

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

80/22



Београд, 2022.

ОПШТА ПИТАЊА

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА,  
КОНКУРЕНЦИЈА,  
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

САОБРАЋАЈ

ПОЉОПРИВРЕДА

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

СУДСКА ПРАКСА

ПРИКАЗИ

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XXI, бр. 80, октобар–децембар 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 САМАРЦИЋ, 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 80, 2022.

Год. XXI

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Садржај

Предговор 9

### ОПШТА ПИТАЊА

*Ратомир АНТОНОВИЋ*

КОНЦЕПТ „Е-ДЕМОКРАТИЈЕ“ КАО САВРЕМЕНИ ОБЛИК  
ВЛАДАВИНЕ ПРАВА 13

*Никола СТАНКОВИЋ*

ИМУНИТЕТИ ПОСЛАНИКА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА 28

*Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ*

СПЕЦИФИЧНОСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
РЕПУБЛИКЕ ТУСКЕ 43

### ЗАКОНОДАВСТВО

*Никола ПАУНОВИЋ*

КРИВИЧНА ДЕЛА ПОВЕЗАНА  
СА ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИВНОСТИМА  
И ЗАШТИТА ЖРТАВА ОД ВИКТИМИЗАЦИЈЕ  
У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 53

*Весна ЋОРИЋ*

*Милица В. МАТИЈЕВИЋ*

*Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ*

ЕЛЕКТРОНСКО ФАКТУРИСАЊЕ У ЕВРОПској УНИЈИ 71

## **ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО**

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*  
СВЕОБУХВАТНИ СПОРАЗУМ О ИНВЕСТИЦИЈАМА  
ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И КИНЕ 93

*Филип МИРИЋ*  
*Јелена МЛАДЕНОВИЋ*  
ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОКВИР О ОГРАНИЧАВАЊУ  
РЕКЛАМИРАЊА ДУВАНСКИХ ПРОИЗВОДА 106

## **ФИНАНСИЈЕ**

*Невенка ВОЈВОДИЋ МИЉКОВИЋ*  
*Милица СТОЈКОВИЋ*  
БАНКООСИГУРАЊЕ У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ 125

*Петар МАТИЋ*  
*Славко ВУКША*  
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОРЕСКИХ СИСТЕМА 139

## **САОБРАЋАЈ**

*Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ*  
ОБУКА ПОМОРАЦА ПРЕМА ЗАКОНОДАВСТВУ  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 153

## **ПОЉОПРИВРЕДА**

*Душан Дабовић*  
СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ „ОД ЊИВЕ ДО ТРПЕЗЕ“ 171

## **БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА**

*Јелена ШУЛЕИЋ*  
*Хатица БЕРИША*  
*Сандра БОЖИЋ*  
ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ  
– ДИЛЕМА ЗА ЕВРОПСКУ УНИЈУ? 193

<i>Слободан НЕШКОВИЋ</i> ГЕОПОЛИТИЧКИ И ГЕОБЕЗБЕДНОСНИ ЗНАЧАЈ ВОДЕ КАО ЕСЕНЦИЈАЛНОГ РЕСУРСА 21. ВЕКА	211
--	-----

## **ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА**

<i>Љиљана МУДРИНИЋ</i> ЗНАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ – ПОКРЕТАЧ ТЕХНОЛОШКОГ, ДРУШТВЕНОГ И ЕКОНОМСКОГ НАПРЕТКА	221
--	-----

<i>Јелена ТУЦАКОВИЋ</i> ЗНАЧАЈ И УЛОГА МЕДИЈА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	243
--	-----

## **СУДСКА ПРАКСА**

<i>Жаклина НОВИЧИЋ</i> ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ДОКТРИНИ НЕМАЧКОГ УСТАВНОГ СУДА: ЧИЈА РЕЧ ЈЕ ПОСЛЕДЊА?	257
--	-----

<i>Никола ДРАГОЈЛОВИЋ</i> ПРИНЦИПИ НЕПОСРЕДНОГ ПРАВНОГ ДЕЈСТВА И СУПРЕМАТИЈЕ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	281
--	-----

## **ПРИКАЗИ**

<i>Милена МИТРОВИЋ</i> DIGITAL FINANCE IN EUROPE: LAW, REGULATION, AND GOVERNANCE	295
---	-----





## 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: 321.7:004.738.5

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 13-27

Изворни научни рад

Рад примљен 27. 10. 2022. године

Рад одобрен 13. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.1](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.1)

## КОНЦЕПТ „Е-ДЕМОКРАТИЈЕ” КАО САВРЕМЕНИ ОБЛИК ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

Ратомир АНТОНОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Савремене информационе технологије, рачунарство и информатика постају саставни део савременог живота у Европској унији. Све више у свакодневном животу, али и говору, грађани држава чланица Европске уније срећу се са појмовима попут *e-government*, из којег даље произилази појам „е-демократија” и „е-влада”. Употреба мобилних уређаја, и тзв. паметних телефонских уређаја, у употребу су увели и појмове „м-демократије” и „м-влaде”. У наведеном контексту све више се може говорити и о тзв. *e-партиципацији грађана*, који грађане укључује у демократске процесе у оквиру државних институција, а потом и у оквиру институција Европске уније. Е-партиципација заправо представља поступак укључивања грађана у дискусију о свим актуелним друштвеним питањима. Путем е-партиципације грађани добијају улогу активних актера у политичким процесима. У савременим међународним односима није спорно да интернет, као комуникациони медиј, има врло велики потенцијал. Његови капацитети се свакодневно проширују, па интернет све више добија улогу у очувању демократског поретка. Прогресивна трансформација информационих технологија, вероватно ће повећати садашње капацитете интернета, чиме ће овај медиј добити кључну улогу у стварању новог облика партиципативне демократије, кроз тзв. *online учешће*.

*Кључне речи:* Е-демократија, политичка партиципација, конгрегација, гласање, Европска унија.

<sup>1</sup> Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики”, Ниш, Универзитет Унион „Никола Тесла”, Београд.

