације цивилног друштва које делују у подручјима повезаним са делатношћу предузећа. Државе чланице дужне су да пруже адекватне гаранције да предузећа успоставе поступак решавања притужби. Уколико је притужба неутемељена, предузеће је дужно да обавести подносиоца. У случају да је притужба основана, државе чланице осигуравају да се негативне последице које су предмет притужбе сматрају као утврђивање стварних и потенцијалних негативних последица, на која се примењују правила члана 6 Директиве.<sup>27</sup> Државе чланице осигуравају да предузећа спроводе периодичне процене властитог пословања и мера, пословања својих друштава ћерки и пословних партнера, како би пратиле спречавања, ублажавања и окончања негативних последица на људска права и животну средину. Процене се заснивају на квалитативним и квантитативним показатељима и спроводе се најмање сваких 12 месеци и кад год постоје оправдани разлози за сумњу да би се могли појавити нови ризици. У складу са исходом процена ажурира се и политика дужне пажње.<sup>28</sup>

Члан 15 Директиве је важан јер се односи на борбу против климатских промена. Предузећа из ЕУ, као и предузећа која су основана у трећим државама а послују у Унији, и која имају више од 500 запослених и укупан нето промет већи од 150 милиона евра у последњој финансијској години за коју су састављани финансијски извештаји, дужна су да донесу план којим се усклађују пословне стратегије са ограничењем пораста глобалног загревања од 1,5°C у складу са Париским споразумом. Уколико се утврди да активности могу бити ризичне по климатске промене, предузећа у свој план треба да укључе смањење негативних емисија. Како би се осигурало да дужна пажња постане део целокупног функционисања предузећа, руководства предузећа

---

<sup>26</sup> "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937", op. cit., Arts. 6 and 7.

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Ibidem., Art. 10.

морају бити укључена. Директивом се уводи и дужност директора предузећа да одреди и надгледа спровођење дужне пажње и да је интегрише у корпоративну стратегију. У случајевима када испуњавају дужност деловања у најбољем интересу предузећа, директори морају да узму у обзир последице својих одлука по људска права, климатске промене и животну средину.<sup>29</sup> Директива предвиђа и успостављање националних надзорних тела чији је задатак вођење рачуна да предузећа испуњавају обавезе дужне пажње. Надзорно тело може покренути истрагу на основу сопствене иницијативе или на основу пријаве физичког или правног лица, уколико сматра да има постоји довољно информација која указују да предузеће потенцијално крши обавезе предвиђене националним одредбама усвојеним у складу са Директивом о дужној пажњи.

Инспекције се спроводе у складу са националним правом државе чланице у којој се спроводи инспекција и уз претходно упозорење предузећу, осим уколико постоје сумње да претходна пријава нарушава делотворност инспекције. Ако у оквиру истраге надзорно тело жели провести инспекцију на подручју друге државе чланице ЕУ, дужно је да тражи помоћ надзорног тела у тој чланици. Предузеће добија одговарајући рок за предузимање корективних мера уколико надзорно тело утврди непоштовање дужне пажње. Надзорно тело може изрећи и новчане санкције и донети привремене мере којима би се избегао ризик од озбиљне и непоправљиве штете.<sup>30</sup> Уколико се одлучи за изрицање санкција, при одређивању њихове висине и врсте надзорно тело узима у обзир настојања предузећа да поступи у складу са корективним мерама, као и сарадњу са другим субјектима у погледу отклањања штетних последица по људска права и животну средину. У циљу што ефикаснијег функционисања система, Комисија успоставља Европску мрежу надзорних тела која треба да олакша сарадњу, координацију, усклађивање регулаторних, истражних, надзорних пракси и размену информација.<sup>31</sup>

Члан 22 Директиве регулише грађанскоправну одговорност предузећа. Предузећа су одговорна за надокнаду штете уколико нису спречила или окончала негативне последице по људска права и животну средину, и ако је услед њиховог пропуштања штета настала. Слично као у случају надзорних

---

<sup>29</sup> European Commission, Press release, Just and sustainable economy: Commission lays down rules for companies to respect human rights and environment in global value chains. Brussels, 23 February 2022, Интернет: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/just-and-sustainable-economy-commission-lays-down-rules-companies-respect-human-rights-and-2022-02-23\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/just-and-sustainable-economy-commission-lays-down-rules-companies-respect-human-rights-and-2022-02-23_en), 10.8.2022.

<sup>30</sup> "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937", op. cit., Art. 18.

<sup>31</sup> Ibid., Art. 21.



тела и корективних мера, приликом процене одговорности за штету узимају се у обзир настојања предузећа да поступи у складу са корективним мерама, као и сарадња са другим субјектима у погледу отклањања штетних последица по људска права и животну средину. Грађанскоправна одговорност предузећа не доводи у питање грађанскоправну одговорност његових фирми ћерки, или директних или индиректних пословних партнера.

#### 4) НЕДОСТАЦИ ПРЕДЛОГА ДИРЕКТИВЕ

Предложена Директива о дужној пажњи за одрживо пословање може се окарактерисати као један од кључних аката за имплементацију људских права и права на здраву животну средину на нивоу ЕУ. Према ставовима стручњака из *Human Rights Watch-a*, „широко постављен опсег, чврсте обавезе дужне пажње и грађанска одговорност од кључне су важности да покажу да европски регулатори и судови више неће посматрати корпорације како профитирају од злоупотреба радника и заједница. Европски креатори политика требали би (...), да поправе многе рупе и започну ново поглавље за правду у погледу корпоративне штете”.<sup>32</sup> Поред новина које доноси, Директива са собом носи и карактер контроверзности због потенцијално скупих обавеза које би наметнула компанијама, потенцијалних казни и грађанскоправне одговорности. Лобистичке групе које представљају предузећа изразиле су незадовољство сматрајући да представља „нереална очекивања од компанија која штете њиховој конкурентности”.<sup>33</sup> Имајући у виду да се не примењује на мала и средња предузећа, ван домашаја Директиве је готово 99% предузећа ЕУ. Обавезе дужне пажње предузећа су ограничене на успостављене пословне односе за које се очекује да ће бити трајни и који „не представљају занемарљив или помоћни део пословања”. Директиви се замера и недовољна пажња коју поклања климатским променама.<sup>34</sup> Имајући у виду да су права деце у великом броју случајева угрожена активностима компанија, решењима из Директиве се замера недостатак посебних мера које се односе на заштиту права деце, чиме се

<sup>32</sup> Commentary by Human Rights Watch, *EU – Disappointing Draft on Corporate Due Diligence*. Интернет: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/commentary-by-human-rights-watch-eu-disappointing-draft-on-corporate-due-diligence/>, 11.8.2022.

<sup>33</sup> Silvia Ellena, *Due diligence: EU’s next steps on corporate accountability*, EurActiv, 4 August 2022. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/due-diligence-eus-next-steps-on-corporate-accountability/>, 12.8.2022.

<sup>34</sup> Clare Connellan, Genevra Forwood *et al.*, *European Commission issues major proposal on due diligence obligations to protect human rights and the environment across supply chains*, White and Case, 24 February 2022. Интернет: <https://www.whitecase.com/insight-alert/european-commission-issues-major-proposal-due-diligence-obligations-protect-human> 9.9.2022.

долази до ризика да деца неће имати приступ правним лековима у случају угрожавања права. УНИЦЕФ сматра да Директиву треба допунити како би се осигурала права деце и обезбедили механизми заштите. То се може учинити додавањем новог члана којим се наводи да деца и друге рањиве и маргинализоване категорије, захтевају посебну пажњу током активности дужне пажње предузећа. Такође, у циљу заштите права деце неопходно је повећати обим обавеза дужне пажње, што подразумева обухватање целокупног процеса пословања предузећа, потпуно укључење финансијског сектора, обавеза израде јасног плана за постепено проширење института дужне пажње на друге секторе и индустрије.<sup>35</sup>

На крају, ваља истаћи да су многе невладине организације и предузећа вршила притисак на Европски парламент и Савет у циљу убрзавања израде Предлога Директиве о дужној пажњи. Имајући у виду да је реч о прелиминарном акту који нема правну снагу, измене садржаја су сасвим могуће, а посебно с обзиром на одређене несавршености које Предлог очигледно има, као и на последице које би те несавршености могле узроковати у пракси.

## 5) ИЗВОРИ

Caenegem, Arnaud Van, Van De Werve, Tanguy, "Regulating Sustainability Communications in the Financial Services Sector: The Sustainable Finance Disclosure Regulation". Интернет: <https://ssrn.com/abstract=4064053>, 5.8.2022.

Charter of fundamental rights of the European Union, 2007, *Official Journal of the European Union*, C 326/01 C 326/391. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, 12.8.2022.

Commentary by Human Rights Watch: EU – Disappointing Draft on Corporate Due Diligence, 28 Фебруар 2022. Интернет: <https://www.business-human-rights.org/en/latest-news/commentary-by-human-rights-watch-eu-disappointing-draft-on-corporate-due-diligence/>, 11.8.2022.

Connellan, Clare, Forwood Geneva *et al.*, European Commission issues major proposal on due diligence obligations to protect human rights and the environment across supply chains, White and Case, 24 February 2022. Интернет: <https://www.whitecase.com/insight-alert/european-commission-issues-major-proposal-due-diligence-obligations-protect-human>, 9.9.2022.

---

<sup>35</sup> UNICEF, *An EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive that Works for Children UNICEF comments on the European Commission, 2022*. Интернет: <https://www.unicef.org/eu/media/2476/file/An%20EU%20Corporate%20Sustainability%20Due%20Diligence%20Directive%20that%20Works%20for%20Children:%20UNICEF%20comments%20on%20the%20European%20Commission%20proposal.pdf>, 9.8.2022, p. 2.

- “Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups Text with EEA relevance”, *OJ L 330*, 15.11.2014.
- Ellena, Silvia, Due diligence: EU’s next steps on corporate accountability, *EurActiv*, 4 August 2022. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/due-diligence-eus-next-steps-on-corporate-accountability/>, 12.8.2022.
- European Commission, Press release. *Just and sustainable economy: Commission lays down rules for companies to respect human rights and environment in global value chains*. Brussels, 23 February 2022. Интернет: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/just-and-sustainable-economy-commission-lays-down-rules-companies-respect-human-rights-and-2022-02-23\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/just-and-sustainable-economy-commission-lays-down-rules-companies-respect-human-rights-and-2022-02-23_en). 10.8.2022.
- Flacks, Marti, Songy, Madeleine, European Union Releases Draft Mandatory Human Rights and Environmental Due Diligence Directive, Center for Strategic and International Studies, 11 March 2022. Интернет: <https://www.csis.org/analysis/european-union-releases-draft-mandatory-human-rights-and-environmental-due-diligence>. 6.8.2022.
- Gortsos, Christos V., “The Taxonomy Regulation: more important than just as an element of the Capital Market Union”, EBI Working Paper Series. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=3750039>, 10.8.2022.
- Јелисавац Трошић, Сања, Мултинационалне компаније у међународном праву, *Недржавни актери у међународном праву*, У: Михајло Вучић (ур.), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2020, стр. 153–174.
- Kamminga, Menno, “Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis”, *Business and Human Rights Journal*, 2016, vol. 1, no. 1, pp. 95–110.
- Митровић, Милена, „Развој правног оквира ЕУ о нефинансијском извештавању”, *Право и привреда*, 2020, бр. 1.
- Och, Marleen, “Sustainable Fiannce and the EU Taxonomy Regulation – Hype or Hope?”, Working Paper No. 2020/05. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=3738255>, 10.8.2022.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937”, COM/2022/71 final.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting”, COM/2021/189 final.

“Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial sector”, *OJ L 317*, 9.12.2019, pp. 1–16.

Ruggie, John, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises – Guiding principles on business and human RIGHTS: implementing the United Nations ‘protect, respect and remedy’ framework, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, vol. 29, no. 2, pp. 224–253.

UNICEF, An EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive that Works for Children UNICEF comments on the European Commission, 2022. Интернет: <https://www.unicef.org/eu/media/2476/file/An%20EU%20Corporate%20Sustainability%20Due%20Diligence%20Directive%20that%20Works%20for%20Children:%20UNICEF%20comments%20on%20the%20European%20Commission%20proposal.pdf>, 9.8.2022.

Weichbrodt, Johannes, Ford, James *et al.*, EU Publishes Draft Corporate Sustainability Due Diligence Directive, 15 March 2022, *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*. Интернет: <https://corpgov.law.harvard.edu/2022/03/15/eu-publishes-draft-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>, 10.8.2022.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на чињеницу да је Република Србија кандидат за чланство у ЕУ, као и да је преузела обавезу хармонизације својих прописа са правом ЕУ потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, јасно је да ће бити потребе да се српско право усклади са право ЕУ и у овом сегменту. Оно што је већ на први поглед очигледно, а о чему је било речи нарочито у делу о мерама ЕУ, то је да овај задатак неће бити нимало лак у пракси. Када је реч о нефинансијском извештавању, чињеница је да су одредбе у доброј мери имплементиране у српско право кроз измене Закона о рачуноводству 2019. године. Када је реч о изменама Директиве о нефинансијском извештавању, очекује се да се и те измене усвоје, с тим да би свакако било пожељно да се претходно уради анализа примене постојећих решења о нефинансијском извештавању у пракси. Ваља увидети да постоји озбиљна опасност да се у српском праву појаве исти проблеми због којих је ЕУ интервенисала доношењем Уредбе о таксономији и других аката. Суштински је важно да се инсистира на томе да се транспарентност унапреди, уместо да се само створи привид. Потребно је да се јача свест о важности одрживог пословања и поштовања људских права, а на шта је указано и у поменутих актима ЕУ. Несумњиво ће бити потребно да се успоставе не само поуздани превентивни механизми, већ и јасно дефинисана правила о одговорности. Сматрамо да

српски законодавац треба да приступи имплементацији нових решења са дужном пажњом, те никако не треба журити да се одредбе само „преведу и препишу“. Све мере које би требало предузети треба да буду пажљиво испланиране и спроведене у реалном временском оквиру, што ће сигурно захтевати дужи период. Наравно, не треба губити из вида да је ово тек Предлог, те да је могуће да ће бити значајних интервенција око амандирања Директиве, као и да њена примена неће почети непосредно након усвајања. Стога, извесно је да ће законодавци имати времена се адекватно припреме за имплементацију решења из Директиве уколико она буде усвојена.

### **PROPOSAL OF THE DIRECTIVE ON DUE DILIGENCE FOR SUSTAINABLE BUSINESS**

*Summary:* In the last few decades, the connection between respect for human rights, environmental protection and climate change has been increasingly linked to business operations. The concept of sustainable business, which has become recognizable at the global level, is in a constant process of development. Sustainable business is fully aligned with the goals and principles of the EU (EU). The paper analyzes the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on due diligence for sustainable business. When the Directive is adopted, member states will have the obligation to ensure such conditions that companies operating in the internal market regularly contribute to sustainable development by preventing and mitigating potential or actual negative consequences on human rights and the environment. The Directive will create legal certainty at the EU level and improve access to legal remedies for persons affected by the negative consequences of corporate actions on human rights and the environment. The authors look back at the previous EU measures that dealt with the issue of due diligence and sustainable business and point out their shortcomings. They indicate the importance, goals and innovations that the Proposal for the Due Diligence Directive for sustainable business brings. On the other hand, the authors point out certain shortcomings in the Proposal for the Directive, which the EU institutions did not pay enough attention to, and which may cause unwanted effects in practice.

*Keywords:* EU, Proposal for the Due Diligence Directive, sustainable business, human rights, environment.

УДК: 343.2/.7(4-672EU:4-12)  
Bibliid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 141-155  
Изворни научни рад  
Рад примљен 16. 8. 2022. године  
Рад одобрен 25. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.9](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.9)

## КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ДРЖАВА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ И ХАРМОНИЗАЦИЈА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

*Ратомир АНТОНОВИЋ, Андрија ПЕТКОВИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* У раду се даје упоредноправни преглед казнене политике у земљама југоисточне Европе, у циљу анализе кривичноправне нормативе, њихове синхронизованости и усклађености са правним стандардима и пенолошком праксом присутном у Европској унији (ЕУ). Свим наведеним правним системима својствено је укидање смртне казне, што је један од стандарда казног права ЕУ. Следствено, то значи да су све ове земље усвојиле политику хуманизације кажњавања која за циљ има ресоцијализацију и превенцију. Разлике између упоређиваних казних система налазе се у дужини трајања најтеже затворске казне, као и примене олакшавајућих и отежавајућих мера у случају постојања олакшавајућих или отежавајућих околности. У раду је испитано и дејство условне осуде која представља посебну привилегију за оне осуђенике који су први пут починили кривично дело. Коначно, анализа указује да сви размотрени казнени системи почивају на правним основама на којима се темеље и савремени правни системи у државама чланицама ЕУ. У том смислу, ови казнени системи прате правне трендове у области казнене политике држава чланица ЕУ, и настоје да у великој мери антиципирају правне пенолошке стандарде ЕУ кроз ојачавање међународне правосудне сарадње и кроз хармонизацију домаћег законодавства са правом ЕУ.

*Кључне речи:* Казнена политика, упоредно право, Југоисточна Европа, право ЕУ.

---

<sup>1</sup> Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ Ниш, Универзитет „Унион Никола Тесла“ Београд; Педагошки клуб, Тиват. Е-mail: antonovicr@gmail.com, pedagogskiklub@gmail.com

## 1) УВОД

Казна је саставни део сваког правног поретка. Нема правног система ако не постоји претња казном у случају кршења дате нормe понашања, које обично прописује закон или неки други наредбодавни акт. Историјски развој санкција указује управо на то како је друштво реаговало на друштвено неприхватљиве обрасце понашања. У првобитним казнама могла се видети само жеља и потреба за наношењем боли учиниоцу недозвољене радње, те је казна имала само и искључиво реторзивни карактер, базиран на личности починиоца дела. Првобитне казне биле су: смртна казна, прогонство из заједнице, крвна освета и систем композиције. Данас је већина ових санкција забрањена и скоро да ниједан правни поредак у свету овакве санкције не познаје. Као што је већ наглашено, њихов карактер је био у персоналној одмазди којом се наносио лични бол, физичка и душевна патња за онога ко је учинио кривично дело. Прогонство из заједнице, у условима кад је живот ван заједнице био незамислив, представљао је такорећи смртну осуду. Појединци ван заједница нису могли опстати и били су углавном лак плен за друге заједнице и појединце. Ова казна је била често заступљена у Шпанији и Португалији током 15. и 16. века, кад су осуђеници бродовима транспортовани у новооткривене прекоокеанске територије (нпр. у Аустралију). У Русији су осуђеници по казни депортовани у Сибир где су углавном умирали услед нехуманих услова за живот. Крвна освета је облик казне која подразумева злочин за злочин, по принципу „око за око, зуб за зуб“ (тзв. принцип талиона). Ова казна је базирана на Старозаветној синтакси „ако се деси смрт, тад ћеш узети живот, око за око, зуб за зуб, рука за руку, модрица за модрицу“.<sup>2</sup> И дан-данас неки облици крвне освете постоје и егзистирају у неким деловима света, као што су земље Азије, Африке и Јужне Америке, а и у деловима нашег региона. Најопаснија карактеристика ове казне се огледа у чињеници да се она не изриче само извршиоцу казне, већ се она преноси и на његове наследнике, и дешавало се да долази до истребљења читавих породица јер су се на мети налазиле све „мушке главе“. Да би се спречило неконтролисано истребљење читавих породица, законодавци тог доба покушавали су да се томе супротставе кроз увођење принципа сразмерности и композиције. Путем композиције се уместо убиства за убиство предвиђа надокнађивање претрпљене нематеријалне штете у новцу или некој другој драгоцености. Композиција даје алтернативне могућности оштећеном да се одлучи између крвне освете и материјалног обештећења. Смртна казна, прогонство из заједнице, депортација и релагација

---

<sup>2</sup> Ратомир Антоновић, „Казна затвора као облик ограничавања слободе кретања“, Иван Костадиновић (ур), *Зборник радова Процес европских интеграција и регионална сарадња, Константин Магнус 2018*, Универзитет „Унион Никола Тесла“, Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“, Ниш, 2018, стр. 343–346.

биле су казне елиминације појединца из друштва. Њихов ефекат огледао се у одстрањивању проблематичног појединца и тиме се читаво друштво „чистило” од оних чије понашање није било друштвено прихватљиво. Све казне које немају за циљ елиминацију починиоца кривичног дела биле су разврставане у имовинске казне, које су подразумевале конфискацију и новчану казну. Порекло новчаних казни налазило се у композицији, која је била њихова претеча и представљала је увод у могућност надокнађивања начињеног дела у новцу.<sup>3</sup> Ако би се бавили функцијом казне, она се састојала само и искључиво у застрашивању починилаца кривичних дела, који из страха да ће бити кажњени, неће да се одлучују на извршење нових кривичних дела. Дакле, санкција је имала реторзивни и карактер одмазде са јасно израженим ставом да кажњеник мора бити мучен, злостављан и понижен због својих недела. Сви репост казни била је нарочито висока у доба феудализма кад, иначе, људски животи нису имали посебну вредност, поготово ако се радило о животима робова и неслободног становништва. Поред одмазде, казна је често имала за циљ физичко онеспособљавање починиоца да извршава нова дела, на пример одсецањем екстремитета или јавним жигосањем како би сви знали да је то лице вршило нека кривична дела. Тек крајем 18. века долази до хуманизације казни, где одмазда престаје да буде главни и једини циљ кажњавања, већ се отварају нови видици који кажњеника не третирају само као објекат над којим треба искалити бес и мржњу, већ човека кога треба на човечан начин третирати. У процесу хуманизације казни значајну улогу имали су „Терезијини” и „Каролинини” закони, који по први пут не наводе казну кастрирања као одмазду над починиоцима тешких сексуалних деликата. Међутим, 20. век је век у којем хуманизација казне доживљава своју највећу критику из разлога што долази до рапидног пораста криминалитета, а нарочито се бележи пораст малолетничког криминалитета и јавља се велики број повратника. Сједињене Америчке Државе, као и скандинавске земље, предњаче у овим негативним статистичким подацима. Управо зато се почиње приступати овом проблему из когнитивног аспекта и кроз израду пројеката освешћивања малолетника, подизања нивоа њихове свести и њихове боље инклузије у друштвену заједницу.

## 2) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији казнена политика заснована је на друштвеном одговору према криминалитету. Према починиоцу кривичног дела изриче се казна како би се спречило његово будуће криминално деловање, како би се он ресоцијализовао и трансформисао у друштвено прихватљиво биће. Систем

---

<sup>3</sup> Мило Бошковић, Миленко Радман, *Пенологија*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2002, стр. 49.



кривичних санкција у Републици Србији дефинише се као одговор на противправно и друштвено опасно понашање појединца или групе, што представља синтезу вишестраног приступа у борби против криминалитета. Такође, систем кривичних санкција може се дефинисати и као систем целокупности мера поступака и средстава који државни орган у законом прописаном поступку и роковима изричу починиоцу кривичних дела.<sup>4</sup> Казну може изрећи једино надлежни државни орган. Казна се може изрећи једино оном лицу за које је у законом прописаном поступку доказано да је извршило кривично дело. Сврха казне јесте испуњење општих и посебних сврха превенције криминала у држави. Из ових карактеристика казне могу се извући следећи елементи: 1) законитост кривично-правне принуде; 2) казна је одлука државног органа и, 3) остваривање опште и посебне превенције криминалитета.<sup>5</sup>

Примарно, починиоцу кривичног дела казном се ускраћују одређена законом и уставом загарантована права као што је, на пример, право на слободу кретања, право на слободу удруживања, право на рад и томе слично. Разлог што се неком лицу ускраћују та елементарна права треба тражити у чињеници да је оно претходно учинило неко кривично дело. Ускраћивање ових права може наступити само и искључиво у законском поступку и по одлуци надлежног државног органа. Та појава следи као одговор целокупног друштва, у чије име делује државни орган, према лицу које се огрешило о основна правила понашања дефинисана законом.<sup>6</sup> У српском законодавству дају се формална и материјална виђења казне. У формалном смислу, већа пажња посвећује се правним елементима казне, док се у материјалном смислу казна сагледава као друштвена појава и мера за заштиту друштва. У садејству, формално и материјално схватање казне даје њену свеобухватну дефиницију и сагледава све њене аспекте. Сврха кажњавања дефинисана је у Кривичном законнику Србије, у члану 5, где јасно стоји да је изрицање казне у сврси сузбијања дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене српским законодавством. Под тим вредностима најпре треба подразумевати заштиту човека, као и других вредности које у друштву представљају основ за дефинисање бића кривичних дела.<sup>7</sup> Под општом сврхом кривичних санкција у кривичном законодавству Србије, убраја се

<sup>4</sup> Анита Анастасијевић-Илић, *Ублажавање казне у Републици Србији*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2020, стр. 184.

<sup>5</sup> Жељко Норватић, *Kazneno pravo – opći dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003. str. 134–135.

<sup>6</sup> Милош Радовановић, *Кривично право СФРЈ – општи део*, Савремена администрација, 1972, стр. 231–232.

<sup>7</sup> Milanka Vešović, „Svrha kažnjavanja i sistem krivičnih sankcija u jugoslovenskom pravu”, *Pravna misao*, broj 5–6 Sarajevo, 1987, str. 11–18.

спречавање учинилаца кривичних дела да надаље чине и врше нова кривична дела, утицај на друга лица да изврше кривична дела, друштвена осуда због непоштовања законских, моралних и друштвених норми, гаранција праведности и сразмерности у односу учињеног кривичног дела и изречене казне. Казна је остварила свој ефекат ако грађани поштују правни поредак, ако се не чине кривична дела и ако лица која су починила кривично дело по одслуженој казни не чине нова кривична дела.

У Републици Србији егзистирају следеће казне: 1) доживотни затвор; 2) затвор; 3) новчана казна; 4) рад у јавном интересу и, 5) одузимање возачке дозволе. Казне затвора, било доживотне било временски одређене, увек се изричу као главне казне, док се супсидијарно уз ове главне могу изрећи споредне казне попут новчане, рада у јавном интересу и одузимања возачке дозволе. Казна затвора, било доживотна било временски одређена, јесте средство одузимања слободе кретања учиниоцу кривичног дела. Кад се ради о временски одређеној казни затвора, тад суд на основу законом датих оквира, одређује временско трајање затворске казне. Доживотна казна затвора представља новину у српском законодавству, уведена изменама и допунама Кривичног законика из 2019. године. Њено изрицање представља изузетак и односи се на најтежа кривична дела и најтеже облике најтежих кривичних дела. Ова казна се једино не може изрећи млађем пунолетном лицу и за дела за које закон предвиђа могућност ублажавања казне, или кад постоји основ за ослобођење од казне. Изменама и допунама Кривичног законика из 2009. и 2012. године, уведена је и могућност кућног затвора. Тиме је дата могућност осуђеном да му се изречена казна изврши у стамбеном простору у којем он живи. Ова казна представља привилегију за оне починиоце кривичних дела чији ранији живот, држање након учињеног кривичног дела и степен његове кривице указују на то да ће се сврха кажњавања постићи. Код новчане казне, починилац кривичног дела се кажњава тако што му се одређује обавеза да плати одређени новчани износ у корист и на рачун државе. Постоји могућност супституције новчане казне затворском у случају да окривљени не изврши своју обавезу плаћања. Новчана казна се може изрећи у дневним оброцима и у одређеном износу. До збирног износа се долази поступком множења дневних износа. Након тога се обично изриче збирна новчана казна. Дневни износ се може кретати у распону од пет до педесет хиљада динара. У сврху одређивања висине новчане казне, суд може имати увид у стање на рачуну окривљеног како би утврдио са колико новца на месечном нивоу располаже. Ако није могуће утврдити дневни износ новчане казне и уколико би прибављање података о стању на рачуну окривљеног трајало предуго, онда се изриче новчана казна у одређеном износу. Тај износ је фиксни и одређује се у законским оквирима између законских минимума и максимума. Најнижи износ је десет хиљада динара, а највиши милион динара. Рад у јавном интересу је рад којим се

обављају друштвено корисни задаци, али на начин да се чува људско достојанство и углед. Овај рад се најдуже може обављати шездесет часова недељно, односно не може бити краћи од једног, нити дужи од шест месеци. При изрицању казне рада у јавном интересу, суд узима у обзир врсту учињеног дела и личност самог учиниоца, у смислу његове спремности да ради у јавном интересу. Одузимање возачке дозволе је казна која може бити изречена само пунолетним учиниоцима кривичних дела и она се изриче на одређено време. У времену у ком је ова казна изречена, осуђено лице не сме да управља моторним возилом у категорији на коју се казна односи. Казна има превентивни карактер јер се лицу, за које постоји доказана сумња да је управљајући моторним возилом починио неко кривично дело, забрањује да управља возилом како не би учинио неко друго дело. Да би се ова казна могла изрећи, потребно је испуњење следећих услова: 1) да је моторно возило коришћено за извршење кривичног дела или за његову припрему и, 2) да је за учињено кривично дело запређена казна затвора до две године или новчана казна.

### **3) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ**

Кривично законодавство Северне Македоније јасно стоји на становишту заштите основних људских и грађанских права. Нарочито се апострофира заштита у кривичном поступку у којем се лица штите од примене силе, принуде или било којих других насилних метода. У македонском кривичном законодавству егзистирају следећи облици казни: 1) казна затвора; 2) казна доживотног затвора; 3) новчана казна; 4) забрана обављања послова, делатности и дужности; 5) забрана управљања моторним возилом и, 6) протеривање страних држављана из земље.<sup>8</sup> Казна затвора може трајати у временском интервалу од тридесет дана до двадесет година. Изузетно, може трајати до четрдесет година у случају дуготрајног затвора. Иначе, македонски казнени систем, на основу приказане казнене политике, јасно промовише реализацију права и правде, ресоцијализацију и преваспитање починиоца кривичног дела да не понови недозвољено дело и васпитно утиче на потенцијалне починиоце одвраћајући их од те намере. При одмеравању казне, суд у обзир мора да узме следеће факторе: 1) кривичну одговорност починиоца; 2) тежину учињеног дела; 3) сврху кажњавања. Том приликом се, такође, у обзир морају узети све олакшавајуће и отежавајуће околности, и то посебно мотиви и побуде за извршењем кривичног дела, степен кривичне одговорности, интензитет повреде и угрожавања заштићених добара, околности извршења дела, ранији живот починиоца (при чему се прегледа Казнена евиденција како би се проверило да ли се ради о повратнику или

<sup>8</sup> Владо Камбовски, *Казнено право, Општи дел*, Правен факултет, Скопје, 2006, стр. 611–622.

не), личне прилике починиоца кривичног дела, понашање и држање починиоца након извршеног кривичног дела (да ли је изразио кајање због учињеног дела и његових последица и да ли је исказао спремност да учествује у отклањању евентуалних последица), као и све друге околности које могу да утичу на строжију, односно блажу казну. Елементи који могу водити ка изрицању веће казне затвора су и квалификација самог кривичног дела, односно да ли се ради о тежем или лакшем облику кривичног дела. Такође, од значаја је и то ко је био објекат напада. Ако је радња кривичног дела била усмерена против припадника одређене верске, националне или етничке групације, свакако да ће суд то ценити као отежавајућу околност приликом одмеравања казне. То би се могло третирати као верски или етнички или расно мотивисано кривично дело, јер је усмерено против одређене групе, што би самим тиме учињеном делу дало далеко тежу конотацију. Имовински статус осуђеног такође има значајно место приликом одмеравања казне. Такође, признавање кривице је увек фактор који утиче на ублажавање изречене казне. Учинилац кривичног дела је наступио на начин којим признаје дело које му се ставља на терет, чиме изражава и одређену дозу кајања и прихватања последица које је својим поступањем произвео. Слична је ситуација и код нагодбе коју закључују тужилац и окривљени.<sup>9</sup> Као фактори који утичу на изрицање казне испод законског минимума, према македонском кривичном законодавству су прекорачење нужне одбране и крајње нужде, битно смањена урачунљивост, неоправдана правна заблуда, покушај, помагање, као и у свим оним случајевима у којима постоји основ за ослобађање од казне. Казна се ублажава тако што се за кривично дело, за које је прописана најнижа затворска казна у трајању од десет година, казна може ублажити највише до пет година. За кривична дела за која је запређена казна затвора до осам година, казна се може ублажити до четири године затвора. Код оних кривичних дела код којих је предвиђена казна затвора у трајању од пет година, казна се може ублажити до три године затвора. За кривична дела код којих је казна затвора запређена до четири године, казна се може ублажавати највише до две године затвора. Код кривичних дела код којих је предвиђена казна затвора у трајању од три године, казна може бити ублажена до годину дана затвора. Ако је најмања затворска казна у трајању од једне године или више, казна се може ублажити до три месеца затвора. Код оних кривичних дела код којих је прописана казна затвора до једне године, казна може бити ублажена до тридесет дана. Ако је најмања прописана мера у трајању до три године, без означавања најмање мере при

---

<sup>9</sup> Гордана Лажетић-Бужаровска, „Поступак споразумевања према ЗКП Македоније“, Иван Јовановић, Мирољуб Станисављевић (урс), *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – регионално кривично процесно законодавство – искуство у примени*, Београд, 2013, стр. 206–215.

изрицању, суд може изрећи новчану казну. На крају, македонски законодавац даје могућност ублажавања и новчане казне до општег законског минимума.

#### **4) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У БУГАРСКОЈ**

Кривични законик Бугарске у члану 37 дефинише казне које се примењују у Бугарској. То су: 1) доживотна казна затвора; 2) казна затвора у временском трајању од три месеца до двадесет година; 3) конфискација имовине; 4) новчана казна; 5) лишавање права за обављање одређене државне или јавне функције; 6) забрана обављања одређеног занимања или делатности; 7) ускраћивање права на пријем одређених почести и привилегија; 8) лишавање војног чина, и 9) јавни укор.<sup>10</sup> Циљ кажњавања у Бугарској је да се учиниоци кривичних дела поправе и побољшају, и да се преваспитају како би се од њих начинили друштвено корисни грађани, да се допринесе превенцији у даљем извршењу кривичних дела, и да се изврши ојачавање васпитних утицаја на грађане у смислу не вршења кривичних дела. Бугарски законодавац је одустао од одмазде као главног карактера казне, већ указује на казну као хумани облик преваспитавања починилаца кривичних дела. Параметри који се морају узети у обзир при изрицању казни у бугарском законодавству су следећи: 1) Законом се прописује распон за изрицање казни. На судским органима је да казну одмере у наведеном законском оквиру; 2) Мора се у обзир узети сврха кажњавања, као и шта се казном жели постићи; 3) У обзир се мора узети степен друштвене опасности самог учињеног дела, као и степен кривице учиниоца кривичног дела; 4) Мотиви за извршење кривичног дела и, 5) Суд мора у обзир узети све олакшавајуће и отежавајуће околности приликом изрицања казне.<sup>11</sup> Приликом слободне судијске процене, може доћи до ублажавања казне уколико се током поступка утврди постојање олакшавајућих околности које доприносе да и изрицање најниже предвиђене казне не би било праведно у односу на починиоца дела. У таквим околностима суд може да ублажи казну до општег минимума, замени доживотну казну затвора казном од петнаест до двадесет година, изрекне условну осуду или јавни укор ако је реч о малолетнику. Новчана казна се може заменити условном осудом, или се изречени новчани износ може умањити за педесет процената.

Такође, у облике извршења кривичних дела подложним за ублажавање казне убрајају се покушај извршења кривичног дела и кад се ради о саучесништву чији је удео у извршењу кривичног дела означен као мали.

<sup>10</sup> Сборник наказателни закони, Софија, 1995, pp. 17–18.

<sup>11</sup> Ралица Костадинова, „Системата на престъпления инаказателната политика на Република България“, *Нов български университет*, Софија, 2012, pp. 22–25.

## 5) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У АЛБАНИЈИ

Албанско кривично законодавство заснива се на заштити независности државе, њеног територијалног интегритета, људског достојанства, људских права и слобода, уставног поретка, имовине, животне средине, заједничког суживота Албанаца са националним мањинама, односно верске кохабитације од вршења кривичних дела и њихове превенције. По питању казнене политике, албански законодавац предвидео је следеће казне као главне казне које се могу изрећи починиоцу кривичних дела: 1) казна доживотног затвора; 2) казна затвора и, 3) новчана казна. У споредне казне законодавац убраја: 1) забрану вршења јавних функција; 2) конфискацију имовине; 3) забрану управљања возилом; 4) одликовања почаст и одликовања; 5) лишавање права обављања професије или заната; 6) забрану вршења руководећих функција у правним лицима; 7) забрану боравка у једној или више административних јединица; 8) протеривање из државе; 9) јавно објављивање пресуде и, 10) губитак родитељског старатељства над децом.<sup>12</sup> При одмеравању казне суд мора да води рачуна о степену опасности учињеног кривичног дела, самој личности починиоца кривичног дела, степену његове кривице, као и о свим олакшавајућим и отежавајућим околностима. Кривично законодавство Албаније доживело је иновацију у погледу олакшавајућих околности при изрицању казне 2013. године. Тако су уведене нове олакшавајуће околности, попут тога да је кривично дело учињено под утицајем позитивних моралних и друштвених вредности, да је дело учињено у стању јаке раздражености и испровоцираности насталог услед деловања жртве, ако је дело настало као резултат погрешних упутстава и налога надређених, уколико код окривљеног постоји искрено покајање, ако је учинилац добровољно отклонио последице насталог кривичног дела, ако се окривљени добровољно предао надлежним институцијама и ако постоји изражена приврженост између окривљеног и жртве кривичног дела, ако се живот жртве убрзо вратио у нормалну колотечину. Изузетно у случајевима кад је жртва било малолетно дете или ако се ради о кривичном делу против породице, не могу се примењивати ове околности које воде ка ублажавању казне. Албански законодавац такође набраја и отежавајуће околности. Ове околности су значајно измењене изменама и допунама Кривичног законика Албаније из 2007. године. Те отежавајуће околности су: ако је кривично дело учињено мотивисано неким бесмисленим мотивима; ако се кривичним делом заправо желело прикрити неко друго кривично дело или се желело осујетити извршење пресуде, ради стицања одређених благодети или материјалне користи за себе или неко друго лице; ако је кривично дело

---

<sup>12</sup> Ismet Elezi, Skënder Kaçupi, Maksim Haxhia, *Komentari i kodit penal të Republikës së Shqipërisë, Shtëpia botuese e librit universitar, Tiranë, 1999, p. 46.*

учињено при насилном и безобзирном понашању; ако се ради о извршиоцу повратнику; ако је лице извршило кривично дело тек пошто му је изречена мера појачаног електронског надзора (тзв. наногице); ако су услед извршења дела наступиле нарочито тешке околности; ако је дело учињено злоупотребом јавне функције или верске позиције; ако је објекат кривичног дела било малолетно лице, трудница или немоћно лице; ако је дело извршено као последица насиља у породици; ако су објекат извршења били страни представници; ако је дело извршено на начин да се угрожава породична имовина, пријатељство и гостопримство; ако је кривично дело учињено у саучесништву; ако је реч о вишеструком извршењу кривичног дела; ако је при извршењу дела дошло до употребе тешког наоружања, експлозива, муниције, запаљивих, радиоактивних и отровних супстанци; ако је мотив за извршење кривичних дела расна, полна, језичка, родна, сексуална, политичка оријентација, здравствени статус и генетске предиспозиције и томе слични мотиви. Албански законодавац познаје институцију убрзања поступка.<sup>13</sup> Окривљени и јавни тужилац могу да захтевају пре почетка претреса убрзано суђење. Овај се захтев подноси секретару суда у року од три дана пре дана у коме је заказано отварање рочишта. Убрзани поступак се води пред окривљеним, јавним тужиоцем, браниоцем окривљеног, као и свим заинтересованим лицима. На првом рочишту суд се мора изјаснити о захтеву за убрзано вођење поступка. У таквом поступку суд може окривљеном да изрекне казну која је ублажена за једну трећину, било да се ради о новчаној, било затворској казни. Лице које је осуђено на казну доживотног затвора може бити кажњено у убрзаном поступку казном затвора у трајању од тридесет пет година.

## **6) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У ЦРНОЈ ГОРИ**

Према кривичном законодавству Црне Горе, казне које се изричу починиоцима кривичних дела су: 1) казна затвора у трајању до четрдесет година; 2) казна затвора у трајању од тридесет дана до двадесет година; 3) новчана казна и, 4) рад у јавном интересу. Сврха кажњавања у црногорском законодавству је позитивно деловање на учиниоца кривичног дела да убудуће не врши кривична дела, или на потенцијалне учиниоце кривичних дела да их спрече у намери извршења кривичних дела. Такође, казнени систем треба да јасно и недвосмислено искаже осуђујући став читавог друштва према криминалном понашању и поступцима лица из криминалних структура. Закон даје оквире за казне у којима се суд креће приликом изрицања. При томе, суд води рачуна о сврси кажњавања и у обзир узима све релевантне

<sup>13</sup> Hysesani, Argin; Shurti, Altin, *Komentar i Kodit Penal Ushtarak të Republikës së Shqipërisë*, Albin, Tiranë, 2001, str. 82-83.

околности које могу да утичу на изрицање блаже, односно строжије казне према учиниоцу. У те олакшавајуће и отежавајуће околности се убрајају: 1) степен кривице; 2) побуде за извршење кривичног дела; 3) интензитет угрожавања заштићеног добра; 4) околности под којима је кривично дело учињено; 5) претходни живот починиоца дела; 6) личне прилике починиоца; 7) држање након учињеног кривичног дела, где је од посебног значаја однос према жртви и, 8) све оне околности које се тичу личности извршиоца кривичног дела.<sup>14</sup> Поред наведених олакшавајућих, односно отежавајућих околности, црногорски законодавац још даје допунска правила која се односе на: 1) имовно стање починиоца кривичног дела; 2) ако је дело учињено на расној, верској, идеолошкој, политичкој, сексуалној или другој дискриминишућој основи и, 3) ако је реч о повратнику. Окривљени може бити кажњен казном која је испод законом прописаног минимума казне ако је дошло до прекорачења крајње нужде, нужне одбране или услед отклањања силе и претње. Такође, ова могућност постоји ако је дело извршено у стању битно смањене урачуљивости и услед постојања правне заблуде. Ако је лице покушало извршење или је помагало при извршењу, такође може бити блаже кажњено. У случајевима неподобног покушаја извршења кривичног дела и кад је дошло до добровољног одустајања од извршења, суд располаже могућношћу ослобађајуће пресуде. Постојање ових околности цени суд, а кад утврди да постоје нарочито олакшавајуће околности, доноси пресуду која је испод законског минимума. Услов је само да се утврди да се и са тако значајно умањеном казном постиже њен циљ и сврха.

Да не би долазило до ублажавања казне испод граница које би обесмислиле њен значај и ефекат, црногорски законодавац је увео ограничења ублажавања казни. Тако на пример, за казне за које је предвиђена казна затвора до пет година, могуће је казну ублажити највише до две године. За кривична дела за која је предвиђена казна затвора до три године, казна се може ублажити до једне године затвора. Ако је за кривично дело предвиђена казна затвора до две године, она се може умањити до шест месеци. За дела за која су предвиђене казне затвора до једне године, максимално умањење може бити до три месеца затвора. У случају да закон прописује казну мању од једне године, може се казна затвора смањити до три месеца затвора. У случајевима кад најнижа казна није прописана, казна затвора може бити замењена новчаном казном. Тад се казна може ублажити највише до шест стотина евра.

---

<sup>14</sup> Драго Радуловић, *Коментар Законика о кривичном поступку Црне Горе*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2009. стр. 208–209.



## **7) КАЗНЕНА ПОЛИТИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

Законодавни систем Босне и Херцеговине је врло специфичан, јер у оквиру њега егзистирају законски системи чак четири ентитета: Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине. Конкретно, кривично правну материју регулишу кривични закони Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине. Кривични закони Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине имају исту казнену политику. По питању казнене политике, ови закони одређују следеће казне које се могу изрећи учиниоцима кривичних дела: 1) казна затвора, која се креће у распону од тридесет дана до двадесет година; 2) казна дуготрајног затвора у трајању од двадесет једне до четрдесет пет година затвора и, 3) новчана казна.<sup>15</sup> Кривични закон Републике Српске дефинише да је циљ кажњавања спречавање извршења нових кривичних дела од стране лица које су већ чинила кривична дела, односно да се лица која намеравају извршење кривичних дела од те намере одврате. Казном државни и правни систем исказују јавну осуду понашања које има елементе криминалног понашања и исказују прекор према учиниоцима кривичних дела. Такође, казненом политиком ради се на развијању свести грађана о опасности извршења кривичних дела и криминалног понашања, схватању значаја казнене политике и развијању свести о поштовању законских норми. На суду је обавеза да починиоцу кривичног дела изрекне казну у складу са законом и законским минимумима, односно максимумима. При томе, суд мора поштовати сврху казне и сврху њеног изрицања. Суд мора уважити све олакшавајуће и отежавајуће околности које постоје на страни учиниоца кривичног дела, те сходно њима и одмерити казну. У те околности се нарочито убрајају побуде и мотиви, степен кривице учиниоца, интензитет повреде заштићеног добра, околности под којим је дело учињено, ранији живот учиниоца, личне прилике учиниоца, држање након учињеног дела (однос према жртви и насталим последицама, кајање или непостојање кајања), као и друге околности од значаја. Кривични закони Босне и Херцеговине, као и Федерације Босне и Херцеговине, дају могућност изрицања кривичних санкција и испод законског минимума, и то у два законом предвиђена случаја: 1) у случају постојања прекорачења нужне одбране, крајње нужде, ако је била присутна одољива сила и претња, ако је извршилац био битно смањене урачунљивости, ако је дошло само до покушаја извршења кривичног дела, ако је покушај био неподобан, ако је

<sup>15</sup> Borislav Petrović, Dragan Jovašević, Amila Ferhatović, *Krivično pravo Bosne i Hercegovine – Uvod u krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2015, str. 189–193.

извршилац добровољно одустао од извршења кривичног дела, ако је лице било у правној заблуди и ако је реч о помагању да се дело изврши. 2) У случајевима постојања особито олакшавајућих околности, које указују да се и са ублаженом казном може постићи ефекат кажњавања.

Закон Републике Српске пак има побројана кривична дела код којих ублажавање казне није допуштено. То су кривична дела силовање, обљуба над дететом, обљуба над немоћним лицем, тероризам, финансирање тероризма и за вишеструке повратнике, који кривично дело врше у поновљеном извршењу. Реч је о вишеструком специјалном повратнику, јер више пута извршава истоврсно кривично дело. Управо овакво законско решење представља специфичан случај својствен само Кривичном закону Републике Српске, док закони осталих ентитета овакве одредбе не познају. До ублажавања казне у Босни и Херцеговини може доћи по два модела: по мери и по врсти казне. Кад се казна смањује по мери, онда долази до њене висинске корекције, у смислу да се изриче иста врста казне предвиђене законом, с том разликом да се изриче нижа казна у краћем временском трајању у односу на законом прописану казну. Ублажавање по врсти настаје кад се уместо једне врсте казни, на пример затворске казне, осуђеном лицу изрекне нека друга врста казне, на пример новчана казна.<sup>16</sup>

## 8) ИЗВОРИ

Анастасијевић-Илић, Анита, *Ублажавање казне у Републици Србији*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2020.

Антоновић, Ратомир „Казна затвора као облик ограничавања слободе кретања”, Иван Костадиновић (ур), *Зборник радова Процес европских интеграција и регионална сарадња, Константин Магнус 2018*, Универзитет „Унион Никола Тесла”, Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики”, Ниш, 2018.

Бошковић, Мило, Радман, Миленко, *Пенологија*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2002.

Elezi, Ismet, Kaçupi, Skënder, Haxhia, Maksim, *Komentari i kodit penal të Republikës së Shqipërisë*, Shtëpia botuese e librit universitar, Tiranë, 1999.

Horvatić, Željko, *Kazneno pravo – opći dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.

Hysesani, Argin, Shurti, Altin, *Komentari i Kodit Penal Ushtarak të Republikës së Shqipërisë*, Albin, Tiranë, 2001.

---

<sup>16</sup> Borislav Peterović, Dragan Jovašević, Amila Ferhatović, *Krivično pravo I – Uvod u krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2015, str. 192–196.

- Камбовски, Владо, *Казнено право, Општи дел*, Правен факултет, Скопје, 2006.
- Костадинова, Ралица, „Системата на претстџления инаказателната политика на република Бугарија”, *Нов бугарски универзитет*, Софија, 2012.
- Лажетић-Бужаровска, Гордана, „Поступак споразумевања према ЗКП Македоније”, Иван Јовановић, Мирољуб Станисављевић (урс), *Поједностављене форме поступања у кривичним стварима – регионално кривично процесно законодавство – искуство у примени*, Београд, 2013.
- Peterović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, *Krivično pravo I – Uvod u krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2015.
- Радовановић, Милош, *Кривично право СФРЈ – општи део*, Савремена администрација, 1972.
- Радуловић, Драго *Коментар Законика о кривичном поступку Црне Горе*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2009.
- Vešović, Milanka, „Svrha kažnjavanja i sistem krivičnih sankcija u jugoslovenskom pravu”, *Pravna misao*, број 5–6, Sarajevo, 1987.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У фокусу упоредноправне анализе јесте казнена политика земаља југоисточне Европе и то – Северне Македоније, Републике Србије, Босне и Херцеговине, Црне Горе, Бугарске и Албаније. Свим наведеним правним системима својствено је укидање смртне казне, што је један од стандарда казног права ЕУ. Следствено, то значи да су све ове земље усвојиле политику хуманизације кажњавања која за циљ има ресоцијализацију и превенцију. Разлике између упоређиваних казнених система налазе се у дужини трајања најтеже затворске казне, као и примене олакшавајућих и отежавајућих мера у случају постојања олакшавајућих или отежавајућих околности. У наведеним казним системима доминира затворска казна као најзаступљенији облик кажњавања, што ће рећи да је примена одузимања једног од најважнијих људских права – право на слободу кретања – најнефикаснија мера кажњавања. Дужина трајања ове казне одређује се у зависности од постојања отежавајућих, односно олакшавајућих околности на страни осуђеног лица. У раду је испитано дејство условне осуде која представља посебну привилегију за оне осуђенике који су први пут починили дело, ако је дело мале друштвене опасности, ако је на страни починиоца дела примећено искрено кајање и ако постоји оправдано веровање да ће се и условном осудом постићи ефекат кажњавања. Коначно, из предметне анализе произилази закључак да су сви казни системи у темељени на казним системима савремених европских законодавстава. Кривично законодавство Републике Србије тако, као и други правни системи у окружењу, прати правне трендове у области казнене политике. У том смислу,

Србија настоји да у великој мери усагласи и усклади своје законодавство са правом ЕУ, у сврху јачања конзистентности сопственог правног система. То конкретно подразумева и јачање правосудне сарадње са чланицама ЕУ, у циљу стварања једног монолитног правног система заснованог на истим пенолошким принципима.

### **PENAL POLICY OF THE COUNTRIES OF SOUTH-EAST EUROPE AND HARMONIZATION WITH THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The paper provides a comparative legal review of the penal policy in the countries of Southeast Europe, with the aim of analyzing criminal law norms, their synchronization and compliance with legal standards and penological practice present in the European Union (EU). All of the mentioned legal systems are characterized by the abolition of the death penalty, which is one of the standards of EU criminal law. Consequently, this means that all these countries have adopted a policy of humanizing punishment, which aims at resocialization and prevention. The differences between the compared penal systems are found in the length of the heaviest prison sentence, as well as the application of mitigating and aggravating measures in case of mitigating or aggravating circumstances. The paper also examines the effect of conditional sentence, which represents a special privilege for those convicts who have committed a criminal offense for the first time. Finally, the analysis indicates that all considered penal systems are based on the legal foundations on which the modern legal systems in the EU member states are also based. In this sense, these penal systems follow the legal trends in the penal policy of the EU member states and try to anticipate to a great extent the legal penological standards of the EU through the strengthening of international judicial cooperation and through the harmonization of domestic legislation with EU law.

*Keywords:* Criminal policy, comparative law, Southeast Europe, EU law.