E-mail: [antonovicr@gmail.com](mailto:antonovicr@gmail.com); [ratomir.antonovic@konstantinveliki.edu.rs](mailto:ratomir.antonovic@konstantinveliki.edu.rs)

## 1) УВОД

Појам „демократија” води етимолошко порекло од две грчке речи *demos* и *kratein*, што означава „народ” и „владавину”. Изведено, под демократијом би могли подразумевати политички систем који фаворизује владавину народа, тачније изабраних народних представника. У демократији једино народ има право да бира своје представнике у органе власти. Овакав систем стога се сматра сувереним и јединственим правом, које је неутуђиво сваком демократском поретку. Као што је познато, колевку демократије представљали су грчки полиси (градови-државе), међу којима је Атина значајно предњачила. Модерна демократија заснована је на социјалним, политичким и верским учењима француског теолога Жана Калвина (*Jean Calvin*), која су представљана у чувеним *Institutio Christianae religionis*, у којима је изнео низ нових идеја према којима Бог влада свим стварима. Настављајући се на калвинистичка учења, Мартин Лутер (*Martin Luther*), одбацио је дотадашње теолошке догме и посредништво црквене хијерархијске организације глорификујући улогу Библије у „откривању” Бога. Под дејством протестантске идеологије која је почивала на идејама о пуританском друштву заснованом на хијерахији права и дужности, у Шкотској, Енглеској и Холандији локалне самоуправе постале су основни чиниоци не само политичког већ и религијског живота. Током свог дугог периода трајања, демократија је добила два облика: 1) представничку демократију, и 2) директну или непосредну демократију. Представничку демократију карактерише могућност избора народних представника, које бирају директно грађани. Народни представници делују у њихово име и за њихов рачун и одлучују о свим суштинским питањима од значаја за функционисање друштва. Изабрани народни представници свој ауторитет црпе у чињеници да су изабрани вољом већине грађана, што значајно ојачава њихову улогу. Представничка демократија данас представља владајући облик демократске владавине у свету.<sup>2</sup> С друге стране, непосредна или директна демократија је теже спроводив облик демократије, јер укључује све грађане у процесу доношења одлука. Изабрани представници у непосредној демократији не постоје. Учешће грађана је директно, а ауторитет одлучивања остаје на грађанима, који непосредно одлучују. Пример директне демократије у историји представља атински модел демократије, у којој су сви пунолетни грађани у Агори (атинском парламенту) учествовали у доношењу одлука. Притом, само гласање се спроводило надвикивањем. У актуелним околностима, облик

---

<sup>2</sup> Дobar пример представничке демократије представља швајцарски модел, према којем је представничка демократија уподобљена кантоналном државном уређењу. Овим моделом остварује се непосредно учешће грађана у доношењу политичких одлука.

директне демократије није у практичној употреби будући да је друштвеним развојем уступио место представничкој демократији.

Занимљиво је да се уз појам демократије увек везују појмови владавине права, правне државе, поштовање људских права, једнакости и толеранције, плурализама у политичком и друштвеном деловању и томе слично. Под политичком једнакошћу требало би подразумевати строго поштовање принципа „један човек – један глас”. Наведено политичко начело постепено се развијало са развитком изборних права. Заиста је требало дуго времена да прође да овај принцип заживи у пракси, будући да се изборно право у многим историјским епохама условљавало имовинским цензусом који је богатијим и имућнијим пружао привилегије да се њихов глас чује и да има вишеструку вредност. Припадницама женског пола такође је у прошлости негирано право гласа. Еманципацијом људских права и остварењем принципа „један човек – један глас” право гласа жена прихваћено је као цивилизацијска тековина. У свим цивилизованим земљама света, сваки пунолетни и пословно способни грађанин данас може оставрити своје право гласа.

У демократским порецима избори имају значајну улогу, јер се сматрају „празником демократије”. Ако се избори реализују у демократској атмосфери, и уз поштовање демократских принципа, њихов резултат требало би да одрази вољу већине грађана који живе у одређеној земљи. Да би избори имали демократско обележје право кандидовања на одређене државне функције мора бити под истим условима доступно сваком грађанину, сваки кандидат мора имати исте услове за своје представљање и промовисање бирачима, грађани морају слободно и без било каквих притисака да изражавају своју изборну вољу и на њихово право слободног изражавања политичке воље не сме утицати било ко. Такође, мора се осигурати транспарентност и поштење при пребројавању бирачких листића и утврђивању воље грађана. Сваки облик манипулације, додавање или одузимање бирачког материјала сматра се тешким кршењем демократске атмосфере у којима се избори одржавају. Да би се демократија могла доследно спроводити у дело, народ мора да поседује тзв. *демократску културу*. Демократска култура произилази из демократске традиције која је у потпуности дивергентна са диктатуром и самовлашћем. Демократска култура рађа кооперацију власти и опозиције чиме се стварају добри услови за развој здравих политичких прилика у којима би се заиста могло радити у интересу грађана. Кооперација власти и опозиције може се у пуном обиму остварити само у оним земљама у којима је политички стандард да се на изборима, кроз демократски процес, мењају различите структуре власти вољом већине бирача. Такође, до ње може доћи само уколико је и код позиције и опозиције довољно развијена свест о супстанцијалним демократским вредностима, које не могу бити ничим доведене у питање, па чак ни личним спорењима која дефинитивно постоје на реалцији ове две



струје.<sup>3</sup> Ваља уочити да је у политичкој теорији питање опасности владавине већине и потенцијалног ризика од тираније веома заступљено. У демократском систему представничког карактера већина грађана ауторитет преноси на своје представнике. Њихово претерано осамостаљивање од грађана од којих црпе легитимитет води ка самовољи и стварању услова за настанак тираније. Представници грађана у таквим извитопереним системима у суштини представљају негацију демократије. Стога се у политичкој теорији и подвлачи ова црвена нит која одваја демократију од тираније у којој легитимни представници народа, кроз злоупотребу власти зарад личних интереса, доводе друштво у поданички положај.<sup>4</sup>