УДК: 341.7/.8:341.67

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 157-172

Изворни научни рад

Рад примљен 19. 8. 2022. године

Рад одобрен 28. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.10](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.10)

## **УТИЦАЈ СТРАНОГ КАПИТАЛА НА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ПРИБЛИЖАВАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

*Славко ВУКША, Сергеј ВУКША<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Различити инструменти прилива страног капитала имају различите утицаје на макроекономску величину земаља у транзицији. У предметном раду аутори су настојали доказати ову хипотезу кроз квантитативну и статистичку анализу користећи се одговарајућим економским моделима. Поступност у излагању, посвећивање значајне пажње разматрању економске суштине елемената презентираних модела, као и коришћење релативно реалних примера кроз студију случаја (на примеру Босне и Херцеговине), послужило је ауторима за илустровање теоријских ставова и закључака о значају страних директних инвестиција (СДИ), на економски развој и раст земаља на путу ка Европској унији (ЕУ). Разматрање међусобне корелације различитих економских фактора и варијабли које детерминишу овакав утицај СДИ на економски развој тзв. земаља у транзицији, указао је и на неке друге релације које постоје између глобалних економских токова и прилива страног капитала. Прилив страног капитала, према мишљењу аутора, морао би бити контролисан инструментима економске политике, али и осталим инструментима који су државама на располагању. Позитиван утицај који страни капитал има на економски развој генерално подразумева планско и рационално коришћење одобрених средстава. То може бити од значаја и приликом процењивања улоге страних капиталних инвестиција које долазе из земаља ЕУ, будући да је њихова улога у већини случајева од пресудног значаја за развој економија држава

<sup>1</sup> Универзитет за пословне студије Бања Лука; Универзитет Метрополитан, Факултет за примењену екологију, Београд, Е-mail: [slavkovuksa@gmail.com](mailto:slavkovuksa@gmail.com)

кандидата за пријем у ЕУ. Економија Србије у том смислу није никакав изузетак, а прилив инвестиција из ЕУ говори у прилог њених развојних капацитета и бржег напредовања ка јединственом европском тржишту.

*Кључне речи:* Економска политика, СДИ, економски развој, транзиција, ЕУ, квантитативна и статистичка анализа

## 1) УВОД

СДИ представљају такав облик инвестирања код којег страни инвеститор обезбеђује право својине, контроле и управљања над предузећем у које су уложена средства, ради остваривања дугорочних интереса. Овакве инвестиције најзначајнији су инструмент прилива страног капитала, јер представљају директан прилив из иностранства, односно директно упумпавање капитала у економски систем. Такве су нпр. *greenfield* инвестиције које подразумевају инвестирање капитала у оснивање нових предузећа. Код ових инвестиција страни улагач сноси ризик инвестирања. Обично доносе са собом нова тржишта и најновије савремене технологије у земљу где се врши инвестирање, што је посебно значајно за земље у развоју попут Србије. Посматрајући данашње економске системе на глобалном светском тржишту, видимо да се економски системи међусобно такмиче за привлачење страног капитала како би акцелерирале свој економски развој. При томе, најзначаније такмичење воде управо на пољу страних директних инвестиција и то посебно *greenfield* инвестиција.<sup>2</sup> С једне стране, овај рад има за циљ да одговори на питање зашто се земље такмиче за стране директне инвестиције док, с друге стране, рад има за циљ да одговори и зашто су стране земље главни инвеститори ове врсте инвестиција? Заједничка улагања са страним партнером, уз директне иностране инвестиције, најзначајнији су облик прилива страног капитала у земљу увозницу капитала. Ова врста инвестирања највећим делом била је повезана са приватизацијом предузећа у транзицијским земљама, али се може очекивати да ће заједничка улагања са страним партнером и даље бити врло значајна. Међутим, утврђивање конкретних односа између страног и домаћег партнера ствар је њихових међусобних аранжмана.<sup>3</sup> Будући да су нематеријална добра осетљивија, страни партнер обично настоји да их вреднује по што већој вредности. Домаћи партнери би требало да прихвате оне инвестиције које стварно доприносе економском развоју, повећаној вредности производње, рационалности рада и повећању пласмана. Промоција привлачења страног капитала у глобалним

<sup>2</sup> Richard, H. K. Vietor, *How Countries Compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*, Boston, Harvard Business School Publishing Corporation, 2007.

<sup>3</sup> Thilo Trost, *Joint Ventures: The benefits and perils – Why some are successful and others fail*, Research Paper, München, Grin Verlag, 2011.

условима треба да створи позитиван амбијент о инвестирању, производима и услугама, које воде ка њиховом формирању у процесу инвестирања. Без позитивног инвестиционог амбијента неће ни притицати страни капитал или ће притицати у смањеном обиму. Промовисање сигурних и повољних услова за пословање нужно је како би информациони систем приближили потенцијалним инвеститорима.<sup>4</sup> Основни проблем земаља у развоју, међу којима је и Србија, јесте недостатак капитала и недостатак савремених технологија.<sup>5</sup> Продуктивно коришћење страног капитала директно делује на увоз технологија. Доступност технологија доводи до веће продуктивности, производње квалитетнијих производа, усавршавања и обучавања запослених, повећање профита и сл. Основа неокласичних модела економског развоја управо су савремене технологије и њихова употреба, те је неизбежно истраживање утицаја страног капитала на развој савремених технологија. Монетарна и фискална политика, као основе макроекономске политике у глобалним околностима, анализирају се и истражују ради утврђивања утицаја који има страни капитал на наведене две политике. Истражује се и утицај страног капитала на остале друштвене сфере.<sup>6</sup> При томе се пажња усмерава на социјалну сферу, образовање, културу, политику, традицију и сл. Циљ истраживања јесте доказивање да се у земљама у развоју акцелерирање економског развоја не може остварити без примене инструмената страног капитала, односно без допунске акумулације из иностранства. Сврха страног капитала треба да буде остваривање веће стопе инвестиција, веће стопе националног дохотка и убрзавање економског развоја у односу на онај развој који би се остварио коришћењем само домаћег капитала. Доказивање да различити инструменти прилива страног капитала имају и различите утицаје на макроекономске категорије у глобалним околностима јесте други циљ истраживања. На основу тога, требало би утврдити какав утицај има страни капитал на економски развој у глобалним околностима, што је уједно основни циљ истраживања.

## 2) УТИЦАЈ СТРАНОГ КАПИТАЛА НА МАКРОЕКОНОМСКЕ КАТЕГОРИЈЕ

Ако претпоставимо да је стратегија економског развоја земаља у транзицији базирана на коришћењу екстерних извора финансирања, односно коришћењу страног капитала, онда је потребно да комплетан макроекономски систем треба

---

<sup>4</sup> Theodore H. Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2011, p. 18.

<sup>5</sup> Vernon W. Ruttan, *Technology, Growth, and Development: An Induced Innovation Perspective*, New York, Oxford University Press, 2001.

<sup>6</sup> N. Gregory Mankiw, *Principles of Macroeconomics*, Ohio, South Western Cengage Learning, 2012.



да буде наклоњен привлачењу страних инвестиција у земљу. Креирање такве макроекономске политике подразумева хармонизацију унутрашњих политика које су међусобно испреpletене и које морају бити усклађене ради креирања повољног пословног амбијента способног да привуче страни капитал. Инвестиције су основна претпоставка проширене репродукције, али и основа за одржавање постојећег нивоа развоја. Дефинисане као улагања у фиксне и обртне фондове, инвестиције треба да допринесу постављеним развојним циљевима, односно да подигну вредност предузећа и укупног макроекономског система.<sup>7</sup> С обзиром на то да стране инвестиције представљају једно од најзначајнијих и најосетљивијих подручја економског деловања, страни инвеститори теже да смање ризике инвестирања.<sup>8</sup> Посебно су значајне портфељне инвестиције које су шпекулативног карактера. Капитал се код њих пласира у портфељ у мањим износима и обиму него код СДИ. Њима се преферирају кратки рокови, оне се најбрже повлаче у случају кризе, и сл. Код портфељних инвестиција смањен је ризик за инвеститора, али је за примаоца инвестиције повећан ризик одустајања од инвестирања и повлачења капитала. С друге стране, СДИ најзначајнији су облик прилива страног капитала у земљу увозницу капитала. Ова врста инвестирања је највећим делом била повезана са приватизацијом предузећа у транзицијским земљама. За Србију су СДИ такође од великог значаја за остварење њених развојних циљева.

### **3) КАТЕГОРИЗАЦИЈА СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА**

Под појмом инвестиција у најширем смислу те речи аутори подразумевају улагање у фиксне обртне фондове. Инвестиције, генерално, представљају онај део друштвеног продукта који се у процесу коначне расподеле и употребе није потрошио (у смислу личне и опште потрошње), него је употребљен за замену истрошених и дотрајалих и за изградњу нових капацитета.<sup>8</sup> У актуелном глобалном економском окружењу инвестиције се могу категорисати на:

- бруто, нето и нове инвестиције;
- стране и домаће инвестиције;
- инвестиције категорисане по техничкој структури;
- инвестиције категорисане по функцији у процесу производње;
- инвестиције категорисане по намени у економском развоју;
- економске и демографске инвестиције, и
- инвестиције категорисане према разлозима инвестирања.

<sup>7</sup> J. Van Horne, *Financijski kapital*, MATE, Zagreb, 2005, str. 10.

<sup>8</sup> Vineer Bhansali, *Bond Portfolio Investing and Risk Management: Positioning Fixed Income Portfolios for Robust Returns after the Financial Crisis*, Mc Graw-Hill, New York, 2011, pp. 2-7.

#### 4) ИНВЕСТИЦИЈЕ, ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И ЦИЉЕВИ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Данас у макроекономском смислу, централни појам у теорији и пракси економског раста и развоја јесте економска категорија инвестиција.<sup>9</sup> Из тих разлога значајан део истраживања на подручју економског развоја своди се на одређене величине и структуре инвестиција којима се могу постићи боље постављени и дефинисани економски циљеви, па самим тиме и економски развој. Данас комплексан процес економског развоја уско је повезан за инвестиције.<sup>10</sup> Истраживање и дефинисање међузависности инвестиција и привредног развоја сложен је поступак, јер произилази великим делом из чињенице да једна те иста величина и структура инвестиција не даје једнак допринос привредном развоју у различитим фазама привредног циклуса, чак ни у различитим деловима исте привреде у истој фази развоја. Зато је у примењеној економској анализи и планирању веома важно утврдити методолошке поступке којима се може директно или индиректно мерити допринос који одређена структура инвестиција даје привредном развоју. Један од најчешће коришћених методолошких поступака за утврђивање и квантификарање доприноса који инвестиција даје привредном расту представља метода капиталних коефицијената.

Капиталне коефицијенте можемо одредити у општем облику на следећи начин:

где је:

$$K = \frac{\sum BI(t)}{\sum \Delta DP(t)}$$

K – гранични капитални коефицијент

BI – бруто инвестиције

$\Delta DP$  – повећање друштвеног производа.<sup>11</sup>

Класична економска теорија, непознавајући суштину нових инвестиција, привредни раст је посматрала као функцију нето инвестиција, што је савремена теорија научно оповргла, замењујући у тој функционалној вези нето са новим инвестицијама. Међутим, и класична и савремена теорија

<sup>9</sup> Dragomir Vojnić, *Investicije i ekonomski razvoj*, Ekonomski institut, Zagreb, 1970, str. 3.

<sup>10</sup> Robert Pollin, *Macro-Economics of Saving, Finance and Investment*, University of Michigan Press, Michigan, 1997.

<sup>11</sup> Ilija Šušić, *Projektni i investicioni menadžment*, Banja Luka, Univerzitet za poslovne studije, 2010.

брutto инвестиције сматрају полазном категоријом у истраживањима међузависности економског развоја и инвестиција. Према томе, гранични капитални коефицијент показује колико је потребно инвестиција у основна средства да би се повећао друштвени производ за једну јединицу. То уједно значи да се овим коефицијентом мери економска ефикасност и друштвена рентабилност инвестиција. Полазећи од поставке према којој се економски развој у целини може сматрати функцијом инвестиција намеће се питање које се односи на дилему које су то инвестиције, односно која је то категорија инвестиција од којих економски развој зависи у целини? У дилеми – да ли се економски развој темељи на привредним или укупним (привредним и непривредним) инвестицијама – одлучујемо се за прво, јер је економски раст првенствено функција инвестиционих улагања на подручју привреде. Непривредне инвестиције не утичу директно на привредни развој, него у одређеном смислу представљају услов производње, па као такве индиректно утичу на ефикасност привредног развоја. Економски раст и развој третирају се као различите, али повезане категорије. Економски раст представља квантитативну категорију, док економски развој представља квалитативну категорију. Економски раст би се могао дефинисати као повећање производње роба и услуга у одређеном временском периоду, али које не узима у обзир квалитативне промене, као што су нпр. развој нових производа, примена нових технологија, промене друштвеног и производног понашања и сл. Економски развој је компонента интегралног развоја која означава скуп структурних и функционалних промена у оквиру економског система, које прати физички прираст производње.<sup>12</sup> Основна претпоставка економском развоју је економски раст. Поред тога, економски раст може бити краткорочан, док је економски развој изразито дугорочан по свом карактеру. Обично се економски раст мери као однос пораста „оутпута“ у једном временском периоду према „оутпуту“ у претходном временском периоду, што се може изразити следећом формулом:

$$r = \frac{Y_1}{Y_0} \cdot 100\%$$

где је:

r – стопа раста

Y<sub>1</sub> – оутпут у временском периоду 1

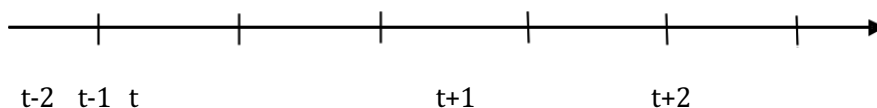
Y<sub>0</sub> – оутпут у базном временском периоду.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Јуриј Бајец, *Друштвени развој и могућности његовог мјерења*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 3.

<sup>13</sup> Paul. A. Samuelson, William S. Nordhaus, *Економска*, МАТЕ, Загреб, 2000, стр. 433.

Овде се ради о дискретном моделу економског раста, који је једна од најједноставнијих дескрипција економског раста. Економски раст се може приказати и помоћу временске осе, и то на следећи начин:

Слика 1: Временска оса



Економски раст између два периода биће једнак  $(t+2) - (t+1)$ ,  $(t+1) - t$ ,  $t - (t-1)$ ,  $(t-1) - (t-2)$ .... Стопа економског раста ( **$E_r$** ) може се дефинисати као раст у једном периоду подељен са величином варијабле у претходном периоду, што се може приказати математички у овом примеру за последњи период на следећи начин:

$$E_r = \frac{(t+2) - (t+1)}{t+1} \cdot 100\%$$

Сврховитост инвестицијске активности очитује се, дакле, у планираним позитивним учинцима, и стога се бит њене рационалности своди на једноставно упоређивање потребних учинака и очекиваних учинака. Овде се издваја принцип који се заснива на рационалном упоређивању расположивих ресурса у процесу инвестирања. Инвестиције повећавају потенцијалну производњу друштва и повећавају дугорочни економски раст.

Слика 2: Графичко представљање БДП-а Босне и Херцеговине од 2011–2020. године (Аутор 2022)



## **5) УТИЦАЈ СДИ НА ЕКОНОМСКИ РАСТ И РАЗВОЈ ЗЕМАЉА У ТРАНЗИЦИЈИ**

У овом делу рада указује се на токове СДИ и кретање бруто домаћег производа, као основних детерминанти привредног раста. Како би се што боље приказао интензитет и квалитет утицаја тока прилива СДИ на кретања бруто домаћег производа, и друге специфичности тог односа, користиће се регресиона и корелациона анализа.

### **Корелациона и регресиона анализа**

Промена једног обележја неког статистичког скупа често има утицај на промену других обележја због међусобне повезаности. Веза између обележја може се разликовати по смеру и величини. У функционалној вези свакој вредности једног обележја одговара одређена вредност другог. Лабавије везе су подложне одступањима (корелативне, стохастичке везе). Једна променљива се идентификује као независна ( $h$ ), друга као зависно случајна променљива ( $y$ ). У завршном раду независно променљиву чине токови прилива СДИ, а зависно променљива је GDP. Статистичке методе које проучавају узајамне везе статистичких обележја и појава (смер, јачина, облик) су теорије корелације. Показатељи корелационих веза су једначина регресије и коефицијент корелације. Дакле, испитивање зависности у статистичкој анализи има два основна правца: облик зависности који испитује регресиона анализа и јачину зависности коју одређује корелациона анализа. Регресиона анализа показује облик везе две променљиве регресионом линијом. Однос променљивих може бити различит, и зато је први корак ка откривању облика повезаности дијаграм растурања, или дијаграм дисперзије између два обележја. Да би се квантификовала приближно линеарна веза, може се конструисати правац који најбоље описује податке. То се може учинити ако је приближно једнак број тачака изнад правца и испод њега. Егзактан математички начин који указује на најбоље прилагођен правац линеарне везе је метода најмањих квадрата. Тако одређен правац повезаности између две варијабле приказује се регресионом линијом. Регресиона линија изражава се једначином регресије:

$$y = a + bx$$

где је:

$y$  – зависна променљива

$x$  – независна променљива

$a$  – регресиона константа

$b$  – коефицијент регресије.

На основу претходно наведеног, прва примена модела једноструке линеарне регресије у овом истраживању се може изразити на следећи начин:

$$\text{BDP} = f(\text{СДИ})$$

где је:

BDP – зависна промењива

СДИ – независна промењива.

Корелациона анализа показује степен зависности између зависности променљивих, тј. корелација мери јачину утврђене повезаности између две променљиве. Степен интензитета повезаности између променљивих које су у линеарном односу мери се коваријантом као апсолутном мером интензитета корелације и коефицијента просте линеарне корелације као релативном мером интензитета корелативне мере.

Најприхватљивија мера је коефицијент просте линеарне корелације или *Pearsonov* коефицијент који се може израчунати помоћу следеће формуле:

$$r = \frac{n \cdot \sum xy - \sum x \cdot \sum y}{\sqrt{n \cdot \sum x^2 - \sum x^2} \cdot \sqrt{n \cdot \sum y^2 - \sum y^2}}$$

После израчунавања *Pearsonovog* коефицијента неопходно је применити скалу за тумачење коефицијента корелације.<sup>14</sup>

### Студија случаја – Пример Босне и Херцеговине

У студији случаја користе се званични подаци Централне банке Босне и Херцеговине за примену модела једноструке линеарне регресије:  $\text{BDP} = f(\text{СДИ})$ .

---

<sup>14</sup> За коефицијент корелације  $r$  који има вредност  $-1 < r < -0,8$  ради се о јакој негативној корелационој вези; за  $-0,8 < r < -0,6$  ради се о средње негативној вези; за  $-0,6 < r < -0,3$ , ради се о слабој негативној вези; за  $-0,3 < r < 0,3$  постоји занемарљива корелациона веза; за  $0,3 < r < 0,6$  слаба позитивна веза; за  $0,6 < r < 0,8$  реч је о средње позитивној вези; и за  $0,8 < r < 1$  постоји јака позитивна веза.

Табела 1: Подаци прикупљени из извјештаја Централне банке Босне и Херцеговине, за анализу у мил. КМ (Аутор, 2022)

ГОДИНА	X <sub>i</sub> (СДИ)	Y <sub>i</sub> (BDP)	XY	X <sup>2</sup>	Y <sup>2</sup>
2011	699	26 231	18 335 469	488 601	688 065 361
2012	601	26 223	15 760 023	361 201	687 645 729
2013	407	26 779	10 899 053	165 649	717 114 841
2014	811	27 359	22 188 149	657 721	748 514 881
2015	637	28 589	18 211 193	405 769	817 330 921
2016	618	29 904	18 480 672	381 924	894 249 216
2017	854	31 376	26 795 104	729 316	982 007 569
2018	952	33 444	31 838 688	906 304	1 118 501 136
2019	699	35 296	24 653 031	488 601	1 243 902 361
2020	694	34 255	23 772 970	481 636	1 173 405 025
<b>Σ</b>	<b>6 972</b>	<b>265 201</b>	<b>210 934 352</b>	<b>5 066 722</b>	<b>9 070 737 040</b>

Регресијски правац за зависну варијаблу (BDP) гласи:

$$y = a + bx$$

Из тога следи:

$$a = \bar{y} - b\bar{x}$$

При томе је:

$$\bar{X} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_i$$

$$\bar{Y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

Уврштавањем података у горе наведене формуле, добија се:

$$\bar{X} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i = \frac{6.972}{10} = 697,2$$

$$\bar{Y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i = \frac{265.201}{10} = 26\,520,10$$

Коефицијент детерминације рачуна се помоћу формуле:

$$R^2 = \frac{a \sum y + b \sum xy - n\bar{y}^2}{\sum y^2 - n\bar{y}^2}, \text{ за праву } y = a + bx + e_i$$

За рачунање коефицијента корелације потребне су три различите суме квадрата: сума квадрата променљиве  $X$ , сума квадрата променљиве  $Y$  и сума умножака променљивих  $X$  и  $Y$ , то јест:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \cdot \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}$$

Корелацијска анализа састоји се од примене поступака којима се утврђују показатељи јакости статистичке везе међу појавама. Стандардизована мера јакости статистичке везе између појава предочених двама квантитативним варијаблама је коефицијент корелације.<sup>15</sup> Како се ради о уређеним појавама, добијени подаци се могу приказати у координатном систему. Скуп тих тачака зове се дијаграм расипања из којег се може видјети зависност између варијабли.<sup>16</sup>

Апсолутна вредност коефицијента корелације ( $r$ ) указује на јакост линеарне везе међу променљивима. Што је ( $r$ ) ближе нули – веза је слабија, а што је ближе јединици – веза је јача. Корелација је позитивна, што указује да линеарном порасту једне променљиве одговара линеарни пораст друге променљиве.

<sup>15</sup> Ivan Šošić, *Zbirka zadataka iz statistike*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb, 1998, str. 269.

<sup>16</sup> Su Xin, Gang Xiao, *Linear Regression Analysis: Theory and Computing*, World Scientific Publishing, New Jersey, 2009.



Табела 2: Коефицијенти одређивања између варијабли СДИ и ВDP (Аутор, 2022)

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,484 <sup>a</sup>	,235	,139	3210,30655
a. Predictors: (Constant), СДИ				

На основу података добијених F-тестом ( $p$  вриједност = 0,156), може се закључити да је веза између ВDP и СДИ статистички незнатна (постоји занемарљива корелациона веза).

У наредној табели 3 наведени су показатељи регресионе анализе.

Табела 3: Показатељи регресионе анализе зависне варијабле – ВDP и независне варијабле – СДИ (Аутор, 2022)

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant) 1	22268,862	5007,674		4,447	,002
СДИ	11,058	7,064	,484	1,565	,156

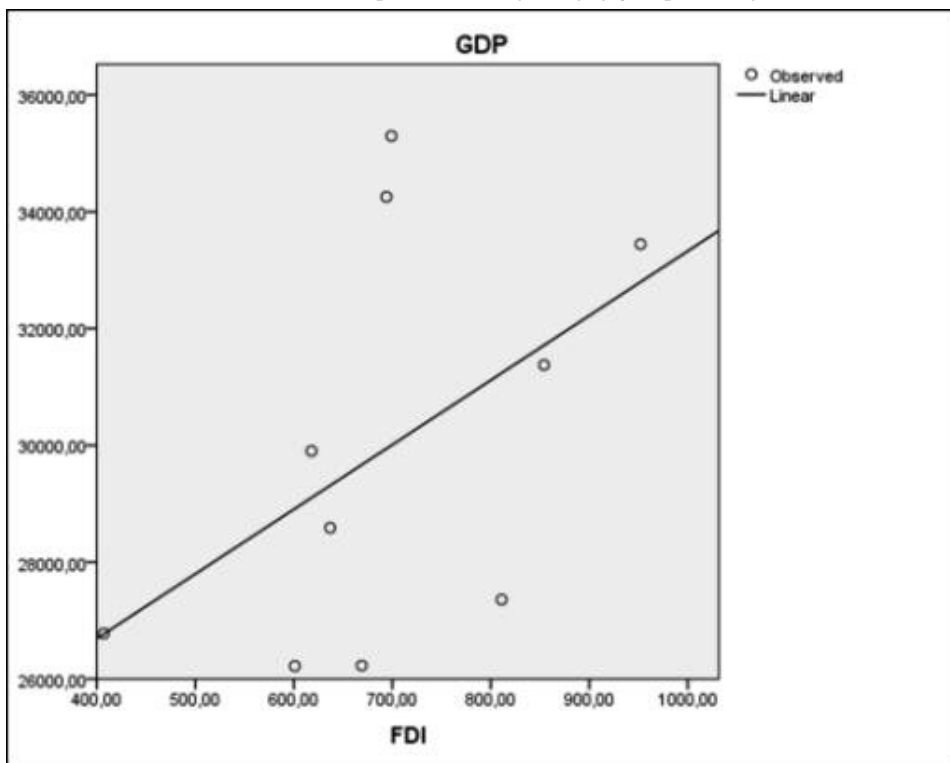
a. Dependent Variable: GDP

Добијени коефицијент  $B$  или  $\beta$  указује на који начин и како независна променљива утиче на зависну и сходно томе добијамо једначину регресије која показује да улагање СДИ у износу од један милион КМ довешће до повећања ВDP за 11,058 милиона КМ.

$$Y = 22.268,862 + 11,058 \cdot X;$$

$$BDP = 22.268,862 + 11,058 \cdot \text{СДИ}$$

Слика 3: Графички представљена зависност између зависне (BDP) и независне промењиве (ФДИ) (Аутор, 2022)



следећој табели број 4 израчунат је коефицијент корелације по *Pearsonu* (*Pearson Correlation*) користећи програм IBM SPSS v.21.0.

Табела 4: Коефицијенти корелације варијабли по *Pearsonu* (Аутор, 2022)

**Correlations**

		BDP	СДИ
BDP	Pearson Correlation	1	<b>,461</b>
	Sig. (2-tailed)		,179
	N	10	10
СДИ	Pearson Correlation	<b>,461</b>	1
	Sig. (2-tailed)	,179	
	N	10	10

Резултати истраживања приказани у табели 4 указују да зависна променљива – BDP имају слабу везу са независном променљивом – СДИ ( $r = 0,461$ ), а корелација је позитивна.

## **6) ИЗВОРИ**

- Bhansali, Vineer, *Bond Portfolio Investing and Risk Management: Positioning Fixed Income Portfolios for Robust Returns after the Financial Crisis*, Mc Graw-Hill, New York, 2011, pp. 2–7.
- Mankiw, N. Gregory, *Principles of Macroeconomics*, Ohio, South Western Cengage Learning, 2012.
- Moran, Theodore H., *Foreign Direct Investment and Development*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2011, p. 18.
- Pollin, Robert, *Macro-Economics of Saving, Finance, and Investment*, University of Michigan Press, Michigan, 1997.
- Ruttan, Vernon W., *Technology, Growth, and Development: An Induced Innovation Perspective*, New York, Oxford University Press, 2001.
- Samuelson, Paul A., Nordhaus, William S., *Економја*, MATE, Zagreb, 2000, str. 433.
- Šošić, Ivan, *Zbirka zadataka iz statistike*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb, 1998, str. 269.
- Šušić, Ilija, *Projektni i investicioni menadžment*, Banja Luka, Univerzitet za poslovne studije, 2010.
- Trost, Thilo, *Joint Ventures: The benefits and perils – Why some are successful and others fail*, Research Paper, München, Grin Verlag, 2011.
- Van Horne, J., *Financijski kapital*, MATE, Zagreb, 2005, str. 10.
- Vietor, Richard, H. K., *How Countries Compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*, Boston, Harvard Business School Publishing Corporation, 2007.
- Vojnić, Dragomir, *Investicije i ekonomski razvoj*, Ekonomski institut, Zagreb, 1970, str. 3.
- Xin, Su, Xiao, Gang, *Linear Regression Analysis: Theory and Computing*, World Scientific Publishing, New Jersey, 2009.
- Бајец, Јуриј, *Друштвени развој и могућности његовог мјерења*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 3.

## **7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Страни капитал може утицати на економски развој држава на три начина. Прво – пораст домаће стопе инвестиција. У мери у којој земља има несклад

између штедње и инвестиција као последица дефицита платног биланса, прилив страног капитала може допринети расту стопе инвестиција. Друго – повећање ефикасности пословања. Пораст продуктивности који настаје као последица повећања ефикасности, заснива се на трансферу искустава, нових знања и савремених технологија које са собом доноси страни капитал. Треће – стимулисање привредног система и пословања. Постојање ефикаснијих предузећа на тржишту може стимулисати локалне конкуренте на иновативно пословање како би успели опстати на тржишту. На овај начин се повећава квалитет и разноврсност производа локалних произвођача у земљи која је прималац капитала. Инвестиције представљају значајан фактор подстицаја економског раста и развоја за сваку земљу, па тако и за Републику Србију. При томе, није примарно да ли су инвестиције унутрашњег или спољњег порекла, посебно за отворене економије какве су свакако привреде земаља у транзицији. Сматра се да су СДИ као конституент укупних инвестиција значајније, па тиме и пожељније од интерних инвестиција јер доносе и бројне друге предности. Главна хипотеза овог рада односи се на доказивање корелативне везе између кретања СДИ и раста друштвеног производа. Како је за укупно посматрани период утврђена јака и позитивна корелација, може се констатовати да је доказана хипотеза да страни капитал генерише и акцелерира економски развој земаља у транзицији, па да тиме доприноси и трансферу нових знања и примени нових технолошких процеса. Тако, и за Републику Србију позитиван утицај који страни капитал има за њен економски развој морао би се процењивати плански. То може бити од значаја и приликом процењивања улоге страних капиталних инвестиција које долазе из земаља ЕУ, будући да је њихова улога по правилу одлучујућа за развој економија држава кандидата. Економија Србије у том смислу није никакав изузетак, а прилив инвестиција из ЕУ може ићи у прилог њених развојних потенцијала и бржег приближавања европском економском подручју.

**INFLUENCE OF FOREIGN CAPITAL ON ECONOMIC DEVELOPMENT  
AND APPROACHING TO THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* Different instruments of foreign capital inflow have different impacts on the macroeconomic size of countries in transition. In the subject paper, the authors tried to prove this hypothesis through quantitative and statistical analysis using appropriate economic models. The gradual presentation, paying significant attention to the consideration of the economic essence of the elements of the presented models, as well as the use of relatively realistic examples through a case study (on the example of Bosnia and Herzegovina), served the authors to illustrate theoretical positions and conclusions about the importance of foreign direct investments (FDI), on economic development and growth of countries on the way to the European Union (EU). Unraveling the mutual correlation of various economic factors and variables that determine the influence of FDI on the economic development of the so-called countries in transition, he also pointed to some other relationships that exist between global economic flows and the inflow of foreign capital. According to the author, the inflow of foreign capital should be controlled by economic policy instruments, but also by other instruments available to the states. The positive impact that foreign capital has on economic development generally implies a planned and rational use of approved funds. This may also be important when assessing the role of foreign capital investments coming from EU countries, since their role in most cases is of crucial importance for the development of the economies of candidate countries for admission to the EU. Serbia's economy is no exception in this sense, and the influx of investments from the EU speaks in favor of its development capacities and faster progress towards the single European market.

*Keywords:* Economic policy, FDI, economic development, transition, EU, quantitative and statistical analysis.

УДК: 330.34:502.131.1(4-672EU)  
Bibliid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 173–194  
Изворни научни рад  
Рад примљен 21. 7. 2022. године  
Рад одобрен 17. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.11](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.11)

## ЕВРОПСКА ЗЕЛЕНА АГЕНДА

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ, Ненад ВАСИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Избијањем пандемије Covid-19 опасност од ерозије међународног економског поретка знатно је повећана. Многобројне хибридне претње, уз негативне и вишедимензионалне „домино ефекте“ најновије употребе силе у Украјини, прете да угрозе главне особености постојећег живота на Земљи, укључујући и целокупан светски економски поредак. Будући да криза не познаје границе, ова опасност постаје међународна реалност која се манифестује у низу значајних економских поремећаја у глобалним ланцима снабдевања, у дестабилизацији заједничког тржишта и у огромним губицима у кључним секторима индустријске производње, енергетике и услужних делатности. Снажан рецесијски удар индукован прво здравственом, а потом и политичком кризом имао је за последицу пад БДП-а и увећање јавног дуга у поприличном броју земаља. Негативни економски ефекти постали су све видљивији и на светском тржишту капитала. Погоршање стања у финансијској области одразило се и на социјалну сигурност у свету, што је указало на нужност хитног и снажнијег мултилатералног одговора утемељеног на јасним и транспарентним правилима и принципима заснованим на солидарности, заједништву и међународној сарадњи. Европска унија (ЕУ), као друга по величини глобална економија, преузела је на том плану водећу улогу блиско сарађујући са кључним међународним институцијама. С обзиром на димензије поремећаја у систему међународних економских односа, ЕУ се прилагођава насталој ситуацији дајући приоритет заједничкој сарадњи и предузимању одлучних акција на санирању негативних последица економске кризе кроз

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.  
E-mail: [dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs), [nenad.v@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:nenad.v@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.

усвајање стратешких докумената и акционих планова. У том погледу, сасвим сигурно најзначајнији документи су: „Европски зелени план” и „Следећа генерација Европске уније”, којима се утврђује агенда за трансформацију европске привреде у „зелену економију”.

*Кључне речи:* ЕУ, економска криза, „Европски зелени план”, „Следећа генерација Европске уније”, „зелена економија”.

## 1) УВОД

Пандемија Covid-19 покренула је фундаментална питања о легитимитету и одрживости актуелног економског поретка ЕУ. Здравствена криза довела је до значајних економских поремећаја који се манифестују у глобалним ланцима снабдевања, у дестабилизацији финансијских тржишта и у огромним губицима у кључним секторима индустријске производње, енергетике и услужних делатности. Рецесијски шок довео је до пада БДП-а и до увећања јавног дуга у знатном броју држава чланица. Негативни економски ефекти постали су видљивији и на тржишту капитала због чега је ЕУ оштро реаговала увођењем протекционистичких мера ограничавања прилива страних директних инвестиција из трећих земаља. Након избијања политичке кризе и оружаног сукоба у Украјини, ЕУ се одлучила за увођење санкција према Русији поступним укидањем увоза руских енергената.<sup>2</sup> Све наведено указује да је свет, па тиме и ЕУ, ушао у фазу најдубље економске кризе још од Другог светског рата, чије се негативне последице могу наставити и у наредним годинама.<sup>3</sup> Према актуелним предикцијама произилази да би негативни ефекти економске кризе могли надоћи са

<sup>2</sup> ЕУ је усвојила шест пакета санкција против Руске Федерације од 23. фебруара до 21. јула 2022. године, као одговор на признавање подручја под контролом Доњеcke и Луганске области и оружаног напада на Украјину. Санкције су, као ЕУ наводи, осмишљене да ослабе руску економску базу лишавајући је критичних технологија и тржишта, чиме се знатно умањује способност Русије да води рат. Видети: “EU response to Russia’s invasion of Ukraine”, European Council. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, 31.8.2022.

<sup>3</sup> Према макроекономским проценама, предвиђено је да ће глобални раст успорити са процењених 6,1% у 2021. на 3,6 % у 2022. и 2023. години. Ово је 0,8 и 0,2 процентних поена ниже за 2022. и 2023. годину него што је било пројектовано предвиђено у јануару. Након 2023. године предвиђа се да ће глобални раст опасти на око 3,3% у средњем року. Све већи притисци на цене довели су до пројекција инфлације за 2022. годину, од 5,7 % у развијеним економијама и 8,7 % у земљама у развоју – 1,8 и 2,8 процентних поена више него што је пројектовано прошлог јануара. Видети: World Economic Outlook, IMF, April 2022. Интернет: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>, 2.8.2022.

закашњењем услед експанзионистички вођене фискалне политике, или услед енормног раста јавног дуга који би значајно успорио или чак зауставио опоравак светске привреде.<sup>4</sup> Поменута могућност представља реални изазов не само за социјалну кохезију држава већ и за њихову политичку и економску стабилност. Узимајући још у обзир да економска криза има за последицу и енорман пад међународне трговине и директних страних инвестиција (СДИ), онда је јасно зашто је ЕУ као водећа супранационална економска заједница у свету приступила редефинисању постојећих економских политика у различитим гранама индустријске делатности. У намери да изнађе најефикасније путеве за превазилажење актуелне кризе, ЕУ се придружила снажном мултилатералном одговору међународне заједнице који почива на принципима солидарности, заједништва и међународне сарадње.<sup>5</sup> Одговарајући на савремене међународне изазове проузроковане не само актуелном здравственом, политичком и економском кризом, већ и сопственим структуралним слабостима (за чија решења се морају изградити нови мултилатерални механизми), ЕУ је усвојила тзв. *Зелену агенду* као сет стратешких докумената којима се представља нови синхронизовани приступ, усклађен са глобалном агендом за будућност света.<sup>6</sup>

## 2) ПРАВЦИ ЕКОНОМСКОГ ПРЕУСМЕРАВАЊА ЕУ

Економско преусмеравање ЕУ подразумева промену њене економске политике. Промена економске политике у условима кризе захтева обезбеђење правилног функционисања европског тржишта на коме ће политика тржишног такмичења бити од кључне важност за осигурање једнаких услова привредног пословања. Одржавање континуитета овог пословања претпоставља поновно успостављање четири основне слободе – слободу кретања људи, робе, услуга и капитала, које су у новонасталим околностима биле у извесној мери ограничене, ако не и суспендоване. Да би се наведени план остварио, по свој прилици биће потребно извршити дерегулацију,

---

<sup>4</sup> "Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI", Paris Club. Интернет: [https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex\\_common\\_framework\\_for\\_debt\\_treatment\\_s\\_beyond\\_the\\_dssi.pdf](https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatment_s_beyond_the_dssi.pdf)

<sup>5</sup> Alfons Pérez, *Green deals in a time of pandemics. The future will be contested now*, Libros en Acción, La editorial de Ecologistas en Acción, Madrid, 2021, p. 44, etc.

<sup>6</sup> Тема овог ауторског рада била је делом обрађена у студији: 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.



односно смањивање регулаторних оптерећења, као и поједностављивање правила о тржишном пословању. У том погледу биће важно извршити и одговарајуће реформе у систему светске трговине. Наиме, ове промене би морале укључити реструктурирање које је зависно од технолошке трансформације производних циклуса који су лоцирани у различитим државама унутар и ван ЕУ. Уз то, ове промене укључују и промене у глобалним ланцима вредности до којих реално може доћи тек санирањем досадашњих негативних последица економске кризе. На том плану, ЕУ намерава да примени модел отворене стратешке аутономије која би довела до оснажења валутне стабилности и ревизије постојеће трговинске политике, којом би се осигурала диверзификација и и јачање глобалних ланаца снабдевања неопходних за заштиту од потенцијалних и будућих економских криза. Оваквим приступом ЕУ би могла утицати на обликовање новог система глобалног управљања у економској сфери (*Global Governance*), што не би могло проћи без реформе СТО и оснажења система економске безбедности.

Следствено претходно наведеном, ЕУ је иницирала успостављање механизма заштите од нелојалних трговинских пракси и злоупотреба кроз увођење система надзора страних директних инвестиција (СДИ) у стратешки важним секторима европске привреде.<sup>7</sup> ЕУ сматра да је увођење оваквих мера било оправдано, јер се нелојалним СДИ нарушавао њен јавни поредак и безбедност. Како је ширење кризе довело до поремећаја у глобалним ланцима снабдевања и до дестабилизације финансијских тржишта, стране СДИ су довеле до негативних ефеката кроз преузимање имовине, инфраструктуре и технологија унутар ЕУ. Да би избегла већи рецесијски удар од „предаторског капитала“, ЕУ је одлучно реаговала у циљу нормализације и очувања функционисања јединственог европског тржишта. Тиме није изгубила из вида витални значај овог тржишта за одрживост привреда својих држава чланица, поготово ако се узме у обзир да су неке од држава остваривале чак 70% извоза управо унутар тржишта ЕУ.<sup>8</sup> Да би одржала „колико-толико“ нормално функционисање свог тржишта, ЕУ ће морати да инсистира на продубљивању економске уније и на очувању стабилности постојећег економског поретка кроз успостављање праведнијих, фер и узајамно корисних односа.<sup>9</sup> Економско преусмеравање ЕУ

<sup>7</sup> “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, OJ L 79, 21 March, 2019.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Long Term

отуд ће морати да се одвија у складу са савременим климатским, социјалним, економским и технолошким променама и неће бити могуће без свеобухватних и структуралних реформи. Ове реформе се пак предвиђају важним стратешким документима под називом: „Европски зелени план” (*European Green Deal*) и „Следећа генерација Европске уније” (*Next Generation EU*), којима се на дуги рок увод агенда за систематску интеграцију и трансформацију европске привреде у „зелену економију”.

### 3) „ЕВРОПСКИ ЗЕЛЕНИ ПЛАН”

У децембру 2019. године, Комисија ЕУ је у форми Саопштења поднела Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном одбору и Одбору региона скуп различитих политичких иницијатива под називом „Европски зелени план”.<sup>10</sup> Иницијативама се предвиђа нова стратегија одрживог раста ЕУ. Одрживи раст претпоставља претходну модернизацију европске привреде и прерастање ЕУ у праведно и просперитетно друштво. Ова економска транзиција требало би да буде праведна и инклузивна с циљем очувања, ако не и повећања природних ресурса ЕУ, уз заштиту здравља и добробити грађана од ризика повезаних са животном средином као што су климатске промене, губитак биодиверзитета, оштећење озонског омотача (за шта је Европа одговорна скоро за једну трећину у односу на светску емисију гасова), потом загађење ваздуха, воде и земљишта, изазивање урбаних стресова итд.<sup>11</sup>

Важно је поменути да „Европски зелени план” представља део шире Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године.<sup>12</sup> Његовим смерницама усмерава се процес макроекономске координације, доношења

---

Action Plan for Better Implementation and Enforcement of Single Market Rules”, European Commission, Bussels, 10.03.2020, COM(2020) 94 final; Duško Dimitrijević, “EU–China Comprehensive Agreement on Investment – Great Opportunity for Mutual Sustainable Development”, *Working Papers of the China-CEE Institute*, Budapest, November 2021, No. 3, pp. 1–20.

<sup>10</sup> “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 – the European Green Deal”, European Commission, Bussels, 11.12.2019, COM 2019/640 final.

<sup>11</sup> “Problems”, European Environment Agency, 20 April 2016. Интернет: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page014.html>, 2.2.2022. У неким проценама сматра се да ће се ниво угљен-диоксида (CO<sub>2</sub>), бити удвостручен до 2030. године са очекиваним порастом температуре у Европи за 2–3°C у летњој сезони.

<sup>12</sup> “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, United Nations General Assembly, A/RES/70/1, 21 October 2015.

политика и деловања ЕУ у оквиру циљева одрживог развоја. Циљевима се планира смањење емисије гасова стаклене баште за најмање 50–55 процената до 2030. године, као и његова елиминација до 2050. године, ревидирањем фискалног, регулаторног и трговинског режима.<sup>13</sup> Реализацијом наведених циљева, Европа би постала први „климатски неутралан континент“.<sup>14</sup>

У априлу 2020. године, Европски парламент позвао је државе чланице на укључивање „Европског зеленог плана“, у програм економског опоравка. У том смислу предложен је и финансијски пакет за подршку европској привреди након завршетка здравствене кризе, укључујући издавање обвезница које би требале бити покривене буџетским средствима. Сматрало се, наиме, да би заједнички одговор на Covid-19 морао бити вођен солидарношћу, кохезијом и ковергенцијом, те да у том смислу улагања у европски економски опоравак захтева установљавање Фонда солидарности од најмање 50 милијарди евра. Како су временом расли страхови од могућих негативних последица пандемијске кризе, ЕУ је наглашавала потребу за спровођењем „Европског зеленог плана“. Будући да његово остваривање није било могуће без измена у европском законодавству, ЕУ је донела одговарајући правни оквир о клими (*European Climate Law*), којим се на регулаторном плану утврђују наведени циљеви.<sup>15</sup> Уз накнадно преиспитивање и ревидирање релевантних правних и политичких инструмената повезаних са емисијом гасова стаклене баште, ЕУ се обавезала и да изради ефикаснију европску стратегију о климатским променама која би била прилагођена Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе из 2015. године (тзв. *Париском споразуму*).<sup>16</sup> Тиме је ЕУ показала

<sup>13</sup> Hosuk Lee-Makiyama, “The EU Green Deal and Its Industrial and Political Significance”, *ECIPE Policy Brief*, 2021, no. 1, pp. 1–10.

<sup>14</sup> Ursula von der Leyen, *Political guidelines for the next Commission (2019–2024) – ‘A Union that strives for more: My agenda for Europe’*, Publications Office of the European Union, 2019. Интернет: [http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_kopie.pdf](http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission_en_kopie.pdf); 2.8.2022; “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, European Commission, Bussels, 28.11.2018, COM (2018) 773 final.

<sup>15</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (*European Climate Law*)”, European Commission, Bussels, 4.3.2020, COM(2020) 80 final.

<sup>16</sup> “United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9. Интернет: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>, 2.8.2022.

намеру да преусмери своју економску политику у правцу постизања „одрживе будућности”, која према „Европском зеленом плану”, претпоставља редефинисање свих политика које у пракси обухватају снабдевања чистом енергијом (*Clean Energy*). Најпре је то учинињено кроз усвајање Стратегије о биодиверзитету да би потом било потврђено одобравањем плана опоравка „Следећа генерација Европске уније” (*Next Generation EU*) и буџета од једне хиљаде милијарди евра.<sup>17</sup> Са овим инструментима, „Европски зелени план” постао је део шире стратегије обнове Европске уније за коју су опредељена конкретна финансијска средства.<sup>18</sup>

#### 4) „СЛЕДЕЋА ГЕНЕРАЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ”

У Саопштењу из маја 2020. године, Комисија ЕУ предложила је план опоравка „Следећа генерација Европске уније”, за чију реализацију је издвојено 750 милијарди евра.<sup>19</sup> Планирана средства требало би да буду издвојена из горње границе БДП-а држава чланица ЕУ за 2%.<sup>20</sup> Наведеним начином ЕУ би могла искористи свој кредитни рејтинг за прикупљање и пласирање средстава на различитим финансијским тржиштима за пројекте који испуњавају тзв. *зелене критеријуме*.<sup>21</sup> Ови критеријуми претпостављају усмеравање средстава за убрзање зелене и дигиталне транзиције и за изградњу просперитетнијег и отпорнијег друштва. Расподела опредељених финансијских средстава од 750 милијарди евра (од укупно планираних 1,8

---

<sup>17</sup> Jack Parrock, Shona Murray, Joanna Gill, “EU coronavirus recovery package is massive shift for bloc that will work ‘wonders’”, *Euronews*, 28 May 2020. Интернет: <https://www.euronews.com/2020/05/28/eu-coronavirus-recovery-package-is-massive-shift-for-bloc-that-will-work-wonders>, 1.1.2022.

<sup>18</sup> “European Green Deal”, *Wikipedia*. Интернет: [https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Green\\_Deal](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Green_Deal), 17.8.2022.

<sup>19</sup> “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 Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation, European Commission”, Bussels, 27.5.2020, COM/2020/456 final

<sup>20</sup> “Proposal for a Council Decision on The System of Own Resources of the European Union”, European Commission”, Bussels, 2.5.2018, COM(2018) 325 final.

<sup>21</sup> Frédéric Simon, “Do no harm’: EU recovery fund has green strings attached”, *Euractiv*, 27 May 2020. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/do-no-harm-eu-recovery-fund-has-green-strings-attached/>, 2.7.2022. Према проценама 25% од укупног износа опредељених средстава требало би да оде на ублажавање климатских промена. Фосилна горива и нуклеарна енергија били би искључени из финансирања, а део средстава намењених економском опоравку требало би доделити обнављању економске равнотеже између богатих и сиромашних земаља ЕУ.

билиона евра), требало би да се врши у три одвојена стуба, од чега би 500 милијарди евра било расподељено у виду бесповратне помоћи, док би 250 милијарди евра било пласирано у форми зајмова државама чланицама. Тако, у први стуб била би пласирана средства помоћи државама чланицама за спровођење економских реформи, односно за установљавање механизма за одржив опоравак и отпорност (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), у износу од 560 милијарди евра.<sup>22</sup> Саме државе чланице осмислиле би планове за економску ревитализацију на темељу приоритета улагања и реформи утврђених у оквиру европског семестра, а у складу с националним климатским, енергетским и транзиционим плановима, споразумима о партнерству и оперативним програмима у оквиру фондова Европске уније.<sup>23</sup> Са додатном помоћи за кохезију (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – REACT – EU*) у износу од 55 милијарди евра, обезбедило би се финансирање економског опоравка у складу са новим кључем расподеле којим се узима у обзир конкретан утицај кризе на одређена европска подручја. Са овом додатном помоћи прошириле би се мере опоравка које се спроводе у оквиру инвестиционих иницијатива CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*) и CRII + (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*). Коришћење наменских средстава кроз поменуте иницијативе и додатну помоћ предвиђено је за период 2021–2022. године, преко Европског фонда за регионални развој (*European Regional Development Fund*), Европског социјалног фонда (*European Social Fund*) и Фонда за европску помоћ најугроженијима (*Fund for European Aid to the Most Deprived*). Уз наведене финансијске фондове, опредељена финансијска средства била би искоришћена и кроз друге европске фондове и програме као што су Хоризонт 2020 (*Horizon 2020*), Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) и Фонд за праведнију транзицију (*Just Transition Fund – JTM*). Средства у износу од 31 милијарде евра предвиђена су за финансирање другог стуба који ће служити покретању европске привреде. Средства би требало обезбедити путем приватних инвестиција које би додатно подстакле улагања од још 300 милијарди евра у осигурање солвентности европских привредних субјеката. У оквиру другог стуба предвиђа се још и надоградња програма *InvestEU*, као водећег европског програма за инвестиције, као и успостављање посебног

<sup>22</sup> У међувремену је планирани износ увећан на 672,5 милијарди евра. Од тог износа 360 милијарди евра чине зајмови, а 312,5 милијарди евра бесповратна средства. Опредељени износи бесповратних средстава за друге намене знатно су умањени у односу на планиране износе. Видети: „Европски план опоравка”, Европска комисија. Интернет: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr), 8.1.2022.

<sup>23</sup> “Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility”, *OJ L*, 57, 18.12.2021, pp. 17–75.

механизма за стратешка улагања за који ће, према споразуму постигнутом у Европском савету, бити намењено 15 милијарди евра. Поменути механизам омогућио би прикупљање додатних 150 милијарди евра за јачање отпорности и стратешке аутономије у свим кључним технологијама и ланцима вредности. У погледу трећег стуба који се односи на стицање искустава током кризе, план опоравка предвиђа успостављање посебног програма *EU4Health* за који су планирана средства од 9,4 милијарде евра. Ова средства требало би искористити за повећање ефикасности здравствене заштите и оснажење других важних програма попут Хоризонт Европа и *RescEU*, и других механизма који се односе на међународну сарадњу, суседство, хуманитарну помоћ и економски развој.<sup>24</sup> Коначно, целокупан план опоравка потврђен је у нешто измењеној садржини пакета помоћи кроз усвајање Уредбе Европске уније о установљавању инструмента опоравка након окончања пандемије Covid-19, 14. децембра 2020. године.<sup>25</sup> Тако су према овом инструменту механизму за опоравак (RRF) додаљена укупна средства од 672,5 милијарди евра, *REACT-EU* – 47,5 милијарди евра, програму Хоризонт Европа – 5 милијарди евра, *InvestEU* – 5,6 милијарди евра, Европском пољопривредном фонду за рурални развој – 7,5 милијарди евра, Фонду за праведнију трзницију – 10 милијарди евра и *RescEU* – 1,9 милијарди евра. Истовремено, са доношењем овог инструмента којим су преусмерена наменска средства из пакета „Следећа генерација Европске уније”, донета је и нова Одлука о сопственим ресурсима према којој се Европска унија ограничила да средства за свој дугорочни буџет и пакет опоравка базира искључиво на царинама и доприносима који се темеље на ПДВ-у и бруто националном дохотку.<sup>26</sup> Због пандемије Covid-19 предвиђено је и да Европска унија може „позајмити средства на тржиштима капитала до 750 милијарди евра према ценама из 2018,” док било који позајмљени износ није дозвољено користити за њене оперативне издатке и трошкове. Такође, предвиђено је и

---

<sup>24</sup> Комисија Европске уније уједно сматра да би ваљало подстаћи и друге значајне инструменте, фондове и програме попут Програма за јединствено тржиште, потом Европски фонд за поморство и рибарство, програм помоћи сарадњи у области пореза и царина, инструмент за повезивање Европе, *Erasmus+*, програм *Креативна Европа*, програм *Дигитална Европа*, Европски фонд за одбрану, Фонд за унутарњу безбедност, Фонд за азил и миграције, Фонд за интегрисано управљање границама и претприступну помоћ.