## 2) „Е-ДЕМОКРАТИЈА”

Почев од најранијих демократија у историјском развоју друштва попут оне у атинској Агори, па све до данашњих облика демократије присутне у државама чланицама Европске уније, могуће би било издвојити један заједнички чинилац који описује овај систем владања, а који се састоји у настојању да се политички поредак уподоби интересима грађана и друштва. Еволуција схватања о демократији довела је до епохе у којој су настали појмови „е-демократије”, „дигиталне демократије”, „сајбер демократије”, „виртуелне демократије” и „интернет демократије”, који сублимишу различита значења која се могу свести на употребу нових информационих и комуникационих технологија. Информационе и комуникационе технологије имају за циљ да јачају демократију, демократске институције и демократске процесе.<sup>5</sup> „Е-демократија” не представља нов, револуционарни облик демократије, већ се јавља уз традиционално схватање демократије. Овај облик демократије омогућава грађанима да употребом савремених средстава информисања добију благовремене, тачне и ажурне информације. Грађани тако могу да дају предлоге путем медија којим би се утицало на принципе

<sup>3</sup> Josiah Ober, Charles Hedrick, *Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, University Press, Princeton, 1996, p. 144.

<sup>4</sup> Славица Качаревић, Ратомир Антоновић, Биљана Богдановић, „Друштвени положај, вредности и улога медија у савременим процесима глобализације”, у: М. Радивојевић, М. Имамовић, (урс), *Отпорност економије, права и медија у условима неизвјесности глобално и регионално са посебним освртом на земље западног Балкана*, Интернационални универзитет, Травник, 2021, стр. 249; Ratomir Antonović, “Serbia and Croatia in the field of Organized Crime: Social and Security Aspects”, in: *International Security and Development Policies in Bulgaria and on the Balkans*, University St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Trnovo, Bulgaria, 2018.

<sup>5</sup> Драгољуб Пилиповић, Богдан Мирковић, „Концепт Е-демократије – основа и/или побољшање дигиталног уређења друштва”, *Economics*, 2015, vol. 3, број 1, стр. 152.

владавине права и рад државних органа. „Е-демократија” може се отуд третирати као једна форма непосредне демократије, кроз коју грађани директно учествују у демократским процесима. Нека предвиђања указују да ће „е-демократија”, због своје практичности и економичности, постати владајући облик демократског концепта и да ће у најскорије време заменити класичну демократију. Систем који би био успостављен оваквим начином политичке партиципације могао би заменити класичне облике представничке демократије. Наиме, сматра се да би „е-демократија” могла уклонити посреднике између грађана и власти, а што је иначе и најпроблематичнији аспект демократског система владања уопште. Наведено становиште о апсолутној замени класичне демократије са „е-демократијом” сматра се радикалним заокретом у развоју политичког система владања. Постоје и умеренија становишта према којима се „е-демократијом” доприноси квалитативној промени постојећих демократских система. Дакле, умереније становиште указује на то да „е-демократија” није супарник класичној демократији већ само корективни фактор који треба демократију да побољша и помогне јој у егзистенцији. У вези са е-демократијом, актуелизовано је питање – да ли ће се изборни процес одвијати на исти начин, или ће он доживети одређене промене које би подигле степен поузданости поштовања изборне воље бирача? Иновације иду у смеру да се бирачима омогући гласање употребом савремених информационих технологија. Да би се такво гласање могло реализовати, бирач би требало да добије гласачки листић поштом, а уколико би гласачу било омогућено гласање од куће, гласач би могао вратити поштом попуњен листић. Новине иду дотле да бирач телефонски може контактирати изборну комисију и гласовном поруком је известити да жели да електронски гласа. Том приликом, бирач користи свој дигитални потпис или PIN. Оваква опција гласања би се давала алтернативно, уз могућност стандардног одласка на биралишта. Електронско гласање би постајало као опција за оне гласаче који желе да гласају на такав начин, или који не могу да гласају на стандардни начин. Да ли ће се примењивати „е-демократија” у апликативном смислу, зависиће од политичких одлука. Политички субјекти имају обавезу процене која ће врста гласања имати бољи утицај на изборне резултате, односно странке власти процењују колико електронско гласање може подстицајно деловати на њихов рејтинг. Политичке одлуке се углавном базирају на интересима странака на власти, а ређе потребама и интересима јавности. Стога, на доношење овакве одлуке треба сачекати док за то не сазри политичка воља носилаца политичких структура власти. Тренутно се у САД на тему електронског гласања спроводи анкета међу америчким маринцима. Досадашњи резултати указују убедљиво у корист увођења оваквог система гласања. Као пресудни разлози наводи се физичка спреченост гласача да приступе на гласачко место на дан гласања, као и здравствене потешкоће које отежавају оваквим гласачима да обаве своју грађанску дужност. С тим у вези,

америчка администрација припрема одређене закључке о промени гласања и увођењу гласања путем интернета, поште, или путем личног гласања.