<sup>25</sup> “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”, *OJ L*, 433I, 22.12.2020, pp. 23–27.

<sup>26</sup> “Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom”, *OJ L*, 424, 15.12.2020, pp. 1–10.

да Европска комисија издаје обвезнице за финансирање зајмова Европске уније и трећих земаља, а у оквиру програма који укључује до 100 милијарди евра за програм очувања радних места (*SURE*). Уз то, до 2026. године предвиђа се и акумулирање 800 милијарди евра у текућим ценама за програм опоравка „Следећа генерација Европске уније“, кроз диверзификациону стратегију финансирања и издвајања од пет процената европског БДП-а.

## **5) РЕДЕФИНИСАЊЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ**

Главни циљ „Европског зеленог плана“ јесте климатска неутралност до 2050. године. Преусмеравање политике чисте енергије укључује све индустријске, производне, потрошачке политике, политике које се односе на инфраструктуру, транспорт, храну, пољопривреду и грађевинарство, као и фискална и социјална давања.<sup>27</sup> Сва наведена подручја деловања ЕУ међусобно су повезана и испреплетана, а за побољшање њихове ефикасности потребна је обнова природних екосистема, заштита здравља становништва и одржива употреба природних ресурса. Трансформација енергетске политике ЕУ подразумева промене у потрошачким и пословним праксама које треба да омогуће одржива јавна и приватна улагања. Различити инструменти одређивања цена енергије стога ће морати међусобно да се надопуњавају, а ревизија и усклађивање фискалног оквира о њиховом опорезивању вршиће се у складу са циљевима на подручју зауздавања климатских промена.<sup>28</sup> Да би се направио компромис између економских и социјалних потреба, ЕУ се обавезала да води рачуна о решењима која би била најкориснија за очување здраве животне средине. Тим пре, јер производња и употреба енергије у различитим економским секторима представља тренутно извор више од 75% емисија гасова стаклене баште у ЕУ. Преоријентација европске економије на ефикасније и обновљиве изворе енергије, уз постепено укидање употребе угља и декарбонизацију гаса, следствено претпоставља потпуну интеграцију и међузависност европског енергетског тржишта.<sup>29</sup> За постизање наведене транзиције, полазну основу представљаће стратегија ЕУ о интеграцији енергетског система.<sup>30</sup> Уз

<sup>27</sup> Carlo Jaeger, Janel Mielke, Franziska Schütze, Jonas Teitge, Sarah Wolf, “The European Green Deal – More Than Climate Neutrality”, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 2021, vol. 56, no. 2, pp. 99–107.

<sup>28</sup> “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity”, *OJ L* 283, 31.10.2003, pp. 51–70.

<sup>29</sup> Jeremy Rifkin, *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*, St. Martin’s Press, New York, 2019, p. 280.

<sup>30</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Powering a

спровођење овог стратешког документа, државе чланице имају још и обавезу да до 2023. године ажурирају своје климатске и националне енергетске планове како би оствариле планиране циљеве до 2030. године (на пример, спровођењем мера електрификације или развоја чистих горива, укључујући и водоник).<sup>31</sup> Имајући у виду да ће подстицање дигитализације имати значајну улогу на овом плану, ЕУ се залаже за суштинске промене које би омогућиле делотворније деловање европског енергетског система у целини.<sup>32</sup> С тим у вези, у контексту избијања рата у Украјини, ЕУ је усвајањем плана *REPowerEU* у мају 2022. године, додатно преусмерила своју енергетску политику у правцу смањивања зависности од руских енергетских извора, кроз мере штедне, диверсификације снабдевања преласка на обновљиве изворе енергије.<sup>33</sup>

У погледу политике одрживе индустрије, које је друго циљно подручје „Европског зеленог плана“, преусмеравање је усмерено на спровођење мера кружне економије. Циљеви кружне економије садржани су у индустријској стратегији коју је ЕУ усвојила у марту 2020. године. Узимајући огроман губитак биодиверзитета, почев од седамдесетих година прошлог века (чак 90%), ЕУ се определила да кроз реализацију кружне економије подстакне раст водећих тржишта за климатски неутралне и кружно одрживе производе. Иако ће акцијски план за кружну економију служити за транзицију свих индустријских сектора, ЕУ намерава да своје деловање посебно усмери на ресурсно

---

Climate-Neutral Economy: An Eu Strategy for Energy System Integration”, European Commission, Bussels, 8.07.2020, COM(2020) 299 final, pp. 1–21.

<sup>31</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Hydrogen Strategy for a Climate-Neutral Europe”, European Commission, Bussels, 8.7.2020, pp. 1–23; Christopher Jones, Andris Piebalgs, Jean-Michel Glachant, “Energy Priorities for the Von der Leyen Commission”, Robert Schuman Centre, *Policy Brief*, 2019, no. 16, pp. 1–11.

<sup>32</sup> “Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 328*, 21.12.2018, pp. 1–77; “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Regulation (EU) No 347/2013”, European Commission, Bussels, 15.12.2020, COM/2020/824 final.

<sup>33</sup> “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 REPowerEU Plan”, 18.5.2022, COM/2022/230 final.



интензивне секторе, као што су текстилни сектор, грађевинарство, електронски сектор и индустрију пластике. За енергетски интензивне индустрије, као што су индустрија челика, хемијска индустрија и производња цемента, ЕУ предвиђа убрзану декарбонизацију уз увођење модерних технолошких процеса са нултом емисијом гасова стаклене баште. Уз подстицање нових облика индустријске сарадње и финансијска улагања у стратешке ланце вредности (кроз подстицање државних јавних и приватних инвестиција), ЕУ ће настојати да подстакне истраживачке и иновационе делатности у различитим секторима кружне економије. Такође, Унија ће се залагати за финансирање циљева „Европског зеленог плана“ кроз инвестициони план – *InvestEU*, који предвиђа најмање милијарду евра инвестиција. Према неким прелиминарним проценама, ЕУ би требало да до 2030. године инвестира приближно 260 милијарди евра у реализацију планираних циљева. Политика обнове и изградње ЕУ има у фокусу преиспитивање енергетски ефикасних метода обнове и изградње зграда. Пошто постојеће енергетске перформансе зграда нису задовољавајуће (чак 40% потрошене енергије одлази за јавне и приватне зграде), сматра се да је потребно удвостручити средства како би се остварили циљеви ЕУ у погледу енергетске ефикасности (што би значило и до 2,4% улагања из европског буџета). Посебан проблем у реализацији овог циља представља приступачност цена. Образложење за преиспитивање политике обнове и изградње зграда налази се у оправдању да би овим процесом дошло генерално да смањивања рачуна за утрошак енергије, што би у крајњем случају смањило и енергетско сиромаштво. У прилог наведеном истиче се и подупирање грађевинског сектора и активности малих и средњих предузећа, чиме би национални приходи били повећани, а то би омогућило додатну обнову социјалних станова, школа и болница. Реализација ове иницијативе у оквиру „Европског зеленог плана“ обухвата и иновативне програме финансирања у оквиру фонда *InvestEU*. У односу на политику одрживе мобилности, ЕУ планира смањење емисија гасова стаклене баште из саобраћаја и транспорта на коју се односи чак 25% од укупне емисије гасова са ефектом стаклене баште, представља такође један од циљева у оквиру „Европског зеленог договора“. Наиме, сматра се да је потребно смањити ову емисију чак до 90% до 2050. године, како би се постигао циљ климатске неутралности. Према плану, сви видови саобраћаја ће морати дати допринос остварењу овог циља. Крајњим корисницима транспортних услуга мораће се на том плану ставити на располагање јефтинији, приступачнији, доступнији, здравији начини транспорта са ниским емисијама гасова. Нови и одрживи начини транспорта укључују увођење другачијих горива са ниским или нултим емисијама CO<sub>2</sub>, која би представљала алтернативу тренутним горивима. Развој различитих средстава транспорта и начина мобилности, значило би и измену постојећег регулативног оквира. Европска комисија је на том плану, у децембру 2020. године, донела важно

Саопштење који садржи свеобухватну стратегију о „одрживој и паментој мобилности“.<sup>34</sup> Кроз њу се настоје решити питања највећих извора загађења у саобраћају, кроз давање подстицаја различитим облицима мултимодалног превоза.<sup>35</sup> Што се тиче преусмеравања прехранбене политике, ЕУ је предвидела значајне циљеве у својој „зеленој агенди“ будући да од ове гране индустрије зависи исхрана њеног становништва, а што само по себи представља велики изазов за постојеће обрасце производње. Производња хране и даље узрокује загађење ваздуха, воде и земљишта, придоноси губитку биолошке разноликости и климатским променама будући да се њоме троше прекомерне количине природних ресурса. Трансформација прехранбене индустрије представља отуд императив за ЕУ, јер се увођењем нових технологија и научних открића повећава улога свих субјеката у ланцима вредности „одрживих“ прехранбених производа. Европска комисија је у мају 2020. године представила Саопштење у којем је садржана стратегија „од фарме до виљушке“ (*From Farm to Fork*), којом се на широј равни расправља о питањима „одрживости хране“ и подршци коју ваља доделити прехранбеним произвођачима (пољопривредницима и рибарима).<sup>36</sup> ЕУ планира да блиско сарађује са државама чланицама у вези побољшања националних стратешких пољопривредних планова који би морали одражавати амбиције „Европског зеленог плана“. Национални пољопривредни планови требало би отуд да буду један од чинилаца који ће довести до бољих и одрживијих пракси у областима као што су прецизна пољопривреда, еколошка пољопривреда, агроекологија, агрошумарство и добробит животиња. ЕУ ће настојати да своју прехранбену политику усмери у правцу подстицања регенеративне пољопривредне производње применом нових технологија које доприносе заштити животне средине, односно побољшању биодиверзитета и квалитета воде, земљишта и ваздуха.<sup>37</sup> То ће *inter alia* значити и боље похрањивање и контролу CO<sub>2</sub>,

---

<sup>34</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sustainable and Smart Mobility Strategy – Putting European Transport on Track for the Future”, European Commission, Bussels, 9.12.2020, COM(2020) 789 final.

<sup>35</sup> “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 92/106/EEC on the Establishment Of Common Rules for Certain Types of Combined Transport of Goods between Member States”, European Commission, Bussels, 15.12.2017, COM(2017) 648 final/

<sup>36</sup> “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”, European Commission, Bussels, 20.5.2020, COM/2020/381 final.

<sup>37</sup> Ronnie Cummins, *Grassroots Rising: A Call to Action on Climate, Farming, Food, and a Green New Deal*, Chelsea Green Publishing, Vermont, 2020, p. 208. Научници који се баве

смањење употребе вештачких ђубрива (за 20 процената), пестициде (за 50%) и антимицробних средстава у аквакултури и пољопривреди (за 50%), повећање производње здраве органске хране (уз смањење губитка хранљивих састојака за најмање 50%), уз рационално искоришћавање доступног пољопривредног земљишта што, „на крају крајева”, све треба да допринесе добробити становништва и остваривању циљева одрживе кружне економије до 2030. године.<sup>38</sup> У „Европском зеленом плану” заштита животне средине и биолошке разноврсности представља један од приоритета. План ЕУ у овом домену јесте спречавање и уклањање загађења ваздуха, воде и земљишта из „свих извора” до 2050. године. Намера је потврђена у Саопштењу Европске комисије из маја 2021. године.<sup>39</sup> Наведени акт садржи „Акциони план нултог загађења”, којим се потврђује обавеза држава чланица да примене стандарде о квалитету животне средине у свим индустријским делатностима на начин да животна средина буде окружење без отровних материја. Овим Акционим планом ЕУ је прихватила са обновљеном одлучношћу потребу да се крене ка чистом и кружном економском моделу, заснованом на обновљеним и здравим природним екосистемима. У складу са „Европским зеленим договором”, Акциони план даље разрађује визију света без загађења и комбинују све текуће и планиране напоре у интегрисану стратегију која превенцију загађења ставља на прво место. Будући да су многе активности на реализацији ових циљева у току или тек почињу да доносе резултате, Комисија ЕУ је одлучила да до 2025. године изврши анализу степена примене овог Акционог плана. У реализацији циљева очувања и обнове екосистема из „Европског зеленог договора”, Европска унија је идентификовала низ проблема везаних за смањење биолошке разноврсности. У Саопштењу Европске комисије, из маја 2020. године, које садржи стратегију биодиверзитета за 2030. годину, ЕУ је представила низ циљева попут проширења заштите копнених и морских подручја са богатом биолошком разноликошћу.<sup>40</sup> Посебан нагласак при томе

---

екологијом сматрају да без заштите и обнове тла на 4 милијарде хектара обрађеног пољопривредног земљишта, 8 милијарди хектара пашњака и 10 милијарди хектара шумског земљишта неће бити могуће прехранити свет, задржати глобално загревање испод 2 степена Целзијуса или зауставити губитак биодиверзитета.

<sup>38</sup> “From Farm to Fork – our Food, our Health, our Planet, our Future”, European Commission. Интернет: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en)

<sup>39</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Pathway to a Healthy Planet For All EU Action Plan: “Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil”, European Commission, Bussels, 12.05,2021, COM/2021/400 final.

<sup>40</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU –

стављен је на газдовање шумама које би требало заштитити и обновити до 30% до 2030. године. У истој сразмери предвиђа се и обнављање морских подручја која би требало да постану главни ослонац за стварање „одрживе плаве економије” која би преузела средишњу улогу у смањењу искориштавања земљишних ресурса ЕУ и борби против глобалних климатских промена. Полазећи од потребе проширења прекограничне сарадње држава чланица, ЕУ је истакла финансијску делотворност успостављене мреже *Natura 2000*, кроз коју државе могу спровести мере за унапређење и обнову оштећених екосистема. С обзиром на то да је стратегија биодиверзитета суштински део стратегије ублажавања климатских промена, ЕУ предвиђа да се од укупно 25% европског буџета намењеног за борбу против климатских промена, значајан део издвоји и за обнављање биодиверзитета и постизање решења заснованих на природи.<sup>41</sup>

Радећи предано на реализацији зацртаних циљева министри држава чланица ЕУ, на састанку одржаном 19. марта 2021. године, потписали су три политичке декларације како би удружили напоре и ресурсе за промоцију међународне повезаности, увођење чистих дигиталних технологија и побољшање регулаторног окружења. Декларацијама које се односе на европске приступне мреже, *EU Startup Nations* стандард и зелену и дигиталну трансформацију ЕУ, потврђена је жеља држава чланица за убрзаним преусмеравањем европске привреде у „зелену и дигиталну економију” која би допринела очувању здраве животне средине.<sup>42</sup> Европска комисија је током јула 2021. године објавила Саопштење под називом: „За 55 година: испуњавање климатског циља ЕУ до 2030. године, на путу климатске неутралности”, којим је потврдила своју посвећеност остваривању циљева смањења емисије гасова стаклене баште у ЕУ. Овим актом наглашава се потреба да ЕУ постане климатски неутралан континент кроз повећање удела обновљивих извора енергије на енергетском тржишту, кроз механизме прекограничног прилагођавања емисије угљен-диоксида и других штетних гасова, те кроз спровођење других реформских мера на плану борбе против климатских промена. Комисија је овим акционим планом најавила оснивање Друштвеног климатског фонда помоћу којег би

---

Biodiversity Strategy for 2030 Bringing Nature Back Into Our Lives”, European Commission, Bussels, 20.05.2020, COM/2020/380 final.

<sup>41</sup> “Factsheet: EU 2030 Biodiversity Strategy”, European Commission, 20 May 2020. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_906). 12.8.2022.

<sup>42</sup> “Digital Day 2021: EU countries commit to key digital initiatives for Europe’s Digital Decade”, *EUreporter*, 22 March 2021. Интернет: <https://www.eureporter.co/business/digital-technology/2021/03/22/digital-day-2021-eu-countries-commit-to-key-digital-initiatives-for-europes-digital-decade/>, 31.8.2022.

се обезбедило финансирање праведне транзиције ка „зеленој економији” у износу од 144,4 милијарде евра.<sup>43</sup>

## **6) ИЗВОРИ**

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Long Term Action Plan for Better Implementation and Enforcement of Single Market Rules”, European Commission, Bussels, 10.3.2020, COM(2020) 94 final

“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 – the European Green Deal”, European Commission, Bussels, 11.12.2019, COM 2019/640 final.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, European Commission, Bussels, 28.11.2018, COM (2018) 773 final.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Powering a Climate-Neutral Economy: An Eu Strategy for Energy System Integration”, European Commission, Bussels, 8.7.2020, COM(2020) 299 final, pp. 1–21.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Hydrogen Strategy for a Climate-Neutral Europe”, European Commission, Bussels, 8.7.2020, pp. 1–23.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sustainable and Smart Mobility Strategy – Putting European Transport on Track for the Future”, European Commission, Bussels, 9.12.2020, COM(2020) 789 final.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

---

<sup>43</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”, 14.7.2021, COM(2021) 550 final.

Regions a Farm to Fork Strategy For a Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System”, European Commission, Bussels, 20.5.2020, COM/2020/381 final.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Pathway to a Healthy Planet For All EU Action Plan: “Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil””, European Commission, Bussels, 12.5.2021, COM/2021/400 final.

“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”, European Commission, Bussels, 20.5.2020, COM/2020/380 final.

“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 Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation, European Commission”, Bussels, 27.5.2020, COM/2020/456 final

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Annual Sustainable Growth Strategy 2020”, European Commission, Bussels, 17.12.2019, COM/2019/650 final.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”, 14.7.2021, COM(2021) 550 final.

“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 REPowerEU Plan”, 18.5.2022, COM/2022/230 final.

“Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom”, *OJ L*, 424, 15.12.2020, pp. 1–10.

“Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity”, *OJ L* 283, 31.10.2003, pp. 51–70.

“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”, *OJ L*, 433I, 22.12.2020, pp. 23–27.

Cummins, Ronnie, *Grassroots Rising: A Call to Action on Climate, Farming, Food, and a Green New Deal*, Chelsea Green Publishing, Vermont, 2020.

- De Witte, Bruno, "The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift", *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58, no. 3.
- "Digital Day 2021: EU countries commit to key digital initiatives for Europe's Digital Decade", *EU Reporter*, 22 March 2021. Интернет: <https://www.eureporter.co/business/digital-technology/2021/03/22/digital-day-2021-eu-countries-commit-to-key-digital-initiatives-for-europes-digital-decade/>.
- 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, стр. 217–238; DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_postkovid.2021.ch10](https://doi.org/10.18485/iipe_postkovid.2021.ch10)
- Dimitrijević, Duško, "EU–China Comprehensive Agreement on Investment – Great Opportunity for Mutual Sustainable Development", *Working Papers of the China-CEE Institute*, Budapest, November 2021, No. 3, pp. 1–20.
- Doyle, Alistair, "Four more EU nations back a green post-coronavirus recovery", *Climate Home News*, 20 April 2020. Интернет: <https://www.climatechange.news.com/2020/04/20/four-eu-nations-back-green-post-coronavirus-recovery/>, 12.5.2021.
- Elkerbout, Milan Egenhofer, Christian, Ferrer, Jorge Núñez, Catuti, Mihnea, Kustova, Irina, Rizos, Vasileios, *The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy*, CEPS, Bussels, 2020.
- "European Green Deal", *Wikipedia*. Интернет: [https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Green\\_Deal](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Green_Deal), 12.8.2022.
- "EU's international solidarity during the COVID-19 pandemic", European Council, Council of the EU, 25 May 2021. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/global-solidarity/>, 12.7.2022.
- "EU response to Russia's invasion of Ukraine", European Council. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, 31.8.2022.
- "Factsheet: EU 2030 Biodiversity Strategy", European Commission. 20 May 2020. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_906), 1.12.2021.
- Fleming, Ruven, Mauger, Romain, "Green and Just? An update on the European Green Deal", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, vol. 18, no. 1–2.

- “From Farm to Fork – our Food, our Health, our Planet, our Future”, European Commission. Интернет: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en), 12.7.2022.
- Jaeger, Carlo, Mielke, Jahel, Schütze, Franziska, Teitge, Jonas, Wolf, Sarah, “The European Green Deal – More Than Climate Neutrality”, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 2021, vol. 56, no. 2.
- Jones, Christopher, Piebalgs, Andris, Glachant, Jean-Michel, “Energy Priorities for the Von der Leyen Commission”, Robert Schuman Centre, *Policy Brief*, 2019, no. 16.
- Lee-Makiyama, Hosuk, “The EU Green Deal and Its Industrial and Political Significance”, *ECIPE Policy Brief*, 2021, no. 1.
- Leyen, Ursula von der, *Political guidelines for the next Commission (2019–2024) – ‘A Union that strives for more: My agenda for Europe’*, Publications Office of the European Union, 2019. Интернет: [http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_kopie.pdf](http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission_en_kopie.pdf), 15.8.2021.
- Parrock, Jack, Murray, Shona, Gill, Joanna, “EU coronavirus recovery package is massive shift for bloc that will work ‘wonders’”, *Euronews*, 28 May 2020. Интернет: <https://www.euronews.com/2020/05/28/eu-coronavirus-recovery-package-is-massive-shift-for-bloc-that-will-work-wonders>, 2.6.2022.
- Pérez, Alfons, *Green deals in a time of pandemics. The future will be contested now*, Libros en Acción, La editorial de Ecologistas en Acción, Madrid, 2021.
- “Problems”, European Environment Agency, 20 April 2016. Интернет: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page014.html>, 2.6.2021.
- “Proposal for a Council Decision on The System of Own Resources of the European Union”, European Commission”, Bussels, 2.05.2018, COM(2018) 325 final.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 92/106/EEC on the Establishment Of Common Rules for Certain Types of Combined Transport of Goods between Member States”, European Commission, Bussels, 15.12.2017, COM(2017) 648 final/.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (*European Climate Law*)”, European Commission, Bussels, 4.3.2020, COM(2020) 80 final.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Regulation (EU) No 347/2013”, European Commission, Bussels, 15.12.2020, COM/2020/824 final.



- “Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 328*, 21.12.2018, pp. 1–77.
- “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *OJ L 79*, 21 March, 2019.
- “Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility”, *OJ L*, 57, 18.12.2021, pp. 17–75.
- Rifkin, Jeremy, *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*, St. Martin’s Press, New York, 2019.
- Siddi, Marco, “The European Green Deal – Assessing its current state and future implementation”, *FIIA Working Paper*, 2020, no. 114.
- Sikora, Alicja, “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 2021, no. 21.
- Simon, Frédéric, “Do no harm’: EU recovery fund has green strings attached”, *Euractiv*, 27 May 2020. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/do-no-harm-eu-recovery-fund-has-green-strings-attached/> 1.8.2022.
- “United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9. Интернет: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>
- „Europski plan опорavka”, Europska komisija. Интернет: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr), 12.8.2022.
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, A/RES/70/1, 21 October 2015.
- World Economic Outlook, IMF, April 2022. Интернет: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>, 2.8.2022.

## **7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Савремена економска криза не познаје границе. Ова опасност постаје међународна реалност која се манифестује у низу значајних економских

поремећаја у глобалним ланцима снабдевања, у дестабилизацији заједничког тржишта и у огромним губицима у кључним секторима индустријске производње, енергетике и услужних делатности. Снажан рецесијски удар индукован најпре здравственом, а потом и политичком кризом изазваном оружаним сукобом у Украјини, има за последицу пад БДП-а и увећање јавног дуга у поприличном броју земаља. Негативни пандемијски ефекти постали су све видљивији и на светском тржишту капитала. Погоршање стања у финансијској области одразило се нужно и на социјалну ситуацију у свету, што је указало на нужност хитног и снажнијег мултилатералног одговора утемељеног на јасним и транспарентним принципима солидарности, заједништва и међународна сарадње. ЕУ је блиско сарађујући са Уједињеним нацијама, Светском здравственом организацијом, Међународном организацијом рада, групацијама Г20 и Г7, Међународним монетарним фондом и Светском банком, преузела једну од водећих улога у санирању негативних последица кризе. На унутрашњем плану ЕУ је предузела одлучне акције на санирању негативних ефеката кризе усвајањем значајних стратешких докумената – „Европског зеленог плана” и „Следеће генерације Европске уније” којима је предвидила мере опоравка и ревитализације своје привреде. На основу анализе поменутих стратешких докумената, може се закључити да је ЕУ претворила климатске акције у главну политику објављивањем детаљне мапе пута о постизању климатске неутралности до 2050. године. Овим акционим планом послат је моћан сигнал свету да је „конкурентна одрживост” у основи европске економске агенде која омогућава ЕУ и њеним државама чланицама да постигну миленијумске циљеве одрживог развоја Уједињених нација.<sup>44</sup> Наведени стратешки документи ЕУ следствено потврђују да се економски просперитет и одрживост животне средине међусобно не искључују. Иницијативе за опоравак и ревитализацију европске привреде зависиће стога од преусмеравања европских економских политика у правцу увођења нових, ефикаснијих и легитимнијих модела одрживог економског развоја. Реализација нових модела одрживог развоја у директној је вези са системском трансформацијом европске привреде у „зелену економију”. Иако се крајњи исход овог процеса за сада не може јасно назрети, ипак остаје обавеза земаља кандидата за пријем у ЕУ (укључујући и Републику Србију), да овај процес до краја испрате, усвајајући одговарајуће законодавне и стратешке акте којима би било могуће усмерити националне економске политике у правцу испуњавања циљева утврђених стратешким

---

<sup>44</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Annual Sustainable Growth Strategy 2020”, European Commission, Bussels, 17.12.2019, COM/2019/650 final.

документима и правним актима ЕУ, који предвиђају успостављање социјално праведног, еколошки одрживог и економски стабилног, интегрисаног и просперитетног друштва.<sup>45</sup>

## **EUROPEAN GREEN AGENDA**

*Summary:* With the outbreak of the Covid-19 pandemic, the danger of the erosion of the international economic order has increased significantly. Numerous hybrid threats, along with the negative and multidimensional “domino effects” of the latest use of force in Ukraine, threaten to threaten the main features of existing life on Earth, including the entire world economic order. Since the crisis knows no borders, this danger is becoming an international reality that manifests itself in a series of significant economic disruptions in global supply chains, in the destabilization of the common market and in huge losses in the key sectors of industrial production, energy and service activities. A strong recessionary blow induced first by the health and then by the political crisis resulted in a drop in GDP and an increase in public debt in quite a number of countries. Negative economic effects have become more and more visible on the world capital market. The deterioration of the situation in the financial area also affected social security in the world, which indicated the necessity of an urgent and stronger multilateral response based on clear and transparent rules and principles based on solidarity, togetherness and international cooperation. The European Union (EU), as the second largest global economy, has taken a leading role in this regard by closely cooperating with key international institutions. Considering the dimensions of disruptions in the system of international economic relations, the EU is adapting to the situation by prioritizing joint cooperation and undertaking decisive actions to remedy the negative consequences of the economic crisis through the adoption of strategic documents and action plans. In this regard, the most important documents are: “The European Green Plan” and “The Next Generation of the European Union”, which define the agenda for the transformation of the European economy into a “green economy”.

*Keywords:* EU, economic crisis, “European Green Plan”, “The next generation of the European Union”, “green economy”.

---

<sup>45</sup> Alicja Sikora, “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 2021, no. 21, pp. 681–697; Ruven Fleming, Romain Mauger, “Green and Just? An update on the European Green Deal”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, vol. 18, no. 1–2, pp. 164–180; Bruno De Witte, “The European Union’s COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift”, *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58, no. 3, pp. 635–682.

УДК: 347.772(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 195-210  
Изворни научни рад  
Рад примљен 21. 7. 2022. године  
Рад одобрен 27. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.12](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.12)

## ДЕЛОВАЊЕ ЕУ НАКОН ПРИСТУПАЊА ЖЕНЕВСКОМ АКТУ ЛИСАБОНСКОГ СПОРАЗУМА О ИМЕНИМА ПОРЕКЛА И ГЕОГРАФСКИМ ОЗНАКАМА

Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Рад анализира најзначајније измене и последице приступања Европске уније (ЕУ) Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама (Женевски акт). Усвајањем Женевског акта ЕУ је проширила политику заштите имена порекла и географских ознака на глобални ниво. Након усвајања Уредбе (ЕУ) 2019/1753 земље чланице ЕУ имају бољу могућност заштите ознака географског порекла, пре свега традиционалних прехранбених производа. У раду се детаљније испитују елементи, структура и начин како је правно регулисана заштита ознака географског порекла у ЕУ. Посебан фокус у анализи дат је решењима из Уредбе (ЕУ) 2019/1753 чији домен примене обухвата државе чланице и треће земље. Истраживање указује на предности свеобухватне заштите имена порекла и географских ознака на тржишту ЕУ. Међутим, заштита се односи преваходно на традиционалне пољопривредне производе (вина, сиреве, жестока пића и др.), а не на свеобухватну заштиту непољопривредних традиционалних производа.

*Кључне речи:* ЕУ, ознака порекла, имена порекла, географске ознаке, Женевски акт, Лисабонски споразум.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.  
E-mail: [sanja@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:sanja@diplomacy.bg.ac.rs).

Рад је настао у оквиру научноистраживачког 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

Уредба (ЕУ) 2019/1753 у складу је са обавезама Европске уније (ЕУ) према Светској трговинској организацији које произилазе из Споразума о трговинским аспектима права за интелектуалну својину (ТРИПС). Доношење Уредбе о деловању ЕУ након приступања Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама (Женевски акт), пре свега је у циљу коришћења искључиве надлежности из заједничке трговинске политике ЕУ. Женевски акт је донет 20. маја 2015. године, а ступио је на снагу 26. фебруара 2020. године.<sup>2</sup> Одлуком Савета (ЕУ) 2019/1754 Европска унија је постала уговорна страна Женевског акта Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама у новембру 2019. године.<sup>3</sup> Одлука Савета овлашћује државе чланице да ратификују Женевски акт или му приступе у интересу ЕУ. Све земље које су уговорне стране Женевског акта су и чланице Посебне уније створене Лисабонским аранжманом о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању (*Специјална унија*). Такође, у складу са Одлуком Савета (ЕУ) 2019/1754 саму ЕУ, као и државе чланице које су ратификовале Женевски акт или су му приступиле, а у вези са Женевским актом у Посебној унији, представља Комисија ЕУ.

У односу на Лисабонски аранжман о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању из 1958. година (Лисабонски споразум), Женевски акт из 2015. године, пружа могућност заштите и географским ознакама којима се означавају производи који нису у потпуности произведени на одређеном географском подручју и код којих нема емпиријски доказиве везе између квалитета и својства производа са географским пореклом.<sup>4</sup> Чак је Женевским актом стављено у могућност да се под заштитом географских ознака могу ставити и називи који нису географски, али у свести потрошача указују на географско порекло производа. Према томе, Женевским актом је у великој мери проширен спектар географских ознака које је могуће заштитити на подручју тзв. Лисабонске уније. Као што је Женевским актом предвиђено,

---

<sup>2</sup> “Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications and Regulations Under the Geneva Act of the Lisbon Agreement of May 20, 2015”, World Intellectual Property Organization, Geneva, 2015.

<sup>3</sup> “Council Decision (EU) 2019/1754 of 7 October 2019 on the accession of the European Union to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications”, *Official Journal of the European Union* L 271/12, 24.10.2019.

<sup>4</sup> “Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration (as amended on September 28, 1979)”, World Intellectual Property Organization, Lisbon, 1979.

могу му приступити и међународне организације, па је ЕУ искористила то право и приступила му 2019. године.<sup>5</sup>

## 2) МЕРЕ ЕУ

Најзначајнији извори у предметној области које обрађујемо у раду су: Уредба (ЕУ) 2019/1753 Европског парламента и Савета од 23. октобра 2019. о деловању Уније након приступања Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама (*Regulation (EU) 2019/1753 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the action of the Union following its accession to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications*), и Одлука Савета (ЕУ) 2019/1754 од 7. октобра 2019. о приступању Европске уније Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама (*Council Decision (EU) 2019/1754 of 7 October 2019 on the accession of the European Union to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications*).

## 3) СВРХА

Сврха Уредбе (ЕУ) 2019/1753 јесте да утврди правила која омогућавају ЕУ да остварује права и испуњава обавезе утврђене Женевским актом, у своје име и у име држава чланица ЕУ које ратификују Женевски акт или му приступе. Женевским актом се штите имена порекла, укључујући ознаке порекла у смислу Уредбе (ЕУ) 1151/2012<sup>6</sup> и (ЕУ) 1308/2013 Европског парламента и Савета, као и географске ознаке у смислу Уредби (ЕУ) 1151/2012, (ЕУ) 1308/2013, (ЕУ) 251/2014 и (ЕУ) 2019/787<sup>7</sup> Европског парламента и Савета,

---

<sup>5</sup> Tea Hasic, Ana Racki Marinković, "Protection of Traditional Products through Geographical Indications in the European Union after the Entry into Force of the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications", *Pravni Vjesnik*, 2022, vol. 38, p. 114.

<sup>6</sup> "Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs", *OJ L* 343, 14.12.2012, p. 1.

<sup>7</sup> "Regulation (EU) 2019/787 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the definition, description, presentation and labelling of spirit drinks, the use of the names of spirit drinks in the presentation and labelling of other foodstuffs, the protection of geographical indications for spirit drinks, the use of ethyl alcohol and distillates of agricultural origin in alcoholic beverages, and repealing Regulation (EC) No 110/2008", *OJ L* 130, 17.5.2019, p. 1.

који се у овој Уредби заједно називају „географске ознаке”<sup>8,9</sup> Доношење Уредбе (ЕУ) 2019/1753 је за постизање основног циља да се ЕУ омогући учешће у Посебној унији на начин који ће обезбедити ефикасну заштиту географских ознака ЕУ на међународном нивоу, као и предвидети правила и процедуре које се тичу деловања ЕУ након њеног приступања Женевском акту.

#### **4) САДРЖАЈ**

Ради проширења политике заштите имена порекла и географских ознака на глобални ниво ЕУ је приступила Женевском акту Лисабонског споразума, што је омогућило проширење заштите ознаке географског порекла регистрованих на нивоу ЕУ у државама чланицама Лисабонске уније.<sup>10</sup> Уредба (ЕУ) 2019/1753 уређује деловање ЕУ након приступања Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама. Ова Уредба је обавезујућа у целини и директно се примењује у свим државама чланицама ЕУ. Уредбом се успостављају правила и поступци приликом деловања ЕУ након приступања Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама. Појам географске ознаке обухвата имена порекла у смислу Женевског акта, укључујући ознаке порекла у смислу Уредбе (ЕУ) 1151/2012 и (ЕУ) 1308/2013, као и географске ознаке у смислу Уредбе (ЕУ) 1151/2012, (ЕУ) 1308/2013, (ЕУ) 251/2014 и (ЕУ) 2019/787.<sup>11</sup> Комисија ЕУ, у својству надлежног органа у смислу члана 3 Женевског акта, према члану 2 ове Уредбе, подносиће пријаве за међународну регистрацију заштићених и регистрованих географских ознака у складу са правом ЕУ који се односе на производе пореклом из ЕУ, у складу са чланом 5(1) и (2)

---

<sup>8</sup> “Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007”, *OJ L 347*, 20.12.2013, p. 671.

<sup>9</sup> “Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatized wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91”, *OJ L 84*, 20.3.2014, p. 14.

<sup>10</sup> Radim Charvát, “Protection of Appellations of Origin Registered under the Lisbon Agreement in the Context of the Exhaustive Nature of the EU Protection of Geographical Indications and Designations of Origin”, *European Intellectual Property Review*, Sweet & Maxwell, 2021, 43/10, p. 653.

<sup>11</sup> “Regulation (EU) 2019/1753 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the action of the Union following its accession to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications”, *OJ L 271/1* 24.10.2019, Art. 1.

Женевског акта при Међународним бироу Светске организације за интелектуалну својину. Државе чланице могу затражити од Комисије да региструје у Међународни регистар географске ознаке које потичу са њихове територије и које су заштићене и регистроване према праву ЕУ. Захтев за регистрацију се подноси као захтев физичког или правног лица како је наведено у тачки (II) члана 5(2) Женевског акта, или од стране корисника као што је дефинисано у тачки (XVII) члана 1 Женевског акта. Такође, захтев се може поднети и на сопствену иницијативу. На основу таквих захтева, Комисија усваја provedбене акте у којима се наводе географске ознаке. Укидање географске ознаке која потиче из државе чланице и која је регистрована у Међународном регистру, у складу са овом Уредбом, обављаће се на начин да Комисија усваја provedбени акт како би затражила од Међународног бироа да поништи регистрацију у Међународном регистру географске ознаке из државе чланице. То се обавља када се оствари следеће:

- географска ознака више није заштићена у ЕУ;
- на захтев државе чланице из које географска ознака потиче, а на основу:
  - захтева физичког или правног лица, како је наведено у тачки (II) члана 5(2) Женевског акта, или корисника као што је дефинисано у тачки (XVII) члана 1 Женевског акта; или
  - на сопствену иницијативу.
- Комисија мора без одлагања обавестити Међународни биро о захтеву за отказивање.<sup>12</sup>

Од члана 4 до члана 9 Уредба (ЕУ) 2019/1753 регулише права тзв. треће земље, односно земаља које нису чланице ЕУ. Потребно је успоставити одговарајуће процедуре за Комисију ЕУ у вези процене географских ознака које потичу из уговорних страна Женевског акта које нису државе чланице, тзв. треће уговорне стране, а које су регистроване у Међународном регистру, како би се донела квалитетна и одговарајућа одлука о заштити у ЕУ или поништењу такве заштите, где је то релевантно. Комисија ће објавити сваку међународну регистрацију о којој је Међународни биро послао обавештење у складу са чланом 6(4) Женевског акта, а која се тичу географских ознака регистрованих у Међународном регистру и којима уговорна страна порекла (како је дефинисано у тачки (XV) члана 1 Женевског акта) није држава чланица; и односи се на производ за који је обезбеђена заштита географских ознака на нивоу ЕУ. Међународна регистрација се објављује у серији Ц Службеног листа Европске уније и укључује референцу на врсту производа и земљу порекла.<sup>13</sup> Комисија ће, у року од четири месеца од датума

---

<sup>12</sup> "Regulation (EU) 2019/1753", op. cit., Art. 3.

<sup>13</sup> Ibid., Art. 4.



регистрације географске ознаке трећих земаља у Међународни регистар, извршити њихову процену, с циљем да се утврди да ли те географске ознаке укључују обавезне садржаје наведене у правилу 5(2) Заједничке уредбе према Лисабонском споразуму и Женевском акту (Заједнички прописи), и појединости у вези са квалитетом, репутацијом или карактеристикама како је утврђено у правилу 5(3), и да би се проверило да ли се односи на производ у погледу којег је предвиђена заштита географске ознаке на нивоу ЕУ. Ова процена не укључује процену других посебних одредби ЕУ у вези са стављањем производа на тржиште, на санитарне и фитосанитарне стандарде, маркетиншке стандарде или етикетирање хране.<sup>14</sup> Поступак приговора за географске ознаке трећих земаља регистрованих у Међународном регистру уређен је у члану 6 Уредбе. Приговор Комисији могу поднети државе чланице ЕУ, као и треће земље, на једном од службених језика институција ЕУ, у року од четири месеца од датума објављивања међународне регистрације. Приговор ће бити прихватљив само ако је заснован на једном или на више следећих основа:

а) географска ознака регистрована у Међународном регистру у супротности је са именом биљне сорте или животињске расе и вероватно ће довести потрошача у заблуду о правом пореклу производа;

б) географска ознака регистрована у Међународном регистру у потпуности или делимично истоимена је са географском ознаком која је већ заштићена у ЕУ, и не постоји довољна разлика у пракси између услова локалне и традиционалне употребе и презентације географске ознаке, узимајући у обзир потребу да се обезбеди правичан третман дотичних произвођача и да се потрошачи не обмањују;

в) заштита географске ознаке регистроване у Међународном регистру у ЕУ прекршила би претходно право на жиг на нивоу ЕУ, регионалном или националном нивоу;

г) заштита географске ознаке треће земље у ЕУ угрозила би употребу потпуно или делимично идентичног назива или искључиву природу жига на нивоу ЕУ, регионалном или националном нивоу, или постојање производа који су легално стављени на тржиште најмање пет година пре датума објављивања међународне регистрације;

д) географска ознака регистрована у Међународном регистру односи се на производ за који није обезбеђена заштита географских ознака на нивоу ЕУ;

ђ) назив за који се захтева регистрација је генерички термин на територији Уније;

---

<sup>14</sup> Ibid., Art. 5.

е) услови наведени у тачкама (I) и (II) члана 2(1) Женевског акта нису испоштовани;

ж) географска ознака регистрована у Међународном регистру је истоимени назив који доводи потрошача у заблуду да верује да производи потичу са друге територије, чак и ако је назив тачан у погледу стварне територије, региона или места порекла тог производа.

На темељу спроведене процене Комисија доноси одлуку о заштити у ЕУ географских ознака трећих земаља уписаних у Међународни регистар. Одлуком о заштити географске ознаке утврђује се обим одобрене заштите и може укључивати услове који су у складу са Женевским актом, а посебно одобрити и дефинисани прелазни период како је наведено у члану 17 Женевског акта и правилу 14 Заједничких прописа. Комисија ће у случају одбијања, у складу са чланом 15(1) Женевског акта обавестити Међународни биро о одбијању ефеката дотичне међународне регистрације на територији ЕУ, у року од годину дана од пријема обавештења о међународној регистрацији. Комисија може и повући, у потпуности или делимично, одбијање које је претходно послала Међународном бироу, а на основу сопствене иницијативе или на прописно образложени захтев државе чланице, треће земље или физичког или правног лица које има легитимни интерес. Комисија ће без одлагања обавестити Међународни биро о таквом повлачењу.<sup>15</sup> Комисија може, према члану 9 Уредбе (ЕУ) 2019/1753, у целини или делимично, прогласити ништавним дејства заштите географске ознаке треће земље у ЕУ. Комисија то може урадити на сопствену иницијативу, на прописно образложени захтев државе чланице, треће земље или физичког или правног лица које има легитимни интерес. То се ради у случају да географска ознака више није заштићена у земљи уговорници порекла; или да географска ознака више није регистрована у Међународном регистру; или да више не постоји усклађеност са обавезним садржајем наведеним у правилу 5(2) Заједничке уредбе или са појединостима у вези са квалитетом, репутацијом или карактеристикама наведеним у правилу 5(3) Заједничке уредбе. Када више не постоји могућност додатне жалбе на проглашење ништавости, Комисија без одлагања обавештава Међународни биро о поништавању дејства међународне регистрације географске ознаке на територији ЕУ. Комисија ЕУ треба да на редовној основи подноси Међународном бироу Светске организације за интелектуалну својину (Међународни биро) пријаве за међународну регистрацију географских ознака које потичу и заштићене су на територији ЕУ у регистру Међународног бироа (Међународни регистар). Приликом припреме обавештења, државе чланице треба да размотре економски интерес у

---

<sup>15</sup> Ibid., Art. 7.

међународној заштити дотичних географских ознака и да посебно узму у обзир вредност производње и извозну вредност, заштиту по другим споразумима, као и тренутну или потенцијалну злоупотребу у трећим земљама. Упис географских ознака у Међународни регистар треба да служи у сврху обезбеђивања квалитетних производа, лојалне конкуренције и заштите потрошача. С обзиром на њихову значајну културну и економску вредност, регистрацију географских ознака треба проценити у односу на вредност створену за локалне заједнице, у циљу подршке руралном развоју и промовисања нових радних места у производњи, преради и другим сродним услугама.<sup>16</sup>

Поред позитивних ефеката на потрошаче и произвођаче у ЕУ, важно је истаћи и територијално проширење заштите која се даје Женевским актом, али време ће показати у којој мери ће Уредба (ЕУ) 2019/1753 помоћи успостављању кохерентног међународног система за заштиту географских ознака, у складу са другим успостављеним системима за међународну заштиту права индустријске својине.<sup>17</sup> Осим наведеног, Уредба се бави и питањем коегзистенције претходних жигова и географске ознаке регистроване у Међународном регистру којима је одобрена заштита или се користе у ЕУ. Члан 10 Уредбе уређује однос између заштите жига и заштите географске ознаке. Према њему, заштита географске ознаке не доводи у питање ваљаност претходне заштите жига на нивоу ЕУ и на територији државе чланице ЕУ. Уколико би географска ознака регистрована у Међународном регистру могла на нивоу ЕУ довести потрошача у заблуду у погледу правога идентитета производа, односно угледа и реномеа већ постојећег жига и дужине његовог коришћења, онда она неће бити заштићена. Жиг који је био заштићен у ЕУ и у употреби у земљи чланице, може се и даље штитити и користити, уколико је то било пре него је Међународни биро обавестио Комисију о објављивању међународне регистрације географске ознаке, која би иначе била у супротности са употребом оба. С обзиром на искључиву надлежност ЕУ у вези са заједничком трговинском политиком, државе чланице које још нису потписнице Лисабонског аранжмана о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању из 1958. године, ревидираном у Стокхолму 14. јула 1967. и измењеним и допуњеним 28. септембра 1979. (Лисабонски споразум), не би требало да ратификују или приступе том споразуму. Што се тиче имена порекла који је већ регистрован према Лисабонском споразуму, за производ који је заштићен овом Уредбом, држава чланица ЕУ може изабрати да затражи (на основу захтева физичког или правног лица, или на сопствену иницијативу) међународну регистрацију тог

<sup>16</sup> Ibid., L 271/2 тачка 4 и 5.

<sup>17</sup> Miribung, Georg, "Changes Happen Slowly-Some Comments on Geographical Indications between the Geneva Act and Regulation 2019/1753", *Eur. Food & Feed L. Rev.*, 2020, vol. 15, p. 33.

имена порекла према Женевском акту или поништење регистрације тог имена порекла у Међународном регистру. Држава чланица је у обавези да обавести Комисију о избору између поменутих два, закључно са 14. новембром 2022. године. У случају одабира прве опције (међународна регистрација тог имена порекла према Женевском акту) држава чланица ће, у координацији са Комисијом, проверити код Међународног бироа да ли је потребно извршити било какве измене према правилу 7(4) Заједничке уредбе.<sup>18</sup> Државама чланицама ЕУ које су већ потписнице Лисабонског споразума требало би да буде дозвољено да остану као такве, посебно да би се обезбедио континуитет права и испуњавање обавеза додељених тим споразумом. Међутим, они би требало да делују искључиво у интересу ЕУ и уз пуно поштовање њене искључиве надлежности и да би се додатно унапредила хармонизација унутар унутрашњег тржишта. Име порекла, који је већ регистрован према Лисабонском споразуму, за производ који спада у делокруг једне од прописа Женевског акта, укључујући ознаке порекла у смислу Уредбе (ЕУ) бр. 1151/2012 и (ЕУ) бр. 1308/2013, али није заштићен ниједном од тих уредби, држава чланица ЕУ може да затражи или регистрацију тог имена порекла према Уредби или поништење регистрације те ознаке порекла у Међународном регистру. Рок за обавештење Комисије је исти као и претходно поменут. Држава чланица ће захтевати међународну регистрацију имена порекла према Женевском акту, ако је та држава чланица ратификовала или приступила Женевском акту, у року од једне године од датума регистрације географске ознаке према важећој Уредби. Уколико је захтев за регистрацију према Уредби одбијен, или ако захтев за регистрацију по Женевском акту није поднет, држава чланица мора без одлагања затражити поништење регистрације тог имена порекла у Међународном регистру.<sup>19</sup>

Име порекла за производе који нису обухваћени подручјем примене Уредбе (ЕУ) 2019/1753, и за које није обезбеђена заштита географских ознака на нивоу ЕУ, држава чланица која је већ потписница Лисабонског споразума може задржати било коју постојећу регистрацију у Међународном регистру. Таква држава чланица може да поднесе и додатне захтеве за упис у Међународни регистар према Лисабонском споразуму имена порекла која потичу са њене територије, ако је обавестила Комисију о нацрту захтева за регистрацију таквих ознака порекла, уз доказе да пријава испуњава услове за регистрацију према Лисабонском споразуму и Комисија није издала негативно мишљење у року од два месеца од таквог обавештења.<sup>20</sup> Државе чланице које су биле потписнице Лисабонског споразума пре приступања ЕУ

---

<sup>18</sup> "Regulation (EU) 2019/1753", op. cit., Art. 11.

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

Женевском акту могу наставити да штите имена порекла који потичу из треће земље која је потписница Лисабонског споразума путем националног система заштите. Последице такве националне заштите биће искључива одговорност дотичне државе чланице и неће имати утицаја на трговину унутар ЕУ или међународну трговину.<sup>21</sup> Те државе чланице не би требало да региструју према Лисабонском споразуму ниједно ново име порекла за производе који спадају у делокруг Уредбе (ЕУ) бр. 1151/2012, (ЕУ) бр. 1308/2013, (ЕУ) бр. 251/2014 или (ЕУ) 2019/787, а с циљем да би се поштовао јединствени систем заштите географских ознака успостављен на нивоу ЕУ у погледу пољопривредних производа. Када су у питању одређени специфични производи Комисији при доношењу што квалитетнијих одлука помажу у смислу Уредбе (ЕУ) бр. 182/2011 следећи Одбори:

- за производе из сектора вина који спадају у делокруг члана 92(1) Уредбе (ЕУ) бр. 1308/2013, Одбор за заједничку организацију пољопривредних тржишта основаног чланом 229 те уредбе;
- за ароматизоване производе од вина како је дефинисано у члану 3 Уредбе (ЕУ) бр. 251/2014, Одбор за ароматизоване производе од вина основаног чланом 34 те Уредбе;
- за жестока пића како је дефинисано у члану 2 Уредбе (ЕЗ) бр. 110/2008 Европског парламента и Савета (11), Одбор за алкохолна пића из члана 47 Уредбе (ЕУ) 2019/787;
- за пољопривредне производе и намирнице које спадају у делокруг првог подстава члана 2(1) Уредбе (ЕУ) бр. 1151/2012, Одбор за политику квалитета пољопривредних производа основаног чланом 57 те Уредбе.<sup>22,23</sup>

Сами мултилатерални преговори који су се водили у оквирима Светске трговинске организације, а у вези заштите имена порекла и географских ознака били су у застоју од самог почетка, и сваки напредак је тешко постићи. Различити интереси као и различити правни режими држава ометају међународно усклађивање заштите ознаке географског порекла. ТРИПС и Лисабонски споразум нису успели да успоставе широко прихваћен међународни систем регистрације или њихове заштите. Женевски акт је значајно побољшао режим заштите ознаке географског порекла, али различити приступи ЕУ и САД, нажалост, и даље изгледају непомирљиви.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Ibid., Art. 12.

<sup>22</sup> “Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, *OJ L* 55, 13–18, 28.2.2011.

<sup>23</sup> “Regulation (EU) 2019/1753”, *op. cit.*, Art.15.

<sup>24</sup> S. Feng, “Geographical indications: Can China reconcile the irreconcilable intellectual property issue between EU and US?” *World Trade Review*, 2020, vol. 19, no. 3, pp. 424–445.

Заштита имена порекла и географских ознака традиционалних производа доводи до пораста њихове тржишне вредности и раста потражње и продаје истих.<sup>25</sup> Између осталог, зато је важна и добра регулатива њихове заштите. Остаје питање да ли ће Женевски акт успети да премости поделу између земаља које промовишу *sui generis* модел заштите ознаке географског порекла и надлежности *common law*.<sup>26</sup> Међутим, за разлику од *sui generis* заштите имена порекла и географских ознака традиционалних пољопривредних и прехранбених производа, на нивоу ЕУ не постоји *sui generis* заштита за непољопривредне производе. Од постојеће регулативе у оквирима ЕУ за сада непољопривредни производи, као нпр. сувенири, немају практичне користи.

## 5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕУ) 2019/1753 Европског парламента и Савета о деловању Уније након приступања Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама, усвојена је у Стразбуру 23. октобра 2019. године, а ступила је на снагу 13. новембра 2019. године. Одлука Савета (ЕУ) 2019/1754 о приступању Европске уније Женевском акту Лисабонског споразума о именима порекла и географским ознакама, усвојена је у Луксембургу 7. октобра 2019. године, а ступила је на снагу 13. новембра 2019. године.

## 6) ИЗВОРИ

“Council Decision (EU) 2019/1754 of 7 October 2019 on the accession of the European Union to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications”, *Official Journal of the European Union L 271/12*, 24.10.2019.

Charvát, Radim, “Protection of Appellations of Origin Registered under the Lisbon Agreement in the Context of the Exhaustive Nature of the EU Protection of Geographical Indications and Designations of Origin”, *European Intellectual Property Review*, 2021, vol. 43, no. 10, pp. 653–664.

Feng, S., Geographical indications: Can China reconcile the irreconcilable intellectual property issue between EU and US? *World Trade Review*, 2020, vol. 19, no. 3, pp. 424–445.

Hasic, Tea, Racki Marinkovic, Ana, “Protection of Traditional Products through Geographical Indications in the European Union after the Entry into Force of

---

<sup>25</sup> Tea Hasic, Ana Racki Marinkovic, op. cit., p. 125.

<sup>26</sup> Muriel Lightbourne, “What’s in a Name? The Journey of Geographical Indications from Paris 1883 to Geneva 2015”, *GRUR International*, 2021, vol. 70, no. 10, p. 933.

- the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications”, *Pravni Vjesnik*, 2022, vol 38, pp. 113–136.
- Inama, Stefano, Crivelli, Pramila, The EU trade policy on geographical indications and the missing link with development”, In: Bilal San, Bernard Hoekmano (eds), *Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy*, CEPR Press, 2019.
- Lightbourne, Muriel, “What’s in a Name? The Journey of Geographical Indications from Paris 1883 to Geneva 2015”, *GRUR International*, 2021, vol. 70, no. 10, p. 933.
- Miribung, Georg, “Changes Happen Slowly-Some Comments on Geographical Indications between the Geneva Act and Regulation 2019/1753”, *Eur. Food & Feed L. Rev.*, 2020, vol.15.
- “Regulation (EU) 2019/1753 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the action of the Union following its accession to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications”, *Official Journal of the European Union* L 271/1, 24.10.2019.
- Пајевић, Милан (ур.), *Економско-привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, ИСАЦ фонд, 2008, Београд.
- „Стратегија развоја интелектуалне својине за период од 2018. до 2022. године”, *Службени гласник РС*, 78/2018.
- „Закон о ознакама географског порекла”, *Службени гласник РС*, 18/2010.
- „Закон о потврђивању Лисабонског аранжмана о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 6/1998 од 4.12.1998. године.
- „Закон о потврђивању Мадридског споразума о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 1/1999 од 25.12.1999. године.
- „Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова”, *Службени гласник РС*, 101/13.,
- Завод за интелектуалну својину Републике Србије, Ознаке географског порекла. Интернет: <https://www.zis.gov.rs/prava/oznake-geografskog-porekla/>, 18.5.2022.
- Завод за интелектуалну својину, Република Србија, Међународна заштита ознака географског порекла. Интернет: <https://www.zis.gov.rs/prava/oznake-geografskog-porekla/medjunarodna-zatita-oznaka-geografskog-porekla/>, 12.4.2022.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Међународне организације, као што су Међународни трговински центар (ИТЦ), Организација за храну и пољопривреду (ФАО) и Конференција Уједињених нација о трговини и развоју (УНКТАД), препознале су значај заштите географских ознака и потенцијалну позитивну улогу увођења ове врсте заштите у мање развијене земље, као и за развој руралних подручја.<sup>27</sup> Закон о ознакама географског порекла Србије уређује начин стицања и правну заштиту ознака географског порекла. Под ознакама географског порекла подразумевамо име порекла и географску ознаку. Оне се употребљавају за обележавање природних, пољопривредних, прехранбених и индустријских производа, као и производа домаће радиности и услуга.<sup>28</sup> Према члану 3 Закона о ознакама географског порекла „име порекла је географски назив земље, региона, или локалитета, којим се означава производ који одатле потиче, чији су квалитет и посебна својства искључиво или битно условљени географском средином, укључујући природне и људске факторе и чија се производња, прерада и припрема у целини одвијају на одређеном ограниченом подручју”. Према члану 4 поменутог Закона, „географска ознака је ознака која идентификује одређени производ као производ пореклом са територије одређене земље, региона или локалитета са те територије, где се одређени квалитет, репутација или друге карактеристике производа суштински могу приписати његовом географском пореклу и чија се производња и/или, прерада и/или припрема одвијају на одређеном ограниченом подручју”. Битно је, према томе, пре свега схватити разлику између имена порекла и географске ознаке. Разлика је у томе што се код имена порекла све фазе у поступку производње одвијају на уском ограниченом подручју, док је у случају географске ознаке битно да се на одређеном подручју одвија само она фаза у производњи која даје производу репутацију (посебна својства и квалитет).<sup>29</sup> Србија се обавезала да обезбеди заштиту ознака географског порекла које су регистроване у Европској заједници још потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (члан 33 став 1), а на основу Уредбе ЕЗ 510/2006 о заштити географских индикација и ознака порекла за пољопривредне и прехранбене производе.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Stefano Inama, Pramila Crivelli, “The EU trade policy on geographical indications and the missing link with development”, In: Bilal San, Bernard Hoekmano (eds), *Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy*. CEPR Press, 2019, p. 87.

<sup>28</sup> „Закон о ознакама географског порекла”, *Службени гласник РС*, 18/2010.

<sup>29</sup> Завод за интелектуалну својину Републике Србије, *Ознаке географског порекла*. Интернет: <https://www.zis.gov.rs/prava/oznake-geografskog-porekla/>, 18.5.2022.

<sup>30</sup> Пајевић Милан (ур.), *Економско-привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, ИСАЦ фонд, 2008, Београд, стр. 33.



Лисабонски аранжман о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању (закључен 31. октобра 1958. године, измењен у Стокхолму 14. јула 1967. године и са амандманима од 28. септембра 1979. године) потврђен је у Републици Србији доношењем Закона о потврђивању Лисабонског аранжмана о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању.<sup>31</sup> Мадридски споразум о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима (закључен 14. априла 1891. године, ревидиран у Вашингтону 2. јуна 1911. године, у Хагу 6. новембра 1925. године, у Лондону 2. јуна 1934. године и у Лисабону 31. октобра 1958. године, са Додатним актом из Стокхолма од 14. јула 1967. године) потврђен је у Републици Србији доношењем Закона о потврђивању Мадридског споразума о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима.<sup>32</sup>

Међународно регистровање ознака географског порекла из Републике Србије врши се према одредбама Лисабонског аранжмана о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању (од 31.10.1958. године са изменама од 14.7.1967. године и амандманима од 28.9.1979. године). Међународни систем регистрације ознака географског порекла нуди могућност остваривања заштите ознака географског порекла у више држава и/или међувладиних организација. У оквиру Лисабонског система, једна међународна пријава замењује читав низ пријава које би иначе требало да се поднесу Заводима одговарајућих земаља.<sup>33</sup> Република Србија је чланица Лисабонске уније и на њу се односе све одредбе Уредбе (ЕУ) 2019/1753 које говоре о тзв. трећим земљама. Што се тиче поступка заштите права у Србији, Завод за интелектуалну својину надлежан је да води управни поступак заштите права индустријске својине, укључујући и ознаке географског порекла. Инспекцијски надзор над производњом и прометом робе којом се повређују права интелектуалне својине, између осталих и географске ознаке порекла, врши Сектор тржишне инспекције у Министарству трговине, туризма и телекомуникација. Привредни суд у првом степену суди у споровима о ауторским и сродним правима и заштити и употреби проналазака, индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије

<sup>31</sup> „Закон о потврђивању Лисабонског аранжмана о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 6/1998 од 4.12.1998. године.

<sup>32</sup> „Закон о потврђивању Мадридског споразума о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, 1/1999 од 25.12.1999. године.

<sup>33</sup> Завод за интелектуалну својину, Република Србија, Међународна заштита ознака географског порекла. Интернет: <https://www.zis.gov.rs/prava/oznake-geografskog-porekla/medjunarodna-zatita-oznaka-geografskog-porekla/>, 12.4.2022.

полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти, који настану између правних лица.<sup>34</sup> Виши суд у Београду суди у првом степену у споровима о ауторским и сродним правима и заштити и употреби проналазака, индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти ако није надлежан други суд. Привредни апелациони суд надлежан је за одлучивање о жалбама на одлуке Привредног суда у Београду, а Апелациони суд у Београду за одлучивање о жалбама на одлуке Вишег суда у Београду. За предмете кривичног судског гоњења у области интелектуалне својине, у првом степену надлежан је основни суд. У Републици Србији ниједан од судија није специјализован искључиво за права интелектуалне својине. Међутим, због концентрације предмета из области права интелектуалне својине, у Привредном суду у Београду и Вишем суду у Београду, ограничен је број судија који решавају предмете из области права интелектуалне својине.<sup>35</sup>

#### **ACTION OF THE EU AFTER ACCESSION TO THE GENEVA ACT OF THE LISBON AGREEMENT ON APPELLATIONS OF ORIGIN AND GEOGRAPHICAL INDICATIONS**

*Summary:* The paper analyzes the effects that occurred after accession of the European Union to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications. The most significant changes and consequences of this EU act have been reviewed through the analysis of several documents and scientific literature. The adoption of the Regulation on EU action after accession to the Geneva Act of the Lisbon Agreement on Appellations of Origin and Geographical Indications (Geneva Act) is primarily aimed at using its exclusive competence from the EU's common trade policy. Regulation (EU) 2019/1753 complies with the obligations of the European Union (EU) to the World Trade Organization arising from the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. The purpose of Regulation (EU) 2019/1753 is to establish rules that enable the EU to exercise rights and fulfill obligations set out in the Geneva Act, on its own behalf and on behalf of EU member states that ratify the Geneva Act or accede to it. Also, in accordance with Council Decision (EU) 2019/1754, the EU itself, as well as the member states that ratified the Geneva Act or acceded to it, and in connection with the Geneva Act in the Special Union, is represented by the

---

<sup>34</sup> „Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова”, *Службени гласник РС*, 101/13, који се примењује почев од 1. јануара 2014. године.

<sup>35</sup> „Стратегија развоја интелектуалне својине за период од 2018. до 2022. године”, *Службени гласник РС*, 78/2018.

EU Commission. The adoption of Regulation (EU) 2019/1753 is to achieve the main goal of enabling the EU to participate in the Special Union in a way that will ensure the effective protection of EU geographical indications at the international level, as well as to provide for rules and procedures concerning the EU's actions after its accession to the Geneva Act. Well-regulated protection of appellations of origin and geographical indications of traditional products leads to an increase in their market value and growth in demand and sales of the same. However, unlike the *sui generis* protection of appellations of origin and geographical indications of traditional agricultural and food products, there is no *sui generis* protection for non-agricultural products at the EU level. The question remains whether the Geneva Act will succeed in bridging the divide between countries promoting the *sui generis* model of protection of geographical indications and common law jurisdiction. The Republic of Serbia is a member of the Lisbon Union and is subject to all the provisions of Regulation (EU) 2019/1753 that refer to the so-called third countries or third Contracting Parties.

*Keywords:* European Union, designation of origin, appellations of origin, geographical indications, Geneva Act, Lisbon Agreement.

УДК: 347.82(4-672EU:497)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 211-232

Изворни научни рад

Рад примљен 4. 3. 2022. године

Рад одобрен 25. 5. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.13](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.13)

## ДА ЛИ СРБИЈА ИМА СПОРАЗУМ О ОТВОРЕНОМ НЕБУ?

Ирена АРСИЋ БОГДАНОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* У предметном раду ауторка се бави анализом тзв. *Споразума о отвореном небу*. Из студије произилази да се у свакодневној пракси овај Споразум поистовећује са *Споразумом о Заједничком европском ваздухопловном подручју*, што према схватању ауторке није исправно. Посебну забринутост изазива чињеница да се у званичним објавама државних органа Републике Србије чини иста грешка. У образложењу овог случаја, ауторка посвећује пажњу истраживањима актуелних промена које се одвијају на тржишту цивилног ваздухопловства у свету. Притом, она покушава да осветли нове изазове и ризике са којима се суочавају национални авио-превозници у државама Западног Балкана услед спровођења политике придруживања *Заједничком европском ваздухопловном подручју*. На методолошки приступачан начин, ауторка разматра могућност националних авио-превозника за постизањем одређених бенефита у поменутих околностима, а на европском ваздухопловном тржишту. У раду се наглашава да национални авио-превозници из земаља Западног Балкана могу добити пун приступ овом тржишту тек пошто окончају транзицију, тј. усаглашавање са прописаним процедурама и стандардима Европске уније (ЕУ). Иако ова фаза усаглашавања може бити успешно завршена, постоји увек ризик да нека од држава чланица не да одобрење националним авио-превозницима да користе наведена права. С друге стране, авио-превозници из ЕУ имају право на „отворено небо“ над Западним Балканом за позиционирање својих компанија.

*Кључне речи:* Споразум о отвореном небу, Споразум о Заједничком европском ваздухопловном подручју, Западни Балкан, Право ЕУ, вазушни саобраћај.

<sup>1</sup> Air SERBIA, Београд. Е-mail: irenararsic@yahoo.com.

## 1) УВОД

У званичним објавама органа власти Републике Србије, као и у медијима, термин Споразум о отвореном небу неоправдано се користи као синоним за *Споразум о Заједничком европском ваздухопловном подручју* (ЗЕВП) који је потписан 29. јуна 2006. између ЕУ, земаља Западног Балкана, Исланда и Норвешке.<sup>2</sup> Да би се разумела разлика између *Споразума о отвореном небу* и ЗЕВП, неопходно је да се познају чињенице о дерегулацији и либерализацији цивилног ваздухопловства, као и политика отвореног неба за коју се САД залажу деценијама уназад. Такође, неопходно је да се сагледају промене које се дешавају на глобалном међународном тржишту цивилног ваздухопловства, а посебно утицај који политика ЕУ за односе са трећим земљама има на ваздухопловни сектор суседних земаља. Након што је Конгрес САД усвојио Закон о дерегулацији ваздухопловства 1978. године, цивилно ваздухопловство у САД је доживело велике промене, пре свега у структури, профитабилности, броју путника, фреквенцијама летова, моделима пословања авио-компанија и смањењу цене авио-превоза. На међународном нивоу, убрзо након усвајања Закона, органи власти и авио-превозници САД почињу да улажу напоре за либерализацију приступа међународним тржиштима. Наиме, сматрало се да даље повећање броја путника и летова може да се постигне укидањем постојећих законских ограничења на основу којих је међународни авио-саобраћај уређен. Међутим, отварање неба изнад Северног Атлантика није био једноставан процес, будући да је ЕУ требало доста времена да либерализује ваздухопловни саобраћај на нивоу Заједнице.<sup>3</sup>

Либерализација међународног авио-саобраћаја ЕУ извршена је постепено кроз три пакета мера за либерализацију. Скоро истовремено са усвајањем трећег пакета за либерализацију 1992. године, Министарство саобраћаја САД реализовало је своје иницијативе за отварање неба изнад Европе

---

<sup>2</sup> Министарство за европске интеграције, *Споразум о отвореном небу*. Интернет: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/sporazumi-sa-eu/sporazum-o-otvorenom-nebu>, 20.2.2022; РТС, Вести, Споразум о отвореном небу од пролећа, 9.2.2009; Никола Лунић, *Отворено или затворено*, Council for Strategic Policy. Интернет: <https://cfsp.rs/2020/06/23/otvoreno-ili-zatvoreno-nebo/>, 20.2.2022; "Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area", *Official Journal of the European Union L*, 285, 16.10.2006, pp. 1–46.

<sup>3</sup> Charles A. Hunnicutt, U.S.–EU Second Stage Air Transport Agreement: Toward an Open Aviation Area, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2011, vol. 39, pp. 670–672.

потписивањем либералнијих споразума о цивилном ваздухопловству са неколико земаља чланица ЕУ.<sup>4</sup> Први споразум о отвореном небу потписан је са Холандијом, након чега следи потписивање више споразума о отвореном небу са различитим европским земљама. Политика отвореног неба омогућила је превозницима САД да освоје страна тржишта тиме што су вишак својих капацитета упослили у Европи, постижући квази-каботажу унутар тржишта ЕУ.<sup>5</sup> Међутим, САД су заузврат понудиле минималан приступ превозницима ЕУ тржишту САД. Будући да се испоставило да је стратегија отвореног неба донела користи само америчкој страни, ЕУ је променила своју ваздухопловну политику прихватајући чињеницу да споразум о отвореном небу може да донесе једнаке користи европској страни само уколико је потписан на нивоу Заједнице.<sup>6</sup> Европска комисија је покренула судске поступке против земаља чланица ЕУ пред Европским судом правде (ЕСП, сада Суд правде ЕУ), уз тврдњу да једино Комисија има искључиву надлежност да преговара и склапа уговоре о пружању услуга међународног ваздушног саобраћаја са трећим земљама. ЕСП је донео обједињену одлуку о тзв. случајевима отвореног неба 5. новембра 2002. године, на основу које је ЕУ уредила своју спољну ваздухопловну политику и поништила споразуме о отвореном небу потписане са земљама чланицама.<sup>7</sup> Током 2005. године министри саобраћаја ЕУ су договорили три главна стуба спољне

---

<sup>4</sup> The United States Department of Transportation – DOT; Hannah E. Cline, “Hijacking Open Skies: The Line Between Tough Competition and Unfair Advantage in the International Aviation Market”, *J. Air L. & Com.*, 2016, vol. 81, pp. 534–536.

<sup>5</sup> Каботаж је превоз путника, терета или поште авио-компанијом између две тачке у истој земљи. Амерички закон предвиђа да, иако је страним цивилним авионима дозвољено да лете у САД, они не смеју да приме, ни у једном тренутку унутар САД, особе, робу или пошту за транспорт до друге тачке у САД. Другим речима, каботаж у САД је резервисана за америчке превознике. Ограничења страног власништва и ограничења каботаже су уско повезана; ниједно страном лице не може поседовати америчког превозника, а само амерички превозници могу да остваре право на каботажу.

<sup>6</sup> Jacob A. Warden, “Open Skies at a crossroads: How the United States and European Union Should Use the ECJ Transport Cases to Reconstruct the Transatlantic Aviation Regime”, *Nw. J. Int’l L. & Bus.*, 2003/2004, vol. 24, p. 227.

<sup>7</sup> “Case C-466/98 Commission v. United Kingdom” [2002], *O.J.* (C323/1); “Case 467/98 Commission v. Kingdom of Denmark” [2002], *O.J.* (C323/2); “Case 468/98 Commission v. Kingdom of Sweden” [2002], *O.J.* (C323/3); “Case C-469/98 Commission v. Republic of Finland” [2002], *O.J.* (C323/4); “Case C-470/98 Commission v. Hellenic Republic” [2002], *O.J.* (C259/3); “Case C-471/98 Commission v. Kingdom of Belgium” [2002] *O.J.* (C323/5); “Case C-472/98 Commission v. Grand Duchy of Luxembourg” [2002], *O.J.* (C323/6); “Case C475/98 Commission v. Republic of Austria” [2002], *O.J.* (C323/7); “Case C-476/98 Commission v. Federal Republic of Germany” [2002], *O.J.* (C323/8).

ваздухопловне политике ЕУ: довођење постојећих билатералних споразума у склад с правом Заједнице; стварање спољног Заједничког ваздухопловног подручја и проширење истог на суседне земље ЕУ, као и закључење свеобухватних споразума са кључним партнерима.<sup>8</sup> У складу са усвојеном спољном ваздухопловном политиком, а настојећи да постане придружена страна ЗЕВП, Србија је као држава која није чланица ЕУ потписала Споразум о придруживању ЗЕВП 2006. године, обавезујући се да ће инкорпорирати ваздухопловне прописе ЕУ у домаће законодавство у неколико фаза. Међутим, 15 година након потписивања Споразума, Србија је још увек у првој транзиционој фази без јасних назнака о роковима за отпочињање друге фазе, као ни оних о могућим користима које би придруживање ЗЕВП донело Србији као земљи која није чланица ЕУ. Штавише, на основу више различитих објава од стране органа власти, стручне јавности и новинара, настала је озбиљна конфузија у вези са коришћењем термина Споразум о отвореном небу који се неправилно користи као синоним за Споразум о ЗЕВП.

## **2) НАСТОЈАЊА САД ДА ЛИБЕРАЛИЗУЈЕ ПРИСТУП МЕЂУНАРОДНИМ ТРЖИШТИМА**

Још током Чикашке мировне конференције САД су се залагале за либералније тржиште међународног авио-превоза. Међутим, будући да је већина држава инсистирала на државном власништву над авио-превозницима и пружању услуга од стране авио-компанија претходно именованих билатералним уговорима, Чикашка конвенција из 1944. потврдила је основно начело потпуног и искључивог суверенитета државе изнад свог ваздушног простора и успоставила билатерални систем регулисања међународног цивилног ваздухопловства.<sup>9</sup> Током Конференције урађена су два пратећа предлога споразума као опциони документи: Споразум о транзиту у међународном ваздушном саобраћају (познат и као план „две слободе“), и Споразум о међународном ваздушном транспорту (познат и као план „пет слобода“). Прихваћен је план „две слободе“, и државама је остављена могућност да на основу билатералних уговора уређују међународни саобраћај њихових авио-компанија.<sup>10</sup> Усвајање наведене

---

<sup>8</sup> Commission staff working document – Preparation of the 36th ICAO Assembly – Community Information Paper “The European Union’s engagement with the world aviation community”, SEC/2007/1025, Article 5.2

<sup>9</sup> Kenneth Button, “The impact of US–EU Open Skies agreement on airline market structures and airline networks”, *J Air Transp Manag*, 2009, vol. 15, no. 2, 59–71; “Convention on International Civil Aviation”, signed at Chicago on 7 December 1944, UN Treaty Series, 1994, vol. 15, p. 295.

<sup>10</sup> Richard Kermit Waldo, “Sequels to the Chicago Aviation Conference”, *Law and Contemporary Problems*, 1946, vol. 11, pp. 609–628.

конвенције резултирало је масовним склапањем билатералних уговора о авио-услугама, којима су била стриктно регулисана питања које авио-компаније ће летети између односних држава, које цене ће се наплаћивати, који капацитете ће се користити за пружање услуга, на који начин ће бити распоређени приходи и сл. Само две године након Чикашке конференције, САД и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске заључиле су први либералнији билатерални уговор тзв. *Споразум Бермуда I*, којим су била предвиђена и права 3, 4. и 5. слободе. Такође, овим Споразумом било је предвиђено да се цене превоза одређују посредством Међународног удружења за ваздушни саобраћај уз сагласност обе владе.<sup>11</sup> Питање суверенитета над ваздушним простором посебно долази до изражаја крајем седамдесетих година 20. века, када је Одбор за цивилно ваздухопловство под вођством Алфреда Кана (*Alfred E. Kahn*), направио изузетно велики искорак према дерегулацији ваздушног саобраћаја, својим деловањем које није било у складу са важећим прописима. Тако је Кан остао упамћен као „отац дерегулације” који је увео у употребу термин „отворено небо”.<sup>12</sup> Прихватајући политику Одбора САД су донеле Закон о дерегулацији ваздухопловства 1978. године, који је уследило након фактичке дерегулације авио-саобраћаја у Америци.<sup>13</sup> Овим Законом створено је тржиште са јаком конкуренцијом и органи власти више немају права да одлучују о комерцијалним питањима пословања авио-компанија које су у потпуности преузеле одговорност за опстанак и успех на тржишту.

С друге стране пак, САД никада нису ублажиле врло рестриктивне законске прописе на основу којих страна лица не могу имати власништво или контролу у америчким авио-компанијама изнад лимита од 25 посто. Под утицајем рада Одбора, америчке авио-компаније почеле су да прилагођавају своје пословне моделе према новим тржишним условима. Два пословна модела која су се показала најуспешнијима на домаћем тржишту су: пословање по моделу звездастог саобраћаја са чвориштем и по моделу пружања нискотарифних услуга. Пословање америчких авио-компанија све је више зависило од туриста који су могли да попуне капацитете и покрију трошкове пословања, што је довело до тежње да своје пословање прошире на међународна тржишта.<sup>14</sup> Како су америчке компаније настојале и успевале да са новим капацитетима уђу на међународно тржиште током

---

<sup>11</sup> Peter P. C. Haanappel, *The Law and Policy of Air Space and Outer Space, A Comparative Approach*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2003, pp. 109–122.

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> “Airline Deregulation Act”, S. 2493 (95<sup>th</sup>), 24 October 1978.

<sup>14</sup> Erwin von den Steinen, *National Interest and International Aviation*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2006, pp. 95.



седамдесетих година 20. века, почели су да јачају и притисци за и *против* либерализације авио-саобраћаја у Европи. Као исход ових притисака, Уједињено Краљевство је непосредно пре доношења Закона о дерегулацији једнострано раскинуло *Споразум Бермуда I* и издејствовало је потписивање *Споразума Бермуда II* 1977. године, са рестриктивнијим одредбама којима су, поред осталог, значајно била ограничена и права пете слободе. Због оваквог потеза Уједињеног Краљевства, америчка влада и авио-превозници су били суочени са препрекама за либерализацију међународног тржишта на основу билатералних уговора, али нису одустали од спровођења своје политике отвореног неба, те су наредне 1978. године потписале протоколе са Белгијом, Холандијом и Немачком о укидању одређених рестрикција. Ови рани либералнији билатерални споразуми сматрају се претечама споразума о отвореном небу које су САД почеле да преговарају током 1990-их.

### **3) ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА ВАЗДУШНОГ САОБРАЋАЈА У ЕУ**

За разлику од дерегулације ваздушног саобраћаја у САД која је извршена у кратком временском периоду, чак и пре доношења самог Закона о дерегулацији, европским земљама је било потребно много времена да се направи помак ка либерализацији ваздушног саобраћаја.<sup>15</sup> Прихватање заједничке политике превоза, као и *политике јединственог неба* Заједнице, било је отежано због сукоба интереса и различитих законских, економских и политичких тежњи различитих западноевропских држава, важности бројних билатералних уговора о међународном авио-превозу, као и због нејасноћа у вези са применљивошћу појединих чланова Римског уговора на авио-превоз. Због непостојања јасно дефинисаних одредби за авио-превоз, све до доношења пакета мера за либерализацију авио-саобраћаја, скоро пуне три деценије ваздухопловство је било изван главног тока европских интеграција.<sup>16</sup> Савет остаје неактиван по питању ваздушног превоза и политика авио-превоза ЕУ се није развијала све док ЕСП није донео више одлука које су постале темељ за законско регулисање ваздушног саобраћаја

---

<sup>15</sup> Деререгулација значи укидање свих ограничења која доминирају тржиштем ваздушног саобраћаја, чиме се омогућава слободан приступ међународном ваздушном саобраћају. Либерализација се дефинише као смањење ограничења наметнутих постојећим националним авио-компанијама. Видети: "Reports of Conferences", *AIR L*, 1987, vol 12, pp. 303, 306 (Fourth Lloyd's of London Press International Aviation Law Seminar, Algarve, Portugal, Oct. 11-16, 1987).

<sup>16</sup> Споразум о оснивању Европске заједнице како је допуњен каснијим споразумима, Рим 25. март 1957, чланови 85 и 86.

и док није усвојен Јединствени европски акт 1987. године.<sup>17, 18</sup> ЕУ је постепено развијала свеобухватни законодавни оквир почевши од 1988. године, кроз три пакета мера за либерализацију ваздушног саобраћаја. Циљ спровођења либерализације европског ваздухопловног тржишта био је да се остваре користи од јединственог европског економског простора и, истовремено, да се хармонизују законодавни оквири тако да се иста правила примењују у свим државама. Првим пакетом мера готово у целости су укинуте одредбе о „једном повлашћеном превознику“, већина ограничења капацитета су отклоњена, и државама чланицама је било онемогућено да блокирају предлоге за нижим тарифама превоза.<sup>19</sup> Други пакет мера отворио је руте између скоро свих аеродрома Заједнице и релаксирао ограничења у вези са услугама пете слободе и именовањем више авио-компанија за саобраћај на појединим рутама.<sup>20</sup> Трећим пакетом мера, који је ступио на снагу 1. јануара 1993. године, Европски савет довршио је процес стварања Јединственог европског ваздухопловног тржишта. Наиме, Уредбама Савета бр. 2407/92, 2408/92 и 2409/92 успешно су отклоњена сва комерцијална ограничења за пословање авио-превозника унутар ЕУ, што је довело до стварања Јединственог европског ваздухопловног тржишта, које је затим проширено путем споразума о Заједничком европском ваздухопловном подручју, док су национални авио-превозници држава чланица постали „авио-превозници Заједнице“.<sup>21</sup> ЕУ је убрзо постала

---

<sup>17</sup> Одлука Суда од 4. априла 1974, Комисија Европске заједнице против Републике Француске, случај 167–73, Извештаји Европског суда 1974-00359; Одлука Суда од 30. априла 1986. о обједињеном суђењу у поступцима 209 до 213/84.

<sup>18</sup> “Single European Act”, *Official Journal of the European Union* L, 169, 29.6.1987.

<sup>19</sup> “Council Regulation (EEC) No 3975/87 of 14 December 1987 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 374, 31.12.1987; “Council Regulation (EEC) No 3976/87 of 14 December 1987 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 374, 31.12.1987; “Council Decision of 14 December 1987 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States and on access for air carriers to scheduled air-service routes between Member States 87/602/EEC, *Official Journal of the European Union* L, 374, 31.12.1987.

<sup>20</sup> “Council Regulation (EEC) No 2342/90 of 24 July 1990 on fares for scheduled air services”, *Official Journal of the European Union* L, 217, 11.8.1990; “Council Regulation (EEC) No 2344/90 of 24 July 1990 amending Regulation (EEC) No 3976/87 on the application of article 85 (3) of the treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 217, 11.8.1990.

<sup>21</sup> “Council Regulation (EEC) No 2407/92 of 23 July 1992 on licensing of air carriers”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992; “Council Regulation (EEC) No 2408/92 of

поштовани креатор политике у области ваздушног превоза. С обзиром на опсежан законодавни оквир ЕУ који укључује бројне уредбе и директиве које су на снази од 1988. године, авио-компаније држава које нису чланице ЕУ све више су под утицајем правне тековине ЕУ у области ваздухопловства.<sup>22</sup> Развој законодавног оквира ЕУ настављен је после 1997. године, са фокусом на нове области као што су заштита путника и животне средине, осигурање и безбедност и сигурност обављања авио-саобраћаја.

#### **4) СПОРАЗУМИ О ОТВОРОНОМ НЕБУ**

Политика отвореног неба је међународна политика која има за циљ да либерализује ваздухопловну индустрију, пре свега, комерцијални ваздушни саобраћај. Политика је иницирана од стране САД 1979. године, усвајањем Закона о конкуренцији у међународном авио-превозу, којим је било предвиђено да Министарство саобраћаја САД (*US Department of Transportation – DOT*), промовише конкуренцију на међународним тржиштима.<sup>23</sup> Ова политика је омогућила вођење преговора о билатералним споразумима за релаксацију прописа о међународном авио-превозу између САД и других земаља. Придржавајући се политике Министарства саобраћаја, САД су потписале први Споразум о отвореном небу са Холандијом у октобру 1992. године, омогућавајући превозницима уговорних страна отворен улазак на њихова тржишта, неограничене капацитете и фреквенције на свим рутама и највећи могући степен слободе за одређивање цене превоза. Недуго након потписивања споразума са Холандијом, потписано је више споразума о отвореном небу са другим европским земљама.<sup>24</sup> Премда је ова политика поспешила конкуренцију на трансатлантским рутама, није постигнута

---

23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992; “Council Regulation (EEC) No 2409/92 of 23 July 1992 on fares and rates for air service”, *Official Journal of the European Union* L 240, 24.8.1992; “Council Regulation (EEC) No 2410/92 of 23 July 1992 amending Regulation (EEC) No 3975/87 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992; “Council Regulation (EEC) No 2411/92 of 23 July 1992 amending Regulation (EEC) No 3976/87 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992.

<sup>22</sup> Richard Smithies, Regulatory Convergence – Extending the Reach of EU Aviation Law, *Journal of Air Law and Commerce*, 2007, vol. 72, p. 3.

<sup>23</sup> “International Air Transportation Competition Act”, 96th Congress (1979–1980).

<sup>24</sup> Benoit M. J. Swinnen, “Opportunity for Trans-Atlantic Civil Aviation: From Open Skies to Open Markets”, *Journal of Air Law and Commerce*, 1997, vol. 63, p. 269.

очекивана дерегулација међународног тржишта. Уследиле су озбиљне критике од стране институција ЕУ. Споразуми о отвореном небу ограничили су пословање европских превозника на више начина. Кључни разлози због којих споразуми о отвореном небу нису довели до обостране користи произилазе из ваздухопловног законодавства САД, у складу са којим страни субјекти не могу поседовати нити контролисати више од 25% америчког превозника (власништво и контрола), нити могу да оснују нову компанију унутар САД (право на оснивање). Такође, страни превозник не може да пружа домаће услуге унутар САД (каботажа), нити може да изнајми авион са посадом америчкој компанији.<sup>25</sup> Штавише, фрагментација европског тржишта била је предност за америчке превознике. Док су европски превозници могли да лете до дестинација у САД из својих земаља, амерички превозници су могли да лете из било које европске земље „отвореног неба“ до било које тачке у САД, као и на дестинацијама од једне европске земље „отвореног неба“ до друге европске земље „отвореног неба“. Споразуми о „отвореном небу“ су америчкој страни омогућиле саобраћај на дестинацијама унутар ЕУ, што јесте облик каботаже. С друге стране, САД као јединствено и географски велико тржиште нису омогућиле европским превозницима да на основу права пете слободе створе „звездасти модел“ авио-саобраћаја.

Неравноправан положај уговорних страна подстакао је ЕУ да промени приступ отварању неба изнад северног Атлантика. Наиме, Комисија је заузела чврст став да је неприхватљиво да државе чланице граде своје односе са трећим земљама потписивањем билатералних уговора о авио-превозу, будући да је у њеној искључивој надлежности да гради званичне комерцијалне односе са трећим земљама на нивоу Заједнице.<sup>26</sup> Зато, Комисија је споразуме о отвореном небу прогласила некомпатибилним са прописима о конкуренцији, и 1998. године покренула више судских спорова.<sup>27</sup> ЕСП је донео одлуке 5. новембра 2002. године о случајевима „отвореног неба“, пресудивши да су осам држава чланица направиле прекршаје не само у смислу преузимања надлежности које су у домену Комисије, већ и у смислу права на оснивање предвиђених Уговором о ЕЗ.<sup>28</sup> Као последица ове одлуке, билатерални уговори

---

<sup>25</sup> Cornelia Woll, *Transatlantic Relations as a Catalyst to European Integration, the Activism of the European Commission in the Case of International Aviation*, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) Research Fellowship Program, 2003, pp. 8–9.

<sup>26</sup> Angela Cheng-Ju Lu, *International Airline Alliances: EC Competition Law/US Antitrust Law and International Air Transport*, Kluwer Law International, 2003, p. 39.

<sup>27</sup> European Commission, Press Release, *Open sky agreements: Commission welcomes European Court of Justice ruling*, IP/02/1609, 5.11.2002. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_02\\_1609](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_02_1609), 2.12.2002.

<sup>28</sup> Judgments in Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 and C-476/98; Judgment of the Court of 5 November 2002. Commission of the

о „отвореном небу” између 27 држава чланица и САД су поништени и замењени једним Споразумом о ваздушном превозу између САД, држава чланица и Европске заједнице у априлу 2007. године. Поред тога, на основу поменутих одлука ЕСП, ЕУ је развила своју спољну ваздухопловну политику за приступ ЗЕВП.<sup>29</sup>

## 5) СПОЉНА ВАЗДУХОПЛОВНА ПОЛИТИКА ЕУ

Комисија је била веома упорна у настојањима да добије мандат од Савета за активно учествовање у активностима међународних организација, као и да у име држава чланица ЕУ преговара билатералне уговоре са трећим државама. На пример, у мају 1995. године, Комисија је тражила од Савета свеобухватни мандат да у име Заједнице преговара са САД обезбеђивање једнаких могућности за све авио-превознике Заједнице, као и боље услове у смислу приступа домаћем тржишту САД, али 18. јуна наредне године Комисија је добила ограничени мандат који није укључивао преговоре у вези са приступом тржишту, тј. правима на саобраћај, капацитетима, именованима превозника за одређене руте, и одређивањем цена.<sup>30</sup> Удружење европских авио-превозника (*Association of European Airlines – АЕА*) такође је настојало да пронађе решење за поспешивање ваздушног превоза на нивоу Заједнице. Тако је наведено удружење изнело свој предлог за стварање заједничког ваздухопловног подручја (ЗВП) између САД и Европе, које би се простирало и изван граница „отвореног неба”. Након почетних разматрања, америчкој страни је 1999. предложен план за стварање такозваног *Трансатлантског заједничког ваздухопловног подручја – ТЗВП (Transatlantic Common Aviation Area – ТСАА)*. Међутим, за америчку страну уговори о „отвореном небу” представљали су законодавно средство које доноси много више користи од дерегулисаним међународног авио-саобраћаја, те прихватање „позива за придруживање Европском ваздухопловном подручју” није било у интересу САД. Залажући се

---

European Communities v. Kingdom of Belgium. Failure by a Member State to fulfil its obligations – Conclusion and application by a Member State of a bilateral ‘open skies’ agreement with the United States of America – Secondary legislation governing the internal air transport market (Regulations (EEC) Nos 2299/89, 2407/92, 2408/92, 2409/92 and 95/93) – External competence of the Community – Article 52 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 43 EC) – Article 5 of the EC Treaty (now Article 10 EC), Case C-471/98. *European Court Reports*, 2002, I-0968.

<sup>29</sup> Francesco Gaspari, *The EU Air Transport Liberalization and Re-regulation*, Studio Legale Pierallini & Associati, Rome, Italy, 2011, p. 20.

<sup>30</sup> Eur-Lex, Document 61998CC0466. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61998CC0466>, 12.12.2021.

за концепт ТЗВП, Комисија и Удружење европских авио-превозника износили су тврдње да америчка политика „отвореног неба“ није омогућила иста правила игре за све учеснике на тржишту. Комисија је такође тврдила да су стари билатерални уговори, а пре свега клаузула о националности, били у нескладу са концептом превозника Заједнице заснованим на трећем пакету мера либерализације који је Савет министара усвојио. Ослањајући се на тзв. пресуду ЕСП о „отвореном небу“, од 5. новембра 2002. године, Комисија је издала два Саопштења. У првом је захтевала да државе чланице осигурају усаглашавање својих уговора са законодавним оквиром Заједнице, и да не предузимају никакве међународне послове у домену ваздухопловства пре него што разјасне своју надлежност у складу са законима Заједнице.<sup>31</sup> У другом је образложила на који начин намерава да води спољне односе у домену ваздухопловства.<sup>32</sup> У временском периоду између објављивања ова два Саопштења, Братл група завршила је свој извештај о отвореном ваздухопловном подручју између ЕУ и САД, којим је термин ТЗВП променила у Отворено ваздухопловно подручје (ОВП).<sup>33</sup> Након другог Саопштења, Савет министара је одобрио два мандата Комисије 5. јуна 2003. године, да може да води преговоре у вези са ваздухопловством изван Заједнице. Тежња је била да се постигну два основна циља: да се започну преговори са САД о ОВП и да се започну преговори са трећим земљама о замени клаузула о националности (*хоризонтални мандат*). Одмах по добијању првог мандата (*вертикални мандат*), Комисија је започела преговоре са делегацијом САД. Након преговора вођених у периоду од октобра 2003. до марта 2007. године, потписан је Споразум о ваздушном превозу између САД, држава чланица и Европске заједнице 30. априла 2007. године, који је заменио постојеће билатералне споразуме између 27 држава чланица и САД.<sup>34</sup> Овим Споразумом признато је Заједничко европско ваздухопловно подручје, а превозници европских земаља потписница Споразума добили су назив авио-превозници Заједнице.<sup>35</sup> У складу са другим мандатом (*хоризонтални мандат*), Савет ЕУ је овластио Комисију да симултано ради и на ревидирању билатералних уговора са државама које

---

<sup>31</sup> “Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy”, COM(2002)0649 final, 19.11.2002.

<sup>32</sup> “Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport”, COM/2003/0094.

<sup>33</sup> Brattle Group – Фирма за пружање консултантских услуга широм света, која ради на веома значајним државним пројектима. Има више пословница у различитим градовима Европе, Америке и Азије, и значајан број запослених.

<sup>34</sup> “Protocol to amend the Air Transport Agreement between the United States of America and the European Community and its Member States”, signed on 25 and 30 April 2007.

<sup>35</sup> U.S.-EU Air Transport Agreement of April 30, 2007, Articles 3, 10, 13, 18.

нису чланице ЕУ (изузев САД). Исход је била Уредба 847/2004 на основу које је било омогућено државама чланицама да воде преговоре са трећим земљама, да предвиде нове уговоре о авио-услугама или да модификују постојеће, њихове анексе или било који друге односне билатералне или мултилатералне аранжмане који спадају у надлежност ЕУ.<sup>36</sup> Потом је дефинисана и спољна ваздухопловна политика ЕУ изложена у Плану развоја од 2005. године који се базирао на следећим основама: (1) Довођење постојећих билатералних уговора о авио-услугама између држава чланица ЕУ и трећих земаља у складу са законом ЕУ – хоризонтални уговори; (2) Стварање Заједничког ваздухопловног подручја са суседним земљама ЕУ и, (3) Закључивање уговора о ваздушном саобраћају са кључним стратешким партнерима широм света.<sup>37</sup>

## **6) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СПОРАЗУМА О ЗЕВП ОД СТРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Либерализација ваздухопловног тржишта ЕУ догодила се у последњој деценији 20. века, у тренутку када се Србија суочавала са наметнутим политичким и економским санкцијама, и када је национални авио-превозник био искључен из међународних организација и институција.<sup>38</sup> Као последица таквих неповољних околности, српски авио-превозник улази у 21. век суочен са дуговима, судским споровима, мањком сталног и обртног капитала и сумњама у опстанак пословања.<sup>39</sup> Поред повећане конкуренције на новом либерализованом тржишту, на тржишту бивше Југославије ушле су нове авио-компаније основане од стране бивших југословенских република.<sup>40</sup> У таквим околностима, Србија је као једину могућност за побољшање своје економске и

<sup>36</sup> "Regulation (EC) No 847/2004 of the European Parliament and of the Council Of 29 April 2004 on the Negotiation And Implementation Of Air Service Agreements Between Member States And Third Countries", *Official Journal of the European Union* L, 157, 30.4.2004.

<sup>37</sup> European Union, *External Aviation Policy*. Интернет: [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/external\\_aviation\\_policy\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy_en), 20.2. 2022.

<sup>38</sup> Светски развој ЈАТ-а заустављен је усвајањем Резолуције бр. 757 Савета безбедности УН, 30.5.1992. године, када су уведене потпуне медијске и економске санкције Југославији. Савет безбедности УН је усвојио Резолуцију 943 којом су санкције делимично суспендоване. Међутим, може се сматрати са су санкције биле применљиве за пословање ЈАТ-а до 1.03.1997, када је компанији поново примљена у Клириншку кућу, без које су финансијске трансакције између авио-компанија биле практично немогуће.

<sup>39</sup> BDO, "Jat Airways" Belgrade a Joint Stock Company for Air Traffic. *Financial Statements as of and For the Year Ended, Independent Auditor's Report*, 31 December 2008, p. 6.

<sup>40</sup> *Croata airlines* основана је 20.8.1989. године, *Montenegro airlines* 25.10.1994. године, *Makedonski avio-transport (MAT)* 1994–2009. године, *Air Srpska* 1998–2003. године, *Air Bosna/B&H airlines* 1994–2015. године; *Albanian airlines* 1991–2011. године.

политичке позиције видела у кандидатури за чланство у ЕУ, а потписивање Споразума о ЗЕВП уследило је као саставни део свеукупних напора Србије за придруживањем ЕУ.<sup>41</sup> На предлог Комисије, прво је потписан тзв. Хоризонтални споразум 2005. године између Србије и Црне Горе и Европске заједнице, а убрзо након тога Србија је потписала Споразум о ЗЕВП 29. јуна 2006.<sup>42</sup> Споразум је првобитно потписало 11 држава (придружене стране), при чему се њихова економска и политичка ситуација значајно разликовала, док су односи између држава потписница и ЕУ били и још увек су веома различити. Тако, Исланд и Норвешка су стране ЕЕП, Бугарска, Румунија и Хрватска су постале у међувремену пуноправне чланице ЕУ, преосталих шест држава, међу којима је и Србија, још увек су у поступку приступања ЕУ, уз различит степен испуњености захтева које пред њих поставља приступни процес. Споразум предвиђа два транзициона периода током којих је свака придружена страна у обавези да усвоји у свој законодавни оквир релевантне ваздухопловне прописе ЕУ. Први транзициони период траје од ступања на снагу Споразума до имплементације тачно предвиђених елемената, као што су пуноправно чланство Заједничких ваздухопловних власти и спровођење предвиђених законских прописа који се односе на ваздухопловну сигурност, ратификација Монреалске конвенције, примена Документа 30 ЕСАС и спровођење предвиђених законских прописа који се односе на ваздухопловну безбедност; остваривање напретка у имплементацији предвиђених правила о државној помоћи и конкуренцији итд. У првој фази, трећа и четврта слобода су у потпуности либерализоване. Ово у пракси значи да током првог транзиционог периода српски авио-превозник може да пружа авио-услуге на рутама између Београда и других градова ЕУ. Међутим, нема право да преузима путнике у

---

<sup>41</sup> European Union, *Serbia and EU*. Интернет: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu_en), 18.2.2022.

<sup>42</sup> "Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision on the signature and provisional application of the Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services", Brussels, 29.7.2005. COM (2005) 353 final; Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services. Интернет: <https://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=2441,20.2.2022>; "Decision of the Council and of the Representatives of the member states of the European Union meeting within the Council of 9 June 2006 on the signature and provisional application of the Multilateral Agreement between the European Community and its member states, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (ECAA)". Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2006\\_285\\_R\\_0001\\_01,20.12.2020](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2006_285_R_0001_01,20.12.2020).



било ком граду ЕУ и превози их до било које друге дестинације у ЕУ, будући да су то права пете слободе гарантована за другу фазу. Други транзициони период почиње након испуњења свих наведених услова који су предвиђени за прву фазу. Друга фаза подразумева либерализацију пете слободе између партнера ЗЕВП, што би омогућило партнерима да преузимају путнике на аеродромима слетања у другој земљи и да их превозе до треће земље. У пракси, српски авио-превозник би могао да опслужује нпр. руту Београд–Дизелдорф–Стокхолм. С друге стране, превозници Заједнице ће по принципу реципроцитета моћи да опслужују руте из било које земље ЕУ, или земље придружене стране, до нпр. Тивта преко Београда, што би свакако имало за последицу смањење профита српске националне авио-компаније у регионалном саобраћају. По завршетку другог транзиционог периода, како превозници ЕУ тако и придружене стране ЗЕВП имали би пуни приступ тржишту, укључујући и каботажу и права на оснивање. Међутим, никакви експлицитни датуми за завршетак фаза нису предвиђени.<sup>43</sup> Штавише, у складу са одредбама Споразума о ЗЕВП, напредак ка новој фази либерализације није аутоматски, већ Заједнички комитет у сарадњи са Европском Комисијом треба да одлучи да ли су захтеви испуњени на задовољавајући начин или нису. Тако, било која од земаља чланица ЕУ може да се успротиви придруживању потписнице Споразума или да одложи напредовање. Споразум се састоји од мултилатералног дела (Главног споразума и Анекса од I до IV), и Анекса V који садржи протоколе који представљају билатералне споразуме између Заједнице и сваке придружене стране. Према члану 1 Главног споразума, циљ је да се створи јединствено ваздухопловно тржиште са земљама Западног Балкана, које ће се заснивати на слободном приступу тржишту, слободи оснивања пословних јединица, једнаким условима конкуренције и заједничким правилима у области сигурности, безбедности, управљања ваздушним саобраћајем, социјалних питања и заштите животне средине. Међутим, Споразум такође предвиђа да се право оснивања (слобода да се оснује и управља пословним јединицама, укључујући агенције, филијале и подружнице), неће примењивати за стране које се придружују све до краја другог транзиционог периода будући да је пуна имплементација Уредбе 1008/2008 о лиценцирању авио-превозника суспендована до краја другог транзиционог периода.<sup>44</sup> Право на оснивање, како је предвиђено у Споразуму о ЗЕВП, имају све авио-компаније лиценциране у било којој држави ЗЕВП као део јединствене јурисдикције ЕУ о авио-услугама. Авио-компаније лиценциране за обављање саобраћаја унутар ЗЕВП имају

<sup>43</sup> Office for South East Europe, European Commission – World Bank, *The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport*, 2007, February 4.

<sup>44</sup> “The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)”. Article 26 (internal market), Articles 49 to 55 (establishment) and Articles 56 to 62 (services).

право да оснивају нове авио- компаније у било којој другој држави чланици ЗЕВП, да оснивају и управљају подружницама у другој држави чланици ЗЕВП, и да купују постојеће авио-компаније у другим државама чланицама ЗЕВП. Поред тога, могу да пружају авио-услуге унутар друге државе ЗЕВП или унутар целокупног подручја ЕУ или ЗЕВП из те државе – и између било које друге државе ЕУ или ЗЕВП до треће државе уколико ЕУ или појединачна чланица ЗЕВП могу да преговарају такву врсту приступа трећој земљи. Од потписивања Споразума о ЗЕВП до данас, Србија је извршила значајне измене свог законодавног оквира у циљу усклађивања са правном тековином ЕУ у домену ваздухопловства и изједначавања различитих аспеката обављања ваздушног саобраћаја са законима ЕУ, међународним стандардима и праксама ИКАО. Србија је прво донела нови Закон о ваздушном саобраћају који садржи основне принципе предвиђене уредбама и директивама ЕУ и основе за доношење подзаконских аката којима се у потпуности преузимају уредбе ЕУ и примењују директиве ЕУ.<sup>45</sup> У складу са чланом 265 Закона, ДЦВ доноси прописе из области ваздухопловства који су садржани у Анексу I Споразума о ЗЕВП, надлежан је за примену европске регулативе у области економике саобраћаја, ваздухопловне сигурности, безбедности, управљања ваздушним саобраћајем, као и у другим областима које су директно повезане са ваздушним саобраћајем, при чему је преузео улогу правног лидера за координацију и унапређење примене Споразума у целини.<sup>46</sup> Сходно томе, ДЦВ је донео значајан број правилника имплементирајући кључне европске прописе и уједначавајући различите аспекте обављања ваздушног саобраћаја изнад територије Србије са европским праксама и регулативама. Упркос свим напорима, Србија је још увек у првој фази придруживања ЗЕВП. При томе, прва фаза Споразума о ЗЕВП не пружа ништа више од слободе обављања ваздушног саобраћаја на основу билатералних споразума. Право на коришћење пете слободе у обављању саобраћаја могло би да се додели српској авио-компанији не само кад Србија испуни све услове предвиђене Споразумом о ЗЕВП већ и када Заједнички комитет потврди да су сви услови прве фазе испуњени на задовољавајући начин. Даља либерализација ваздушног саобраћаја у Србији значила би омогућавање права каботаже и права оснивања под условом да се и то потврди на вишој инстанци. Више слободе у пружању услуга авио-превоза може да делује као потенцијална корист коју би Србија као придружена страна ЗЕВП могла да оствари. Међутим, права на оснивање, власништво и контролу од кључног су значаја за опстанак националних авио-превозника на либерализованом ваздухопловном тржишту. Такође, стварање чворишта у

---

<sup>45</sup> "Air Transport Law of the Republic of Serbia", *Official Gazette of the Republic of Serbia*, 73/10 of 12 October 2010. The Law has been revised for several times up to 2015.