### **3) „М-ДЕМОКРАТИЈА“**

„Мобилна“ или „м-демократија“ произилази из „е-демократије“. У основи, „е-демократија“ представља шири појам који обухвата и „м-демократију“, која се суштински разликује од прве само по томе што се као средство електронског комуницирања користи мобилна телефонија. Путем мобилне телефоније омогућава се лакши приступ интернету, друштвеним мрежама, електронској пошти. Конзументи демократских садржаја и присталице демократске идеологије овим садржајима приступају преко савремених апликација, којима је побољшан проток информација. Предност мобилних телефонских уређаја јесте та што њиховом кориснику даје могућност перманентне присутности у сваком моменту, чиме се избегава могућност непроналажења мобилног корисника или евентуалне немогућности ступања у контакт. С друге стране, то значи да су и кориснику перманентно доступни садржаји које са собом носи мобилни телефонски уређај, што је гарант уредне ажурности информација које се мењају из тренутка у тренутак. Да ли би мобилни телефонски уређај могао бити средство за остваривање демократских права гласача је врло спорно питање. Питање је да ли би овим средством комуникације била обезбеђена тајност избора, односно да ли би избори могли проћи у регуларном поступку? О томе не постоји јасан став у науци. Притом, многобројни аргументи указују да би гласање телефонским путем било доста склоно компромитацији и нарушавању основних демократских принципа и начела. Присталице „м-демократије“ пак указују да је предност електронског гласања заправо у интернету који омогућава да велики број грађана приступи изборном процесу, будући да имају на располагању велики број информација. Ирелевантним сматрају чињеницу одакле је приступљено интернету и са којег уређаја. Да ли је гласано од куће, из аутомобила, са радног места или неке друге локације, као и да ли је гласач интернету приступио са рачунара, лаптопа или мобилног телефона, потпуно је свеједно. Битан је крајњи ефекат – да је бирач јасно и недвосмислено изразио своју политичку вољу. Грађани могу да приступе информацијама за доношење одлука и да се укључе у поступак гласања, било на локалном било националном нивоу, од куће, са посла или јавних места, путем компјутера, мобилних телефона и на други начин. Иронија је што препреке за остваривање дигиталног гласања нису садржане у технологији, већ у људској природи.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Јелена Вучковић, „Електронска демократија и електронско гласање“, *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, Правни факултет, Крагујевац, 2021, стр. 143.

#### 4) „Е-ГЛАСАЊЕ”

Ако би се отишло корак даље у електронизацији демократског поступка долазимо до суштине сваке демократије – а то су избори, изборни поступак и само гласање. Гласање електронским путем знатно је комплексније од саме „е-демократије”, поготово ако се узму у обзир организационе чињенице у вези са самим изборним процесом. Чин електронског гласања подразумева да гласач своју грађанску дужност изврши на начин што ће „кликнути” одређену позицију на монитору екрана, док би се подаци о гласању чували у централном рачунару, који би у оваквим околностима имао улогу некадашње гласачке кутије. „Е-гласање” ће, према мишљењу аутора, врло брзо постати неминовност узимајући у обзир темпо и начин вођења савременог живота. Иако празник демократије, избори за савременог човека данас представљају више терет и обавезу него привилегију партиципирања у политичком животу једне земље. У моменту стварања демократских вредности, полазило се од чињенице да сваки грађанин са задовољством ишчекује да приступи демократском избору носилаца политичке власти. Данас то није тако. Принципи капиталистичког устројства који преодминантно постављају у центар друштвених збивања задовољења личних интереса и потреба, чиме је „лично” стављено испред јавног интереса. За већину савремених гласача, нарочито млађе старосне доби, излазак на изборе представља не тако пријатну обавезу, те млади настоје да је избегну не одлазећи на бирачка места. Ако би се оваквим бирачима омогућило да гласају притиском једног дугмета тастатуре или миша, логично би било претпоставити да би се тиме отклонила баријера учешћа у изборном процесу. Управо наведена аргументација представља најјачи адут за увођење електронског гласања. Смањење пасивних бирача допринело би демократичнијим изборним резултатима, те се не би могло говорити да изборни резултат не одсликава релну вољу грађана. Први наговештај увођења електронског гласања у оквиру Европске уније настао је у Великој Британији 2002. године, о чему је писао лондонски „Гардијан”. Британија ће постати прва европска земља која ће користити интернет за потребе гласања. Катастрофално лош одзив бирача на скоро свим изборима у Британији, на којима је долазило и до изласка мање од половине бирача на биралишта, указао је на проблем неодрживости система класичних избора и стварању радикалних иновација које би изборни процес у Британији учинили опет довољно интересантним за просечног гласача. Идеја је била да се е-гласање најпре спроведе на простору мањих изборних јединица, попут Ливерпула и Шефилда, са тенденцијом ширења и на остале градове уколико резултати буду задовољавајући.<sup>7</sup> С друге стране

---

<sup>7</sup> Internet: [www.theguardian.com/governmentswitchesonthee-voting](http://www.theguardian.com/governmentswitchesonthee-voting), 17.10.2022.

Атлантског океана, у САД, још 1996. године покренуто је питање „е-гласања” у изборном процесу. Подсећајући се улоге телевизије, која је имала одлучујућу улогу на изборима 1960. године, у задњој деценији 20. века у САД интернет је постао важно комуникационо средство информисања о изборним резултатима. Према спроведеним истраживањима, више од милион Американаца сазнало је изборни резултат 1996. године захваљујући интернету. То је интернет квалификовало у дигиталне медије у којима грађани играју активну улогу и учествују у политичким процесима. Нарочито је била значајна „online” комуникација са кандидатима и њиховим изборним штабовима. Гласачи су овим путем указивали на оно што им се код кандидата свиђа, односно што им се не свиђа и тиме су успели да усмере читаву кампању у жељеном смеру. Данас се САД могу сматрати државом у којој су „е-избори” већ постали део редовног политичког живота.<sup>8</sup> Директна електронска регистрација гласача саставни је део процеса гласања електронским путем. Е-гласачки листић је конципиран на екрану компјутерског уређаја, а гласачи се опредељују за опцију „кликном” на одговарајуће дугме, а своју изборну вољу потврђују крајњим „кликном” на дугме на ком пише „гласај”. Након тога, гласови се архивирају у меморијском делу уређаја. Подаци се обрађују софтвером за идентификацију и пребројавање гласова.<sup>9</sup> Амерички систем „е-гласања” садржи контролне механизме, који на првом месту штите бирачка права, а потом и уређаје путем којих се гласање обавља. У циљу заштите од контаминације ових уређаја вирусима и другим штетним садржајима, они се држе ван сваке мреже и употребљавају се искључиво за потребе гласања, чиме се штите и од оштећења и свих других опасности. Међутим, и у САД, које се сматрају демократском државом, у последње време уочава се мноштво недостатака који бацају сумњу на регуларност одржаних избора. Најновији пример представља жалба председничког кандидата Доналда Трампа на изборни резултат председничких избора одржаних 2020. године. Такође су и „Амерички центар за унапређење науке” и „Центар за научне доказе о јавним питањима” упутили писма гувернерима, државним секретарима и другим одговорним лицима, у којем су указали на проблем регуларности изборног процеса на председничким изборима 2020. године. Ова два независна центра указала су на проблем сигурности и независности гласања

<sup>8</sup> У Аризони су први „е-избори” одржани 2000. године, а у Мичигену 2004. године. У Аризони су избори омогућени алтернативно, путем интернета, поште и на самим биралиштима. Гласачи су се у 80% одлучили за интернет гласање, а свега 20% њих за неку од других понуђених опција. Видети: S. P. Herrnson, et al., *Campaigns and Elections: Contemporary Case Studies*, CQ Press, Washington D.C., 2000, p. 56.