<sup>46</sup> Ministry of European Integration, *The National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire, Third Revision*, 2018, p. 668.

малој земљи показало се знатно профитабилнијим од права на обављање авио-саобраћаја до било које тачке на много већој јединственој територији која и сама има развијену ваздухопловну индустрију.

## **7) ИЗВОРИ**

Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services. Интернет: <https://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=2441>, 20.2.2022.

“Air Transport Law of the Republic of Serbia”, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, 73/10 of 12 October 2010.

BDO, “Jat Airways” Belgrade a Joint Stock Company for Air Traffic. *Financial Statements as of and For the Year Ended, Independent Auditor’s Report*, 31 December 2008, p. 6.

Benoit, Swinnen M. J., Opportunity for Trans-Atlantic Civil Aviation: From Open Skies to Open Markets, 63 *Journal of Air Law and Commerce*, 1997, vol. 249, p. 269.

Button, Kenneth, The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks, *J. Air Transp Manag*, 2009.

“Case C-466/98 Commission v. United Kingdom” [2002], *O.J.* (C323/1); “Case 467/98 Commission v. Kingdom of Denmark” [2002], *O.J.* (C323/2); “Case 468/98 Commission v. Kingdom of Sweden” [2002], *O.J.* (C323/3); “Case C-469/98 Commission v. Republic of Finland” [2002], *O.J.* (C323/4); “Case C-470/98 Commission v. Hellenic Republic” [2002], *O.J.* (C259/3); “Case C-471/98 Commission v. Kingdom of Belgium” [2002] *O.J.* (C323/5); “Case C-472/98 Commission v. Grand Duchy of Luxembourg” [2002], *O.J.* (C323/6); “Case C475/98 Commission v. Republic of Austria” [2002], *O.J.* (C323/7); “Case C-476/98 Commission v. Federal Republic of Germany” [2002], *O.J.* (C323/8).

Cheng-Ju Lu, Angela International Airline Alliances: EC Competition Law/US Antitrust Law and International Air Transport, Kluwer Law International, 2003.

Cline, Hannah E., Hijacking Open Skies: The Line Between Tough Competition and Unfair Advantage in the International Aviation Market, 81 *J. Air L. & Com.*, 2016, vol. 81.

Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision on the signature and provisional application of the Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services, Brussels, 29.07.2005. COM (2005) 353 final

- Commission staff working document – Preparation of the 36th ICAO Assembly – Community Information Paper “The European Union’s engagement with the world aviation community”, SEC/2007/1025.
- “Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision on the signature and provisional application of the Agreement between the European Community and Serbia and Montenegro on certain aspects of air services”, Brussels, 29.7.2005. COM (2005) 353 final.
- “Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport”, COM/2003/0094.
- “Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy”, COM(2002)0649 final, 19.11.2002.
- “Convention on International Civil Aviation”, signed at Chicago on 7 December 1944, UN Treaty Series, 1994, vol. 15.
- “Council Decision of 14 December 1987 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States and on access for air carriers to scheduled air-service routes between Member States 87/602/EEC, *Official Journal of the European Union* L, 374, 31.12.1987.
- “Council Regulation (EEC) No 2342/90 of 24 July 1990 on fares for scheduled air services”, *Official Journal of the European Union* L, 217, 11.8.1990.
- “Council Regulation (EEC) No 2344/90 of 24 July 1990 amending Regulation (EEC) No 3976/87 on the application of article 85 (3) of the treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 217, 11.8.1990.
- “Council Regulation (EEC) No 2407/92 of 23 July 1992 on licensing of air carriers”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992.
- “Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992; “Council Regulation (EEC) No 2409/92 of 23 July 1992 on fares and rates for air service”, *Official Journal of the European Union* L 240, 24.8.1992.
- “Council Regulation (EEC) No 2410/92 of 23 July 1992 amending Regulation (EEC) No 3975/87 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992.
- “Council Regulation (EEC) No 2411/92 of 23 July 1992 amending Regulation (EEC) No 3976/87 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union* L, 240, 24.8.1992.

- “Council Regulation (EEC) No 3975/87 of 14 December 1987 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union L*, 374, 31.12.1987.
- “Council Regulation (EEC) No 3976/87 of 14 December 1987 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector”, *Official Journal of the European Union L*, 374, 31.12.1987.
- “Decision of the Council and of the Representatives of the member states of the European Union meeting within the Council of 9 June 2006 on the signature and provisional application of the Multilateral Agreement between the European Community and its member states, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the Establishment of a European Common Aviation Area (ECAA)”. Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2006\\_285\\_R\\_0001\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2006_285_R_0001_01), 20.12.2020.
- “European Common Aviation Area”, *Official Journal of the European Union L*, 285, 16.10.2006.
- Erwin, von den Steinen, *National Interest and International Aviation*, Kluwer Law International B.V, 2006.
- Eur-Lex, Document 61998CC0466. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61998CC0466>, 12.12.2021.
- European Union, *External Aviation Policy*. Интернет: [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/external\\_aviation\\_policy\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy_en), 20.2.2022.
- European Union, *Serbia and EU*. Интернет: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27547/serbia-and-eu_en), 18.2.2022.
- European Commission, *Press Release, Open sky agreements: Commission welcomes European Court of Justice ruling*. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_02\\_1609](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_02_1609), 2.12.2002.
- Gaspari, Francesco, *The EU Air Transport Liberalization and Re-regulation*, Studio Legale Pierallini & Associati, Rome, Italy, 2011.
- Haanappel, Peter P. C., *The Law and Policy of Air Space and Outer Space, A Comparative Approach*, Kluwer Law International, 2003.
- Hunnicut, Charles A., U.S.–EU Second Stage Air Transport Agreement: Toward an Open Aviation Area, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2011, vol. 39, p. 663.

- “International Air Transportation Competition Act”, 96th Congress (1979–1980).  
Judgments in Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 and C-476/98.
- Ministry of European Integration, *The National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire, Third Revision*, 2018.
- “Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (ECAA).
- Office for South East Europe, European Commission – World Bank. *The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport*, 2007, February 4.
- “Protocol to amend the Air Transport Agreement between the United States of America and the European Community and its Member States”, signed on 25 and 30 April 2007.
- “Regulation (EC) No 847/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Negotiation And Implementation Of Air Service Agreements Between Member States And Third Countries”, *Official Journal of the European Union* L, 157, 30.4.2004.
- ПТС, Вести, Споразум о отвореном небу од пролећа, 9.2.2009; Никола Лунић, *Отворено или затворено*, Council for Strategic Policy. Интернет: <https://cfsp.rs/2020/06/23/otvoreno-ili-zatvoreno-nebo/>, 20.2.2022.
- “Single European Act”, *Official Journal of the European Union* L, 169, 29.6.1987.
- Warden, Jacob A., “Open Skies at a crossroads: How the United States and European Union Should Use the ECJ Transport Cases to Reconstruct the Transatlantic Aviation Regime”, *Nw. J. Int’l L. & Bus.*, 2003/2004, vol. 24, p. 227.
- Waldo, Richard Kermit, “Sequels to the Chicago Aviation Conference”, *Law and Contemporary Problems*, 1946, vol. 11, Richard Smithies, Regulatory Convergence – Extending the Reach of EU Aviation Law, *Journal of Air Law and Commerce*, 2007, vol. 72, p. 3.
- Woll, Cornelia, *Transatlantic Relations as a Catalyst to European Integration, the Activism of the European Commission in the Case of International Aviation*, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) Research Fellowship Program, 2003.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Премда је Чикашком конвенцијом потврђен потпуни и искључиви суверенитет над ваздушним простором изнад територија држава, дилеме око питања колико би цивилно ваздухопловство требало да буде рестриктивно или либерално регулисано трају још од Чикашке конференције. Након дерегулације и либерализације ваздушног саобраћаја, ваздухопловно законодавство различитих држава значајно је промењено, док се концепт суверенитета посматра из другачије перспективе. Све више држава прихвата политику отвореног неба, а бројни споразуми о отвореном небу потписани су не само у циљу омогућавања веће слободе обављања ваздушног саобраћаја већ и у циљу остваривања значајних политичких и економских утицаја на глобалном тржишту. Због одредби Закона о ваздушном саобраћају САД, које регулишу права власништва и контроле над авио- компанијама, испоставило се да је политика „отвореног неба” била од користи само америчким авио-превозницима све до успостављања јединственог европског ваздухопловног подручја. Док је америчким компанијама на основу Споразума о „отвореном небу” било дозвољено да успоставе чворишта у било којој од држава чланица ЕУ, национални превозници држава чланица нису имали иста права управо због Закона САД који штите националне интересе. Оснивање јединственог европског тржишта за авио-саобраћај током 1990-их довело је до стварања великог подручја за пружања услуге каботаже, у коме сви превозници држава чланица ЕУ уживају иста права на оснивање. Прелаз од државног власништва и контроле на права власништва и контроле на нивоу Уније олакшало је консолидацију унутар ЕУ, и тиме довело до интензивног развоја пословања превозника Заједнице. С друге стране, дошло је до измена традиционалних клаузула о националности авио-превозника у билатералним односима држава чланица ЕУ са трећим земљама. Стварањем јединственог европског ваздухопловног подручја и успостављањем јединствене политике ЕУ за односе држава чланица са трећим земљама у домену цивилног ваздухопловства, довело је до великих промена на ваздухопловном тржишту Западног Балкана. Наиме, бројне ваздухопловне компаније из ЕУ ушле су на тржиште Западног Балкана. Споразуми о отвореном небу су билатерални уговори који се потписују у циљу обезбеђивања више права на пружање услуга авио-превоза путника и робе од права која се гарантују традиционалним билатералним уговорима. На пример, типичани споразуми о отвореном небу које потписују САД предвиђају права на обављање летова у једном или оба смера, комбинацију различитих бројева летова са једним ваздухопловом, услуге изнад, између и преко дестинација, и дестинација на територијама уговорних страна у било којој комбинацији и у било ком редоследу, стајалишта на било којој тачки, обављање транзитног саобраћаја кроз територију друге стране итд. Овакви споразуми о „отвореном небу” не захтевају сложене и дуготрајне процесе нити инкорпорацију правних тековина ЕУ у национално законодавство трећих земаља, без обзира на чињеницу да ли је напредовање

за приступање односне треће стране у ЕУ направљено или није. Споразум о ЗЕВП, с друге стране пак, представља мултилатерални уговорни инструмент израђен за земље које су кандидати за чланство у ЕУ. Он поставља услове који би требало да се испуне приликом приступања ЕУ. Док споразуми о „отвореном небу“ не предвиђају транзиционе периоде, ни фазе, Споразум о ЗЕВП се реализује кроз више фаза без јасних рокова за завршетак тих фаза и без било каквих гаранција да ће страна која се придружује досегнути дуго очекивано „европско небо“. На основу претходно представљених чињеница може се закључити да *Споразум о ЗЕВП* не би требало поистовећивати са *Споразумом о отвореном небу*. Нарочито не ако су у питању јавна гласила и медији органа Владе Републике Србије. У супротном, може се доћи до закључка да би погрешна терминологија и поистовећивање ова два правна акта довела до погрешне примене међународног ваздухопловног права, што би било штетно по нашу земљу. Стога ауторка апелује на извршне власти и стручна тела (ДЦВ) да наведеној теми посвете дужну пажњу. С друге стране, поставља се оправдано питање какве користи уопште може имати Србија, њени грађани и дијаспора, али и национална авио-компанија од приступања ЗЕВП? У том погледу могло би се с правом закључити да би са приступањем и применом одредаба ЗЕВП била постигнута компаративна предност само за превознике ЕУ који су у



немерљиво бољем финансијском, инфраструктурном и организационом статусу од домаћег авио-превозника.

### **DOES SERBIA HAVE AN AGREEMENT ON OPEN SKIES?**

*Summary:* In the subject paper, the author deals with the analysis of the so-called Agreement on Open Skies. It follows from the study that in everyday practice this Agreement is identified with the Agreement on the Common European Aviation Area, which according to the author's understanding is not correct. Of particular concern is the fact that the same mistake is made in the official announcements of state bodies of the Republic of Serbia. In the explanation of this case, the author pays attention to the research of the current changes taking place in the civil aviation market in the world. At the same time, it tries to shed light on the new challenges and risks faced by national air carriers in the Western Balkan countries due to the implementation of the policy of joining the Common European Aviation Area. In a methodologically accessible way, the author considers the possibility of national air carriers to achieve certain benefits in the mentioned circumstances, and on the European aviation market. The paper emphasizes that national air carriers from the countries of the Western Balkans can get full access to this market only after completing the transition, that is, compliance with the prescribed procedures and standards of the European Union (EU). Although this phase of harmonization may be successfully completed, there is always a risk that some of the member states will not grant permission to national air carriers to use the said rights. On the other hand, air carriers from the EU have the right to "open skies" over the Western Balkans for the positioning of their companies.

*Keywords:* Agreement on Open Skies, Agreement on the Common European Aviation Area, Western Balkans, EU Law, air traffic.

УДК: 005.334:334.72(497)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 233–253

Изворни научни рад

Рад примљен 19. 8. 2022. године

Рад одобрен 27. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.14](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.14)

## КОРПОРАТИВНИ БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАѢМЕНТ И УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

*Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ,  
Јанко ТОДОРОВ, Митар ЛУТОВАЦ<sup>1</sup>*

*Апстракт:* У Европској унији (ЕУ) одавно тече расправа о потреби успостављања система управљања кризама. У оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) предвиђени су механизми за управљање кризама, захваљујући којима ЕУ поседује капацитете да се супротстави безбедносним ризицима и претњама. То је видљиво кроз безбедносни менаѢмент цивилних и војних мисија и операција ЕУ у свету. С друге стране, постоји и тзв. корпоративни аспекти безбедности где се менаѢрска функција остварује на микроплану у европским привредним друштвима и другим корпоративним организацијама. Предметни рад управо је посвећен анализи корпоративне безбедности и корпоративном безбедносном менаѢменту. У постмодерном периоду постоји тренд раста различитих безбедносних претњи и изазова који попримају малигне формате са непредвидивим последицама. У комбинацији са традиционалним претњама нови облици прете да озбиљно угрозе интересе корпоративних организација. Стога је било потребно установити систем корпоративне безбедности и безбедносног менаѢмента како би се потенцијалне опасности спречиле. Корпоративни безбедносни менаѢмент обухвата и проблематику управљања кризама, чији су узрочници

<sup>1</sup> Средња школа „Никола Тесла“ Нови Пазар; Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност Ниш; Факултет за менаѢмент Сремски Карловци. Emails: [duljevicbirsena@gmail.com](mailto:duljevicbirsena@gmail.com); [janko.todorov@gmail.com](mailto:janko.todorov@gmail.com); [gsmmitar@gmail.com](mailto:gsmmitar@gmail.com).

поред човека често и природне појаве. На подручју Западног Балкана, које је иначе политички и економски турсно, примена корпоративног безбедносног менаџмента и кризног управљања има посебну важност јер се њима отклањају потенцијални безбедносни ризици за нормално одвијање пословних активности корпорација.

*Кључне речи:* Корпоративни безбедносни менаџмент, управљање кризама, корпорације, предузећа, компаније, Западни Балкан

## **1) УВОД**

Геополитички, војни и економски односи у савременом свету у знаку су сукоба интереса који дефинишу геополитику, а самим тиме и безбедносно слику света. Борба интереса данас се води софистицираним економским и војним средствима, а свако проучавање глобалних односа мора проучавати међународне субјекте и њихове односе. Светску и регионалну безбедност можемо пратити кроз улоге појединих важних актера поретка (најснажнијих и највећих држава света, тј. главних светских центара моћи) и њихове међусобне односе. Савремени центри моћи у свету – САД, ЕУ, Руска Федерација и њихови међусобни односи су основни фактори који утичу на савремене међународне, економске, војне и геополитичке односе. Стога је битно истражити те односе и видети шта је у њима добро а шта лоше, и које су тенденције развоја. Савремена светска безбедност обележена је глобализацијом, престојавањима глобалних актера светског поретка, покушајима успоставе глобалне владавине и универзалних конвенција. У предметном раду анализира се спољнополитичка и безбедносна оријентација ЕУ и њен утицај на регију Западног Балкана. Иако је регионална безбедност држава Западног Балкана детерминисана појединачним спољним политикама држава, аутори су сматрали да је потребно испитати утицај спољнополитичке и безбедносне оријентације ЕУ на безбедност овог региона. Приступање земаља Западног Балкана ЕУ један је од главних приоритета сваке од њих. То подразумева неопходност будућег усклађивања спољне политике ових држава са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Ова обавеза прихваћена је и захваљујући потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању наведених земаља ЕУ. Такође, поспешивање положаја држава Западног Балкана у оквиру међународних организација глобалног и регионалног карактера може бити подстакнуто кроз њихову међусобну подршку. За мир и просперитет овог региона веома је битно да се створе могућности за узајамна регионална партнерства. Пословни ризици у постмодерном пословном амбијенту диктирају ниво безбедности лица и имовине потребне за заштиту и развој привредних организација. Када предузећа и компаније имају лидерске амбиције на европском тржишту, то свакако шири фронт безбедносних

ризика. Међутим, и пословни ризици су одређени нивоом безбедносних ризика. Код великих пословних подухвата и ризици су већи и теже савладиви, што зависи од пословне политике и склоности менаџера ка ризицима. Корпоративну безбедност је погрешно сводити само на послове којима се нека организација штити од разних облика криминала и других појава које могу оштетити или уништити њене вредности, довести до застоја или прекида у пословању. Веома често се занемарују криминалне и друге радње или догађаји везани за делатност организације који представљају безбедносну претњу и ризик за окружење. Приватизација и долазак страног капитала на наше тржиште отворили су питања значаја друштвено одговорног понашања компанија и, надам се, корпорацијског криминала као облика угрожавања са потенцијално или стварно опасним последицама по појединца и друштво. У том смислу, друштвено одговорно пословање постаје битан сегмент корпоративне безбедности посредством којег се остварује утицај на шире аспекте безбедности којима државе и међународне организације посвећују све већу пажњу.

## 2) БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАЏМЕНТ У ЕУ

Под појмом безбедносни менаџмент у корпоративном праву ЕУ, подразумева се *lato sensu*, одлучивање о безбедносним циљевима организационог система, о начинима и средствима да се избегну неповољни утицаји који долазе из окружења, или самог организационог система, или да се умањи њихов штетан утицај. Безбедносни менаџмент означава управљање ресурсима усмерених ка постизању утврђених циљева безбедности. Ако се дати циљеви испољавају у остваривању и заштити јавних интереса, онда је безбедносни менаџмент прилагођен тим циљевима, односно омогућавању безбедних услова за остваривање задатих циљева организације. Када су у првом плану приватни интереси и циљеви, стратегија безбедносног менаџмента неког европског предузећа детерминисана је економским интересима и профитом.<sup>2</sup> Полазећи од тога, сматра се да циљеви безбедносног менаџмента, најопштије посматрано, представљају подизање нивоа сигурности запослених и остварење економског интереса, односно профита. У теорији се истиче да послови безбедносног менаџмента обухватају пројектовање, организовање и управљање системом обезбеђења на начин којим се отклањају услови за настанак појава угрожавања безбедности као што су тероризам, саботажа, пословна и индустријска шпијунажа тзв. унутрашње крађе, незгоде на раду и сл. Нису у питању само

---

<sup>2</sup> Зоран Кековић, „Интегрална безбедност и пословно-безбедносни менаџмент”, *Зборник радова факултета цивилне одбране*, Београд, 2003, стр. 280.

одређени сегменти заштите (противдиверзиона заштита, заштита од индустријске шпијунаже, контрола кретања, боравка странаца и сл.), којим се у први план ставља способност, стручност и иницијатива кадра обезбеђења да на адекватан начин предвиди, предупреди и отклони савремене ризике и претње. Према томе, безбедносни менаџмент у ЕУ обухвата и укључује одређене безбедносно-заштитне процедуре којима се елементи система обезбеђења доводе у функционалну зависност, с циљем да се предвиде, предупреди и отклоне савремени ризици и претње. Држећи се стратешких пројекција и праваца развоја ове делатности у ЕУ и захтева тржишта, као и чињенице да је реч о алтернативним чиниоцима безбедности, поменуте процедуре могуће је систематизовати на проактивне и реактивне процедуре. Сигурно је да је безбедносни менаџмент као дисциплина наука безбедности, али и науке менаџмента, јер своје теоријске основе црпи из једних и других наука. Теорије организације представљају главни теоријски извор који безбедносни менаџмент преузима из наука менаџмента, док науке безбедности дају основни теоријски концепт на коме се заснивају сва истраживања и пракса безбедносног менаџмента.<sup>3</sup> Менаџмент је универзална активност која није искључиво везана за ЕУ, већ се одвија и ван њених граница зато што су принципи менаџмента примењиви у свим областима пословних активности у свету, почев од пољопривреде, спорта, трговине, здравства, па до уметности, образовања, религије итд. Менаџмент се тако подједнако односи на мала и велика предузећа и компаније, профитне и непрофитне организације, на производне делатности и на пружање услуга. Дакле, менаџмент се може применити на све типове организација (предузећа, школе, банке, војску, цркву итд.) у свим земљама и међу различитим културама. Отуд потиче: менаџмент у банкарству, менаџмент у туризму, менаџмент у саобраћају, менаџмент у пољопривреди, менаџмент у спорту и сл. С друге стране, термин „менаџмент” може се везати за поједине пословне функције као на пример: маркетинг, финансије, кадрове, производњу, менаџмент маркетинга, финансијски менаџмент, производни менаџмент, менаџмент људских ресурса.<sup>4</sup> У новијој ЕУ пракси користе се и иновативни концепти попут: менаџмент тоталног квалитета, менаџмент очувања човекове околине, логистички менаџмент, менаџмент информационих система итд. У суштини исто важи и за безбедносни менаџмент, који се може поделити на менаџмент у безбедносним организацијама, безбедносни менаџмент у органима државне управе, јавним службама и делатностима, и безбедносни менаџмент у доходовним

<sup>3</sup> Зоран Драгишић, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, Београд, 2006, стр. 15.

<sup>4</sup> Добрила Вујић, *Менаџмент људских ресурса и квалитет: људи – кључ квалитета и успеха*, Центар за примењену психологију, Београд, 2000, стр. 12.

организацијама. Говорећи уопштено, менаџмент безбедности примењује се релативно скоро, а узроци за почетак примене ове научне дисциплине огледају се у постојању савремених безбедносних претњи које су учиниле да интересовање за безбедност буде много веће него икада у историји ЕУ. Наиме, природа савремених безбедносних претњи наметнула је потребу бављења питањима безбедности и у оним организацијама које безбедност никада нису имале у делокругу свог рада.<sup>5</sup> Сам менаџмент је настао у веома далекој прошлости – неке облике управљања организацијама које данас називамо менаџмент, налазимо још код старих цивилизација. Изградња великих објеката, организација пољопривредне производње, уређење државних послова, али и припреме за вођење ратова и одбрану од освајача подразумевали су организовање, планирање, руковођење и контролу. Успешност руководиоца на свим нивоима организовања старих друштава била је пресудан фактор који је омогућавао опстанак и раст цивилизација. Од настанка првих држава, питања вођења војски у рату и миру, решавање питања снабдевања и обуке војске, и друга питања за војску била су у центру пажње свих владара. Искуства која су се стицала у управљању, руковођењу и командовању војском временом су се преносила и на друге организације, а од 20. века почело је и њихово теоријско уобличавање. Један од првих теоретичара који је то уочио и указао је Фајол. У својој књизи *Опште и индустријско управљање* из 1916. године, Фајол је поделио пословање предузећа и компанија на шест пословних функција: техничку, комерцијалну, финансијску, безбедносну, рачуноводствену и административну. Издвајање безбедности као посебне функције предузећа поставило је темеље проучавању безбедносног менаџмента и увођењу посебних организационих целина у предузећа која се баве заштитом пословања.<sup>6</sup> У савременом свету, изазови, ризици, и претње по пословање све су разноврснији и комплекснији, те је ова ситуација наметнула потребу за развојем и формирањем посебних организационих јединица безбедносног менаџмента у сваком предузећу. Данас корпоративни менаџмент посебну пажњу поклања безбедности као основном услову опстанка и просперитета, и то кроз остваривање функције, циљева и задатака безбедносног менаџмента. У свакој привредној организацији значај безбедности је врло јасан. Различити изазови, ризици и претње, постављају се пред различите организације, па је самим тим и начин на који се те организације бране прилагођен њиховим потребама и зависи, пре свега, од општих циљева организације које, уз остале важне улоге, доноси њихов менаџмент. Потреба за безбедношћу налази се у свим функцијама

---

<sup>5</sup> Станимир Ђукић, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, Београд, 2007, стр. 29.

<sup>6</sup> Зоран Драгишић, Кристина Радојевић, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, 2014, стр. 17.

деловања организација – да би оне несметано обављале своје задатке и деловале на адекватан начин, потребно је да се уз угроженост те функције, анализирају и могући изазови, ризици и претње са којима би се организација могла суочити, а на основу тога би било могуће предложити мере за отклањање претњи и успешно пословање. Функције и задаци који су одређени од стране „топ менаџмента“ одређују и какво ће бити место и улога безбедносног менаџмента у организацији. Уз то, оне одређују одговорности које дата организација има према окружењу, а тичу се питања безбедности. Један од основних задатака безбедносног менаџмента јесте да спречи пропаст и уништење привредне организације, што може наступити као последица негативних спољних утицаја или лошег менаџмента. Предвиђање проблема или благовремено решавање јесте услов за постојање доброг менаџмента, с друге стране организациона структура мора бити флексибилна како би се прилагодила на промене и спречила уништење организације. Контролу над факторима који могу довести до угрожавања организације омогућава безбедносни менаџмент и тиме се остварују два циља. Прво – да се на време предвиди и да се спречи негативно дејство фактора или да се неутралишу штетне последице, и друго – да се уколико не постоји могућност спречавања дејства фактора угрожавања или отклањања последица менаџмент организације припреми за штетне последице.<sup>7</sup> Безбедносни менаџмент, нарочито у светлу основних безбедносних изазова, ризика и претњи представља веома важан сегмент пословања организација. Успех пословања данас у великој мери зависи од безбедности. Безбедност се у већини организација посматра као приоритет менаџерског врха, тј. „топ менаџмента“. Потреба за укључивањем безбедности у стратегију сваке организације све више расте и постаје интегрални део пословања те организације. Али улога и место безбедносног менаџмента није иста у свакој организацији – ово пре свега зависи од врсте посла којом се нека организација бави. Од општих циљева неке организације, пре свега, зависи и начин на који се менаџмент бави питањима безбедности. У том погледу разликује се безбедносни менаџмент у организацијама којима је пружање безбедносних услуга другим корисницима основна мисија, од безбедносног менаџмента у организацијама које се баве привредним и друштвеним делатностима где се безбедносни менаџмент налази у функцији очувања и раста организације. Основни циљ безбедносног менаџмента, без обзира на место и улогу коју има у организацији, јесте повећање контроле и флексибилности. Флексибилност организације је директно зависна од брзине добијања информација и она представља способност организације да благовремено и са минимумом губитака избегне опасности и предвиђа могуће изворе угрожавања и сопствене могућности да на угрожавања

---

<sup>7</sup> Ibid., стр. 44.

адекватно одговори. Безбедносни менаџмент има за циљ заштиту виталних вредности организације, унапређивање и развој организације и достизање њених циљева. Безбедносни менаџмент у ЕУ не доноси стратешке одлуке, али утиче на њихово доношење тако што „топ менаџменту“ обезбеђује информације на основу којих се дефинишу стратешки циљеви и доносе оперативне одлуке од којих, у крајњој линији, зависи опстанак и развој организације. Такође, безбедносни менаџмент у ЕУ има за циљ следеће: успостављање и очување организације која треба да пружи максималну безбедност пословања, остваривање циљева организације, безбедност запосленима и очување безбедности средине у којој се обавља пословање. Основни задатак безбедносног менаџмента јесте формирање, руковођење и контрола над посебним организационим целинама које се баве делатношћу, а то врши помоћу основних функција као што су: планирање, организовање, руковођење и вођење, координација и контрола.

### **3) СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ КРИЗЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ**

Термин „криза“ је у данашње време вероватно једна од најчешће употребљиваних речи у свакодневном говору. Често се користи за описивање особне, односно приватне ситуације, али много је чешће у употреби за описивање стања са потенцијалним негативним консеквенцама у којима се налази друштво као целина или поједине организације у његовом саставу. Но, упркос тако учесталој примени нема јасног и једнозначног појмовног одређења термина „криза“, већ постоје његове многобројне и међусобно често различите интерпретације. Реч криза потиче из грчког језика. У старој Грчкој „криза“ је означавала „пресуду“ или „одлуку“, односно пресудни тренутак који одлучује о даљем позитивном или негативном развоју неке ствари или ситуације. Бит кризе јесте у доношењу одлука. У литератури се често понавља једна заблуда према којој на кинеском језику симбол за кризу укључује симболе који значе опасност и прилику, услед чега се тумачи да је криза подједнако и добра и лоша. Синолози, експерти за кинески језик, указују на тачност само првог дела интерпретације тог појма. У сваком случају, прво се тумачење уклапа у схватање концепта кризе према којем је реч о догађају који није искључиво негативан, већ у себи има и одређених позитивних потенцијала. У савременом добу, криза означава првенствено разликовање или способност разликовања, избор, суд, одлуку, а такође и излаз, решење конфликта, појашњење.<sup>8</sup> Криза је саставни део пословног века

---

<sup>8</sup> Srđan Milašinić, Želimir Kešetović, “Crisis and Crisis Management – a Contribution to a Conceptual & Terminological Delimitation”, *Megatrend Review*, 2008, p. 169.



сваке организације. Не постоји организација која није запала макар у неку мању пословну или финансијску кризу. Минимална пажња менаџера условила би да се многе кризе избегну, а њихове организације сачувају од ломова које криза изазива. Искуства нас уче да криза може да погоди целу привреду (општа економска и друштвена криза), неке гране предузетништва, неке предузетничке фирме, или само неке делове већих предузетничких организација. Криза јесте познавање деловања кризног процеса кроз фазе: 1) Потенцијалне кризе – ситуације у којој кризу није могуће установити нити она постоји; 2) Латентне фазе – криза која се испољава али је није могуће идентификовати квантитативним мерењем и, 3) Фазе акутне кризе где су приметни ефекти и организација која тежи да је сузбије. У сва три случаја – врста, обим и видљивост промена кључни су за одређивање животног циклуса кризе.<sup>9</sup> Кризе се појављују на индивидуалном или друштвеном нивоу. На индивидуалном нивоу представљају повећану напетост, психичко оптерећење, изложеност стресу, отежану оријентацију у времену и простору у процесу одлучивања, односно представљају промену у уобичајеном функционисању неке особе. На друштвеном нивоу показују претећу друштвену ситуацију у политичким, економским, социјалним и културним системима. Представљају препреку, битну промену која омета нормалан рад и изазива другу појаву као своју последицу. Као разлог да се избегну избор или доношење одлуке најчешће послужи као оправдање да сама себи постане сврха. У томе се налази објашњење што јој се углавном приписује негативно значење. Кризом се означава врло тешко стање након којег се очекује или разрешење или катастрофа.<sup>10</sup> Поред организације одбране и промоције стабилности, управљање кризом трећа је важна димензија сигурности која се разматра унутар теорија сигурности, а која је непосредно важна за предметну дискусију. Поменуте три димензије међусобно су повезане и условљене јер свака зависи од претходне. Југоисточна Европа се посматра као регионална сигурносна експериментална процедура у којој се три споменуте димензије сигурности могу теоријски истраживати и практично моделирати.

Управљање кризом, гледано средњорочно, најважнија је димензија сигурности за регион Западног Балкана јер се, с једне стране, односи на тероризам, организовани криминал, корупцију, елементарне непогоде, епидемије и др. С друге стране пак, управљање кризом се односи на контролу потенцијалних узрока етничких и међудржавних конфликта. Не постоји јединствено гледиште око дефинисања кризе. Криза се може опште

<sup>9</sup> Зоран Кековић, *Кризни менаџмент и превенција кризе, Кризе и кризни менаџмент као процес*, Београд, 2006, стр. 44.

<sup>10</sup> Радослав Гађиновић, *Управљање кризама*, Национални интерес, број 1/2011, стр. 299.

дефинисати као наступајући ризик. Она је већ пре препозната и вреднована, или уопште није била опажена па је потпуно изненадно наступила. Лондонска школа за односе с јавношћу дефинише кризу као „озбиљан инцидент који утиче на човекову сигурност, околину, производе или углед организације. Обично је за такав инцидент својствен непријатељски став медија према њему”. Неки аутори кризу дефинишу и као непланирани и нежељени процес који траје одређено време, а на који је могуће само делимично утицати те се може завршити на разне начине. Криза се може дефинисати и као интензивна појава с потенцијално негативним исходом која утиче на организацију или на целу индустрију, као и на њихове јавности, производе, услуге или углед.<sup>11</sup> Други научници кризу описују као „главни догађај с потенцијално негативним исходом који погађа и организацију и њезине јавности, услуге, производе и/или њезино име”. Она омета нормално пословање организације и у најгорем случају прети њеном опстанку. Криза је непланирани и нежељени процес који траје одређено време, а на који је могуће само делимично утицати те се може завршити на разне начине. Будући да криза најчешће погађа управо корпорације, под појмом „корпоративна криза” у литератури се подразумевају „непланирани и непожељни процеси ограниченог трајања и могућност утицања са амбивалентним исходом”. Дакле, криза је за организацију околност у којој се више не може нормално деловати. Омета рутинске активности, изазива несигурност и стрес те угрожава дугорочни опстанак организације. Иако можда на први поглед криза нема такве драматичне учинке, њен негативан утицај на имиџ организације може итекако бити велик те спречити даљи развој и опстанак организације. Нису све кризе потпуна пропаст. „Криза је тачка преокрета, не нужно оптерећена непоправљивом негативношћу, већ је окарактерисана одређеним степеном ризика и несигурности”. Криза се може посматрати као преокрет у животу организације и прилика за побољшање угледа. То је савршена прилика да управа неког подuzeћа или компаније уведе потребне организационе промене, промени начин размишљања, оснује нова одељења или уведе нову организациону културу. Криза јесте опасност, али је изазов и могући нови почетак – изазов као провера квалитета плана за одбрану од кризе, а нови почетак као прилика да се организација попут „феникса” уздигне још јача. Стога, можемо закључити да је за неку организацију криза истовремено и опасност и прилика.

#### **4) ПОЈАМ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА**

Порекло термина „кризни менаџмент” налази се у политичкој сфери. Наиме, тврди се да је амерички председник Ј. Ф. Кенеди (*J. F. Kennedy*) први

---

<sup>11</sup> Damir Jugo, *Menadžment kriznog komuniciranja*, Školska knjiga, Zagreb 2017, str. 20.

употребио овај израз током Кубанске кризе 1962. године, када је конфронтација САД и СССР, услед инсталирања совјетских ракета са нуклеарним главама на Куби, довела свет на ивицу Трећег светског рата. На тај начин Кенеди је описао управљање једном озбиљном, ванредном ситуацијом.<sup>12</sup> Кризни менаџмент је процес којим се организација штити од извесних надоласећих промена које прете њеном опстанку и виталним интересима. Свака криза има три основна заједничка елемента, а то су: 1) Претња по организацију; 2) Елемент изненађења и, 3) Кратак период одлучивања.<sup>13</sup> За разлику од управљања ризиком који подразумева процене потенцијалних претњи и проналажења најбољих решења да се опасности елиминишу или заобиђу, код управљања кризом организација се већ сусрела са датом претњом и мора имати одговор на све фазе њеног остварења, рачунајући и фазу опоравка. Кризни менаџмент као функција, односно делатности кризног менаџмента старији су од самог термина. Тако је управљање ванредним догађајима као формална одговорност владе САД настало са напорима да се одговори на растуће претње пожара у великим градовима у 19. веку. Касније, кризни менаџмент настаје и као организација, односно формирају се посебни органи, тела и агенције које се баве управљањем кризама. И данас су кризе за сваку организацију неизбежне, али су менаџери и у профитном и у непрофитном сектору, као и у државној управи, свесни да њихово трајање може бити знатно краће, а последице неупоредиво мање уколико је организација припремљена за кризу. Управо то и јесте задатак кризног менаџмента у ЕУ као нове гране корпоративног менаџмента. Речено је да постоје два типа криза: „Кризе којима ви управљате” и „кризе које управљају вама”. Проактивно планирање омогућава менаџерима да контролишу и реше кризу, а игнорисање могућности да до кризе дође, с друге стране, води ка томе да криза крене властитом инерцијом. Кризни менаџмент се може применити у скоро свакој области људске делатности, али се и данас најчешће повезује са међународним односима, политичким наукама и пословном сфером. За разлику од управљања ризицима (*risk management*), који укључује процену потенцијалних претњи и проналазак најбољих начина како би се избегле те претње, кризни менаџмент (*crisis management*) укључује суочавање са претњама пре, током и након што се оне догоде. Кризни менаџмент је дисциплина која се састоји од умећа и техника потребних за идентификацију, процену, разумевање и суочавање с тешким ситуацијама, посебно од тренутка њихове појаве па до тачке кад стартују процедуре за опоравак. Кризни менаџмент није јединствена професија, већ је теоријски концепт који у истраживачком смислу обухвата посебну групу догађаја (кризе) које имају одређене

<sup>12</sup> Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Београд, 2008, стр. 34.

<sup>13</sup> Душан Ристић, *Стратегијски менаџмент*, Нови Сад, Секот books, 2009, стр. 345.

заједничке законитости, али и велике међусобне разлике. Различите професије баве се монетарним кризама, војним тензијама, тероризмом, природним несрећама итд., и тешко да би експерти из ових струка ефикасно деловали у области за коју нису стручни. Међутим, на одређеној апстрактној равни они могу међусобно размењивати искуства. Израз „кризни менаџмент” није синоним за заштиту и спасавање, ни за обезбеђење од природних и других несрећа, ни за цивилну одбрану, ни за све то заједно. Он обухвата много ширу друштвену реалност која постоји као теоријски концепт у науци и истраживању, а не у реалном свету као систем, институција или центар за овладавање свим могућим кризним догађајима. Главне карактеристике које обележавају све кризе односе се на претње, тј. на кризе које настају када су кључне вредности попут живота, здравља, сигурности, интегритета, правде, богатства и слично угрожени. Што су природа и обим тог угрожавања већи, то је и сама криза дубља. Природне катастрофе увек изазивају дубок осећај кризе јер носе претњу смрћу, повредама, материјалним разарањима и сигурности људи. Финансијски скандал у великој корпорацији може изазвати кризу у друштву ако пољуља поверење у економски систем и угрози сигурност радних места.<sup>14</sup>

Поред тога кризе се често манифестују као опасност за езистенцију неке организације (профитне, непрофитне, државне), може имати процесни карактер, временска ограничења, у мањој или већој мери може бити и упарљива – на њу се може утицати. Иако кризе скоро никада не потичу од једног узрока, узроци криза су класификовани на жаришта, односно врсте кризе. Тако се разликују привредне кризе, кризе гране и кућне кризе. Узроци криза увек представљају оне факторе који директно доводе до њихове појаве. Они су свакако бројни и комплексни, па постоји и мноштво критеријума за њихово класификовање. На основу порекла промена могу се разврстати на ендогене и егзогене, где су ендогени унутрашњи док егзогени узроци потичу из спољног окружења предузећа. Корпоративне кризе су последица недовољне способности предузећа да се прилагоди околини. У тржишној привреди трећина кривице за банкротство јесу егзогени узроци, а две трећине ендогени. Процењује се да је тај однос у нашој привреди нешто другачији, односно да по једна половина кривице пада на обе стране. Криза привреде се огледа кроз негативну општу ситуацију у околини предузећа: то могу бити неповољне околности у привреди, али и у политици, праву и слично. Таква се ситуација може поистоветити са олујом на мору. Шта би онда било неопходно да би неки брод прошао кроз олујно невреме? Прво се претпоставља да треба да постоји чврст брод и мотивисана посада заједно са капетаном. На примеру предузећа чврст брод је здрава структура капитала,

---

<sup>14</sup> Želimir Kešetović, Ivan Toth, *Problemi kriznog menadžmenta*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2012, str. 42.

што значи довољна стопа самофинансирања, другим речима, да предузеће није у претераним дуговима. Потребно је, дакле, у предузећу имати примерену стопу властитог капитала у односу на укупни капитал, као и мотивисану посаду, односно компетентан менаџмент са стручним сарадницима и стручном подршком који знају, хоће и могу. Други узрок пословне кризе је криза гране. Симптоми кризе гране су засићење тржишта, промена жеља и потреба купаца односно потрошача. Овде се разликују успешна од неуспешних предузећа. Успешна су она која су на време истраживањем тржишта дошла до сазнања о промени потреба и жеља купаца. Уколико се не идентификује промена понашања купаца на време, значи да вођство предузећа не зна шта се догађа у његовој грани. Такво ће предузеће бити изненађено новонасталом ситуацијом, а оно ће кривца видети у конкуренцији и грани производње јер је њему кренуло лоше. Трећи и најважнији извор пословне кризе је кућна криза. Истраживања у Немачкој, Аустрији и Швајцарској показују да је у око 70% кризних случајева стварни извор и узрок кризе недовољно компетентан менаџмент предузећа. Кризе у кући јесу најопаснији узроци криза. Код оваквог типа криза најчешћа су два узрока: грешке руководства и недовољна снабдевеност сопственим капиталом, затим лош избор локације или правне форме предузећа, али и преширок или преузак производни програм, погрешно донесена одлука између алтернатива производити или купити, и унапређења недовољно квалификованог особља.<sup>15</sup> У случају наглог раста или смањења предузећа постојећа организациона структура такође може постати чинилац оптерећења предузећа и унутрашњи извор кризе. Криза може потећи и од руководства у случају борбе за власт или појава личних конфликта. Претерана бирократија свакако може угушити иновативне снаге или флексибилност предузећа.

## **5) ОСВРТ НА БЕЗБЕДНОСНЕ РИЗИКЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ**

За боље схватање изворишта геополитичке нестабилности неопходно је указати на неколико значајних историјских догађаја који су пресудно утицали на безбедност већине држава на простору Западног Балкана. У последњој деценији прошлог века дошло је до важних промена у међународним односима, толико великим да се може говорити о процесу формирања новог система односа у свету. У основи тих збивања су два кључна момента: прво – унутрашње друштвене промене у низу земаља, пре свега у бившем СССР-у и Источној Европи, довеле су до урушавања социјализма и нестанка блоковске поделе света; друго – значајан пораст

<sup>15</sup> James Argenti, *Corporate Planning and Corporate Collapse, Long Range Planning*, 1996, p. 12.

улоге фактора економског, технолошког и информатичког развоја, чиме је делом промењена улога класичних војнобезбедносних фактора у политици држава, а јачање међузависности довело је до кориговања појмова безбедности и суверенитета. Резултат тих промена јесте чињеница да се данас налазимо у периоду трансформације целокупног система савремених међународних односа, што укључује и редефинисање концепта националне и међународне безбедности. Промене у Источној Европи и бившем СССР-у извеле су на историјску сцену низ супротности и интереса који су у ранијем периоду били мање или више контролисани, попут међунационалних односа, граничних питања, положаја националних мањина и сл. У контексту такве стварности отпочели су процеси европских интеграција, у средишту којих је Европска унија, али и распад бивше Југославије и неких држава источног блока. Специфични услови настанка, пре свега балканских земаља још једном су показали да се нерешена питања прошлости морају једном решити, јер представљају стални извор нестабилности. Сви сукоби у прошлости имали су за циљ национално уједињење, али испреплетаност животног простора балканских народа и интереса великих сила нису омогућили задовољење националних аспирација. Највећи национални снови остали су недосањани и привремено склоњени у страну због интереса великих сила. Суштински проблем региона био је у томе што је његов мултинационални карактер био у супротности са амбицијама политичких елита које су желеле да створе националне државе.<sup>16</sup> Из тог разлога, у мултиетничким државама као што су Србија, Босна и Херцеговина, Македонија, стално постоји опасност од избијања етничких сукоба, што представља латентни узрок нестабилности Балкана. Једностраним проглашењем независности Косова и Метохије, као и признањем његове државности, пре свега од САД и земаља Западне Европе, овај простор је постао дуготрајни фактор регионалне нестабилности. Нема сумње да савремена криза на простору Западног Балкана има све карактеристике сложене међународне кризе, што се показало по ко зна који пут на свим досадашњим састанцима релевантних политичких представника народа приликом разматрања предлога промена Устава појединих држава. Још увек су присутне несугласице између Грчке и Турске у вези са деловима територије и акваторије за које обе стране сматрају да им по неком основу припадају. Истицање права на делове копна и мора кулминира после открића значајне количине нафте у Егејском подморју. Услед насталих и потенцијалних спорова затегнутост у односима између суседних држава понекад је достизала и критичну тачку, претећи да порасте у оружани сукоб. Захваљујући чињеници да су обе државе чланице НАТО – до њега није дошло. Економска криза којом је погођена Грчка и проистекли проблеми са

---

<sup>16</sup> Славољуб Шушић, Геополитички кошмар Балкана, ВИЗ, Београд, 2004, стр. 318.

опстанком еврозоне отварају нове могућности за конфликте и тешкоће у одржавању стабилне регионалне безбедности. Без обзира на уложене напоре, може се рећи да простор Западног Балкана још увек није економски, политички и безбедносно конституисан као хомоген регион. Новија историја говори да је Балкан безбедносно запуштен регион. Тиме се хоће рећи да ниједан од основних узрока за учестала међусобна сукобљавања и ратовања између локалних народа и држава, окупљених силом географије и историје на простору Балкана, није трајно отклоњен. У крајњем случају, то је последица међусобног деловања два битна чиниоца. С једне стране, чињеница да је модерна историја простора Западног Балкана текла под пресудним утицајем спољних сила, док су локални актери били углавном само учесници сукоба, али нису могли пресудно да утичу на њихов коначан исход. С друге стране, народе Западног Балкана углавном су само сустизале и то независно од њихове воље, последице великих историјских догађаја у Европи и свету. То је један од кључних разлога што они данас још увек решавају државне и националне проблеме заостале из два претходна века. Наравно да су велике силе себи давно присвојиле право да војно и политички интервенишу у зонама својих стратешких интереса. Потреба локалних актера за спољним гаранцијама безбедности и жеља великих сила да постигну стратегијске циљеве најчешће су се завршавали претварањем великих сила у војно-политичке тудоре неограниченог мандата. Како се већина држава на простору Западног Балкана још увек налази у фази постсоцијалистичке транзиције и опоравка након оружаних сукоба, јасно је да су још увек присутни безбедносни ризици. Утолико пре, јер на релативно малом простору живи десет народа и више етничких група са још увек присутним осећањем учињене „неправде“.

## **6) СПРЕМНОСТ МЕНАЏМЕНТА ДА ОДГОВОРИ НА КРИЗУ**

Менаџмент предузећа или европских компанија често је неспреман, а понекад и несвестан настанка кризе чему значајно доприниси чињеница да је окружење истовремено и комплексно и недовољно поуздано. У савременом свету препуном информација, менаџери тешко добијају довољно квалитетних информација за одлучивање. Да би што више смањили неспремност и неизвесност, често се користе статистичке оцене о могућим опасним и кризним догађајима. Тада се мора водити рачуна о догађајима који су мало вероватни, али који доносе кризе са великим последицама. Криза је искушење за менаџерске способности, јер у условима неспремности и привидне неочекиваности од менаџера захтева још брже доношење одлука него иначе, што представља стресну ситуацију. Зато је за успешно управљање кризом нужно потребно да менаџери буду свесни да их поштују при обликовању одговарајућих програма управљања, пре свега при изградњи

система за лакше откривање и кризно планирање. Перцепција кризе праћена је високим степеном несигурности о природи и потенцијалним последицама претње. Таква несигурност отежава трагање за решењима, односно одговором на питање – шта се може учинити и шта ће се догодити ако изаберемо одређену опцију?

## **7) УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА КАО БЕЗБЕДОНОСНИ АСПЕКТ ПОСЛОВАЊА КОРПОРАЦИЈА**

Пројекат пословања се анализира и припрема у садашњости, а одлуке о њиховој реализацији могу се доносити такође у исто време, али конкретна реализација пословања данашњих корпорација се обавља у будућности. По реализацији одређеног пословног подухвата могу се очекивати и планирати резултати. Та будућност је неизвесна и непозната, па су и очекивани резултати пословања неизвесни, односно ризични. Управљање ризиком у корпорацијама је један свеобухватни приступ идентификацији ризика и управљања ризиком у свим аспектима пословања. С обзиром на то да се сваки ризик мења што се тиче његовог утицаја и ургентности, корпорације би морале одговарајуће да реагују како би се осигурале да се свака штета ограничи и да се испитају све могућности за настанак ризика кроз праћење „рупа“ на тржишту које носи нове ризике. Наиме, главна карактеристика успешног пословања корпорације је њена могућност да предвиди глобалне ризике и да се са њима носи боље од других сличних организација.<sup>17</sup> При овом сценарију где су улози веома високи, улога коју има „менаџер ризика“ или „кризни менаџер“ постаје још важнија. Фокус на објективност и професионализам креирао је нови имиџ менаџера, који је данас прихваћен као особа која се бави веома важном делатношћу која заиста има велики утицај и доводи до промена. Ризик у постмодерном пословном амбијенту укључује неизвесност и вероватноћу да ће се догодити нешто непредвиђено и обично нешто што не желимо и што нисмо планирали. Сваки пословни подухват је ризикантан.

У пословању савремених корпорација има пуно питања која брину већину интересних група, а међу њима мало оних коју су апсолутно предвидљиви и који се могу планирати и контролисати до извесне мере, као што су: очекивани обим производње, режијски трошкови, набавна цена репроматеријала и опреме и др. Остале варијабле пословања корпорација су непредвидљиве и веома се тешко могу контролисати. Ти непредвиђени ризици су догађања на тржишту, односно у ближем и даљем економском

---

<sup>17</sup> Јелена Авакумовић, *Управљање ризиком у пословању савремених пословних система*, Факултет за пословно индустријски менаџмент, Београд, стр. 92.



окурењу, на која власници бизниса не могу имати никакав утицај, а можда и увид. То су ризици који могу настати, због промене у укусима и трендовима на тржишту, активности које предузимају конкуренти, промене у монетарној сфери (инфлација, дефлација, девалвација, ревалвација и др.), промене у кредитној политици (експанзија или рестрикција кредита за набавку репроматеријала и опреме, и куповина робе на кредит), промене у локалној самоуправи (затварање неке фабрике чији су радници купци робе које производи компанија), и сл.<sup>18</sup> Пословање данашњих корпорација постало је веома сложено и одговорно, и његова реализација има много ризика које њихови власници успевају да савладају, или њихов негативан утицај смање на што мању меру штете. Напор и борба да се ризици смање и елеминишу, да се победи и остваре постављени циљеви су идеје водиле пословања таквих компанија. Актуелну безбедносну ситуацију, а посебно безбедносно окружење постмодерних пословних система, карактерише постојање значајног броја чиниоца и комплексност њихових односа.<sup>19</sup> Ризици који су активни у оваквом окружењу, под утицајем функције заштите или напретком технике и технологије, често еволуирају у до сада непознате облике потенцијалног угрожавања компанијских интереса. Циљ управљања ризиком је да се обезбеди да неизвесност који ризик са собом носи не доведе до ситуације која би одступала од дефинисаних пословних циљева. Већина аутора се слаже у оцени да је ризик могућност или мера вероватноће настанка догађаја који може имати последице на животе људи, имовину и пословање компанија и организација. Под ризиком се подразумева свака могућност у конкретном систему која са одређеном вероватноћом може да изазове неочекивану промену квалитета, односно промену или губитак система. Насупрот укорененом мишљењу да је ризик искључиво негативна појава, тј. делатност са негативном конотацијом, ефекти ризика могу имати позитивне и негативне ефекте. Генерално се последице односе на могуће шансе и прилике или, с друге стране, претње и опасности по лица, имовину и пословање компаније.<sup>20</sup> Организација има обавезу да преузме потребне мере и радње у циљу адекватног управљања ризицима у смислу превентивног деловања, неутрализације ризика, смањења негативних ефеката ризика, трансфера и прихватања ризика у зависности од његовог појавног облика, времена трајања и интензитета испољавања. Основна улога менаџмента ризика је да обезбеди несметани континуитет пословног

<sup>18</sup> Ibid., стр. 93.