<sup>9</sup> Миле Ракић, „Изборни процес и ризици”, *Политичка ревија*, год. 20, вол. 17, број 3, 2008, стр. 728–729.

електронским путем. Занимљиво је да и у државама чланицама ЕУ, као и у другим државама Европе, постоје слични проблеми. У Естонији, која се сматра напредном државама у области електронских технологија, 2005. године било је омогућено искључиво електронско гласање грађана. На изборима 2020. године електронском гласању приступило је 40% гласачког тела. Изборима се приступило посредством „рп кода“ и личне карте, након чега су гласачи имали прилику да гласају електронским путем. Белгијски модел електронског гласања усвојио је комбиновани метод, електронски и директни приступ бирачком месту. Изузетак од електронског гласања представљала је Валонска регија, где се традиционално одвијају избори. Кад се говори о електронском гласању, користе се искључиво уређаји „осетљиви на додир“ (*touch screen*).<sup>10</sup> Бирач има право да проверава регуларност гласања путем бар кода, који му омогућава да провери да ли је уређај који евидентира гласове извршио и уредну евиденцију. Након провере и уверавања да је глас правилно евидентиран, бирач штампа гласачки листић и убацује га у електронску гласачку кутију, која листић скенира и одмах приступа пребројавању гласова.<sup>11</sup> Пробно „е-гласање“ покушано је 2002. године, и у Француској на председничким и парламентарним изборима, кад се свега 1.500 гласача одлучило да искористи ово право. Француски пројекат „е-гласања“ се одвијао помоћу идентификационих картица, које су се читавале у е-гласачким кутијама. Резултати електронског гласања су се скупљали и чували на централном серверу. Међутим, овај експериментални пројекат доживео је дебакл по питању усклађености са легислативом која се бави изборним процесом, а која није познавала другачији гласачки листић осим стандардног, у папирном облику. Управо из тог разлога, бирачи су морали да понављају поступак гласања, те су поред „е-гласања“ морали да обаве традиционално гласање, помоћу оловке и папира. Због свих наведених потешкоћа, 2017. године дефинитивно се одустало од „е-избора“, док је таква опција гласања дата само за лица у дијаспори. Французи су такође изразили скепсу према употреби интернета у гласачком поступку. Њихово поверење у савремене технолошке процесе приликом утврђивања изборних резултата изразито је ниско, јер електронско гласање не оставља траг на који се навикло, не постоји могућност поновне провере и пребројавања гласачких листића, а сам изборни поступак је остао доста тром и дуготрајан. Међутим, упркос овим отпорима, 2020. године донет је Закон о изменама и допунама Закона о изборном поступку Француске, којим су уведене новине које су управо подразумевале могућност примене савремених електронских уређаја

---

<sup>10</sup> На парламентарним изборима одржаним 2019. године, електронским путем гласано је на 4.141 бирачком месту.

<sup>11</sup> Марко Марковић, Саша Адамовић, „Могућност примене електронског сервиса за гласање путем интернета“, *Synthesis*, Београд, 2015, стр. 29.

у изборном поступку. Оваква могућност дата је за локалне изборе. Као посебан облик гласања електронским путем јавља се „е-конгрегација”. Њена улога је значајна у имплементацији принципа демократије. „Е-конгрегација” представља комбинацију представничке и партиципативне демократије која се спроводи у циљу превазилажења недостатака демократских система, учешћа грађана, транспарентности и контроле грађана, као и генерисање знања о друштвеној подели која се односи на управљање друштвом. Поред поменутих облика „е-гласања”, у европској пракси примењују се и принципи „е-конгрегације” који омогућавају разне иновативне приступе, као и контролу евентуалних лажирања изборних резултата, пажљивији надзор над изборним материјалима и на крају, бржи увид у изборне резултате.

## **5) „Е-ВЛАДА”**

Савремене владе у свету делују и функционишу по принципу „дигитално освешћених сервиса грађана”. Благовремена размена информација на релацији заинтересованих страна, омогућује развој дигиталних сервиса који су стално на располагању. Њихов циљ јесте олакшавање приступа релевантним информацијама, а Интернет представља медијум који омогућава реализацију оваквих пројеката. Влада која функционише по оваквим принципима назива се „е-влада”. Она је један перманентни процес у ком се државна управа трансформише у правцу информатичких технологија. На „е-влади” је развијање сервиса помоћу којег би било могуће успоставити сарадњу са физичким и правним лицима, развијати базе података и унапређивати информационе системе. Концепт „е-владе” доприноси квалитету рада државне управе на свим нивоима. Подизање нивоа квалитета рада државне управе представља императив на ком раде све савремене државе света. Унапређењем техничких и организационих нивоа државне управе подиже се ефикасност њеног рада, побољшава се услужни тренутак и тиме се ствара боља релација између државне управе и грађана. Како се са електронском технологијом уједно развија и мобилна, уз појам „е-владе” требало би још споменути и „м-владе”. Између две владе, разлика постоји само у начинима приступања садржајима које ове савремене управе пружају грађанима. Мобилни уређаји дају бољу доступност сервисима, те где год постоји лакша примена и ефикаснији приступ примењују се мобилни уређаји чиме се развијају „м-владе”, као посебне и врло блиске категорије „е-владама”. Ефикасност и убиквитности мобилне мреже у урбаним срединама, њена имедијалност која омогућује моментални приступ жељеном садржају, њене изразите пенетративности и низак праг инхибиторности, омогућава предност „м-влада” у поређењу са „е-владама”. Да би поступак увођења принципа електронске демократије заиста заживео на прави начин, мора се обезбедити адекватна партиципација грађана у дигиталним процесима

приступа електронским садржајима. Интеракција грађана и политичког сектора, као и грађана, државне администрације и органа власти представља суштину „е-демократије”. Будући да се интеракција грађанства и органа државе може оквалификовати као „е-партиципација”, интернет представља значајну полугу и средство за њено остваривање у пракси. Путем „е-партиципације” грађани узимају учешће у дискусијама по различитим друштвеним питањима и политичким проблемима, а могу постати и значајни субјекти у доношењу политичких одлука.<sup>12</sup> Ова партиципација омогућава демократизацију поступка доношења политичких одлука. Партиципација грађана путем интернета може бити на свим нивоима одлучивања, почев од највиших до најнижих. У оживљавању „е-партиципације” битну улогу има и невладин сектор, који поседује капацитете потребне за анимирање грађана и њихово окупљање у сврху постизања политичких циљева. Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), током 2003. године установила је поделу различитих нивоа „е-партиципације” и то: према једном правцу у којем се шаљу информације, потом према двостраном односу у процесу размене информација и према активном учешћу грађана на свим нивоима политичког одлучивања. „Е-партиципација” у крајњем случају утиче и на одлуке владе и владиних тела.<sup>13</sup> Следствено постоји потреба за подизањем вишег нивоа дигитализације владе и владиних служби, парламента, локалне самоуправе, као и прилагођавања интернета као оруђа у званичним демократским процесима.<sup>14</sup> Управо на тај начин постиже се и есенција саме „е-демократије” која значи легалан приступ јавним информацијама. Ради подстицања мотивисаности грађана у Европској унији да узму учешће у „е-демократији”, захтева се реструктурирање власти и реформа законодавства која би требало да резултира побољшањем квалитета политичког живота у држава чланицама ове организације. Потребан степен ефикасности на том плану требало би да се постигне у оним системима у којима е-пошта затворена и недоступна просечном кориснику интернета. Претпоставља се да би сваки државни чиновник, независно од тога коју делатност врши, требало да има јавно истакнуту електронску пошту на коју грађани могу у сваком тренутку да упуте имејл и да на њега добију одговор у разумном року. На међународном плану истакнута је идеја стварања софтвера који се може

---

<sup>12</sup> Ивана Станојев, *Дигитална оруђа грађанске партиципације: е-демократија у Србији и свету*, Филозофски факултет, Београд, 2018, стр. 55.

<sup>13</sup> Ratomir Antonović, Milan, Stanković, “Crisis Communication and Risk Management”, in: M. Stanković, V. Nikolić (eds), *Virtual international conference Path to a knowledge society-managing risks and innovation PaKSoM*, Complex System Research Centre, Niš, Serbia Mathematical Institute of the Serbian Academy of Sciences and Arts, Niš, 2021, pp. 31–36,

<sup>14</sup> Ђорђе Мазинјанин, *Методe комуникације владе и грађана*, Верзал, Београд, 2008, стр. 98.



развијати и користити у исто време у читавом свету.<sup>15</sup> Канадска влада је овом пројекту дала значај на основу спроведеног истраживања. Подаци су били следећи: чак 87% грађана сматра нормалним да им се одговори на послати имејл; њих 90% је истакло да би овај одговор требало да уследи у року од четири сата од момента слања имејла. Резултати истраживања подстакли су захтев за увођењем централног владиног информативног система, који би одржавао е-комуникацију са грађанима. Савремени софтвер требало би да омогући да се грађани одреде за област која их занима и из које желе да добијају информације, односно у којој желе да учествују посредством интернета. Пријавом на овај програм, грађани би уредно добијали нотификације о вестима из одређене области, као и законске акте који је регулишу. Нотификације би такође садржале информације о свакој предложеној законској промени и законској иницијативи која би настајала у предметној области. Владе би прихватиле обавезу да редовно и ажурно воде базе података о грађанима и њиховим електронским адресама како би софтвер могао аутоматски да им шаље нотификације и извештава о свим значајним питањима. Важно питање у том смислу представља осигурање легитимности располагања таквом врстом информација, што само по себи претпоставља пристанак сваког грађанина и његову сагласност да се његова адреса нађе на званичној имејл листи владе.

## **6) ПРИМЕРИ Е-ДЕМОКРАТИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СВЕТУ**

Унутар Европске уније добар пример увођења „е-демократије” представља Холандија. Наиме, Холандски центар за грађанско образовање изградио је механизам јасног одговора у прецизном временском оквиру на постављено питање грађана путем интернета. На члановима владе била је обавеза одговора на питања грађана, а приоритет су имала тзв. *незгодна питања*, на која се одговор морао дати без оклевања. На поједина питања одговоре су давали владини чиновници нижег ранга. Међутим, постојала је посебна категорија питања на које су одговоре морали да дају министри као највиши владини функционери. Посебно комплексна питања била су у надлежности функционера који су вршили најодговорније политичке послове. Да би одговори на постављена питања били квалитетни, било је неопходно обезбедити чињенице и релевантне информације. У супротном би се доприносило остваривању контраефекта, јер би грађани стекли утисак да њихово питање није довољно озбиљно узето у разматрање, нити да се на прави начин приступило давању одговора. Други пример који износимо тиче

<sup>15</sup> Срећко Станковић, *Интернет call center у функцији електронског пословања*, Факултет организационих наука, Београд, 2005, стр. 86.

се сада већ бивше чланице Европске уније – Уједињеног Краљевства Велике Британије. У овој земљи Парламент је у консултацији са Горњим и Доњим домом формирао извештај о тема учешћа жена у науци, „е-демократије” и породичног насиља. Један од закључака био је да је неопходна интеграција интерактивних способности интернета у званични облик комуникације грађана и Парламента.<sup>16</sup> Коначно, износимо и пример Аустралије у којој је још 1999. године, настала прва иницијатива под називом „Демократија на интернету”. Задатак ове иницијативе било је испитивање утицаја савремених технологија на парламентарни живот и рад владе. Закључак је био јасан – потребно је дати финансијску подршку интернет демократији!