<sup>19</sup> Слободан Нешковић, *Постмодерно друштво*, у: *Социологија – основне категорије и постмодерно друштво*, Београд: ВПШСС Чачак, 2010, стр. 202.

<sup>20</sup> Зоран Кековић et al., *Процена ризика у заштити лица, имовине, и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд, 2011, стр. 25.

система у случаја испољавања негативних ефеката појединих ризика. Конкретно, задатак функције је да предупреди, спречи, смањи или прихвати ризик на начин који неће нарушити пословне процесе у компанији, уз поштовање општих принципа економске исплативости.

Својим специфичностима и различитим начином деловања, идентификујемо пет врста могућих ризика, и то: чист ризик (осигурљив или не, и не искључиво екстерног карактера у односу на моралне опасности), тржишни ризик (разлике у цени робе, различити валутни курсеви, повраћај уложеног), уобичајни ризик (вероватноћа уобичајног, стопа опоравка, изложеност уобичајном), оперативни ризик (грешке запослених, преваре, пад информационог система), ризик ликвидности (ризик нерасполагања довољном количином средстава неопходних за сервисирање текућих финансијских обавеза без утицаја на повећање цена; може да се трансформише у уобичајни ризик).<sup>21</sup> Деловањем различитих врста ризика су погођени сви, како грађани, тако и организације. Из аспекта профитабилних организација, поред основних начела управљања ризиком, истиче се и потреба да се унапред дефинише одговорност за идентификовани ризик. Ово је посебно важно имајући у виду економски утицај могућег губитка, као и потребу да се таква, евентуална издавања и дефинишу у буџету компаније за наредни период. Са сигурношћу се може рећи да је управљање ризицима релативно нова пословна категорија ЕУ предузећа, успостављена унутар организационе целине великих корпорација. У почецима свог деловања делатност службе за управљање ризицима се умногоме разликовала од деловања савремене функције, превасходно имајући у виду облик и врсту актуелних ризика. У време настанка управљања ризицима па до данас, много тога се променило у испољавању и деловању самих ризика, као и у начину третмана ризика са посебним акцентом на разноликост алата и опција које су данас доступне. Почетни облици деловања функције управљања ризицима базирани су се на покушајима да се поједини ризици предупреду превасходно њиховим трансфером на осигуравајуће компаније.<sup>22</sup> Из тог разлога је и почетно поистовећивање управљања ризицима са осигурањем од губитака било донекле оправдано. Након Другог светског рата, велике компаније у Европи са диверзификованим портфолиом и имовином у физичком облику почеле су да развијају самоосигурање против ризика које су покривали подједнако ефикасно као и осигурање за многе мање ризике. Може се закључити да управљање ризиком настаје као резултат финансијске анализе трошкова, који су у директној вези са опасностима које пословање носи са

---

<sup>21</sup> Ibid., стр. 41.

<sup>22</sup> Јелена Авакумовић, *Управљање ризиком у пословању савремених пословних система*, Факултет за пословно индустријски менаџмент, Београд, 2013, стр. 92.

собом и њиховим последицама, с једне стране, и висине трошкова његове неутрализације или трансфера. Прави развој функција управљања ризицима остварује након анализа исплативости трошкова осигурања, када почиње самостално да развија сопствене капацитете за управљање ризицима који су истовремено функционални и економски оправдани.<sup>23</sup>

Спречавање инцидената била је једна од основних активности новоосноване функције управљања ризиком. Посебно са развојем саобраћаја и невероватним убрзавањем протока људи, робе и информација на релативно једноставан и јефтин начин долази до усложњавања свих пословних процеса и стварања нових ризика по пословање компанија. Пословање је тада ушло у специфичну фазу деловања коју су карактерисали изузетно ризични услови, те се стога као неопходност јавила потреба за успостављањем и формалне функције управљања ризиком (1987. године успостављена је прва функција управљања ризиком у банци од стране финансијске институције МериЛ Линч (*Merrill Lynch*), а од тог периода, па до данас, функција бележи стални раст). Успостављање функције управљање ризиком подразумевало је и формирање позиције „ризик менаџера”. Имајући у виду да се не ради о традиционалној, тиме и општепознатој пословној делатности, компаније су се у почетку суочавале са проблемом изналажења одговарајућих кадрова и каснијег формалног образовања запослених из ове области.

Постојање великог броја ризика, као и њихова разноликост, на својеврстан начин обележила је савремено пословање. Како је у претходном делу рада објашњено, процес који је довео до сложених услова пословања ЕУ компанија и предузећа чини уједно да се делатност управљања ризиком промовише као незаобилазна функција у савременим условима пословања. Тежња руководства ЕУ компаније да спречи неконтролисане и непредвидљиве корпоративне услове и околности, базира се и на чињеници да ризици са неутралним или чак позитивним ефектима могу у корелацији са другим ризицима или под дејством специфичних фактора еволуирати у ризике са негативним последицама, какви су губици усмерени против лица, имовине и пословања компаније.<sup>24</sup> Утицај који ризици остварују на све сфере друштва (не само на корпоративно окружење), отуд добија све више на значају.

## **8) ИЗВОРИ**

Argenti, James, *Corporate Planning and Corporate Collapse*, Long Range Planning, 1996.  
Авакумовић, Јелена, *Управљање ризиком у пословању савремених пословних система*, Факултет за пословно индустријски менаџмент, Београд, 2013.

<sup>23</sup> Ibid., стр. 95.

<sup>24</sup> Зоран Кековић et al., op. cit., стр. 41.

- Драгишић, Зоран, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, Београд, 2006.
- Драгишић, Зоран, Радојевић, Кристина, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, 2014.
- Ђукић, Станимир, *Безбедносни менаџмент*, Факултет за безбедност, Београд, 2007.
- Гађиновић, Радослав, *Управљање кризама*, Национални интерес, број 1/2011.
- Југо, Дамир, *Менаџмент кризног комуницирања*, Школска књига, Загреб, 2017.
- Кековић, Зоран и др., *Процена ризика у заштити лица, имовине, и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд, 2011.
- Кековић, Зоран, *Интегрална безбедност и пословно-безбедносни менаџмент*, *Зборник радова факултета цивилне одбране*, Београд, 2003.
- Кековић, Зоран, *Кризни менаџмент и превенција кризе*, *Кризе и кризни менаџмент као процес*, Београд, 2006.
- Кешетовић, Желимир, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Београд, 2008.
- Kešetović, Želimir, Toth, Ivan, *Problemi kriznog menadžmenta*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2012.
- Milašinović, Srđan, Kešetović, Želimir, *Crisis and Crisis Management – a Contribution to a Conceptual & Terminological Delimitation*, Megatrend Review, 2008.
- Нешковић, Слободан, *Постмодерно друштво, у: Социологија – основне категорије и постмодерно друштво*, Београд: ВПШСС Чачак, 2010.
- Ристић, Душан, *Стратегијски менаџмент*, Нови Сад: Секот books, 2009.
- Шушић, Славољуб, *Геополитички кошмар Балкана*, ВИЗ, Београд, 2004.
- Вујић, Добрила, *Менаџмент људских ресурса и квалитет: људи – кључ квалитета и успеха*, Центар за примењену психологију, Београд, 2000.

## 9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сазнања о корпоративном безбедносном менаџменту, односно о корпоративној безбедности уопште унутар организационе структуре великих пословних система ЕУ, доприноси остварењу компанијских интереса не само на ужем европском подручју већ и на простору Западног Балкана кроз делатност заштите лица, имовине и пословања предузећа и компанија. Корпоративни безбедносни менаџмент делује унутар система националне безбедности, а има за циљ не само заштиту компанија и предузећа од евентуалних ризика, већ и обезбеђење локалних заједница и друштва уопште. Такође, посредним утицајем на повећање економске безбедности корпоративни безбедносни менаџмент утиче превентивно и

на остваривање друштвено-политичке, а тиме и безбедносне стабилности унутар државе. С друге стране, имајући у виду власничко-организациону структуру, корпоративна безбедности и корпоративни безбедносни менаџмент припадају сегменту приватне безбедности. На тај начин, ова функција нормативно је препозната и прихваћена у ЕУ као део целокупног система безбедности. Уколико се друштвена одговорност компаније посматра кроз призму делатности функције корпоративне безбедности, намеће се закључак да је повећање степена безбедности економских субјеката у целини допринос свеукупном нивоу безбедности друштва. Делокруг савремене функције корпоративне безбедности у односу на њене почетке умногоме се разликује. Заступљеност сектора корпоративне безбедности унутар организационе структуре великих пословних система у ЕУ, њен делокруг који се прожима кроз готово све сегменте компанијског пословања, расположивост великог броја алата и метода борбе против савремених безбедносних изазова, претњи и ризика, карактерише савремену функцију корпоративне безбедности. У тежњи да се корпоративни безбедносни менаџмент адекватно и јасније сагледа, као и његово место и улога у савременим безбедносним и пословним односима, у раду су пружена и адекватна објашњења у вези кризног менаџмента, тј. управљања кризама као фактору регулације евентуалних безбедносних ризика за компаније које послују на простору Републике Србије.

#### **CORPORATE SECURITY MANAGEMENT AND CRISIS MANAGEMENT IN THE WESTERN BALKANS**

*Summary:* In the European Union (EU), the need to establish a crisis management system has been discussed for a long time. Within the framework of the Common Foreign and Security Policy of the EU (CFSP), crisis management mechanisms are foreseen, thanks to which the EU has the capacity to confront security risks and threats. This is visible through the security management of the EU's civilian and military missions and operations in the world. On the other hand, there is also the so-called corporate security aspects where the managerial function is realized on a micro level in European companies and other corporate organizations. This paper is dedicated to the analysis of corporate security and corporate security management. In the postmodern period, there is a growing trend of various security threats and challenges that take on malignant formats with unpredictable consequences. In combination with traditional threats, new forms threaten to seriously threaten the interests of corporate organizations. Therefore, it was necessary to establish a system of corporate security and security management in order to prevent potential dangers. Corporate security management includes the issue of crisis management, the causes of which are often natural phenomena in addition to humans. In the area of the Western Balkans, which is otherwise

politically and economically dangerous, the application of corporate security management and crisis management has a special importance because they eliminate potential security risks for the normal development of business activities of corporations.

*Keywords:* Corporate security management, crisis management, corporations, companies, Western Balkans.



УДК: 330.341(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 255–274

Изворни научни рад

Рад примљен 29. 7. 2022. године

Рад одобрен 11. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.15](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.15)

## УЛОГА ПАМЕТНЕ СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ У ПОЛИТИЦИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

Валентина ИВАНИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Као земља која се налази у процесу придруживања Европској унији (ЕУ), Србија је у претприступним преговорима, а према Поглављу 22 „Регионална политика и координација структурних инструмената”, остварила је умерени напредак. Како Поглавље 22 још увек није отворено, Србија може имати на располагању само она средства која ће јој тек бити дата на коришћење након приступања ЕУ. Дакле, Србија тек треба да усвоји правни оквир за кохезиону политику док се затварање поменутог Поглавља може очекивати онда кад Европска комисија оцени да је Србија добро припремљена за транспарентно програмирање и управљање средствима из европских фондова. Што се тиче програмирања, Србији се сугерише да се развојни план, који представља правну основу за политику регионалног развоја, усвоји у најкраћем могућем року. Наиме, ЕУ очекује да Србија овим планом валоризује своје развојне потенцијале на регионалном плану. Будући да у међувремену није дошло до усвајања развојног плана, Србија је усвојила Стратегију паметне специјализације за период од 2020. до 2027. године. Захваљујући овој Стратегији изршена је валоризација развојних потенцијала региона у Србији. Србији је овим поводом сугерисано да приступи изради Стратегија паметне специјализације у фази када се приближи приступању ЕУ. Разлог томе јесте одлагање доношења стратегија паметне специјализације као једног од услова за коришћење средстава из Европских структуралних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), као и време које је

<sup>1</sup> Cultural Due Diligence Institute, Нови Сад. E-mail: [valentina.ivanic@sbb.rs](mailto:valentina.ivanic@sbb.rs).



потребно за суочавање са феноменом „институционалног парадокса везаног за паметну специјализацију“.

*Кључне речи:* Политика регионалног развоја, паметна специјализација, регионални развој, ЕУ, Србија

## 1) УВОД

У овом тексту фокус је на регионалној политици ЕУ, као и на регионалној политици чланица ЕУ, али и оних земаља које претендују на чланство у ЕУ, с посебним акцентом на Србију. У наведеном контексту сагледаваће се улога паметне специјализације у функцији регионалног развоја уопште, с посебним фокусом на улогу коју може имати у политици регионалног развоја Србије. Регионална политика спада у ред развојних политика. Појам развоја је увек далеко од заинтересованости доносилаца одлука у односу на проблем раста. У предметном раду анализира се „раст без развоја“, под условом да неколико појединаца или територија напредују.<sup>2</sup> Поред тога, анализира се и проблем развоја који је заснован на поштовању принципа супсидијарности, што за последицу има потребу да се фокус политика премешта на оне нивое власти који су оптимални за спровођење политика развоја. Према ОЕЦД-у, регионални ниво је оптимални територијални ниво за спровођење развојних политика. Стварањем предуслова за коришћења финансијских инструмената Кохезионе политике и Европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), омогућава се финансирање средњорочних и дугорочних инвестиционих пројеката. То не значи да се ови програми субвенционису, нити да се тиме субвенционише потрошња која онемогућава ефекте средњорочног и дугорочног инвестирања.<sup>3</sup>

У ЕУ постоји наднационална политика и регионална политика земаља чланица ЕУ. Притом, постоје и регионалне политике земаља које претендују на чланство у ЕУ. Како је реч о развојној политици од земаља чланица ЕУ, као и од оних које се налазе у процесу придруживања ЕУ, не очекује се транспозиција законодавства у области регионалне политике. Природа кохезионе политике јесте и политичка и економска. Политичка природа кохезионе политике ЕУ огледа се у потреби да се ЕУ подржи као политички пројекат. Подржавање ЕУ као политичког пројекта остварује се финансијским инструментима кохезионе политике који се формулишу на

<sup>2</sup> Eduardo Medeiros, “Strategic-Based Regional Development: Towards a theory of everything for regional development?” *European Journal of Spatial Development*, 2020, vol. 19, no. 5, pp. 1–26.

<sup>3</sup> Benedicita Marzinotto, “The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis”; *Bruegel Working Paper*, 2012, no. 14, Bruegel, Brussels. Интернет: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/78011/1/728570688.pdf>. 1-07-2022.

начин да се обезбеде адекватне користи за регионе држава чланица ЕУ. Како и само име указује, ради се о политици чији је циљ економска, социјална и територијална кохезија.<sup>4</sup> Актуелну кохезиону политику ЕУ одликује примена приступа паметне специјализације,<sup>5</sup> а иновације су перципиране као основ за Стратегију ЕУ 2020.<sup>6</sup> У циљу испуњења стратешких циљева Европа 2020, у области истраживања и развоја, региони ЕУ имали су обавезу да ураде и спроведу стратегије паметне специјализације. Администрације на националном нивоу, као и оне на регионалном нивоу, треба да развију стратегије паметне специјализације у циљу максимизирања утицаја регионалне политике у комбинацији са другим политикама ЕУ.<sup>7</sup> Стратегије паметне специјализације обезбеђују ефективну употребу државних фондова, и утичу на стимулисање приватних инвеститора, што може да помогне регионима у концентрисању ресурса на неколико кључних приоритета уместо, као до сада, на усмеравање инвестиција ка свим секторима. Приступ паметне специјализације захтева да се политике и стратегије прилагоде локалном контексту и у том смислу примењује се приступу који у великој мери зависи од локалних и регионалних актера.<sup>8</sup> У литератури се наглашава улога институција у регионалном економском развоју.<sup>9</sup> Границе између формалних и неформалних институција су врло често замагљене.<sup>10</sup> Паметна специјализација доприноси томе да регионалне политике буду усмерене ка „откључавању потенцијала раста ЕУ, афирмишући иновативност у свим регионима, обезбеђујући комплементарности између подршке иновацијама,

---

<sup>4</sup> “Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, L 169, 29. 6. 1987, pp. 1–28.

<sup>5</sup> “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, 2010, стр. 7

Lisa De Propriis, David Bailey, “Industry 4.0 and transformative regional industrial policy” eds., *Industry 4.0 and Regional Transformations*, Routledge, New York, 2020, pp. 238–255.

<sup>6</sup> “Europe 2020: Europe’s growth strategy: growing to a sustainable and job-rich future”, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office, 2015.

<sup>7</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020”, Sec(2010) 1183, Brussels, 6.10.2010, COM(2010) 553 final.

<sup>8</sup> Andres Rodriguez-Pose, Marco Di Cataldo, Alessandro Rainoldi, “The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development”, *JRC Research Reports JRC88935*, Joint Research Centre, 2014.

<sup>9</sup> Maximilian Benner, “Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging”; *European Planning Studies*, 2019, vol. 27m no. 9, pp. 1791–1810, DOI: 10.1080/09654313.2019.1643826.

<sup>10</sup> Andres Rodríguez-Pose, “Do institutions matter for regional development?”, *Regional Studies*, 2013, vol. 47, pp. 1034–1047. doi:10.1080/00343404.2012.748978.

истраживању и развоју, предузетништву и информационо-комуникационим технологијама (ИКТ). Очекивања иду и у правцу развоја капацитета за идентификацију сектора и технолошких домена, како би се промовисали локални иновациони процеси у пољима за које се открије да имају потенцијал за специјализацију”.<sup>11</sup>

У наставку ваља поменути да кохезиона и регионална политика, као и паметна специјализација ЕУ обухватају мноштво уговора и других регулативних аката који се тичу процеса придруживања ЕУ, а о чијој садржини ће бити речи у наредном делу анализе.<sup>12</sup>

## **2) САДРЖАЈ МЕРА НА НИВОУ ЕУ**

ЕУ своју наднационалну регионалну политику користи као инструмент економске, социјалне и територијалне кохезије и дефинише је као проактивну регионалну политику у примарном законодавству – у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ.<sup>13</sup> Стратегија паметне специјализације је један од главних стубова регионалне политике ЕУ и све више се сагледава

---

<sup>11</sup> European Commission, “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, COM(2010) 553 final; SEC(2010) 1183; Brussels, 6.10.2010.

<sup>12</sup> “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, 2008, OJ C115/13; “Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2021, *Bosnia and Herzegovina Report 2021*. EC; “Europe 2020: Europe’s growth strategy growing to a sustainable and job-rich future”, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office; “Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. European Commission”, Brussels, 2010; “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, European Commission, Brussels, 2010; “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, OJ L 326/47-326/390, 2020; “Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006”, OJ L 347, 20.12.2013; “Single European Act”, OJ L 169, 29.6.1987, pp. 1–28.

<sup>13</sup> Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) развијен је на основу Уговора о оснивању Европске заједнице. Има углавном исту структуру као Уговор о ЕЗ. Најважније измене односе се на спољно деловање ЕУ и увођење нових поглавља у вези са енергетском политиком, сарадњом полиције и судства у кривичним предметима, свемиром, спортом и туризмом. Превод Консолидоване верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније на српски језик завршен је заједничким радом Министарства за европске интеграције и Републичког секретаријата за законодавство.

као један од главних стубова индустријске политике ЕУ.<sup>14</sup> У ЕУ стратегија паметне специјализације је *ex ante*, предуслов за приступ „иновационо мотивисаном“ финансирању од стране ЕСИ фондова.<sup>15</sup> Кохезиона политика ЕУ је у концептуалном смислу шира од регионалне политике ЕУ,<sup>16</sup> и утемељена је на Уговору о функционисању ЕУ (УФЕУ). ЕУ има за циљ да учврсти економску и социјалну кохезију смањењем неједнакости у нивоу развоја између региона. Јачање економске, социјалне и територијалне кохезије утемељено је на УФЕУ. Конкретно, члан 174 прописује циљ Уније – да смањује неједнакости између нивоа развијености различитих региона и заосталости најнеразвијенијих региона, док члан 175 предвиђа улогу држава чланица и подстиче коришћење структурних фондова као инструмената за постизање циљева утврђених у члану 174. Ради унапређења укупног развоја ЕУ развија и спроводи активности које воде ка јачању њене економске, социјалне и територијалне кохезије. Државе чланице спровode своје економске политике и координирају их тако да остварују циљеве одређене чланом 174. У циљу јачања економске, социјалне и територијалне кохезије ЕУ користи одговарајуће финансијске инструменте познатије као структурни фондови. Правне тековине ЕУ обухваћене овим поглављем укључују разне уредбе које не захтевају преношење у национално законодавство. Уредбе, између осталог, дефинишу правила везана за припрему, усвајање и спровођење програма који се финансирају из фондова. Најважнија је Уредба (ЕУ) 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о утврђивању заједничких одредби о ЕСИ фондовима и о утврђивању општих одредби о Фондовима и Европском фонду за поморство и рибарство, позната као Уредба о заједничким одредбама (Уредба (ЕУ) 1303/2013).<sup>17</sup>

Актуелну кохезиону политику ЕУ одликује примена приступа паметне специјализације.<sup>18</sup> Иновације су перципиране као основ за Стратегију ЕУ

---

<sup>14</sup> Slavo Radošević, Stancova Ciampi, “Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States”, *Journal of the Knowledge Economy*, 2018, vol. 9, no. 1, pp. 263–293.

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Iain Begg, “Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives”, *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, no. 1, pp.77–96.

<sup>17</sup> “Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development, and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006”, *OJ L 347*, 20.12.2013, pp. 320–469.

<sup>18</sup> Lisa De Propriis, David Bailey, *op. cit.*, pp. 238–255.

2020.<sup>19</sup> У циљу испуњења стратешких циљева Европа 2020, у области истраживања и развоја, региони ЕУ имали су обавезу да ураде и спроведу стратегије паметне специјализације. Стратегија истраживања и развоја за паметну специјализацију представља искорак у историји европске политике регионалног развоја и указује на преференције да политика регионалног развоја буде базирана на иновацијама. У новом програмском периоду 2021–2027. донета је Уредба (ЕУ) 2021/1060 Европског парламента и Савета од 24. јуна 2021. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском фонду за социјални развој, Кохезионом фонду, Фонду за праведну транзицију и Европском фонду за поморство, рибарство и аквакултуру, као и финансијска правила за азил, миграције и интеграцију, Фонду за унутрашњу сигурност и Инструменту за унутрашњу подршку у подручју управљања границама и визне политике.<sup>20</sup>

Приоритети Кохезионе политике ЕУ рефлектују се кроз приоритете који се наводе у Програмски периоду 2021–2027: „Компететивнија и паметнија Европа, зеленија Европа, повезанија Европа, кроз јачање мобилности, инклузивнија Европа, Европа ближа грађанима, јачањем одрживог и интегрисаног развоја свих типова територија“. *Ex ante*, услови су један од кључних елемената реформе кохезионе политике за период 2014–2020, уведени у сврху ефикаснијег коришћења Европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ). Према Уредби 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о утврђивању заједничких одредби о ЕСИФ фондовима сматра се да је нека земља испунила *ex ante* предуслове ако је донела стратегију паметне специјализације, на националном или регионалном нивоу, која се темељи на СВОТ или сличној анализи, како би се средства усмерила на ограничени низ приоритета у истраживању и иновацијама, ако обухвата мере подстицања приватних улагања у истраживање и технолошки развој, ако садржи механизме праћења, ако је донесен оквир у коме су наведени доступни буџетски извори за истраживања и иновације, ако је донет индикативни вишегодишњи план за израду буџета и приоритета за улагања у односу на приоритете Уније.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> “Europe 2020: Europe’s growth strategy: growing to a sustainable and job-rich future”, *op. cit.*

<sup>20</sup> “Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund, and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy”, *OJ L 231*, 30.6.2021, pp. 159–706.

<sup>21</sup> “Regulation (EU) No 1303/2013”, *op. cit.*

Коначно, сматра се и да би земље које претендују на чланство у ЕУ требало да успоставе нови механизам који би био базиран на повезивању суфинансирања пројеката у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) са Паметном специјализацијом.<sup>22</sup>

### 3) САДРЖАЈ МЕРА НА НИВОУ СРБИЈЕ

Мере на нивоу Републике Србије обухватају низ значајних докумената – од инвестиционих планова, одлука о изради просторног плана, до извештаја о скринингу, закона и уговора.<sup>23</sup>

Преговори за приступање Републике Србије ЕУ у области кохезионе политике воде се кроз Поглавље 22 које се односи на регионалну политику и координацију структурних инструмената. Поглавље још увек није отворено, док се затварање може очекивати онда кад Европска комисија оцени да је Србија добро припремљена за транспарентно програмирање и управљање средствима из структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), који ће јој бити на располагању после приступања ЕУ. До тада ће Србија имати могућност финансирања кроз спровођење програма и пројеката које ЕУ финансира током претприступног периода (Инструмент за претприступну помоћ – ИПА) Правне тековине ЕУ обухваћене овим Поглављем укључују уредбе које не захтевају преношење у национално законодавство и које

---

<sup>22</sup> Tine Lehmann, Maximilian Benner, Amra Kapo, "Institutional asymmetries in a low-coordination economy: the smart specialization paradox in Bosnia and Herzegovina, Innovation", *The European Journal of Social Science Research*, July 4, 2022. Интернет: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13511610.2022.2092075?needAccess=true> 1.5.2022.

<sup>23</sup> „Нови инвестициони план развојна шанса Србије” Влада Републике Србије, 2019; „Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године”, *Службени гласник Републике Србије*, (21/20); „Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године”, *Службени гласник Републике Србије*, (48/19); „Извештај о скринингу Република Србија Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената”, Европска комисија; 2015 Брисел; „Радни документ Комисије Република Србија Извештај за 2021. годину”, Европска комисија“ Стразбур; „Записник са састанка експланаторног скрининга Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената” 2014; Канцеларија за европске интеграције, „Пречишћене верзије Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ Министарство за европске интеграције” 2019; Министарство за европске интеграције, Београд, „Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије, (30/18); „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ” 2019, Преговарачка група за поглавље 22, Република Србија, Београд.

дефинишу правила везана за припрему, усвајање и спровођење програма који се финансирају из фондова ЕУ.

Аналитички преглед и оцена усклађености са правним тековинама ЕУ, односно експланаторни скрининг за Поглавље 22 одржан је 1. и 2. октобра 2014. године, док је билатерални скрининг одржан 28. и 29. јануара 2015. године.<sup>24</sup> Као резултат процеса скрининга, Европска комисија објавила је Извештај о скринингу у ком препоручује да се као мерило за отварање поглавља изради детаљан Акциони план у ком ће се одредити јасни циљеви и временски оквир за испуњавање захтева кохезионе политике ЕУ.<sup>25</sup> Рад на изради Акционог плана за Поглавље 22 организовало је Министарство за европске интеграције (МЕИ).<sup>26</sup> Временски оквир за спровођење мера дефинисаних у Акционом плану је јасан, а водећи принцип био је да се 2021. година одреди као година планирана за испуњавање кључних предуслова/захтева кохезионе политике неопходних у припреми Србије за спровођење кохезионе политике ЕУ. У оквиру Поглавља 22 постоји шест подобласти које су важне када је у питању оцена напретка: Законодавни оквир, Институционални оквир, Административни капацитети, Програмирање, Праћење и процена и Финансијско управљање и контрола. Даља анализа је фокусирана на програмирање, као подобласти која се оцењује када је у питању напредак у оквиру Поглавља 22.

Према Извештају о напретку за Србију, за 2021. годину, наведене подобласти су оцењене свака појединачно. Констатовано је да је „Србија умерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената”.<sup>27</sup> Према Извештају о напретку за Србију, за 2021. годину сугерише се да Србија треба да: 1) спроведе усвојени акциони план како би испунила захтеве кохезионе политике ЕУ, укључујући номиновање институција и тела, по потреби и у зависности од случаја, у складу са планом; 2) да унапреди капацитете централних, регионалних и локалних тела, са акцентом на индиректном управљању програмима у оквиру претприступне помоћи ЕУ, и пружи гаранције да се кључне позиције у структурама попуне на трајној основи, уз задржавање кључног кадра и, 3) да се Србија постара да сви инструменти буду усклађени са захтевима ЕУ у смислу програмирања и принципа партнерства, те да узме у обзир захтеве будућих структурних/кохезионих фондова у институционалном уређењу. Следи да Србија тек треба да усвоји правни оквир за кохезиону политику. У том погледу, било би

<sup>24</sup> „Извештај о скринингу Република Србија Поглавље 22”, *op. cit.*

<sup>25</sup> „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ”, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> „Радни документ Комисије Република Србије Извештај за 2021. годину”, *op. cit.*

потребно убрзати рад на Нацрту Закона о кохезионој политици из 2020. године, којим се дефинишу циљеви кохезионе политике, уводе кључни принципи и успоставља правни основ за развој институционалног оквира за спровођење кохезионе политике. Успостављање институционалног оквира за управљање Инструментом за претприступну помоћ ЕУ (ИПА), подразумева побољшање индиректне управљачке структуре како би се у потпуности осигурало ефикасно уговарање и спровођење ИПА програма.

Када је реч о финансијском управљању, контроли и ревизији, капацитети националног система за индиректно управљање ИПА фондовима, укључујући и ревизорско тело, настављају да се побољшавају. Даља анализа односи се на програмирање, која се према Извештајима о напретку оцењује као спремност за отварање поглавља 22. У том погледу сугерише се да се развојни план, који представља правну основу за политику регионалног развоја, усвоји. Очекује се да се тим планом валоризују развојни потенцијали региона у Србији. Доношење таквог плана треба да има за циљ креирање политика које би довеле до смањење разлика у степену развијености региона у Србији. Систем инвестиционог планирања у Србији оцењује се као некохерентан, што за последицу има недовољно транспарентно планирање и финансирање улагања. Основни предуслов за квалитетно и ефективно програмирање је постојање свеобухватног и кохерентног стратешког оквира и оквира јавних политика. Детаљна анализа процеса управљања јавним политикама указује на недостатке у стратешком и планском оквиру Србије.<sup>28</sup> Закон о планском систему Републике Србије усвојен је у априлу 2018. године, а примењује се од октобра 2018. године.<sup>29</sup> Закон обезбеђује ефикасно спровођење процеса приступања ЕУ, као и побољшавање планирања развоја како на националном тако и на локалном нивоу. Закон о планском систему Републике Србије под документима развојног планирања подразумева: План развоја, Инвестициони план, Просторни план Републике Србије, као и план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе. План развоја јесте хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина. План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја Републике Србије и региона, као и смернице за њихово остварење. Планом развоја утврђује се и политика одрживог регионалног развоја. Србија није донела План развоја. Сходно томе, није утврђена ни политика одрживог регионалног развоја Србије. Влада Републике Србије је донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године.<sup>30</sup> Закон о планском систему

---

<sup>28</sup> „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ”, *op. cit.*

<sup>29</sup> „Закон о планском систему Републике Србије”, *op. cit.*

<sup>30</sup> „Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године”, *op. cit.*



Републике Србије препознаје ППРС као документ развојног планирања, а постоји Нацрт Просторног плана Републике Србије. У Нацрту Просторног плана Републике Србије наводи се да је израђен и на основу Националног инвестиционог програма до 2025. Инвестициони план јесте документ развојног планирања који Влада усваја за период од најмање седам година, а којим се у складу са приоритетним циљевима развоја постављеним Планом развоја. Национални инвестициони програм Републике Србије до 2025. године не сматра се документом развојног планирања према Закону о планском систему Републике Србије. Прецизније, ради се о „Програму Србија 2025”.<sup>31</sup> Иако развојни план Србије, који би представљао правну основу за политику регионалног развоја, није донет, донета је Стратегија паметне специјализације у Србији за период од 2020. до 2027. године на начин да је кроз процес предузетничког откривања, урађен на нивоу НУТС II, омогућила валоризовање развојних потенцијала региона у Србији.<sup>32</sup>

#### 4) ПРАКТИЧНИ ПРОБЛЕМИ

Пре него што се укаже на актуелне практичне проблеме са којима се суочавају земље чланице ЕУ, као и земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, приликом не само израде већ и спровођења стратегија паметне специјализације, потребно је указати на елементе концепта. Стратегије паметне специјализације је примереније дефинисати као приступ и процес пре него политику иновативног регионалног развоја. Процес везан за развој региона базираних на знањима (памети), за своје спровођење захтева и ангажман и других политика.<sup>33</sup> На ово имплицира и садржина концепта паметне специјализације. Садржина је јасно дефинисана: „Стратегије истраживања и развоја за паметну специјализацију (*research and innovation strategies for smart specialisation* – RIS3), представљају стратегије усмерене на развој територија за које се праве. Елементи тих стратегија су следећи: усмерене инвестиције као кључним приоритетима, који се базирају на економији и друштву базираном на знању, као и подржавајућим информационо-комуникационим технологијама (ИКТ); формулисане инвестиције сходно компетитивним предностима територија, иновативно су оријентисане, фокусиране на стимулисање приватног сектора, антиципативне и инклузивне, усклађене са развијеним системом мониторинга и евалуације”.<sup>34</sup> Теорије регионалног развоја мењале су

<sup>31</sup> „Нови инвестициони план развојна шанса Србије”, *op. cit.*

<sup>32</sup> „Стратегија паметне специјализације у Србији за период од 2020. до 2027. године”, *op. cit.*

<sup>33</sup> Dominique Foray, Kevin Morgan, Slavo Radošević, *The role of smart specialization in the EU research and innovation policy landscape*, European Commission, 2020, p. 4.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 12.

се током времена и у средишту ендогене теорије регионалног развоја, у оквиру које је и однегован приступ паметне специјализације. Унутрашњи потенцијали региона перципирају се као примарни чинилац регионалног развоја. Упутно је поменути да се настанак теорије ендогеног развоја појављује у периодима које одликује неуспешно транспоноване екстерних чинилаца производње (капитал, рад, инвестиције) у регионе, без претходног сагледавања карактеристика ткива у које се ти чиниоци производње трансплантирају. Након што су резултати таквих политика биле „катедрале у пустињи” и све снажније интензивирање регионалних разлика, савремене теорије регионалног развоја фокусирали су се на сагледавање улоге не само формалних већ и неформалних институција као чинилаца регионалног развоја. Савремене теорије регионалног развоја наглашавају све важнију улогу неформалних институционалних чинилаца, као чинилаца регионалног развоја и то посебно оних као што су: поверење, одговорност, професионализам и партнерство. Региони који имају недовољно развијен институционални оквир, нарочито недовољно развијену истраживачку инфраструктуру одликују се превише бирократским начином размишљања, мањком препознатљивости и транспарентности, недостатком стратешких визија, као и ниским степеном поверења између актера.<sup>35</sup> Када је у питању Србија, димензије социјеталне културе утичу на ниво поверења који влада у друштву. Високе вредности димензије дистанце моћи, једне од димензија социјеталне културе Србије, за последицу имају присуство високог степена неповерења у друштву.<sup>36</sup> Предуслов за стварање иновативности у развоју истраживачке инфраструктуре у неком региону зависи у великој мери од институционалних чинилаца, како формалних тако и неформалних (система вредности). Посебно је важно сагледати улогу неформалних институција у економском развоју и релације између формалних и неформалних институција, као и утицај тих релација на процес доношења одлука.<sup>37</sup> Посебно је важно нагласити да је циљ регионалних иновационих стратегија (РИС) стварање неопходних предуслова за стварање културе иновативности и културе учења у сваком од сегмената, не само пословног већ и друштвеног крвотока региона.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Jiri Blažek, Kevin Morgan, “The institutional worlds of entrepreneurial discovery”, In: A. Mariussen, S. Virkkala, F. Finne, & T. Merethe Aasen (eds), *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development*, 2019, p. 115.

<sup>36</sup> Благоје Пауновић, Валентина Иванић, „Напредовање у ланцима вредности у транзиционим економијама”, *Економика предузећа*, 2008, вол. 66, бр. 6–7, стр. 386–400.

<sup>37</sup> Andres Rodríguez-Pose, “Institutions and the Fortunes of Territories”, *Regional Science Policy & Practice*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 371–386. doi:10.1111/rsp3.12277

<sup>38</sup> Mikel Landabaso, Rachel Youds, (1999) “Regional Innovation Strategies (RIS): the development of a regional innovation capacity”, SIR (Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen)-Mittleilungen und Berichte, Band 27/1999, Salzburg (Austria), pp. 1–14.

Доказ да је стратегија паметне специјализације добро припремљена и спроведена је у настанку и функционисању истраживачке инфраструктуре у регионима који нису имали такву инфраструктуру.<sup>39</sup> Уколико за иновативност узмемо као прокси висину вредности димензије културе коју Хофстеде назива „избегавање неизвесности”, и укажемо да је просечна вредност те димензије културе за земље Југоисточне Европе (ЈИЕ) 59, док је вредност индекса димензије културе коју називамо дистанца моћи за Југоисточну Европу 57,3, ако укрстимо ове две димензије културе добијемо сазнање о форми имплицитног структурирања институција у региону ЈИЕ.<sup>40</sup> Како добијене вредности указују на присуство високе дистанце моћи и високог избегавања неизвесности, таква комбинација сугерише да се институције у региону ЈИЕ структурирају у форми пирамида, што указује на ниске потенцијале за иновативност, али и на високо присуство неповерења. Висока дистанца моћи указује да натполовична већина припадника популације региона ЈИЕ сматра да је прихватљиво да моћ буде неравномерно распоређена, као и да је прихватљиво да особе на позиције моћи доносе одлуке о томе да ли је потребно нешто мењати (иновирати) или не. Такође, особе на позицији моћи у културама високе дистанце моћи показују висок степен аверзије према делегирању, као и висок степен неповерења према сарадницима. Земље које претендују на чланство у ЕУ охрабрују се да приступе изради стратегија паметне специјализације. Тако је Црна Гора, уз техничку асистенцију Европске комисије када је у питању Западни Балкан, постала прва земља у региону која је урадила стратегију паметне специјализације. Србија, такође, има урађену Стратегију паметне специјализације.<sup>41</sup> У Извештају за Босну и Херцеговину, за 2020. годину, Европска комисија експлицитно сугерише да је потребно да БиХ „припреми стратегију паметне специјализације”.<sup>42</sup> Аутори као што су Foreј и чланови његове групе закључили су да је већина региона радила РИС стратегије ангажујући екстерне консултанте пре него актере у регионима, те да је фокус био ка технолошкој понуди и истраживању и развоју више него на препознавању других важних области за иновирање: социјалне иновација, снажније интегрисање секторских политика, стимулисање тражње, приступ

<sup>39</sup> Валентина Иванић, „Шта је “паметно” у паметној специјализацији”, *Нови Магазин*, 2022, број 587.

Интернет: <https://javniservis.net/mediji/dnevnic-nedeljnic-mesecnic/novi-magazin/sta-je-pametno-u-pametnoj-specijalizaciji/> 28.7.2022.

<sup>40</sup> Валентина Иванић, *Како премостити културну дистанцу између Европске уније и Југоисточне Европе*, Институт за европске студије, Београд, 2020.

<sup>41</sup> „Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године”, *op. cit.*

<sup>42</sup> “Bosnia and Herzegovina 2021 Report”, European Commission, DG NEAR (2021).

тржиштима и сл. Наведени приступ доводи до тзв. *me-too syndrome*, или „и ја исто синдрома”, где сви региони претендују да инвестиције усмеравају ка областима које су модерне, као што су ИКТ, нано технологије, биотехнологије и слично.<sup>43</sup> Искуства такође показују да велике компаније које добро послују нису заинтересоване да се ни у једном типу активности које су везане за израду или спровођење стратегија паметне специјализације. Постоји и висок степен аверзије према ризику код МСП, пре свега због комплексних процедура везаних за коришћење средстава из ЕСИ фондова, те се сматра да би обезбеђивање ефективног система подршке могло да обезбеди да МСП буду више посвећене активностима које се везују за израду, али и спровођење активности везаних за стратегије паметне специјализације. У ситуацијама када се процес паметне специјализације одвија у контексту који одликују недовољно развијени механизми интеракције, и то нарочито они који су на релацији између пословног сектора и јавног сектора, али и они који се тичу изостанка интеракција између припадника пословног сектора. Ако у таквом амбијенту, процес паметне специјализације буде и спроведен, актери који буду позвани ће се огласити и појавити, али само симболично, док ће истински бити ангажовани само стејкхолдери са стеченим позиционим капиталом. Понашање запослених у администрацији у недовољно развијеним регионима одликује понашање високе аверзије према ризику, менталитет „играња на сигурно”, што све за последицу има смањење простора иновативности, као и простора за флексибилност у доношењу одлука када су у питању иницијативе од стране администрације.<sup>44</sup> Иако се сматра пожељним да се приступи изради стратегија паметне специјализације у земљама које претендују на чланство у ЕУ, и иако је евидентно да се током процеса израде таквих стратегија долази до веома корисних и значајних налаза, актери који учествују у припреми таквих стратегија суочавају се са феноменом „институционалног парадокса везаног за паметну специјализацију”. Другим речима, што је неки регион мање развијен то је важније да се развој економије тог региона базира на паметној специјализацији. Парадоксално је да институције региона који су недовољно развијени, нису развијене у мери да би могле ефикасно да спроведу политике паметне специјализације. Узимајући у обзир евиденцију постојања институционалних празнина и институционалне асиметрије на простору Југоисточне Европе, чини се разумним претпоставити да институционални контекст за иновације на том простору одликује постојање економија ниског

---

<sup>43</sup> Inger Midtkandalm Jens Sörvik, “What is Smart Specialisation?” *Nordregio News*, 2012, no. 1, p. 2.

<sup>44</sup> Åge Mariussen, Seija Virkkala, Hakon Finne, Aasen Tone Merethe, *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development: New Knowledge Emergence, Conversion and Exploitation*, Routledge, 2019.

степен координације.<sup>45</sup> Када је у питању Западни Балкан, као и земље које се налазе у процесу придруживања ЕУ, оне се перципирају као земље које одликује низак степен координације и као земље које се у ситуацијама када треба да примењују партиципативне приступе доношења одлука суочавају са проблемима „институционалне асиметрије”. Очекивања су била да би припрема стратегија паметне специјализације у оваквом типу земаља могла да ублажи „институционалну асиметрију”, захваљујући пре свега приступу који се назива „прескакање фаза у институционалном развоју” (*institutional leapfrogging*) који се одвија кроз израде стратегија паметне специјализације.<sup>46</sup> Анализе показују да су стратегије паметне специјализације у ЕУ углавном оријентисане „ка унутра”, као и да немају стратешки приступ трансрегионалној сарадњи. Транснационална сарадња је једна од новина за коју се очекује да ће бити уведена од стране Европске комисије, када се буду валидирани *ex ante* предуслови везани за ЕРДФ иновације, МСП, ИКТ тематске циљеве. Искуство указује да су СЗ углавном усмерене ка регионима за које се ради и у којима се спроводе, и да готово и да нема инклинација ка трансрегионалној сарадњи као активности приликом израде и спровођења стратегија паметне специјализације.<sup>47</sup> Велики број међународних програма сарадње вођен је од стране екстерних тела, као што је то случај са ХОРИЗОН 2020 програмом за период 2104–2020. године, који је координиран директно од стране Европске комисије, што у великој мери лимитира могућности региона да стичу искуства када је у питању управљање пројектима трансационалне сарадње.<sup>48</sup> Стратегија паметне специјализације даје основ и представља могућност да се привуку само они страни директни инвеститори, чије инвестиције имају потенцијал да утичу на развој региона у који се планирају пласирати инвестиције. *Мид терм* евалуација СЗ у земљама ЕУ указује на увођење нових димензија, као што су интернационализација, територијална кохезија (на субрегионалном нивоу), као и потреба да се одговори на изазове које доносе друштвене промене, као и потреба да се избегне конфузија око улоге старих, хоризонтално усмерених

<sup>45</sup> Tine Schrammel, *Clusters as an Instrument to Bridge Institutional Voids in Transition Economies: Lessons Learned from Southeast Europe*. Wiesbaden: Springer Gabler, 2019; Collin Williams, Josip Franic, “Explaining Participation in the Informal Economy in Post-Socialist Societies: A Study of the Asymmetry Between Formal and Informal Institutions in Croatia”. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2016, vol. 24, no. 1, pp. 51–65. doi:10.1080/0965156X.2015.1118817; Nick Williams, Tim Vorley, Colin Williams, *Entrepreneurship and Institutions: The Causes and Consequences of Institutional Asymmetry*. London, Lanham: Rowman & Littlefield, 2017.

<sup>46</sup> Tine Lehmann, Maximilian Benner, Amra Kapo, op. cit.

<sup>47</sup> Domini Slavo Radošević, Stancova Ciampi, op. cit., p. 4.

<sup>48</sup> Ricard Esparza Masana, “Towards Smart Specialisation 2.0. Main Challenges When Updating Strategies”. *Journal of the Knowledge Economy*, 2022, no. 13, pp. 635–655.

политика. Следствено наведеном, већ се ради на стварању кохерентног сета политика које би имале трансформативни потенцијал.<sup>49</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Ahner, Dirk, "What do you really know about the European cohesion policy?" European Commission, DG REGIO, 2009.
- Autio, Erkko, "Evaluation of RTD in regional systems of innovation", *European Planning Studies*, 1992, vol. 6, no. 2.
- Begg, Iain, "Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives", *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, no.1, pp. 77–96.
- Benner, Maximilian, "Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging"; *European Planning Studies*, vol. 27, no. 9, pp. 1791–1810.
- Blažek, Jiri, Morgan, Kevin, "The institutional worlds of entrepreneurial discovery", In: A. Mariussen, S. Virkkala, F. Finne, & T. Merethe Aasen (eds), *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development*; London, Routledge, 2019.
- De Propriis, Lisa, Bailey, David, "Industry 4.0 and transformative regional industrial policy", In: Lisa De Propriis, David Bailey, *Industry 4.0 and Regional Transformations* (pp. 238–252). New York, Routledge, 2020.
- Esparza Masana, Ricardm, "Towards Smart Specialisation 2.0. Main Challenges When Updating Strategies", *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 13, pp. 635–655.
- Foray, Dominique, Goddard, John, Goenaga Beldarrain, Xabier, Landabaso, Mikel, McCann, Philip, Morgan, Kevin, Nauwelaers, Claire, Ortega-Argilés, Raquel, *Guide on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. European Commission, Smart Specialization Platform, 2012.
- Foray, Dominique, Morgan, Kevin, Radosevic, Slavo, "The Role of Smart Specialization in the EU Research and Innovation Landscape", European Commission, 2020.
- Иванић, Валентина, *Како премостити културну дистанцу између Европске уније и Југоисточне Европе*. Институт за европске студије. Београд, 2020.
- Иванић, Валентина, „Шта је паметно“ у паметној специјализацији?“ Нови Магазин, број 587, 28-07-2022; Београд.

---

<sup>49</sup> Dimitrios Kyriakou, Caroline Cohen, "Meta-analysis of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation: Priorities and Policy Measures"; 2019, JRC 118526.

- Kyriakou, Dimitrios, Cohen, Caroline, "Meta-analysis of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation: Priorities and Policy Measures"; 2019, JRC118526.
- Landabaso, Mikel, Reid, Alasdair, "Developing Regional Innovation Strategies: The European Commission as Animateur", In: Morgan, Kevin (eds), *Nauwelaers, Claire Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions* (pp. 17–38), London, Routledge, 2002.
- Lehmann, Tine, Benner, Maximilian, Kapo, Amra, "Institutional asymmetries in a low-coordination economy: the smart specialization paradox in Bosnia and Herzegovina, Innovation", *The European Journal of Social Science Research*, 2022.
- Madeira, Paulo Miguel, Vale, Mario, Mora-Aliseda, Julian, "Smart Specialisation Strategies and Regional Convergence: Spanish Extremadura after a Period of Divergence", *Economies*, 2021, vol. 9, no.138, pp. 1–19.
- Marzinotto, Benedicta, "The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis", *Bruegel Working Paper*, 2012, no. 14.
- McCann, Philip, Ortega-Argilés, Raquel, "Smart Specialization, regional growth and applications to EU"; *Regional Studies*, 2011, vol. 49, no. 8.
- Medeiros, Eduardo, "Strategic-Based Regional Development: Towards a theory of everything for regional development?". *European Journal of Spatial Development*, 2020, vol. 19, no. 5, pp. 1–26.
- Midtkandal, Inger, Sörvik, Jens, "What is Smart Specialisation?" *Nordregio News*, 2012, Nordic Centre for Spatial Development
- Muscio, Alessandro, Reidb, Alasdai, Rivera Leon, Lorena, "An empirical test of the regional innovation paradox: can smart specialisation overcome the paradox in Central and Eastern Europe?" *Journal of Economic Policy Reform*, 2015, vol. 18, no. 2, pp. 153–171.
- Oughton, Christine, Landabaso, Mikel, Morgan, Kevin, "The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy", *The Journal of Technology Transfer*, 2002, vol. 27, no. 1, pp. 97–110.
- Пауновић, Благоје, Иванић, Валентина, „Напредовање у ланцима вредности у транзиционим економијама”, *Економика предузећа*, 2018, бр. 7–8, стр. 386–400.
- Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andres, Tomaney, John, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2006. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315767673>
- Radošević, Slavo, Ciampi, Stancova, "Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States", *J Knowl Econ*, 2018.
- Rodríguez-Pose, Andres, "Do institutions matter for regional development?" *Regional Studies*, 2013, vol. 47, pp. 1034–1047.

Rodríguez-Pose, Andres, "Institutions and the Fortunes of Territories", *Regional Science Policy & Practice*, 2020, vol. 2, no. 3, pp. 371–386.

Rodríguez-Pose, Andres, Di Cataldo, Marco, Rainoldi, Alessandro, "The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development". *Policy Brief Series*, 2014, no. 4. Luxembourg Publications Office of the European Union; 2014. JRC88935.

Storonyanska, Iryna, Melnyk, Maryana, Leshchukh, Iryna, Shchehlyuk, Svitlana, Medynska, Tetyana, "The Efficiency of Financing the Regional Smart-Specialization Strategies' Implementation from the EU Structural Funds", *European Journal of Sustainable Development*, 2021, vol. 10, no. 2, pp. 241–255.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију усвајање Поглавља 22, које се односи на регионалну политику и координацију структурних инструмената, може бити од финансијске користи. Његовом имплементацијом јачају апсорпционе способности државе. Апсорпционе способности се односе на капацитете администрације на свим нивоима да одреди развојне приоритете, формулише документа развојног планирања, као и капацитете да се успостави систем који би омогућавао спровођење активности које су планиране, али и систем који би обезбедио мониторинг и евалуацију након што политике буду спроведене. Ако би се процењивао развој Србије у овој области могло би се закључити да је потребно уложити напоре у стварање „софтвер” стуба регионалне политике (планови и студије), али и у стварање „оргвер” стуба регионалне политике (институције).<sup>50</sup> Спровођењем европског законодавства и политике која се тиче поглавља 22, Република Србија ће након чланства у ЕУ бити у могућности да користи европске структурне и инвестицијске фондове у износу који је око шест до десет пута већи него у периоду пре чланства. Могућност коришћења много издашнијих финансијских средстава него у периоду пре чланства, подразумева и постојање капацитета да се та средства ефикасно и ефективно алоцирају. Значај који за Србију има доношење Стратегије паметне специјализације за период од 2020. до 2027. године, огледа се у могућем смањењу институционалне асиметрије. То конкретно подразумева промену формалних институција кроз политичко деловање и попуну институционалне празнине кроз институционални развој. Како се овде ради о процесу у коме се откривају узроци промена на нивоу неформалних институција и начина активирања истих у ситуацијама када нема формалних

---

<sup>50</sup> Andy Pike, Andres Rodríguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2016.