## 7) ИЗВОРИ

Antonović, Ratomir, Stanković, Milan, “Crisis Communication and Risk Management”, in: M. Stanković, V. Nikolić (eds), *Virtual international conference Path to a knowledge society-managing risks and innovation PaKSoM*, Complex System Research Centre, Niš, Serbia Mathematical Institute of the Serbian Academy of Sciences and Arts, Niš, 2021.

Ratomir Antonović, “Serbia and Croatia in the field of Organized Crime: Social and Security Aspects”, in: *International Security and Development Policies in Bulgaria and on the Balkans*, University St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Trnovo, Bulgaria, 2018.

Herrnson, S. P., et al., *Campaigns and Elections: Contemporary Case Studies*, CQ Press, Washington, D.C., 2000.

Nešković, Slobodan, Đelić, Anastazija Tanja, Antonović, Ratomir, Lutovac, Mitar, Ketin, Sonja, „Communication technologies in economic and environmental espionage”, *Fresenius environmental bulletin*, 2000, Vol. 29, No. 5.

Вучковић, Јелена, „Електронска демократија и електронско гласање”, *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, Правни факултет, Крагујевац, 2021.

Качаревић, Славица, Антоновић, Ратомир, Богдановић, Биљана, „Друштвени положај, вредности и улога медија у савременим процесима глобализације”, у: М. Радивојевић, М. Имамовић, (урс), *Отпорност економије, права и медија у условима неизвесности глобално и регионално са посебним освртом на земље западног Балкана*, Интернационални универзитет, Травник, 2021.

---

<sup>16</sup> Slobodan, Nešković; Anastazija, Tanja Đelić, Ratomir, Antonović, Mitar Lutovac, Sonja, Ketin, “Communication technologies in economic and environmental espionage”, *Fresenius environmental bulletin*, 2020, Vol. 29, No. 5, pp. 4065–4066.

- Мазињанин, Ђорђе, *Методе комуникације владе и грађана*, Београд, Верзал, 2008.
- Марковић, Марко, Адамовић, Саша, „Могућност примене електронског сервиса за гласање путем интернета”, *Synthesis*, Београд, 2015.
- Ober, Josiah, Hedrick, Charles, *Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, University Press, Princeton, 1996.
- Пилиповић, Драгољуб, Мирковић, Богдан, „Концепт Е-демократије – основа и/или побољшање дигиталног уређења друштва”, *Economics*, 2015, vol. 3, број 1.
- Ракић, Миле, „Изборни процес и ризици”, *Политичка ревија*, 2008, vol. 17, број 3.
- Станковић, Срећко, *Интернет call center у функцији електронског пословања*, Универзитет у Београду, Факултет организационих наука, 2005.
- Станојев, Ивана, *Дигитална оруђа грађанске партиципације: е-демократија у Србији и свету*, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, 2018.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Живимо у периоду савремених трендова. Живот се из године у годину мења, а тим честим променама највише доприносе савремене дигиталне иновације које, с једне стране, олакшавају живот и дају потпуно нове могућности док, с друге стране, уносе и одређене негативне промене које нису биле предмет интересовања у овом раду. Утицај савремених технологија на традиционалне демократске институте, функционисање демократског поретка и органа власти представљало је суштину демократских промена, насталих под утицајем глобалистичких тенденција. До тада владајућа мишљења и поимања функционисања једног демократског друштва добила су један другачији појавни облик, као и нове могућности. Те могућности су, посматрано из практичног аспекта, дале обиље нових начина остваривања демократије, управо отклањајући оне највеће мане и недостатке класичне представничке демократије. Интернет и друге савремене технологије приближиле су грађане држава чланица Европске уније сопственим владама, али и властима на нивоу Уније. Потпуно нови механизми остваривања људских права постали су доступнији европским грађанима, а европске владе су се претвориле у сервисе који дају благовремено и уредно све информације које би грађани затражили од њих. У том моделу ефикасне комуникације грађана и европских влада, савремене технологије предвођене интернетом, имају одлучујућу улогу. Класични и најзначајнији институт демократије су избори. Они се често дефинишу као празник демократије јер омогућавају сваком грађанину да изабере појединца или странку који ће владати земљом. Савремене технологије и дигитализација допринеле су промени начина реализације избора, омогућивши да сваки грађанин обави своје гласачко

право и искаже свој избор. Многе земље не могу технички да спроведу овакав облик гласања на даљину употребом савремене информационе технологије, док оне земље које су у томе успеле, указују да се велики број гласача опредељује управо да гласа на овакав начин. Иако у теорији и пракси постоје многобројне контроверзе када је у питању „е-гласање”, сматрамо да би и Република Србија требало да у наредном периоду усагласи своје прописе у овој области како би, користећи се искуствима држава чланица Европске уније, миноризовала могуће злоупотребе и малверзације које би могле настати у остваривању изборне воље грађана. Будући да су принципи „е-демократије” постали саставни део политичких система највећих демократија света, наша земља има интерес да се усглашава и хармонизује на овом плану пратећи трендове у технолошком развоју и напредујући у остваривању „е-демократије”. То би свакако допринело даљем развоју „партиципаторне демократије” у Републици Србији, те њеном оптималнијем позиционирању у међународним односима.