институција, потенцијали стратегија паметне специјализације треба да воде интензивирању „раста базираног на иновацијама”. Они би пак могли бити угрожени slabим управљачким капацитетима. Ради се о капацитетима на стратешком нивоу, који се тичу способности да се дефинишу и поставе приоритети, али и капацитетима који се тичу спровођења стратегија, односно они који су на техничком нивоу.<sup>51</sup> Треба имати у виду да се региони у Србији разликују по степену свог развоја. Региони који су недовољно развијени увек се суочавају са феноменом који се дефинише као „регионални иновациони парадокс” – што је слабији апсорпциони капацитет неког региона, то му је више средстава за које жели да конкурише потребно.<sup>52</sup> Регионални иновациони парадокс је “очигледна контрадикција између веће потребе да се троши на иновације у регионе који су недовољно развијени и њихов релативно слаб капацитет да апсорбују јавна средства намењена за промовисање иновација и улагање у активности везане за иновације, у поређењу са регионима који су развијени”<sup>53</sup>

Решавање „иновационог парадокса” постигло би се унапређивањем рада министарстава и агенција и јачањем капацитета њиховог стратешког управљања (посебно померањем фокуса са од директних финансијских давања ка политикама на страни тражње (*demand side policies*), организовањем капацитета за управљање „иновационим платформама, као и структурирањем фрагментираних пословних капацитета који би били у стању да реализују приоритете успостављене стратегијама паметне специјализације”. Такође, потребно је имати у виду да региони који имају традицију иновирања, као и добро развијене институције, могу бити добро припремљени да спроводе СЗ, али исто тако могу бити суочени са изазовима који се тичу потребе да сарађују са великим бројем стејкхолдера, са много идеја и пуно различитих потреба. Ефективност регионалних администрација огледа се у спремности да одолевају притисцима интересних група, када је у питању подршка различитим иницијативама у оквиру стратегије паметне специјализације. У недовољно развијеним регионима као препреке се јављају инерција, клијентелизам, непотизам, нетранспарентни контакти између доносилаца одлука на локалном нивоу и различитих интересних група. Приступ паметне специјализације показује се као нарочито користан у

<sup>51</sup> Alessandro Muscioa, Alasdai Reidb, Lorena Rivera Leon, “An empirical test of the regional innovation paradox: can smart specialisation overcome the paradox in Central and Eastern Europe?” *Journal of Economic Policy Reform*, 2015, vol. 18, no. 2, pp. 153–171.

<sup>52</sup> Ricard Masana, op. cit., p. 640.

<sup>53</sup> Christine Oughton, Mikel Landabaso, Kevin Morgan, “The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy”. *The Journal of Technology Transfer*, 2002, vol. 27, p. 98.

регионима које одликује низак социјални капитал, висока стопа неповерења и низак степен сарадње између актера регионалног развоја. У економијама које се одликују ниским степеном координације, запажа се одсуство организација које би имале улогу посредника, неповерење између актера и посебно неповерење између предузећа и владе. У таквим ситуацијама прибегава се стварању бајпас институција, што регионе који немају институционалне механизме може да оспособи да сустигну у развоју регионе који имају такву врсту механизма. У процесу институционалне анализе, веома је важан поглед споља, када су у питању региони. Нарочито је важно укључити дијаспору, и то студенте, запослене, истраживаче, представнике академске заједнице и предузетнике, који могу да олакшавају откривање институционално утемељених препрека развоју. Припадници дијаспоре имају релевантна експлицитна знања о томе како се региони у којима они живе и раде разликују од региона у којима су рођени, када је у питању култура и менталитет.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Benner Maximilian, "Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging", *European Planning Studies*, 2019, vol. 27, no. 9, pp. 1791–1810.

## **THE ROLE OF SMART SPECIALIZATION IN THE REGIONAL DEVELOPMENT POLICY OF SERBIA**

*Summary:* As a country in the process of joining the European Union (EU), Serbia has made moderate progress in the pre-accession negotiations, and according to Chapter 22: “Regional policy and coordination of structural instruments”. As Chapter 22 has not yet been opened, Serbia can only have at its disposal those funds that will be given to it for use after joining the EU. Therefore, Serbia has yet to adopt the legal framework for cohesion policy, while the closure of the aforementioned Chapter can be expected when the European Commission assesses that Serbia is well prepared for transparent programming and management of funds from European funds. As far as programming is concerned, it is suggested to Serbia that the development plan, which represents the legal basis for regional development policy, be adopted as soon as possible. Namely, the EU expects Serbia to valorize its development potential on the regional level with this plan. Since the development plan was not adopted in the meantime, Serbia adopted the Smart Specialization Strategy for the period from 2020 to 2027. Thanks to this Strategy, the valorization of the development potential of the regions in Serbia was carried out. On this occasion, it was suggested to Serbia to start drafting the Smart Specialization Strategy in the phase when it gets closer to joining the EU. The reason for this is the delay in adopting smart specialization strategies as one of the conditions for using funds from the European Structural and Investment Funds (ESIF), as well as the time needed to deal with the phenomenon of the “institutional paradox related to smart specialization”.

*Keywords:* Regional development policy, smart specialization, regional development, EU, Serbia.

УДК: 331.5(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 275–297

Изворни научни рад

Рад примљен 4. 8. 2022. године

Рад одобрен 11. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.16](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.16)

## ПРИМЕНА ФЛЕКСИГУРНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Славен САВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Савремене економске токове карактеришу континуиране промене у свим гранама глобалне економије, а посебно у сфери економских интеграција. Таква ситуација има своје реперкусије и на функционисање држава које своју позицију у глобалној економији граде на бази различитих трговинских, економских и политичких савеза и организација. Дobar пример представљају и европске интеграције кроз које су европске државе постале део једне супранационалне организације – Европске уније (ЕУ). Интегрисање европских држава у ЕУ потенцирано је не само политичким већ и економским разлозима, пре свега обезбеђењем одрживог економског развоја и флексибилне социјалне сигурности у домену рада. Увећање економске међузависности у Европи указало је на чињеницу да класични концепт државе благостања више није прихватљив, будући да не може да пружи рационалне одговоре за растуће социјалне потребе запослених изражене током економских криза и озбиљних друштвених поремећаја. Проналажење нових идејних решења за регулисање поменутих ситуација претпоставља примену концепта „флексигурности“, која има за циљ проналажење компромиса између флексибилности тржишта рада и социјалне сигурности. У раду се разматрају различити аспекти овог концепта уз студију случаја примера Данске, све у намери да се ближе осветле теоријски и практични донети функционисања „флексигурности“ у ЕУ.

*Кључне речи:* Флексигурност, тржиште рада, социјална политика, ЕУ, Данска, студија случаја.

\* Медиапром д.о.о, Нови Сад, Е-mail: [slaven.savic.83@gmail.com](mailto:slaven.savic.83@gmail.com)

## **1) УВОД**

Социјална политика, а у оквиру ње политика тржишта рада, представља веома важно подручје економске политике. Међутим, још од оснивања ЕУ (пре тога ЕЕЗ) постојао је проблем њене хармонизације. Разлог томе било је веровање да ће економска интеграција водити интеграцији других политика, међутим, оно се испоставило погрешним. Будући да је Француска, као једна од земаља оснивача ЕЕЗ, имала одређене социјалне проблеме, она је покушала дати иницијативу за хармонизацијом социјалних политика, која није наишла на разумевање осталих земаља чланица, али је, као компромис, уведено одређено поглавље у Уговор о оснивању ЕЕЗ. Оваква инертна ситуација почела се мењати појавом нафтних шокова, као и због каснијих проширења, будући да је свака нова земља чланица са собом носила одређене социјалне проблеме. Оснивањем ЕУ донесени су и одређени споразуми о социјалној политици, али Велика Британија, због страха од негативног утицаја на функционисање њене економије, све до друге половине деведесетих година 20. века није хтела да их прихвати. Касније су донесене одређене Стратегије које су, као један од циљева, имале и смањење незапослености, а једна од њих, Лисабонска стратегија, постала је основа за развијање концепта „флексиурности” који ће бити анализиран у овом раду.

## **2) СВРХА**

Социјални проблеми и социјална политика одувек су представљали камен спотицања у функционисању ЕУ (и пре тога у ЕЕЗ). Међутим, тек у новије време приступило се решавању нарасталих проблема тржишта рада. Концепт „флексиурности” своје корене има у покушајима Данске и Холандије да реше проблеме тржишта рада са којима су се суочавале, а који су учињени током деведесетих година прошлог века. Концепт „флексиурности” настоји да флексибилност тржишта рада и социјалну сигурност посматра као комплементарне, уместо као конкурентне. Концепт „флексиурности” своје утемељење има у Лисабонској стратегији, донесеној 2000. године, на основу које је донета Комуникација Европске комисије о флексиурности 2007. године.

## **3) МЕРЕ ЕУ**

- “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security”, European Commission, 2007.
- “Monitoring and analysis of flexicurity policies”, EMCO, 24, June 2009.
- “Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report”, European Commission, Brussels, 2013.

- “Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union-Final report”, European Commission, 2007.
- “Short-time working arrangements during the crisis and lessons to learn-Final report”, European Commission, October 31, 2012.
- “The role of Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labour Markets-VC/2007/0927-Final report”, European Commission, March 2009.
- “Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final report”, European Commission, Brussels, 30. October 2012.
- “Towards a set of Composite Indicators of flexicurity: a Comprehensive Approach”, European Commission, Brussels, 2010.

#### 4) САДРЖАЈ

##### Дефиниција, принципи и стратегије (путеви) имплементације флексиурности

Анализа концепта флексиурности биће започета кључном анализом Комуникације Европске комисије у овој области.<sup>2</sup> Флексиурност као иновација у области тржишта рада и социјалне политике је феномен релативно новијег датума. Први трагови флексиурности се називу дедесетих година прошлог века у Данској и Холандији. Након што су искусиле дуготрајне високе стопе незапослености, обе земље су ушле у последњу деценију прошлог века са једном од најнижих стопа незапослености у Европи – достигнуће које је приписано повећаном наглашавању значаја активних мера тржишта рада у комбинацији са умереном заштитом запослености и релативно издашним накнадама за незапосленост.<sup>3</sup> У Холандији је концепт флексиурности уведен средином 90-их година, у склопу реформи тржишта рада. Циљ наведених реформи био је повећање флексибилности тржишта рада, поједностављивањем правила за отпуштање радника и правила о започињању рада привремених радних агенција. У исто време, настојало се да се генерише већи степен сигурности за запослене са флексибилним пословима.<sup>4</sup> Као занимљиво гледиште заступа

---

<sup>2</sup> “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security”, European Commission, 2007.

<sup>3</sup> “Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final report”, European Commission, Brussels, 30. October 2012, p. 11.

<sup>4</sup> Suzana Laporšek, Primož Dolenc, “The analysis of flexicurity in the EU Member States”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, no. 32, pp. 125–145.

се тзв. златни троугао који чине флексибилна тржишта рада, издашна подршка незапосленима (висок ниво социјалне сигурности) и стављање снажног акцента на мере активације (у контексту активних програма тржишта рада који имају за циљ да унапреде вештине и повећају активност незапослених), а што је посебно развијено у Данској. У наведеној Комуникацији идентификоване су четири компоненте (или стуба) флексигурности, а то су флексибилни и сигурни уговорни аранжмани с тачке гледишта и послодаваца и запослених, стратегије доживотног учења како би се осигурала трајна радна способност радника да се адаптирају променама и тиме повећа њихова способност запошљавања, ефикасне активне политике тржишта рада како би се олакшао прелазак на нове послове, док четврти елемент (стуб) представљају модерни системи социјалног осигурања, који обезбеђују адекватну подршку у погледу дохотка за време прелазака на нове послове.<sup>5</sup> Постоји осам принципа флексигурности. Први принцип флексигурности даје саму дефиницију флексигурности. Према овом принципу, флексигурност је средство за ојачавање имплементације Лисабонске стратегије, које укључује креирање већег броја квалитетнијих послова, модернизацију тржишта рада и промовисање доброг рада кроз нове облике флексибилности и сигурности, а све у циљу повећања прилагодљивости, запошљавања и социјалне кохезије. Други принцип каже да флексигурност укључује намерну комбинацију флексибилних и поузданих уговорних аранжмана, свеобухватне стратегије доживотног учења, ефикасне активне политике тржишта рада и модерне, адекватне и одрживе системе социјалне заштите. Трећи принцип указује на то да приступи флексигурности треба да буду прилагођени специфичним околностима сваке земље чланице. Такође, флексигурност подразумева равнотежу између права и обавеза свих укључених страна. Водећи се овим принципима, свака земља чланица требало би да развије сопствене аранжмане флексигурности, а напредак би требало да буде ефикасно праћен. Четврти принцип гласи да би флексигурност требало да промовише много отворенија, укључивија тржишта рада са бољим одзивом, која превладавају сегментацију. Пети принцип указује на то да су и интерна и екстерна флексигурност једнако важне и да би требало да буду промовисане. Довољна уговорна флексибилност мора бити праћена сигурним преласком с једног на други посао. Мобилност највише треба бити олакшана, као и мобилност између незапослених или неактивних и посла. Висококвалитетна и продуктивна радна места, добра организација посла и континуирана надоградња вештина су такође суштински. Социјална заштита требало би да обезбеди подстицаје и подршку за промену посла и приступ новом запошљању. Шести принцип

<sup>5</sup> "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", European Commission, Brussels, June 2007, p. 12.

акцент ставља на подршку родној равноправности у послу, промовишући једнак приступ квалитетном запослењу и жена и мушкараца, а нуди и мере за уравнотежење пословног, породичног и приватног живота. Седми принцип указује на то да флексибилност захтева климу поверења и широког дијалога између свих заинтересованих страна, где су сви припремљени да преузму одговорност за промене с погледом на социјално балансиране политике. Последњи, осми принцип каже да флексибилност захтева трошковно ефикасну алокацију ресурса. Такође би требало да циља на фер дистрибуцију трошкова и користи, посебно између предузећа, јавних власти и појединаца, с посебним освртом на специфичну ситуацију у погледу средњих и малих предузећа.<sup>6</sup>

Постоје четири стратегије или пута имплементације флексибилности. *Прва* стратегија је решавање уговорне сегментације. Ова стратегија је од интереса за оне земље у којима су главни изазов сегментирана тржишта рада са инсајдерима и аутсајдерима. Она нуди разноликост улазних тачака за придошлице и сугерише начине за промовисање њиховог напретка у смислу бољих уговорних аранжмана. *Друга* стратегија је развијање флексибилности у оквиру предузећа и нуђење сигурности приликом прелазака између послова. Ова стратегија је од интереса за оне земље са ниским токовима послова. Суштина је у томе да се сугерише начин инвестирања у могућност запошљавања, да би се дозволило радницима у оквиру предузећа да континуирано ажурирају њихове способности и олакшају прелазак с једног на други посао. *Трећа* стратегија је решавање проблема повезаних са геоповима у погледу вештина и шанси у оквиру радне снаге. Она је од интереса за земље у којима је највећи изазов постојање великих гепова (празнина) у вештинама и шансама у оквиру популације. У наведеној стратегији сугеришу се начини за промовисање шанси за људе са ниским квалификацијама, како би започели са радом и развијали своје вештине. Коначно, *четврта* стратегија подразумева побољшање шанси за примаоце помоћи и неформално запослених радника. Ова стратегија је од интереса за оне земље које су искусиле знатно економско реструктурирање у скорој прошлости, резултујући у великом броју људе који су дугорочни корисници помоћи. Овде се нуде начини за побољшање шанси за наведене категорије особа кроз ефикасне активне политике тржишта рада, комбиноване са системима доживотног учења и адекватним нивоима накнада за незапослене.<sup>7</sup> Остатак Комуникације анализира искуства земаља чланица у погледу примене флексибилности, указује на значај социјалног дијалога између европских социјалних партнера, а важан акценат даје и на финансијску димензију

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 20.

<sup>7</sup> Ibid., pp. 28–35.



флексибилности. У Анексу 2 анализира се, између осталог, и дански „златни троугао” као модел флексибилности, док се у Анексу 3 даје преглед индикатора флексибилности. Битно је нагласити да се, у погледу овог последњег, као пета група индикатора наводе индикатори који анализирају исходе тржишта рада. У наставку рада анализираће се матрице и модели анализе флексибилности.

### Матрице и модели анализе флексибилности

Постоје три матрице флексибилности, које су изведене према броју димензија флексибилности и сигурности. У матрици 4\*3 флексибилност се посматра као екстерна нумеричка, интерна нумеричка, функционална и флексибилност плата, док се сигурност посматра као сигурност посла, запослености и дохотка. Иако се у литератури најчешће спомињу дански и холандски модел флексибилности, међу њима постоје одређене варијације. Као што је у претходним деловима рада речено, дански модел карактерише комбинација флексибилних тржишта рада, издашних накнада за незапослене и снажног акцента на активност незапослених, у смислу укључивања у радну снагу. За разлику од њега, холандски модел флексибилности је више усредсређен на комбинацију нестандартног рада са редовним правима на социјалну заштиту. Међутим, у литератури је заступљенији дански модел. Дански модел је комбинација три типа политика тржишта рада. Прво – политике заштите запослености, која је релативно лабава, а која омогућава флексибилност фирмама у смислу запошљавања и отпуштања радника. То је компензовано веома великодушном мрежом социјалне сигурности за незапослене кроз накнаде за незапослене, односно други елемент – је сигурност дохотка. Треће – флексибилност укључује снажне напоре од стране активних политика тржишта рада (*Active labour market policy-ALMP*), које имају за циљ повећање учешћа на тржишту рада кроз програме као што су тренинзи на тржишту рада, услуге агенција за запошљавање и субвенционисано запошљавање. У овом концепту сигурност посла је замењена сигурношћу запослења, што је централна карактеристика флексибилности.<sup>8</sup> У матрици 4\*3 екстерна нумеричка флексибилност дефинише се као флексибилност запошљавања и отпуштања, интерна нумеричка флексибилност се односи на дужину радног дана, функционална флексибилност се односи на вишеструко запошљавање и флексибилну организацију рада, док се флексибилност плата односи на обављање плаћања на темељу резултата. У погледу сигурности, сигурност посла односи се на сигурност задржавања специфичног посла од стране специфичног послодавца, сигурност запослења се односи на сигурност

<sup>8</sup> Olaf van Vliet, Henk Nijboer, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Leiden University, 1 February 2012, pp. 2–3.

останка на послу у смислу сталног остајања у радном односу, а сигурност дохотка на заштиту дохотка у случају престанка плаћеног посла. Међутим, у матрици 4\*4 као четврта димензија сигурности појављује се тзв. сигурност комбинације, која се односи на изналагање компромиса између пословног и приватног живота, односно између плаћеног посла и осталих социјалних одговорности и обавеза.<sup>9</sup> За разлику од претходне две матрице, у матрици 5\*7 функционална флексибилност такође се декомонује на интерну и екстерну. У погледу сигурности, сигурност посла посматра се из два аспекта, и то из аспекта сигурности задржавања специфичног посла код истог послодавца и сигурности радног места у смислу услова рада. Као идентичне компоненте у односу на претходна два приступа појављују се сигурност запослења и сигурност дохотка, али се додају три специфичне димензије сигурности. То су сигурност могућности тражења посла, односно осигурање шанси за стицање и усавршавање вештина, сигурност представљања, односно заштита права гласа радника кроз представништва радника и радничке синдикате, као и сигурност у погледу баланса између приватног и породичног живота током радног века.<sup>10</sup> У контексту матрица флексибилности, треба споменути и моделе анализе флексибилности, при чему се разликују два модела. Флексибилност као стање ствари је суштински примењена у моделу стока, тока и исхода (*Stock-Flow-Outcomes-SFO model*), при чему је сток сет хуманог и друштвеног (социјалног) капитала изграђеног (прикупљеног) кроз образовање, формирање вештина, радно искуство и друштвено повезивање. Прелазак из једног стања у друго и њихово трајање представља ток, док су исходи достигнућа различитих типова флексибилности и сигурности. За овај модел се користи претходно споменута матрица 5\*7. За разлику од њега, флексибилност као стратегија политике је операционализована кроз модел напора, стања и изазова (*Effort-States-Challenges-ESC*). *Напори* имају за циљ описивање различитих акција које су учињене да би се унапредила флексибилност од стране институција, компанија и појединаца. *Стања* су исход политика флексибилности, док се *изазови* могу разумети као геп између циљева политика постављених кад су напори дизајнирани и онога што је у стварности постигнуто. Овај геп успоставља везу између стања, тренутне политичке агенде и дизајна будућих напора и конституише потребан динамички елемент да би флексибилност била развојни концепт. Скраћена верзија овог концепта је позната под називом *input-процес-output*, где су напори преведени у инпуте и процесе, док стања кореспондирају аутпутима. Изазови, који су паралелни утицајима, обично су занемарени у статичкој

---

<sup>9</sup> Søren Kaj Andersen, Mikkel Mailand, *The Danish flexicurity model – the role of the collective bargaining system*, University of Copenhagen, September 2005, p. 10.

<sup>10</sup> "Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report", European Commission, Brussels, 2013, pp. 16–17.

верзији круга формулисања политике. Улазни индикатори су квантитативне процене правила и регулатива повезаних са „правима” или „обавезама”, индикатори процеса имају за циљ мерење опсега у оквиру којег су мере политике биле имплементирани, док излазни индикатори идеално мере резултат мера политике. Циљ овакве класификације је да повеже праћење флексибилности са кругом (током) политике и коришћење листе индикатора за евалуацију политике. Динамички приступ имплицитан у *ESC* моделу креира простор за анализу узајамног дејства између нивоа регулативе потребног за разумевање (не)успеха и уских грла политика унапређења флексибилности. Следећа предност је што, усредсређујући се на процес креирања политика, *ESC* модел нуди могућност уграђивања различитих стратегија флексибилности у циљу уједначавања различитих реалности у ЕУ.<sup>11</sup>

### **Режими флексибилности**

У претходним деловима указано је на неке основне карактеристике флексибилности и дат осврт на моделе анализе флексибилности, док ће у овом делу бити дата анализа режима флексибилности. Постоји пет режима флексибилности. *Англосаксонски режим* карактерише висок степен флексибилности, релативно ниска сигурност и ниско опорезивање. Ове земље карактерише релативно лабава регулатива заштите запослености (*Employment protection legislation – EPL*), која омогућава предузећима да се лакше реструктурирају када су суочена са променљивим економским околностима. Виши ниво флексибилности резултује у већем броју људи у привременим и(ли) атипичним формама запослености. Земље у оквиру овог режима троше умерено до ниске износе на политике тржишта рада које имају за циљ помоћ незапосленима да се врате на посао. Готовински трансфери су превасходно оријентисани на људе радне доби, са приступом накнадама повезаним са регуларним запослењем. Модел је окарактерисан slabим унијама, ниским стопама незапослености и релативно високим диспаритетима у зарадама. *Континентални систем* је окарактерисан умерено до ниском флексибилношћу, умерено до високом сигурношћу, и умерено до високим опорезивањем. Ове земље се широко ослањају на накнаде повезане са осигурањем и имају строжу регулативу заштите запослености. Иако су чланства у унијама (синдикатима) у опадању, синдикати остају чврсти и регуларно су укључени у процес доношења одлука и њихове имплементације. Земље из ове групе теже да имају виши ниво дугорочне незапослености него англосаксонске земље, али, захваљујући вишем нивоу редистрибуције преко пореза и трансфера, оне имају мањи број људи који су под ризиком од

<sup>11</sup> Ibid., pp. 17–19.

сиромаштва. *Нордијски систем* карактерише висока сигурност, умерено до висока флексибилност и умерено до високо опорезивање. Ове земље имају највиши ниво издатака за социјалну заштиту у ЕУ и универзалну социјалну помоћ. Строгост регулативе заштите запослености је ниска, али имају обимне активне политике тржишта рада, комбиноване са издашном социјалном помоћи која има за циљ да произведе релативно високе стопе запослености, ниске стопе дугорочне незапослености висок степен преласка између послова, и много виши осећај сигурности становништва него у било којим другим европским земљама. Социјални партнери теже да имају важну улогу у доношењу одлука. *Медитеранске земље* карактерише ниска флексибилност, релативно ниска сигурност и не тако јасан образац опорезивања. Ове земље начелно имају строгу регулативу заштите запослености радника са уговорима на неодређено време, док растући број радника са уговорима на одређено време и са непуним радним временом ужива врло малу или никакву заштиту запослености. Издаци за социјалну заштиту ових земаља теже да буду концентрисани на старосне пензије, са ниском покривеношћу накнада за незапослене. Медитеранске земље карактеришу високи нивои незапослености и већа учесталост сиромаштва и социјалне искључености. *Источноевропски систем* карактерише несигурност, умерено до висока флексибилност и умерено до високо опорезивање. Са нижим нивоима регулативе заштите запослености него у случају медитеранских земаља, обезбеђивање социјалне помоћи је такође слабије. Земље у оквиру овог система теже да имају више стопе дугорочне незапослености, са незапосленостју која је углавном присутна код старијих људи.<sup>12</sup>

## Индикатори флексибилности

Постоји више врста индикатора флексибилности који се могу груписати у две основне групе, а то су аналитички и композитни индикатори. У погледу прве врсте, постоји више публикација које анализирају аналитичке индикаторе, док је анализа композитних индикатора презентирана само у једној публикацији.<sup>13</sup> У свакој од публикација су такође присутне и анализе које се односе на земље чланице, мада њихов број варира од публикације до публикације.

---

<sup>12</sup> Andre Sapir, "Globalization and reform of European social models", *JCMS – Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 2, pp. 369–390. Напомињемо да је анализа последњег система преузета из "Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final report", European Commission, Brussels, 30. October 2012, pp. 16–17.

<sup>13</sup> Anna Rita Manca, Matteo Governatori and Massimiliano Mascherini, *Towards a set of Composite Indicators of flexicurity: a Comprehensive Approach*, European Commission, Brussels, 2010.

*Композитни индикатор доживотног учења и његова структура*

Композитни индикатор доживотног учења има четири основна дела, од којих се сваки састоји из одређеног броја индикатора. Три од четири његова дела се односе на континуирано стручно усавршавање, док се четврти део односи на само доживотно учење. *Први део* се односи на проценат фирми које омогућавају курсеве континуираног стручног усавршавања, у оквиру којег се налази један индикатор који се односи управо на то мерење. *Други део* се односи на учешће запослених у тренинзима континуираног усавршавања, при чему се посебно анализира проценат учешћа жена и мушкараца, док се трећи индикатор у оквиру овог дела односи на број сати који сваки запослени проведе у овим тренинзима. *Трећи део* се односи на инвестиције у тренинге континуираног стручног усавршавања. При томе се анализирају трошкови ових курсева као проценат укупних трошкова радне снаге и то за сва предузећа и трошкови курсева по запосленом, који се исказују као директни трошкови и кориговани директни трошкови, као и трошкови радне снаге учесника. *У четвртм делу* се, одвојено за жене и мушкарце, анализира учешће одраслих особа у образовању и тренинзима.<sup>14</sup>

*Композитни индикатор активних политика тржишта рада и његова структура*

Листа основних индикатора за композитни индикатор активних политика тржишта рада највише је базирана на сажетом прегледу индикатора развијених од стране Европског комитета за запошљавање, у циљу праћења напретка земаља чланица према сету циљева из Смерница за запошљавање. Дефинисано је 16 индикатора, при чему су интервенције на тржишту рада подељене у три групе, док су сами индикатори подељени у три категорије. Категорија „услуге”, у оквиру интервенција на тржишту рада, односи се на оне интервенције где су главне активности учесника повезане са тражењем посла и где учешће обично не доводи до промена статуса тржишта рада. Мере регуларних активности односе се на оне тржишне интервенције где главне активности учесника нису повезане са тражењем посла и где учешће обично доводи до промена статуса тржишта рада. У погледу подршке као категорије тржишних интервенција, ове интервенције пружају финансијску помоћ људима који нису учесници тржишта рада или учесницима који су у неповољном положају на тржишту рада. Индикатори активних политика тржишта рада односе се на прве две групе интервенција. Прва група индикатора под називом *Издаци као проценат БДП-а* мери укупне издатке за различите активне политике тржишта рада. Он обухвата издатке

<sup>14</sup> Ibid., p. 13.

на услуге и мере активације изражене као удео у БДП-у и разбијену према типу програма. Друга димензија мери интензитет мера активних политика тржишта рада по учеснику. Индикатор је разбијен према типу програма. Ова група индикатора се зове *Потрошња по учеснику у мил. евра*. Трећа група индикатора под називом *Потрошња по особи која чека на посао* мери интензитет напора активације земље чланице, а што се односи на укупан број људи који би требало да буду таргетирани овим напорима. Ова група индикатора дели се у две подгрупе. Прва подгрупа представља износ потрошње на услуге и мере активације по особи која чека на посао, а друга број учесника у мерама активације, изражен као проценат укупног броја особа које чекају на посао.<sup>15</sup>

#### *Композитни индикатор модерних система социјалне заштите*

Системи социјалне заштите разматрани су у уском смислу, пошто њихов фокус најчешће лежи у незапосленим трансферима, занемарујући тиме остале категорије трошења богатства, као што су пензије и здравствена нега. Овај избор се оправдава тиме што анализа највећу пажњу усмерава на ризик од незапослености, као и жељом да се избегне велики број индикатора. Индикатори који се користе за конструкцију композитног индикатора модерних система социјалне заштите изабрани су да би се обухватили различити аспекти социјалне заштите који се, у највећем броју случајева, односе на износ и обухват трансфера незапосленима, како на нивоу земље тако и на нивоу појединца, као и на подстицаје запошљавању имплицитним у овим системима. Доступност услуга неге деце, као и други специфични аспекти (нпр. обухват накнада за незапослене у погледу нестандартних форми посла, као што је привремени посао), такође су укључени. Индекс модерних система социјалне заштите обухвата следеће димензије. То су димензија укупне потрошње и обухвата накнаду за незапосленост, димензија финансијских подстицаја за предузимање одређене врсте посла, димензија износа и трајања индивидуалних накнада за незапосленост и димензија неге деце.<sup>16</sup>

#### *Композитни индикатор флексибилних и поузданих уговорних аранжмана*

У погледу овог индикатора присутне су три димензије. Прва димензија се односи на екстерну флексибилност, а у оквиру ње се појављују индикатори који одсликавају строгост регулативе заштите запослености, удео

---

<sup>15</sup> Ibid., pp. 19–21.

<sup>16</sup> Ibid., pp. 28–29.

запослених са уговорима на одређено време и удео самозапослених у односу на укупан број запослених. Интерна флексибилност је друга димензија и обухвата индикаторе који се односе на варијабилност радног времена, атипичан рад (као што је рад у сменама, вечерњи и ноћни рад, и рад викендом), делимично радно време, прековремени рад и приступ варијабилним радним сатима. Трећа димензија је флексибилност радних организација у смислу помоћи радницима да усагласе пословне и приватне обавезе и обухвата индикаторе који се односе на удео радника који су напустили посао зарад бриге о деци, због других личних или породичних одговорности, као и због образовања или стручног тренинга, индикатор који се односи на утицај запослености на родитељство, као и индикатор који анализира неактивност и рад са непуним радним временом због недостатка одговарајућих услуга бриге о деци (неге деце).<sup>17</sup>

### *Аналитички индикатори*

Аналитички индикатори се анализирају у већем броју публикација.<sup>18</sup> У даљем тексту биће дата сажета анализа наведених докумената. Сваки аналитички оквир користи три групе индикатора, а то су улазни, процесни и излазни индикатори. У случају флексигурности, улазни индикатори су квантитативне процене правила и регулатива. Иако су индикатори који се користе за њихову процену корисни, треба бити опрезан јер ће многе релевантне информације, као што су јавни расходи, увек бити искључене из анализе. Процесни индикатори су удели појединих група особа на које делују мере политика или који партиципирају у њиховом креирању. Ови индикатори ће увек показивати и мерити опсег у оквиру којег су мере политике имплементиране. Излазни индикатори би требало да буду идентификовани за четири компоненте. Пети принцип флексигурности указује на то да мобилност навише треба бити олакшана, као и мобилност између незапослених или неактивних и запослених, као и да индикатори који се односе на динамику тржишта рада могу бити коришћени за праћење или анализу мобилности. Аспект флексибилности, као и аспект сигурности, треба да буду узети у обзир приликом дефинисања индикатора, при чему је препоручљиво дефинисати индикаторе у погледу аспеката флексибилности и сигурности за сваку компоненту. Такође је важно да полни аспекти буду

<sup>17</sup> Ibid., pp. 39–42.

<sup>18</sup> У питању су публикације: “Monitoring and analysis of Flexicurity policies”; “Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report” и “Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union-Final report”. Део ових анализа се такође налази и у публикацији “Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final report”.

укључени, а то је посебно случај код идентификовања субпопулација. Такође, није препоручљиво мерити опште исходе флексиурности, пошто исход показује шире резултате постигнуте после примене неколико политика.<sup>19</sup> Публикација *Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, коју је израдио ЕМЦО 2009. године, базира се на скраћеном ЕСЦ приступу. Свака од четири компоненте флексиурности анализира се коришћењем сета улазних, процесних и излазних индикатора. Ови индикатори се користе за евалуацију Европске стратегије запошљавања. Међутим, као што ће се видети касније, ова листа је делимично ревидирана. У наставку се дају индикатори коришћени за анализу сваке од компонената флексиурности.

### *Уговорни аранжмани, укључујући аранжмане о радном времену*

Аспект анализе екстерне флексиурности користи следеће индикаторе. Улазни индикатор код анализе екстерне флексиурности уговорних аранжмана и аранжмана о радном времену је индекс строгости регулативе заштите запослености. Његов важан недостатак је што споразуми о колективном преговарању између социјалних партнера нису узети у обзир приликом његовог креирања, али би они делимично били узети у обзир када се нови договори појаве. Процесни индикатор је удео запослених који су под сталном уговорном обавезом или под уговорима о добровољном раду са фиксираним радним временом или непуним радним временом. Он сумира информације о уговорима о недобровољном раду са фиксираним или непуним радним временом. Излазни индикатор су прелазак према врсти уговора. То је динамички индикатор који показује прелазак из стања незапослености у стање запослености, а у оквиру запослености показује прелазак према врсти уговора или стања samozапослености и то за људе радне доби. За запослене, промена је класификована као промена навише или наниже, у складу са променама сигурности у уговору о запослењу. За незапослене, промена навише или наниже је дефинисана у смислу приближавања тржишту рада или удаљавања од њега.<sup>20</sup> Аспект анализе интерна флексиурност–аранжмани о радном времену користи следеће индикаторе. Интерна флексиурност, као што су аранжмани о флексибилном радном времену и доброј организацији посла, су третирани под овом компонентом. Улазни индикатор је индикатор приступа флексибилном времену и он обезбеђује информације да би се мерила ефикасност правила, или пак обезбеђује структурални оквир, најчешће из перспективе запосленог. Процесни индикатор под називом „запослени са прековременим радним временом” и излазни индикатор под називом „сати прековременог

---

<sup>19</sup> “Monitoring and analysis of flexicurity policies”, ЕМЦО, 24, June 2009, pp. 3–4.

<sup>20</sup> Ibid., p. 5.



рада” мере аспект радног времена (аранжмана о радном времену) најчешће из перспективе послодавца.<sup>21</sup>

### *Системи доживотног учења*

Улазни индикатори за поуздане и одговорне системе доживотног учења мере доприносе од стране јавног система и од стране компанија. Процесни индикатори мере учешће у системима доживотног учења, као и стално професионално усавршавање. Као излазни индикатор користи се динамички индикатор који показује промене у квалификацијама. При томе се промена у висини плата тумачи променама у квалификацијама. Међутим, још не постоји излазни индикатор који мери вештине одраслих особа, укључујући у то и неформално захтеване квалификације. Излазни индикатор под називом „образовно постигнуће одраслих” мери дугорочни развој, док индикатор под називом „е-вештине одраслих” мери врло специфичне вештине одраслих.<sup>22</sup>

### *Активне политике тржишта рада*

Улазни индикатор код анализе активних политика тржишта рада су издаци за активне политике тржишта рада. Процесни индикатори су индикатори активности који се користе за анализу европске стратегије запошљавања на националном и ЕУ нивоу. Излазни индикатор прати пост ефекте.<sup>23</sup>

### *Системи социјалне заштите и уравнотежење пословног и приватног живота*

Модерни системи социјалне сигурности требало би да обезбеде адекватну доходовну подршку, охрабре запосленост и олакшају приступ тржишту рада. То укључује широку покривеност мера социјалне заштите које помажу људима да комбинују рад са приватним и породичним одговорностима, као што је нега деце. Фокус Европског комитета за запосленост био је на проблемима незапослености и неговању деце.<sup>24</sup> Издаци за политике тржишта рада у погледу дохотка ван рада је улазни индикатор за анализу ефеката накнада и сигурности дохотка. Индикатори под називом „замка незапослености” и „замка ниских плата” су улазни индикатори, а

---

<sup>21</sup> Ibid., pp. 5–6.

<sup>22</sup> Ibid., p. 6.

<sup>23</sup> Ibid., p. 7.

<sup>24</sup> Ibid., pp. 7–8.

откривају прописе и финансијске подстицаје за плаћени посао. Процесни индикатор се зове „примаоци подршке” и он се користи за мерење стопе узимања накнаде за рад ван посла. Ризик сиромаштва незапослених је излазни индикатор који мери удео незапослених особа са еквивалентним расположивим дохотком испод линије сиромаштва.<sup>25</sup> Аранжмани са флексибилним радним временом доприносе уравнотежењу пословног и приватног живота у кратком року. Родитељско одсуство мајки и очева, одсуство за негу детета, као и накнаде повезане са овим одсуствима могу бити предуслови за уравнотежење пословног и приватног живота. Основни аранжмани за децу и за старије људе који зависе од туђе помоћи су важан предуслов за уравнотежење и третирају се као улазни индикатори. Утицај запослености на родитељство је процесни индикатор. Он показује разлику у стопама запослености за жене и мушкарце са младом децом и без младе деце, док је назив излазног индикатора „недостатак неге за децу и друге зависне особе”, а показује удео особа које не раде или које раде мање због недостатка погодног објекта за негу.<sup>26</sup> За разлику од претходно анализираних публикација, наредна публикација даје преглед не само „основне” ЕМСО-ве листе индикатора већ наводи и индикаторе који се налазе у ревидираној ЕМСО-вој листи, као и листу ЈАФ индикатора који се користе за процену Стратегије Европа 2020.<sup>27</sup> Мада и у оквиру основне листе има разлика у односу на листу индикатора анализираних у претходном пасусу овог дела, навешће се да је у оквиру ревидиране ЕМСО-ве листе индикатора, када су у питању индикатори који се односе на прву компоненту флексибилности, изостављен индикатор који се односи на приступ флексибилном радном времену. Као додатни индикатори у оквиру „основне” листе, а који нису претходно анализирани, у погледу анализе ове компоненте наводе се, рецимо, индикатор који се односи на строгоћу регулативе заштите привремено запослених у односу на стално запослене, „промет” радне снаге и прелазак из стања привремено у стање стално запосленог. У погледу листе индикатора доживотног учења, као индикатор се појављује геп у погледу учествовања у програмима континуираног стручног усавшавања, а који се појављују између привремено и стално запослених. Додатно, у ЈАФ листи се додају и индикатори који се односе на учешће одраслих у овим програмима, али рашчлањено према томе да ли су запослени или не. У погледу ефикасних

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 8.

<sup>26</sup> Ibidem. У недостатку прецизнијег значења термина „објекат за негу” претпоставља се да се мисли на услуге испомоћи око неге особа као што су деца и старије особе које захтевају туђу негу.

<sup>27</sup> “Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report”.

активних политика тржишта рада, као нов индикатор у оквиру ЕМСО-ве модификоване листе наводи се стопа дугорочне незапослености. У погледу последње компоненте као додатна два индикатора наводе се стопе нето замене после шест месеци, односно пет година примања накнада за незапосленост.<sup>28</sup> Трећа од публикација која се бави аналитичким индикаторима пружа детаљнију анализу уговора о флексибилном раду. У оквиру квантитативне анализе коришћени су индикатори који се односе на удео радника са флексибилним запослењем у укупном броју запослених, удео свих радника којима је дато право на стандардне накнаде, пондерисану покривеност радника са флексибилним запослењем и пондерисану покривеност свих радника.<sup>29</sup> Четврта публикација у петом делу анализира промене на европском тржишту рада у периоду 2007–2010. године.<sup>30</sup> У анализи је коришћен низ и ЕМСО и ЈАФ индикатора, који су подељени на улазне, процесне и излазне. У погледу улазних индикатора код анализе прве компоненте флексибилности, медитеранске земље имају највише вредности индикатора стриктности регулативе заштите запослености и за раднике са сталним и за раднике са привременим запослењем, док су вредности које се односе на просечан број часова рада у главном послу међу највишима. Ситуација у погледу прве две компоненте је потпуно обрнута у англосаксонској групи земаља, док у погледу трећег индикатора имају средње вредности. Нордијски сектор, у погледу регулативе заштите запослености има средње вредности, док у погледу трећег индикатора има најниже вредности. Интересантно је да источноевропске земље имају највећи број радних сати. Код процесних индикатора, ситуација је слична, док у погледу излазних индикатора медитеранске земље имају најниже вредности, источноевропске земље имају највише вредности, док нордијске земље имају средње вредности. Што се тиче ситуације код улазних индикатора друге компоненте флексибилности, нордијски сектор има највише вредности оба индикатора, док је ситуација код других група земаља различита. Ситуација у нордијском сектору у погледу процесних и индикатора исхода је потпуно иста, док је занимљиво да источноевропске и медитеранске земље имају ниске вредности процесних индикатора. У погледу прве две групе индикатора код анализе треће компоненте флексибилности, нордијски сектор показује највише вредности, док у погледу индикатора исхода показује најниже стопе незапослености. Ситуација је потпуно обрнута у групи источноевропских земаља. У погледу улазних и

<sup>28</sup> “Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report”, European Commission, Brussels, 2013, pp. 38–65.

<sup>29</sup> “Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union-Final report”.

<sup>30</sup> “Evaluation of flexicurity 2007-2010: Final report”.

процесних индикатора код анализе четврте димензије флексибилности, нордијски сектор убедљиво предњачи, док у погледу индикатора исхода има средње и ниске вредности. Интересантно је да источноевропске и медитеранске земље не показују најбоље резултате у овом погледу (бар што се тиче прве две групе индикатора). Шести део ове публикације анализира сегментацију тржишта рада и диспаратите у погледу запослености жена и мушкараца. У погледу првог, најгора ситуација је у групи медитеранских земаља, док је ситуација у погледу недобровољне запослености са непуним радним временом такође лоша и у групи источноевропских земаља. Нордијске земље такође показују висок удео привремено запослених (одмах после медитеранских земаља), али је ситуација у погледу другог аспекта сегментације боља. Када се ради о запослености жена, ту је ситуација у нордијским земљама прилично добра. Последњи део анализира везу између политика флексибилности, макроекономских перформанси и исхода тржишта рада. У том погледу је нордијски сектор најстабилнији, а потпуно супротна ситуација је у медитеранском сектору.

#### *Краткорочни радни аранжмани и услуге запошљавања у јавном сектору*

У посебној студији анализирани су краткорочни радни аранжмани.<sup>31</sup> У овој студији је, поред методолошких објашњења шта су у ствари краткорочни радни аранжмани и која им је економска логика, дат преглед функционисања краткорочних радних аранжмана у 12 земаља чланица током периода кризе. При томе је посебна пажња посвећена имплементацији краткорочних радних аранжмана (у смислу које власти су одговорне за имплементацију ових аранжмана, ко може да узме учешће у њима и сл.), а на крају овог дела студије дата је економетријска анализа ефеката краткорочних радних аранжмана. У последњем делу студије урађена је дубинска анализа функционисања ових аранжмана у Немачкој, Француској и Аустрији. Због обима извршених анализа, у даљем тексту ће се дати мало детаљнији осврт на наведену публикацију. Краткорочни радни аранжмани дефинишу се као аранжмани који укључују смањење броја радних сати, а тиме и редукацију у висини плата. Међутим, као надокнада за овакво смањење зарада пружају се одговарајући суплементи зарада. Поред наведених карактеристика, важно је споменути и ограничење периода трајања оваквих уговора, а у циљу повећања флексибилности тржишта рада и спровођење одговарајућих тренинга. Такође се спомињу и одређени захтеви који су потребни за квалификованост за спровођење оваквих аранжмана. За послодавце је главни критеријум доказ економске потребе за спровођењем краткорочних радних аранжмана, у циљу ограничења „мртвог терета” који би се створио од стране субвенционисаних

---

<sup>31</sup> “Short-time working arrangements during the crisis and lessons to learn-Final report”.

предузећа која немају економске потребе за краткорочним радним аранжманима, а која их ипак спроводе. Поред овог критеријума, послодавци би могли бити у обавези да закључе споразум са социјалним партнерима у погледу партиципације у спровођењу краткорочних радних аранжмана. У погледу услова које морају испуњавати запослени, први услов је да они морају имати право на накнаду за незапосленост. Други битни критеријуми су типови уговора о раду и професије којима се запослени баве, јер за неке врсте уговора и неке професије приступ краткорочним радним аранжманима није могућ. Коначно, послодавци који желе да партиципирају у краткорочним радним аранжманима не смеју отпуштати раднике, а компаније које желе да партиципирају у овим аранжманима морају поднети план реконструкције или план опоравка. У погледу запослених, од њих се може тражити учешће у тражењу посла. У погледу власти које су задужене за спровођење краткорочних радних аранжмана, то су углавном надлежна министарства (бар у већини земаља чланица).<sup>32</sup> У циљу уштеде у простору, навешће се само то да је у наведеној студији детаљно анализирана и селекција учесника у краткорочним радним аранжманима, као и само учествовање у истима. Коначно, у документу који се односи на флексибилност, анализира се утицај услуга јавног запошљавања (тј. запошљавања у јавном сектору) у контексту флексибилности, као и утицај тих државних активности на европска тржишта рада.<sup>33</sup> У наведеној студији значајан део посвећен је анализи ситуације у одабраним земљама чланицама. Основни циљ услуга јавног запошљавања је пружање релевантних информација о радним местима и онима који траже посао, као и пружање релевантних тумачења информација које пристижу са тржишта рада. У контексту флексибилности, услуге јавног запошљавања морају спроводити и одређене програме стручног усавршавања, укључујући и програме преквалификација, како би незапослени што пре кренули са запослењем. При томе основни изазов за услуге јавног запошљавања представљају повећана флексибилност и разноликост тржишта рада, како би, с једне стране, помогли послодавцима да побољшају транспарентност тржишта рада и, с друге стране, помогли незапосленим тражиоцима посла да пронађу посао. У контексту повећања запослености посебан значај има Европска стратегија запошљавања. Велика пажња посвећена је и оним групама незапослених који теже налазе посао, као што су, рецимо, жене, млади и самохране родитељи. Иако нису циљна група када су у питању услуге јавног запошљавања и неактивне особе су, на

<sup>32</sup> "Short-time working arrangements during the crisis and lessons to learn-Final report", European Commission, October 31, 2012, pp. 65–80.

<sup>33</sup> "The role of Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets-VC/2007/0927-Final report".

одређени начин, укључене у ове програме. У погледу послодаваца, велика пажња поклања се проактивним напорима од стране услуга јавног запошљавања у циљу обавештавања послодаваца о слободним радним местима, континуираном контакту са послодавцима у циљу реинтеграције незапослених назад у посао, флексибилним и одговорним услугама у случајевима реструктурирања компанија и вишкова запослених, подршци преласка са посла на посао и антиципацији будућих потреба за вештинама.<sup>34</sup> Међутим, због уштеде у простору, ово се неће детаљно анализирати. На крају анализе ове студије, навешће се само још то да је у њеном седмом делу анализирана повезаност услуга јавног запошљавања и компонената флексибилности.

## **5) СТУДИЈА СЛУЧАЈА НА ПРИМЕРУ ДАНСКЕ**

У претходним деловима рада укратко је објашњен дански концепт флексибилности, док ће у овом делу бити дат мало детаљнији осврт. У погледу екстерне нумеричке флексибилности, битно је нагласити да лакоћа запошљавања и отпуштања радника представља једну од основних карактеристика данског модела флексибилности, при чему постоји разлика између запошљавања и отпуштања радника који су плаћени по сату и радника који су стално запослени. За прве су прописи о отказу наведени у колективним уговорима, док је за друге основно правило да је отказни рок један месец за првих шест месеци запослења, при чему исти максимално може износити шест месеци. Што се тиче интерне нумеричке флексибилности она је, изнад свега, резултат колективног преговарања. Када је у питању функционална флексибилност, истраживања спроведена на ову тему показала су да је велики проценат радне снаге у Данској укључен у додатне облике обуке. У погледу флексибилности плата, колективно преговарање између удружења радника и удружења послодаваца на националном нивоу познаје четири система плаћања. У погледу стандардног плаћања, развој плата за запослене у оквиру датог временског периода постављен је од стране централног преговарања. Под системима минималне плате и минималног плаћања обухваћена је већина радника. На крају, постоји и систем без фиксне стопе плате. У погледу сигурности посла, због поједностављеног поступка запошљавања и отпуштања радника, ова сигурност би се могла окарактерисати релативно ниском. Велики број људи осећа да им посао може бити сигуран ако је регулисан обимним законодавством, традицијом промовисања дијалога између запослених и

---

<sup>34</sup> "The role of Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets-VC/2007/0927-Final report", European Commission, March 2009, pp. 49–71.

послодаваца, и у случају постојања тзв. *светлих послова* за запослене са смањеним радним капацитетима и опште бриге о сигурности и здрављу радника на послу. У погледу сигурности запослења потребно је рећи да она, на одређен начин, представља компензацију за индивидуалну несигурност задржавања радног места. Њена суштина је стално присуство на тржишту рада у смислу останка у радном односу, што је умногоме постигнуто континуираним усавршавањем и системом стручних тренинга. Сигурност дохотка постигнута је кроз високе накнаде за незапослене, које су највише за оне групе са најнижим дохоцима, што значи да се смањују са висином дохотка коју је запослени остварио током запослења. На крају, сигурност комбинације се односи на различите шеме напуштања посла, али и на право професионалног усавршавања и образовања, као и могућност ротације посла. Ова сигурност представља могућност учешћа у другим друштвеним активностима за одређен временски период, а затим поновно враћање на посао. Сигурност комбиновања пословног живота и других друштвених обавеза омогућава да приликом одсуства стално запослених извесан проценат незапослених буде запослен на одређено време.<sup>35</sup>

## **6) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Из презентираних анализе концепта флексиурности може се уочити сва његова атрактивност, али и комплексност и проблеми које он са собом носи. Пре свега, у савременим турбулентним околностима, класична држава благостања не нуди одговор и решење проблема незапослености. Чињеница је да је флексиурност најразвијенија у земљама које заступају социјалдемократски модел државе благостања. Како социјалдемократски модел почива на тежњи за коликим-толиким смањењем разлика у примањима између становништва и обезбеђењу високог степена социјалне сигурности, поставља се питање – докле подизати стопе пореза и доприноса? Концепт флексиурности би могао решити тај проблем. Међутим, оно што је евидентно, и на рачун чега се упућују озбиљне замерке, јесте неспремност социјалних партнера на европском нивоу да усагласе главне правце имплементације концепта „флексиурности“, а ту су и проблеми у погледу координације између институција које би требало да омогуће примену овог концепта. Као један од проблема појављује се и то што је практично немогуће креирати ситуације у којима су сви на добитку, због постојања различитих интереса, како унутар група радника и послодаваца тако и у оквиру

<sup>35</sup> Torben M. Andersen, "A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark", *De Economist Volume*, 2012, vol. 160. no. 2, pp. 117–140; Søren Kaj Andersen, Mikkel Mailand, *The Danish flexicurity model-the role of the collective bargaining system*, University of Copenhagen, September 2005, pp. 12–22.

политичких структура. Остали проблеми који отежавају примену флексиурности повезани су са проблемима у погледу мобилности радне снаге, највише услед културних и језичких разлика. Додатни проблем представљају и аранжмани који омогућавају државама чланицама ЕУ примену протекционистичких мера према новим земљама чланицама, а које се тичу отварања тржишта рада за раднике из нових земаља чланица. Ако се постигне каква-таква сагласност социјалних партнера, уз довољно строгу дисциплину од стране кључних институција ЕУ у погледу у спровођења прописа о флексиурности, као и добра фискална дисциплина, концепт „флексиурности” имао би перспективу да дугорочно опстане.

## 7) ИЗВОРИ

- Anca, Ionete, “The worlds of flexicurity-labour market policies in Europe”, *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 2012, vol. 21, no. 1, pp. 133–138.
- Andersen, Torben M., “A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark”, *De Economist*, 2012, vol. 160, no. 2, pp. 117–140.
- Burroni, Luigi, Keune, Maarten, “Flexicurity: A conceptual critique”, *European Journal of Industrial Relations*, 2011, vol.17, no.1, pp. 75–91.
- Heyes, Jason, Hastings, Thomas, “Where now for flexicurity? Comparing post-crisis labour market policy changes in the European Union”, *SPERI Global Political Economy Brief*, March 2016, no. 3, pp. 1–7.
- Houwing, Hester, *A Dutch Approach to Flexicurity: Negotiated changes in the organization of temporary work* (unpublished PhD thesis), University of Amsterdam, 2010.
- Jørgensen, Henning, *Danish flexicurity in crisis-or just stress-tested by crisis*, Report to the Friedrich Ebert Foundation, October 2010.
- Kaj Andersen, Søren, Mailand, Mikkel, *The Danish flexicurity model-the role of the collective bargaining system*, University of Copenhagen, September 2005.
- Laporšek, Suzana, Dolenc, Primož, “The analysis of flexicurity in the EU Member States”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, no. 32, pp. 125–145.
- Sapir, Andre, “Globalization and reform of European social models”, *JCMS – Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 2, pp. 369–90.
- van Vliet, Olaf, Nijboer, Henk, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for Outsiders, Security for Insiders*, Leiden University, 1 February 2012.
- “Towards a set of Composite Indicators of flexicurity: a Comprehensive Approach”, European Commission, Brussels, 2010.



- “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security”, European Commission, 2007.
- “Monitoring and analysis of flexicurity policies”, EMCO, 24, June 2009.
- “Flexicurity in Europe-Administrative Agreement-JRC no. 31962-2010-11 NFP ISP-Flexicurity 2-Final report” European Commission, Brussels, 2013.
- “Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union-Final report”, European Commission, 2007.
- “Short-time working arrangements during the crisis and lessons to learn-Final report”, European Commission, October 31, 2012.
- “The role of Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labour Markets-VC/2007/0927-Final report”, European Commission, March 2009.
- “Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final report”, European Commission, Brussels, 30. October 2012.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Флексигурност као приступ у решавању проблема тржишта рада настао је преваходно као подршка напорима за решавање ових социјалних проблема на нивоу ЕУ. Уз адекватне буџете и системе социјалне заштите флексигурност би могла бити примењива и у земљама у транзицији. Међутим, хронични проблеми земаља у транзицији су стални дефицити и, најчешће, ненаменско трошење буџетских средстава, што се рефлектује и на системе социјалне заштите. У скоријем периоду, у Републици Србији уведена је одређена фискална дисциплина, иако су и даље остали присутни различити интереси појединих институција. Приступ флексигурности стога би се могао применити због чињенице да је велики број незапослених евидентиран код Националне службе за запошљавање. Уз добру фискалну дисциплину и адекватне буџете, Србија би могла спроводити програме активне политике тржишта рада, јер доста незапослених није у могућности да нађе посао у струци. При томе, према мишљењу аутора, требало би едуковати незапослене у смислу појашњења сврхе активних програма тржишта рада и предности које они са собом носе. Коначно, на тај начин би био уведен и концепт „флексигурности” у домаћу праксу, што би допринело проналажењу компромиса између флексибилности тржишта рада и социјалне сигурности.

## **APPLICATION OF FLEXICURITY IN THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* Contemporary economic flows are characterized by continuous changes in all branches of the global economy, especially in the sphere of economic integration. Such a situation has its repercussions on the functioning of countries that build their position in the global economy on the basis of various trade, economic and political alliances and organizations. A good example is the European integration through which European countries became part of a supranational organization - the EU. The integration of European countries into the EU is enhanced not only by political, but also economic reasons, primarily by ensuring sustainable economic development and flexible social security in the field of work. The increase of economic interdependence in Europe pointed to the fact that the classic concept of the welfare state is no longer acceptable since it cannot provide rational answers for the growing social needs of employees expressed during economic crises and serious social disturbances. Finding new conceptual solutions for regulating the mentioned situations presupposes the application of the concept of "flexicurity", which aims to find a compromise between the flexibility of the labor market and social security. The paper discusses various aspects of this concept with a case study of the example of Denmark, all with the intention of shedding more light on the theoretical and practical scope of the functioning of "flexicurity" in the EU.

*Keywords:* Flexicurity, labor market, social policy, EU, Denmark, case study.



УДК: 343.1(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 299–305

Изворни научни рад

Рад примљен 28. 7. 2022. године

Рад одобрен 11. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.17](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.17)

## ПРИМЕНА ПОВЕЉЕ ЕУ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА У КРИВИЧНИМ СТВАРИМА

Филип МИРИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Повеља о основним правима један је од основних правних аката Европске уније (ЕУ), којим се штите основна људска права. У раду ће бити анализиран правни домаћај Повеље, односно њена примена у кривичним стварима, имајући у виду материјалноправне и процесноправне аспекте овог међународног правног инструмента. Функционални приступ у истраживању, према мишљењу аутора, доприноси потпунијем сагледавању људских права садржаним у правном систему ЕУ, али и националном праву Републике Србије, што је од посебног значаја у процесу придруживања Србије овој супранационалној међународној организацији.

*Кључне речи:* Кривични поступак, кривичне ствари, основна права, ЕУ.

### 1) УВОД

Повеља ЕУ о основним правима (Повеља) донета је 2000. године, од стране Европског парламента, Савета и Комисије.<sup>2</sup> Повеља представља један

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Нишу. E-mail: [filip.miric@gmail.com](mailto:filip.miric@gmail.com), [filip@prafak.ni.ac.rs](mailto:filip@prafak.ni.ac.rs).

<sup>2</sup> "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, pp. 391–407. Текст Повеље на српском језику доступан је на сајту Министарства за европске интеграције Републике Србије. Видети: „Повеља ЕУ о основним правима”. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/povelja\\_osnovna\\_prava\\_jul\\_20.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf), 28.07.2022.

од основних правних инструмената којим се штите фундаментална људска права. Повеља је донета с намером да унесе доследност и јасноћу у права установљена у различито време и на различите начине у појединим државама чланицама ЕУ. Као правни акт програмског карактера, Повеља утврђује читав низ грађанских, политичких, економских и социјалних права, заснованих на слободама и правима загарантованим Европском конвенцијом о људским правима, потом уставним поретком држава чланица, Социјалном повељом Савета Европе, Повељом заједница о основним социјалним правима радника, и другим међународноправним инструментима и конвенцијама чије су чланице ЕУ или њене државе чланице. Повеља није била одмах правно ефектуирана, већ је почела да производи правна дејства ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. године.<sup>3</sup> У наставку рада биће више речи о сврси и садржини Повеље, као и о правима која се односе непосредно на решавање кривичних ствари и представљају својеврсну гаранцију поштовања људских права у кривичним поступцима.

## **2) СВРХА**

Сврха Повеље дефинисана је њеном Преамбулом у којој се наводи да су „народи Европе, у стварању све тешњег међусобног савеза, решени да деле мирну будућност засновану на заједничким вредностима”. Свесна свог духовног и моралног наслеђа, ЕУ је утемељена на недељивим, универзалним вредностима људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности; она се заснива на начелима демократије и владавине права. Она ставља појединца у средиште својих активности, успостављањем грађанства Уније и стварањем простора слободе, безбедности и правде. ЕУ доприноси очувању и развоју ових заједничких вредности, при чему поштује разноликост култура и традиција народа Европе, као и национални идентитет држава чланица и организацију њихових органа власти на националном, регионалном и локалном нивоу. ЕУ настоји да подстиче уравнотежени и одрживи развој и обезбеђује слободно кретање лица, услуга, робе и капитала, као и слободу пословног настањивања. Заштита људских права стога се чини значајним предусловом за остваривање наведених циљева, с обзиром на промене у друштву, друштвени напредак, као и научни и технолошки развој. Њеним усвајањем дат је подстицај за остваривање основних људских права и фундаменталних слобода. Уз уважавање овлашћења и задатака ЕУ и начела

---

<sup>3</sup> “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, С 306, 17.12.2007, pp. 1–271; Сања Ђоревећ, „Правни статус Повеље о основним правима Европске уније”, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2011, бр. 58, стр. 219–234.

супсидијарности, ова Повеља поново потврђује права која проистичу нарочито из уставних традиција и међународних обавеза које су заједничке за државе чланице, из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Социјалне повеље Савета Европе, као и судске праксе Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права. Следствено томе, Повељу ће тумачити судови ЕУ и правосуђе држава чланица, уважавајући објашњења припремљена под руководством председништва Конвенције које је израдило Повељу. Остваривање људских права по себи подразумева одговорности и дужности у односу на друге људе, људску заједницу и будућа поколења. Из наведеног је јасно опредељење твораца Повеље за безусловно поштовање људских права.

### **3) САДРЖАЈ**

Повеља садржи шест основних права и слобода заштићених у ЕУ, и то: 1) достојанство; 2) слободе; 3) једнакост; 4) солидарност; 5) грађанска права и, 6) правду. У складу са предметом наше анализе, биће приказана само она права која су према мишљењу аутора од посебног значаја за расветљење и разрешење кривичноправних ствари и вођење кривичног поступка.

Свако има право на живот. Нико не сме бити осуђен на смртну казну нити погубљен (члан. 2). Забрана смртне казне је у духу савремених настојања пенолошке теорије и праксе да се достигне што је већи могући степен ресоцијализације лица осуђених због извршења различитих кривичних дела. Сличан циљ има и одредба члана 4 Повеље која прописује да нико не сме бити подвргнут мучењу или нечовечном, односно понижавајућем поступању или кажњавању. У складу с правом на живот и колективним правима, забрањено је колективно протеривање. Нико не може бити пресељен или протеран у државу, нити изручен држави ако постоји озбиљан ризик да би био подвргнут смртној казни, мучењу, односно другој врсти нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања (члан. 19). Будући да повреда равноправности грађана представља кривично дело у свим савременим кривичним законодавствима, од изузетног је значаја забрана дискриминације прокламована и овом Повељом. Сви су једнаки пред законом (члан. 20), и забрањена је свака дискриминација по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, етничко или друштвено порекло, генетске карактеристике, језик, вероисповест или уверење, политичко или било које друго мишљење, припадност националној мањини, имовно стање, рођење, инвалидитет, старосно доба или сексуална оријентација. У области примене Уговора и без довођења у питање било које од њихових посебних одредаба, забрањена је свака дискриминација на основу држављанства (члан 21).

Право на правично суђење је једно од основних људских права и сегмент права на приступ правди. Свако коме су повређена права и слободе зајемчени

правом ЕУ има право на делотворно правно средство пред судом под условима предвиђеним Повељом. Свако има право да у његовој ствари, у правичној и јавној расправи у разумном року, одлучи независан и непристрасан суд који је претходно установљен на основу закона. Свако има могућност да добије савет, да се брани и буде заступан. Правна помоћ је доступна онима који немају довољно средстава уколико је она неопходна да им се обезбеди делотворан приступ правди (члан 47). У кривичнопроцесном смислу, претпоставка невиности је једна од најважнијих гаранција оптуженог да ће се свако ко је оптужен сматрати невиним док се не докаже његова кривица на основу закона. Такође, свакоме ко је оптужен јемчи се право на одбрану (члан 48). У одредбама чланова 49 и 50 Повеље прихваћена су начела: *nullum crimen, nulla poenae sine lege* и *ne bis in idem*. Наиме, нико се не може сматрати кривим за кривично дело извршено чињењем или пропуштањем, које у време када је извршено није представљало кривично дело према националном или међународном праву. Исто тако, не може се изрећи строжа казна од оне која се могла изрећи у време када је кривично дело извршено. Ако након извршења кривичног дела закон предвиди блажу казну, примењује се таква казна. Поменути члан не доводи у питање суђење било ком лицу и кажњавање тог лица за било које чињење или пропуштање које је у време када је извршено представљало кривично дело према општим начелима које признаје заједница народа. Висина казне не сме бити несразмерна кривичном делу. Никоме се не може поново судити нити му се може поново изрећи казна у кривичном поступку за кривично дело због којег је већ био правоснажно ослобођен или осуђен у Унији, у складу са законом (*ne bis in idem*). Посебно је важно истаћи да у погледу домањаја примене права из Повеље, свако ограничење остваривања права и слобода признатих овом повељом мора бити предвиђено законом и поштовати суштину тих права и слобода. Уз поштовање начела пропорционалности, ограничења су допуштена само ако су неопходна и заиста задовољавају циљеве од општег интереса које признаје Унија или потребу да се заштите права и слободе других. Права која признаје ова Повеља, а која су предвиђена Уговорима, остварују се под условима и у границама утврђеним тим Уговорима. Уколико ова Повеља садржи права која одговарају правима зајемченим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, значење и обим тих права су истоветни онима утврђеним том конвенцијом. Ова одредба не спречава да се правом Уније предвиди шира заштита. Уколико ова Повеља признаје основна права која проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама, та права се тумаче у сагласности са тим традицијама. Одредбе ове Повеље које садрже начела могу се спровести законодавним и извршним актима органа, тела, служби и агенција Уније, као и актима држава чланица када оне спровode право Уније у оквиру својих овлашћења. Позивање на њих пред судом допуштено је само приликом тумачења тих аката и одлучивања

о њиховој законитости. Национални прописи и пракса, у складу са одговарајућим одредбама ове Повеље, узимају се у обзир у пуној мери. Судови ЕУ и држава чланица посвећују дужну пажњу објашњењима која су сачињена као смернице за тумачење ове Повеље (члан 52). Ниједна одредба ове Повеље не може се тумачити као ограничавање или негативно утицање на људска права и основне слободе који су, у оквиру одговарајућих области примене, признати правом Уније и међународним правом, међународним споразумима чије су уговорне стране Унија или све државе чланице, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као и уставима држава чланица (члан 53). Ниједна одредба ове Повеље не сме се тумачити тако да подразумева право на обављање било које активности или извршење било које радње усмерене на поништавање права и слобода признатих овом повељом, или ради њиховог ограничавања у мери већој од оне која је предвиђена у овој Повељи (члан 54). Коначно, након овог кратког приказа може се закључити да је у Повељи посебна пажња посвећена правима из области материјалног и процесног кривичног права.

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европска повеља о основним правима усвојена је 7. децембра 2000. године, а ступањем на снагу Лисабонског споразума 2009. године, постала је правно обавезујућа у свим државама чланицама ЕУ.

#### 5) ИЗВОРИ

“Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, pp. 391–407.

Ђорђевић, Сања, „Правни статус Повеље о основним правима Европске уније”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2011, бр. 58, стр. 219–234.

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

„Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 35/2019.

Мирић, Филип, Каровић, Садмир, Претпоставка невиности у праву ЕУ, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, год. 21, бр.77–78, 2022, стр. 86–96,

Mirić, Filip, Protection of people with disabilities against discrimination in Criminal Law In: Saša Knežević, Maja Nastić (eds), *Globalisation and Law*, Niš, Faculty of Law, 2017, pp. 209–220.

„Повеља ЕУ о основним правима”. Интернет:  
[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/povelja\\_osnovna\\_](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_)



prava\_jul\_20.pdf, 28.7.2022. „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 35/2019.

Стојановић, Зоран, *Кривично право – општи део*, Службени гласник, Београд, 2000.

“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17.12.2007, pp. 1–271.

„Устав Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, 98/2006, 115/2021.

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

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Иако Србија није чланица ЕУ, те правни акти ЕУ формално не обавезују нашег законодавца, овде је реч о основним правним принципима и процесним правилима која су инкорпорирана у српско кривично законодавство. Право на живот и одсуство смртне казне прописани су Уставом Републике Србије.<sup>4</sup> Одређеност кривичног дела и казне је основни принцип кривичног законодавства, који следи и српски законодавац.<sup>5</sup> Другим речима, поштовање општих правних начела законитости кривичног дела и казне.<sup>6</sup> Повреда равноправности је предвиђена као посебно кривично дело у кривичном законодавству Републике Србије. Ово кривично дело врши онај ко због националне или етничке припадности, расе или вероисповести или због одсуства те припадности, или због разлика у погледу политичког или другог убеђења, пола, инвалидитета, сексуалне оријентације, родног идентитета, језика, образовања, друштвеног положаја, социјалног порекла, имовног стања или неког другог личног својства, другоме ускрати или ограничи права човека и грађанина утврђена Уставом, законима или другим прописима или општим актима, или потврђеним међународним уговорима, или му на основу ове разлике даје повластице или погодности казниће се затвором до три године, ако ово кривично дело учини службено лице у вршењу службе казниће се затвором од три месеца до пет година.<sup>7</sup> Наведеном инкриминацијом пружа се додатна заштита од повреде равноправности и

<sup>4</sup> „Устав Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, 98/2006, 115/2021.

<sup>5</sup> „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 35/2019.

<sup>6</sup> Зоран Стојановић, *Кривично право – општи део*, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 39.

<sup>7</sup> Filip Mirić, Protection of people with disabilities against discrimination in Criminal Law In: Saša Knežević, Maja Nastić (eds), *Globalisation and Law*, Niš, Faculty of Law, 2017. pp. 209–220.

стварају се услови за остварење принципа једнакости грађана. Србија је у процесу приступања ЕУ и има статус кандидата за чланство. У складу с тим, постоји обавеза да свој правни систем хармонизује с 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. Нормативно посматрано, Србија је направила и додатни напредак уводећи претпоставку невиности као уставни принцип, осим што је прописана и одредбом члана 3 Законика о кривичном поступку.<sup>8</sup> Доследна примена законских решења и подизање свести о значају поштовања људских права представљају најбољи начин за побољшање правне сигурности.<sup>9</sup> Из процесног аспекта нарочито је значајно начело *ne bis in idem*. Начело има практичан значај будући да се не могу истовремено водити два паралелна кривична поступка у вези са истим чињеничним стањем кривичне ствари.<sup>10</sup> Кривично законодавство Републике Србије нормативно је усклађено са свим правима садржаним у Повељи. Њихова доследна примена допринеће, не само даљем приближавању Србије ЕУ већ и остваривању правне сигурности и већег поверења грађана у домаћи правни и правосудни систем у целини.

### ENFORCEMENT OF THE EU CHARTER ON FUNDAMENTAL RIGHTS IN CRIMINAL MATTERS

*Summary:* The Charter of Fundamental Rights is one of the basic legal acts of the European Union (EU), which protects basic human rights. The paper will analyze the legal scope of the Charter, i.e. its application in criminal matters, taking into account the substantive and procedural aspects of this international legal instrument. According to the authors, the functional approach in research contributes to a more complete understanding of human rights contained in the EU legal system, but also the national law of the Republic of Serbia, which is of particular importance in the process of Serbia joining this supranational international organization.

*Keywords:* Criminal procedure, criminal matters, fundamental rights, EU.

---

<sup>8</sup> „Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник Републике Србије*, 72/2011, 62/2021-Одлука УС.

<sup>9</sup> Филип Мирић, Садмир Каровић, Претпоставка невиности у праву ЕУ, *Европско законодавство*, Vol. 21, бр. 77–78, 2022, стр. 95–96.

<sup>10</sup> Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 324.



## PRECARIOUS WORK: THE CHALLENGE FOR LABOUR LAW IN EUROPE

Jeff Kenner, Izabela Florczak, Marta Otto (eds), *Precarious Work – The Challenge for Labour Law in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, 2019, pp. 280

Зборник радова: *Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe*, уредника Џефа Кенера, Изабеле Флорчак и Марте Ото, светски познате издавачке куће *Edward Elgar Publishing*, на концизан и методолошки прихватљив начин приказује проблеме прекарног рада са којима се суочавају посткомунистичке земаљаме у периоду након окончања Хладног рата. Иако прекарни рад није нов феномен у капитализму, то не значи да се капиталистичке земље лако носе с њим. Несигурност коју прекарни рад изазива у државама Европске уније представља прави изазов за европско радно право. Нарочито је то био случај након избијања економске кризе 2008. године, која је довела до појаве потпуно нових облика запослења.

Зборник је тематски структуриран у три дела. Први део, који обухвата три поглавља, разматра теоријско дефинисање прекарног рада. Други део је, у извесном смислу, правна конкретизација првог дела, док трећи део разматра прекарни рад у хонорарној економији. Док су други и трећи део у знатној мери хомогенији према темама које се обрађују, дотле је први део умногоме специфичан. Као узорак за анализу законодавних решења у другом делу је узето шест земаља, где три (Велика Британија, Шпанија и Шведска) представљају старе земље чланице, док су преостале (Словенија, Чешка и Пољска) представнице бивших посткомунистичких земаља. Зборник на веома занимљив начин приказује старе земље чланице Европске уније, међу којима је (сада већ биша чланица) Велика Британија, била репрезент либералног капитализма. Насупрот њој, Шведска припада земљама у којима је систем социјалне заштите веома развијен, док Шпанија припада медитеранском типу романског говорног подручја, у којем постоје извесне амбивалентности на том плану. Из анализа садржаних у Зборнику произилази да се чак и међу новим земљама чланицама Европске уније могу уочити извесне разлике. Словенија, на пример, иако прокапиталистички оријентисана, представља земљу која је била у саставу СФР Југославије, те је

по специфичној природи односа који су владали у бившој држави и сама била специфична. Пољска је, опет, чак и у време комунизма након 1968. године, а посебно током 80-их година прошлог века, увела извесне капиталистичке елементе, али је, упркос томе, стаљинистички систем био присутан. Чешка је, пре него што је у њој уведен комунизам, имала капиталистичке елементе, па не изненађује то што су на првим слободним изборима победиле прокапиталистичке снаге.

Осветљавање природе прекарног рада у посткомунистичким земљама отуд захтева додатна појашњења. Тако, ако се уђе у политичку историју наведених посткомунистичких земаља, уистину се могу приметити извесне сличности, али и разлике. Наиме, ради се о томе да је након Другог светског рата, тачније, почетком 50-их година прошлог века (1952. године), бивша Југославија заузела сопствени политички курс који није био ни чисто комунистички (у стаљинистичком смислу), нити чисто капиталистички, већ се тежило „каквом-таквом” балансу између два екстрема. Друго питање је да ли се успело у томе, мада је, према мишљењу аутора овог приказа, то било неоствариво, пре свега због различите развијености и различитих политичких аспирација појединих република. Хрватска, и посебно Словенија, биле су више прозападно оријентисане. Не треба заборавити ни идеје које је заговарало руководство Савеза комуниста Словеније када се одлучивало о томе да ли ићи на јачање централизма или на конфедерализам. Такође, ваља се подсетити и Титовог обрачуна са хрватским националистима. С друге стране пак, ситуација у земљама Варшавског пакта није била идентична, мада је идеолошки била веома блиска претходном случају. Мађарска се тако, примера ради, још 50-их година (1956. године) покушала ослободити стаљинистичких стега, али је тај покушај био насилно осујећен. Као што је познато, ситуација је кулминирала 1968. године са Прашким пролећем, када је овај талас захватио тадашњу Чехословачку, која такође није успела да се ослободи совјетских стега. Након рушња „Гвоздене завесе” и распада источног блока, обе земље веома успешно су прошле период транзиције отворивши се према свету и либерализујући своју економију кроз приватизацију и уплив страног капитала.

Први рад у зборнику приредили су Флорчак и Ото (*I. Florczak & M. Otto*). У раду се разматрају законодавни приступи прекарном раду. Из анализе су произашли одређени закључци и препоруке. Тако, у циљу што успешније борбе против прекарног рада у Европској унији су донесене, између осталог, и директиве о раду са непуним радним временом и о агенцијама за привремено запошљавање. Утврђујући природу прекарног рада, закључује се да овај рад посебно долази до изражаја у случају ангажмана агенција за привремено запошљавање, јер се ту критеријум јединства у погледу корисника обављеног посла по правилу не поштује. До данас у законодавству Европске уније није дата стриктна дефиниција прекарног рада. Иако се, по

аутоматизму, атипичне форме запослености сматрају прекарним, у ширем смислу се било који облик запослености може сматрати прекарним, ако не пружа социјалну и финансијску сигурност. Због наводне ригидности стандардног запослења, услед чега је уведен велики број атипичних послова, као и због уочених недостатака тих послова у погледу социјалне и финансијске сигурности, Унија је приступила дефинисању природе прекарног рада и увођењу мера које би ублажиле негативности таквих послова. Тако се под прекарним радом подразумева *inter alia*, и рад који: 1) има малу или никакву сигурност посла, 2) код којег не постоји рудиментарна заштита од отказа и социјална заштита услед њега, 3) који носи зараду недовољну за пристојан живот, 4) који нема или има врло ограничену социјалну заштиту права и погодности, 5) који нема или има врло ограничену заштиту од дискриминације, 6) који нема или има врло ограничене могућности напретка у каријери, што се односи и на приступ усавршавању, 7) код којег постоји низак ниво колективних права, и 8) који има неадекватно радно окружење. Један од облика борбе против прекарног рада предвиђен је кроз Европски стуб социјалних права и кроз одговарајућу судску праксу.

У другом раду садржаном у тематском Зборнику, који су приредили Годлевска-Бујок и Патулски (*B. Godlewska-Bujok & A. Patulski*) разматра се природа прекаријата као феномена. Аутори се најпре позивају на Стендингову студију: *The Precariat: The new dangerous class*, а потом разматрају специфичности прекарности пољског тржишта рада. Поред уобичајених проблема, попут оштре сегментације, неусаглашености потреба тржишта рада и броја високообразованих, у Пољској је сегментација тржишта рада таква да је практично онемогућен слободан трансфер између сегмената. Људи који обављају атипичне послове су под већим ризиком од губитка посла и не уживају исте погодности као они са стандардним запослењем, имају ограничен приступ тренинзима и могућностима за стицање додатних квалификација, као и ограничене могућности напретка у каријери. Поред законодавних решења, и синдикати играју важну улогу у овој сегментацији. Коначно, и Влада и судови играју улогу у свему томе, међутим, не чине ништа да се таква сегментација сузбије.

Трећи рад у овом уводном делу Зборника приредио је Камалериј (*C. M. Cammalleri*), и у њему се даје приказ прекарног рада на веома занимљив начин. Између осталог, његова вредност је у увођењу у анализу концепта флексибилности као сочива кроз које се види несигурност. Аутор у том смислу долази до одређених закључака који указују на неологизам који истовремено означава раднике који раде у сивој и црној економији, али и оне који имају недовољну социјалну заштиту, односно прекарне раднике уопште. Као један од критеријума за дефинисање прекарности у раду се користи стандардни облик запослености. Аутор тврди да недостатак сигурности који произилази

из флексибилизације фирми, а који је произвео прекаријат, представља „друштвено загађење”, односно да иновације и слободно тржиште, кроз увођење неформалних послова, представљају претњу по читаво друштво, пре него што га кроз креирање нових послова побољшавају. Као начин за борбу против таквог „друштвеног загађења” аутор предлаже увођење специфичног пореза који би приморао фирме које користе неформалне облике рада да користе уговоре о раду (запослењу). Као најприхватљивије решење за увођење таквог пореза предлаже модификовање постојећег пореза или постојећег система социјалних доприноса. Оно што недостаје радницима који обављају неки посао, који не потпада под стандардни облик запослености, је минимално гарантовани сет добара и услуга који обезбеђује заштиту, затим проактивне акције које врше превенцију и штите од ризика, као и промоција индивидуалних и друштвених потенцијала и шанси. Основно питање је, како изнаћи баланс између потребе да сви радници буду укључени у шеме које гарантују пристојан живот и финансијских ресурса за финансирање таквих права и заштита? Ако би се увео порез на „друштвено загађење” порез би се односио на организације са високим стопама запослености по јединици производа, а опорезиви износ била би вредност рада. Пореска стопа и пореска основица, заједно са свим бонусима, треба да буду повезани и модулирани у складу са просеком запослене радне снаге по привредним секторима. Овакав порез био би повезан и са другим порезима, нарочито са ПДВ-ом. Незаштићени или недовољно заштићени радници имали би право на одређени сет социјалне заштите кроз регистрацију као *фриленсери*, а фирме које би запослиле такве раднике имале би право на бонусе. Увођење универзалне минималне зараде подржало би функционисање овог пореза, јер би таква зарада повећала трошкове незаштићених и недовољно заштићених радника.

Други део зборника садржи два дела, при чему први део чине старе, а други део нове земље чланице ЕУ. Иако се не фокусирају на анализу појединих облика прекарног рада, и у радовима који анализирају старе земље чланице могу се приметити елементи анализе прекарности. У првом раду у оквиру овог дела, који се односи на Велику Британију, закључује се да се синдикати суочавају са озбиљним законодавним изазовима, као и да се, на одређене начине, радницима ограничава слобода изражавања. Коначно, показује се колико је радницима тешко да остваре своја права преко судова због њихове ригидности, као и због трошкова које радници сnose. Медитеранске земље романског говорног подручја карактерише такав приступ раду који оставља и слободног времена (тзв. систем 8–8–8; 8 сати сна, а исто толико и сати рада и слободног времена). Па ипак, у Шпанији су, попут Италије, атипичне форме послова изузетно заступљене. Међутим, оно што социјална политика тих земаља покушава да постигне представља организацију радног времена која оставља простора за бригу о деци и

породици уопште, што је једна од битних карактеристика медитеранских земаља. Наиме, у Шпанији су уведене многе реформе које су имале различите и контрадикторне ефекте на прекарност становништва. Увођење атипичних форми послова повећава прекарност, јер послодавац има дискреционо право промене услова пословања. Међутим, оно што смањује прекарност јесте, између осталог, промовисање уговора на неодређено, запошљавање рањивих група, повећање отпремнина код раскида уговора на одређено, боља контрола нерегуларног рада, заштита од дискриминације, као и увођење мера које имају за циљ побољшање баланса између радног и слободног времена. У крајњем случају, прекарност радника је повећана будући да је послодавац задржао велика дискрециона права која омогућавају унилатерално мењање услова. Чак и кад се ради о мерама које имају за циљ побољшање баланса између радног и слободног времена, послодавац је задржао велика овлашћења која му омогућавају унилатерално мењање услова. У наставку се анализира случај Шведске где, поред класичног запосленог и samozапосленог, постоји и статус тзв. *зависног уговарача*. То је особа која формално није запослена код некога, али обавља такав посао који би се могао сматрати послом који се обавља у оквиру дужности запосленог код било којег послодавца. Другим речима, особа зависи од некога с ким константно сарађује, тј. од кога практично зависи као да је формално запослена. Оно што је специфично за Шведску је што подстиче samozапосленост, па у том смислу даје samozапосленима иста права која имају и класични запослени. Када су у питању уговори на одређено, и ту се чине сви покушаји да се ублажи прекарност радника који раде под таквим уговорима, али се и ту прави разлика између уговора на одређено са дужим и краћим роком. Колективно преговарање и колективни споразуми су такође присутни, али је један од већих проблема проблем социјалне заштите. Међутим, управо ти колективни уговори знају бити у супротности са законодавством ЕУ, нарочито уколико напори иду у циљу смањења јаза између запослених и samozапослених.

За разлику од претходно анализираних земаља, посткомунистичке земље чланице Европске уније имају много више заједничких карактеристика. У свим анализираним земљама ове групе, најтипичнији облици прекарног рада су уговори на одређено, рад са непуним радним временом и рад преко агенција за привремено запошљавање. При томе су присутне и различите специфичности. Рецимо, као специфичан облик прекарног рада у Словенији појављује се студентски рад, док су у Пољској заступљени уговори склопљени на основу грађанског права и лажна samozапосленост. Специфичности прекарног рада у Чешкој су уговори о раду са непуним радним временом за обављање послова који се обављају изван редовног радног времена и изван оних обавеза предвиђених уговором о раду (са подврстама споразум о закључавању посла и споразум о радној активности), рад од куће, ноћни рад



и рад викендом, тзв. рад у приправности (енг. *standby work*), који се обавља преко договореног броја радних сати изван радног места и уз накнаду од најмање 10% просечне зараде запосленог. Коначно, као један од специфичних облика прекарног рада у Чешкој спомиње се и нелегални рад. Од осталог је важно напоменути да су и у Словенији присутни уговори склопљени на основу грађанског права, као и лажна samozапосленост. Један од великих проблема је проблем синдикалног организовања прекарних радника, као и проблем осталих права која имају, јер се само одређеним категоријама прекарних радника гарантују нека права. На крају, у Пољској је извршена одређена реформа у смислу проширења права брачних партнера у погледу неге деце.

Трећи део Зборника разматра прекарни рад у економији која се базира на хонорарним пословима (енг. *gig economy*). Два феномена неформалне економије представљају рад по захтеву преко апликације и групни рад (енг. *crowdwork*). Прва форма представља онлајн поседовање, које се спроводи од стране алгорита платформе, „обичних” послова који треба да се изводе у стварном свету и, посебно, у урбаном контексту великих градова. Друга форма мобилише виртуелну радну снагу, односно, састоји се од извршавања задатака од стране било које особе која се налази било где у свету, која има приступ мрежи и слободног времена које може провести за компјутером. Другим речима, потоњи облик је облик рада у којем је извршење задатака каналисано кроз апликације којима руководе компаније, које такође интервенишу у погледу постављања минималних стандарда квалитета услуга, као и у селекцији радне снаге и руковођењу. Први облик се обично пружа индивидуалним потрошачима, а други је коришћен од стране предузећа и приватних и јавних институција. Радници који раде преко платформе се третирају као samozапослени пружаоци услуга. Платформе се третирају као посредници који повезују понуду и потражњу радних активности које се извршавају од стране независних пружалаца. Један од великих проблема у погледу радника који раде у хонорарној економији је проблем њихових права. У том смислу, као начин њиховог удруживања спомињу се тзв. *кровне компаније*, које су нека врста удружења, односно замишљене су као правна лица која помажу и формално запошљавају особе које раде у хонорарној економији, како би им обезбедили заштиту прописану законским оквирима који регулишу зависан рад, али и да им се истовремено омогући да управљају својом активношћу као фриленсери. При пријему се уплаћује одређена чланарина. Поред тога, једна од највећих препрека за успостављање процедура колективног преговарања за раднике који раде у хонорарној економији јесте то што су у највећем броју случајева интернет платформе удаљене од страна које обављају послове који захтевају људску интелигенцију. Па ипак, упркос свим одрицањима од одговорности, стране постављају врло јасне услове пословања. Иако према Међународној организацији рада не

постоји ограничење у погледу удруживања радника с обзиром на врсту радног односа, организовање радника који су расути по читавом свету је изузетно изазовно, између осталог јер и платформа има извесну контролу над њима. Поред наведеног, будући да неке платформе имају међународни карактер, постоје разлике између појединих законодавстава. Још компликованији проблем у хонорарној економији је како дефинисати послодавца, пошто он има специфичан облик.

Приказани зборник представља користан приручник свима који желе да се упознају са једном изузетно актуелном проблематиком, која представља велики изазов чак и за заједнице држава каква је Европска унија. У таквим савезима комплексност је чак и већа, јер треба изнаћи компромис између различитих држава које не само да имају различите, често и супротстављене циљеве, а да се притом занемарују њихове културне и политичке карактеристике. Довољно је само увидети разлику између нордијских земаља, земаља германског и романског говорног подручја и посткомунистичких земаља. Чак и међу овим последњим постоје земље које су по много чему блиске медитеранским земљама, ако ни због чега другог онда због чињенице да је и у њима прихваћен распоред времена по систему: 8–8–8.

*Славен САВИЋ*

## УСПОН И ПРОПАДАЊЕ ДРЖАВЕ

Мартин ван Кревелд, *Успон и пропадање државе*, Факултет безбедности/Албатрос плус, Београд, 2012, стр. 428.

Феномен државе, њен настанак и развој, појавни облици и карактеристике, односно трансформација државе кроз векове, не престаје да побуђује пажњу истраживача различитих теоријских дисциплина. Међу бројним примерима научних анализа конкретних аспеката државе попут њеног настанка, облика државне владавине и државне власти, уздиже се пажње вредно дело које расветљава генезу развоја државе кроз векове. Дело Мартина ван Кревелда – *Успон и пропадање државе* – представља капитално дело које пружа иновативан приступ разумевању концепта државе-нације. Систематично истражујући прошлост државе кроз различите призме, проницљиво анализирајући начине њеног развоја и сазревања, Кревелд претендује да стекне увид у будућност државе. Концепт државе-нације уздигнут је изнад политичких, економских, друштвених брига, како би приказао начине на које су државе стекле моћ успостављањем реда и борбом са суседима за границе. Држава се описује као секуларни апарат који подржава хуманистичко образовање – као чист политички идеал – институција која проистиче из развоја науке, а опет истовремено приказује се као јединствени ентитет – бирократски апарат чија суштина није под утицајем власти. Водећи се сопственим правилима и циљевима, држава је усмерена ка проналажењу најприкладнијих начина за увећање државне моћи. Ипак, пажљивим читањем, уочава се фактор који се провлачи кроз све периоде развоја државе, а за који се може рећи да има кључан утицај на успон и пад државе – рат. Књига је организована у шест целина, где свако поглавље хронолошки приказује различите историјске фазе у којима је држава преузимала нове облике, карактеристике и димензије.

У првом поглављу под насловом – *Пре државе: од праисторије до 1300. године пре нове ере* – аутор износи интересантан став да држава представља релативно нов изум и да је током већег дела историје постојала власт, али не и држава. Претече држава изникле су у оквиру различитих цивилизација, биле су разноврсне, развијале су се једна из других и међусобно долазиле у контакт из чега је проистекла бескрајна разноликост форми, већином хибридних. Заједнице које су претходиле држави Кревелд дели на племена без владара, племена са владарем (поглаварства), градове-државе као и царства, моћна и слаба. Кревелд примећује да, пошто није постојала држава као правно лице, већина друштва у историји није могло да развије јасну разлику између различитих облика управљања и власништва. „Политичка владавина” у модерном смислу речи није постојала, па иако су поједине особе владале другима, нису то чиниле кроз концепт јавне власти. Изузетак је

„град-држава” у којем се по први пут успоставља разлика између јавне и приватне сфере.

Друго поглавље под именом – *Успон државе: од 1300. до 1648. године* – прати развој државе током феудализма када власт није била „јавна” нити концентрисана у рукама једног монарха или цара, односно период у којем је додатни изазов представљао посебан положај цркве. На путу да постане секуларна институција, држава је морала да превлада четири препреке: цркву, царство, племство и градове-државе. Пошто су своје противнике уништили или их „упрегли” у своју службу, краљеви су стекли моћ која је, у теорији, била без преседана. Међутим, у пракси, што је апсолутнију власт имао неки монарх то је више зависио од безличних бирократских, војних и паравојних механизма како би обзнанио своју вољу и наметнуо је друштву у целини. Касније ће се показати да су ови механизми способни да функционишу и без монарха и да им је било суђено да му преотму власт.

У трећем поглављу – *Држава као средство: од 1648. до 1789.* – Кревелд напомиње да је, како би се успоставила држава као апстрактна творевина, било потребно да она поседује идентитет раздвојен од идентитета владара. Из тог разлога, прича о апсолутној држави јесте прича о начину на који су се између 1648. и 1789. године раздвојиле личност владара од његове „државе”, док на крају владар у поређењу са њом није постао потпуно неважан. Да би се разумео тај процес потребно је истражити четири његова саставна дела: пре свих развој бирократске структуре и процес њеног ослобађања од контроле цара и грађанског друштва. Та структура је ојачала своју моћ над друштвом дефинишући његове границе, сакупљајући разне податке о њему и наметајући му порезе. Бирократија и порези омогућили су држави средства да оформи оружане снаге и тиме успостави монопол над употребом насиља. Политичка теорија је ишла у корак са овим развојем догађаја и оправдавала их. Дакле, држава је до Француске револуције тежила да се одвоји од „цивилног друштва” и успоставила је администрацију, створила инфраструктуру, а стварањем редовне војске, полиције и затвора, структура модерне државе била је довршена. За то време филозофски радови, попут оних које су написали Еразмо Ротердамски, Макијавели, Бодин, Монтескје, Лок и Хобс, били су посвећени изградњи теоријске структуре модерне државе. Почевши од одвајања јавне власти од приватне моћи, изграђен је апстрактни ентитет који је био одвојен и од владара (суверена) и од поданика (грађанског друштва). Пошто је превазишла инструменте који су монарсима омогућавали да постану апсолутни владари, држава је започела сопствени живот.

Четврто поглавље – *Држава као идеал: 1789. до 1945.* – разматра како је поглед на државу као средство за спровођење реда и закона еволуирао у идеалистичку визију најбољег начина организовања друштва. Према

Кревелду, држава је достигла политичку зрелост средином 18. века када су почеле да делују силе које су је трансформисале из средства у циљ. Међутим, када је национализам, зачет у сненим визијама неколицине интелектуалаца, прво обукао академску одору, а потом од Хегеловог идеала државе као отелотворења разума био измењен од стране следбеника, добио је снагу да се трансформише у масовни покрет. Ипак, прелазак државе из средства у идеал никад се не би догодио да држава није ојачала контролу над друштвом, а главна средства за остварење тог циља било је успостављање полиције, затворског апарата, образовног система и социјалних служби. Почевши од Британије током година 18. века, државе су се осетиле довољно јакима да под своју контролу ставе најзначајнију робу од свих – новац. Када су државе коначно успеле да освоје новац, ефекат апсолутне економске доминације одразио се на државе тако што им је омогућио да једне против других воде ратове таквих размера са којима се свет раније није суочио. Овде аутор раскида разлику између тоталитарних и демократских држава говорећи да, када су државе створиле властито бирократско чудовиште, свака држава је наметнула својим грађанима огроман терет борбе и финансирања рата. Размере ратовања су се из корена промениле, а државе су ужурбано спроводиле реформе и проширивале војску. Повећана војна моћ резултат је и развоја и иновација у производњи оружја, научних проналазака и унапређене инфраструктуре. Дешавања из 1945. године и бацање атомских бомби, према Кревелду, поручују да је тотални рат који су државе усавршавале током три века укинуо сам себе, а апотеоза државе је последица уздизања државе изнад грађанског друштва.

У петом поглављу – *Ширење државе: од 1696. до 1975. године* – појашњава се начин ширења националне државе из западне Европе на друге континенте, уз поштовање хронолошког тока догађаја у односу на конкретна подручја. Кревелд започиње приказом ширења модерне државе на исток, односно у Русију и Пољску. Русија је у свом развоју каснила за западноевропским државама, па је тако у 17. веку на челу Русије био апсолутни монарх окружен наследним племством, док је преко 90% становништва било неписмено. Русија је била далеко од грађанског друштва и почетком 19. века, о чему сведочи и чињеница да су једино чланови племства, које је чинило свега 0,5% становништва, били сматрани погодним за државну службу. Изградња железнице и развој индустрије поспешило је развој грађанског друштва, али и марксистички оријентисаних фракција. Руске масе убрзо постају зреле за револуцију, а комунистичко уређење онемогућава јасно разграничење јавног и приватног, што је била суштина модернизације у другим државама. Кроз приказ ширења државе насељавањем британских досељеника, анализирани су успешни подухвати Сједињених Америчких Држава, Канаде, Аустралије и Новог Зеланда за успостављање модерне демократске државе на готово ненастањеним

територијама. Ове приче о успеху су у супротности са јужноафричким неуспехом, где је социјални и економски јаз између беле мањине и подељене, домаће и већинске популације дуго кочио еволуцију модерне демократије. Ширење државе није увек било успешно и једноставно, о чему најбоље сведочи пример шпанске колонизације, односно изградња држава у Латинској Америци. Власт у Латинској Америци представљала је продужетак владе у домовини све до друге деценије 19. века, када започињу борбе за независност подстакнуте Наполеоновим освајањем Шпаније и ратом за независност у САД. Почетком последње деценије 19. века већина држава у овом региону само су називане државама, с обзиром на то да су имали неразвијену и корумпирану бирократију. Проблем са којим се ове државе данас суочавају јесте немоћ да управљају великим градовима услед раста становништва. Кревелд сматра да је изградња држава у Латинској Америци успела само у извесној мери, будући да већина држава није успела да успостави равнотежу између реда и слободе и чврсту контролу над војском и полицијом. Ово поглавље Кревелд завршава кратким прегледом процеса колонизације на афричком и азијском континенту, где развој државе није ишао истим током. Државе источне и југоисточне Азије (Јапан, Тајван, Јужна Кореја и Сингапур) показале су највише успеха у том процесу – неке због традиције политичког јединства и/или етничке хомогености; друге су имале писмене елите које су олакшале традицију или довеле до економског раста. Кревелд закључује да је на крају 20. века држава, некада политичка структура ограничена на западни свет поприлично малог континента, проширила своју власт на цели свет. Поседовање сопствене државе постало је нешто чиме се људи изузетно поносе и за тај циљ су спремни да поднесу сваку жртву. Почевши од Палестине и Чеченије, понегде је још увек тако.

Шесто поглавље – *Пропадање државе: 1975-*, обухвата анализу сила које подривају државе широм света и које ће, према аутору, проузроковати колапс неких од њих, односно друге приморати да се одрекну дела свог суверенитета или утицати да се интегришу са другим државама. Те потенцијално деструктивне силе јесу појаве нестајања великих ратова, опадања благостања, интернационализација технологије, претње поретку унутар земље и ускраћивање поверења. Аутор сматра да је ратовање умногоме допринело развоју државе, не само да је то била једна од најважнијих функција државе већ је посредно утицала на централизацију, развој бирократије, пореског система, здравства, образовања и других институција. Промене у међународним политикама после Другог светског рата, превасходно развој нуклеарног наоружања, довело је до опадања великих ратова. Како се 20. век ближио крају, нестали су и разлози за вођење великих ратова: државе су изгубиле право да воде рат осим у случају самоодбране, а чак ни тада нису могле да извлаче корист територијалним изменама. Тиме је рат изгубио оно главно што га је чинило привлачним, па су нови облици сукоба почели да

заменују старе. Као резултат смањења тенденције нација према екстерној експанзији, државе су покушале да ојачају своју снагу кроз интерне акције у маниру државне интервенције у привреди, односно остваривање монопола над главним економским областима и услугама, под паролом изградње „државе благостања”. Тренд државног власништва над индустријом и високих социјалних давања брзо је урушен, чиме започињу обрнути процеси – приватизација и реструктурирање економије у складу са принципима слободног тржишта. Успон државе неодвојив је од развоја модерних технологија, које су омогућавале владарима да мрежу суверенитета прошире чвршће и даље, вршећи чврсту контролу унутар граница. Временом је технологија превазилазила те границе и претварала их претњама напретку, истовремено стварајући потребу да се државе удружују у међународне организације и блокове. Развој и интернационализација технологија утицала је на покретање процеса који су опстанак државе у дотадашњем схватању чинили све изазовнијим. Листа претњи по опстанак државе, према Кревелду, не завршава се ту, јер су носиоци претњи по опстанак савремених држава и бројни актери попут бораца за слободу, герилаца или терориста. Иако су њихове активности најбројније у државама *Трећег света*, нису ограничене на тај простор и у будућности ће бити све бројније. На крају, иако државе настављају да обављају све важне функције оне су почеле да губе поверење грађана. Како Кревелд сматра да је развој државе повезан са функцијом рата, тако и губитак поверења грађана у државу посматра кроз све мању спремност грађана да се за њу боре.

У закључку, Кревелд резимира развој државе од 1300. године до 1975. године, када се она налазила на врхунцу развоја, али и даје предвиђања за будућност. Истиче општу тенденцију државе да одређене функције дели и препушта другим ентитетима, попут делова привреде, одговорност за пружање безбедности, развој и одржавање њихових економија и социјалних и образовних инфраструктура. Последице повлачења државе зависиће од способности и поузданости организација са којима ће држава делити одговорност око критичних области, или које ће је заменити. Кревелд не брине превише око будућих дешавања, вођен мишљењем да су опасности и прилике настале повлачењем државе једнаке, те да за државом не треба жалити јер свет неће бити ни бољи ни гори од овог који већ пада у засенак.

Дело *Успон и пропадање државе* представља важну и свеобухватну студију о еволуцији националне државе. Један од главних квалитета ове књиге јесте јасноћа с којом Кревелд концептуализује и операционализује своје кључне појмове, а потом их доследно примењује и јасно разграничава. Аутор приказује карактеристике различитих политичких организација које су претходиле модерној држави и у којој се били на снази облици владавине који не разликују власт и владара. Њих замењује модерна држава – апстрактни ентитет који означава надлични облик политичке власти.

Модерна држава је усредсређена на очување унутрашњег поретка и суверенитета, и временом на себе преузима бројне функције које, како Кревелд примећује, као крајњи исход имају повећање контроле над грађанима. Ипак, држава је на врхунцу моћи и шири се из Европе на друге континенте. С обзиром на то да као основну функцију државе види вођење ратова, престанак потребе да се воде ратови има последицу и по саму државу. Кревелд тврди да период након 1975. године карактерише опадање великих ратова и да ће се тај тренд наставити у будућности. Државе се усредсређују на унутрашња питања и повећање контроле, што напослетку доводи до повлачења благостања, па национална држава не успева да оствари функције које је на себе преузела: почевши од захтева за социјалном сигурношћу и праведном расподелом богатства, заштити од безбедносних претњи – унутрашњих и спољних. Развој нових технологија границе види као препреку, а јављају се и нове претње у виду појаве различитих недржавних актера. Кревелд закључује да све то доводи до опадања поверења у државу од стране грађана. Аутор нас не оставља у дилеми шта ће постојати после државе, већ износи и своја предвиђања. Наиме, пратећи дешавања током 20. века, он се сегментарно дотицао и питања развоја међународних организација, националних и мултинационалних компанија, као и делатности које обављају и које су сличне или истоветне са функцијама државе. Како овакве и друге организације буду започеле/наставиле да врше функције државе, тако ће држава све више да се повлачи губећи или им препуштајући утицај. Јасно, повлачење државе створиће за неке повољне или мање повољне исходе. За Кревелда то је историјска неминовност, пред којом не треба имати страх, јер као што су постојале различите форме политичке организације које су претходиле модерној држави, тако ће постојати и оне које ће је наследити. Иако све ове идеје нису новина, никада их нисмо видели овако храбро и језгровито изражене и тако интелигентно представљене. Аутор их је можда исцрпео из релативно малог броја догађаја да би извукао тако опсежне закључке, али опет они нису невероватни. Можда су временски посматрано удаљенији, из ког разлога је и сам Кревелд опрезан у прогнозирању – не наводи временске одреднице када се то може догодити, већ повлачење државе посматра кроз сегментарно губљење способности да обавља своје функције. Судећи бар по томе да је било потребно више од шест стотина година да „држава” победи, њено потенцијално урушавање неће бити изненадно. Из тог разлога, можда треба послушати предлог Кревелда с почетка књиге и изучити историју државе, услове који су довели до њеног успона, како би се разумеле околности које воде и ка њеном пропадању.

*Митко АРНАУДОВ  
Милица ЂУРЧИЋ*





# 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 фусноти 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 слојеве.

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 поднасловне:

- 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 подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (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 подналова, под-подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (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*-у (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 нове 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*-у), 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*-у, 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*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) 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*-у), 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*-у), 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 абecedном 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 упутству 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](mailto: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 : Бирограф  
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:

*Кинески развојни изазови: промене и пројекције*, Катарина Закић, Ненад Стекић (ур.), броширано, 2022, 280 стр.

Марина Костић Шулејић, *Стратешка стабилност у мултиполарном свету*, броширано, 2022, 260 стр.

Katarina Zakić, *Savremena menadžment praksa u Kini i Srbiji*", броширано, 2022, 204 стр.

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*, броширано, 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*, броширано, 2022, 270 стр.

*Convergence and confrontation: The Balkans and the Middle East in the 21st century*, Слободан Јанковић (ур.), броширано, 2021, 272 стр.

Bogdan Stojanović, *Teorija denuklearizacije: zašto države prekidaju programe nuklearnog naoružanja?*, тврд повез, 2021, 334 стр.

*International organizations and states response to Covid-19*, Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds.), тврд повез, 2021, 484 стр.

*Kriza svetske ekonomije na početku XXI veka*, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), тврд повез, 2021, 340 стр.

*Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), тврд повез, 2021, 376 стр.

Miloš Petrović, *Vek od završetka Velikog rata: analitički osvrt na odabrana dokumenta iz istočnoevropske diplomatske istorije*, броширано, 2021, 138 стр.

Ivona Lađevac, *Kina i Rusija – quo vadis?*, броширано, 2021, 166 стр.

*Konfliktne zone na postsovjetskom prostoru i regionalna bezbednost*, Dragan Petrović (ur.), тврд повез, 2021, 430 стр.