#### **THE CONCEPT OF “E-DEMOCRACY” AS A MODERN FORM OF THE RULE OF LAW**

*Summary:* Modern information technologies, computing, and informatics are becoming an integral part of modern life in the European Union. More and more in their daily lives, but also in their speech, citizens of EU member states come across terms like “electronic government”, from which the terms “e-democracy” and “e-government” are derived. With the use of mobile devices and the so-called smartphone devices, they also introduced the concepts of “m-democracy” and “m-government”. In the aforementioned context, it is increasingly possible to talk about the so-called “e-participation of citizens”, which includes citizens in democratic processes within state institutions and then within the institutions of the European Union. *E-participation* actually represents the process of involving citizens in the discussion on all current social issues. Through *e-participation*, citizens become active participants in political processes. In contemporary international relations, it is not disputed that the Internet as a communication medium has great potential. Its capacities are expanding daily, so the Internet is increasingly playing a role in preserving the democratic order. The progressive transformation of information technologies will probably increase the current capacities of the Internet, which will give this medium a key role in the creation of a new form of participatory democracy through so-called *online participation*.

*Keywords:* *E-democracy*, political participation, congregation, voting, European Union.

УДК: 342.534.2:341.217.04(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 28–42

Изворни научни рад

Рад примљен 7. 11. 2022. године

Рад одобрен 13. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.2](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.2)

## ИМУНИТЕТИ ПОСЛАНИКА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

*Никола СТАНКОВИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* У раду се даје приказ парламентарних и персоналних имунитета посланика Европског парламента кроз анализу Конвенције о функционисању Европске уније, Правила процедуре Европске уније и праксе Суда правде Европске уније. Аутор још испитује и механизме заштите, али и случајеве у којима се ти механизми у сложеном систему Европског парламента активирају. Полазећи од претходних разматрања, аутор је покушао да изложи заокружену слику специфичног положаја посланика Европског парламента кроз објашњења регулаторних решења којима се утврђује њихов статус и којима се обезбеђују њихови имунитети и привилегије.

*Кључне речи:* Европски парламент, европски посланик, имунитети, процедура, Конвенција о функционисању Европске уније, Суд правде.

### 1) УВОД

Европска унија (ЕУ) представља један међународноправни ентитет и супранационалну међународну организацију чије је место и улога крајње специфична унутар савремене међународне заједнице. Отуд се њене институције и особље које учествује у реалном бивствовању морају посматрати у контексту њене специфичне правне природе. ЕУ је, као што је познато, настала из Европске заједнице чији је нацрт сачинио и изнео министар спољних послова Француске – Робер Шуман (*Robert Schuman*), 1951. године. Заједница је настала закључењем међународног уговора између Немачке, Француске, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга. Та прва

---

<sup>1</sup> Правни факултет у Београду, Катедра за међународно право и међународне односе.  
E-mail: [nstankovic@ius.bg.ac.rs](mailto:nstankovic@ius.bg.ac.rs).

заједница носила је назив Европска заједница за угљ и челик.<sup>2</sup> Неколико година касније, у Риму, исте државе конституисале су још две заједнице – Европску економску заједницу и Европску заједницу за атомску енергију.<sup>3</sup> Све три заједнице имале су органе који су функционисали по угледу на унутрашње органе власти.<sup>4</sup> Међутим, парламент Европске заједнице за угљ и челик, за разлику од парламента у унутрашњем правном систему који врши законодавну функцију и ужива висок степен легитимитета, више обавља саветодавну функцију.<sup>5</sup> Најважнија овлашћења остала су у рукама Комисије и Савета министара.<sup>6</sup> Имајући у виду да је временом дошло до проширивања Европске заједнице новим државама, тако је и Скупштина Европске заједнице за угљ и челик проширивала своје надлежности. Временом је она изменила и назив тако да је била преименована у Европски парламент (Парламент).<sup>7</sup> Та експанзија достиже врхунац 1976. године, када је Савет министара усвајио Акт о увођењу општих непосредних избора посланика за Парламент.<sup>8</sup> До тада се Парламент састојао од делегата из националних парламената држава чланица.<sup>9</sup> У том смислу, интересантно је запажање у литератури да је Европски парламент имао развојни пут од „безубе“ институције до институције са врло важним и опширним овлашћењима у оквиру сложене заједнице каква је Европска унија.<sup>10</sup> У погледу самог функционисања Европског парламента, сви држављани чланица Европске уније који имају право гласа могу да бирају и буду бирани за чланове, тј. посланике Европског парламента.<sup>11</sup> Посланици се бирају у личном, а не представничком својству, тако да једна држава чланица располаже бројем места који се утврди на основу два кључна параметра – величине државе чланице и броја становника.<sup>12</sup> У погледу примања, раније су зараде посланика у Европском парламенту биле једнаке зарадама у њиховим националним

---

<sup>2</sup> Будимир Кошутих, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд, 2021, стр. 132.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid., стр. 133.

<sup>5</sup> Ibid., стр. 162.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Будимир Кошутих, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 163.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Simon Hix, Bjørn Nøylund, “Empowerment of the European Parliament”, *Annual Review of Political Science*, 2013, vol. 16, p. 172.

<sup>10</sup> Ibid., p. 171.

<sup>11</sup> Будимир Кошутих, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*

<sup>12</sup> Ibid.

парламентима – што је водило великим платним разликама приликом обављања идентичне делатности.<sup>13</sup> Међутим, 2009. године уведен је систем јединствених плата за све посланике.<sup>14</sup> Од 1. јануара 2022. године Статутом је одређен износ од 9.386 евра, који се исплаћује из буџета Европског парламента.<sup>15</sup> Иако је реч о прогресивном кораку у погледу регулисања положаја парламентарара значајно су се увећале и таксе које су им наметнуте, тако да након њихове реализације парламентарима остане нешто више од 7.300 евра.<sup>16</sup> Поменута привилегија, поред имунитета који посланици уживају, пресудна је за обезбеђење његовог нормалног функционисања. Не постоје у том погледу дилеме да је за оптимално функционисање парламента нужно постојање јасног, ефикасног и ефективног система имунитетске заштите. Ово је нарочито потребно нагласити, јер Европски парламент представља једину институцију Европске уније која се формира на основу директних избора.<sup>17</sup> Битно је уочити и чињеницу да заседањима Европског парламента руководи председник који се бира на период од две и по године. Њему асистирају потпредседници, и већи број одбора који заседају чешће и између редовних заседања Парламента.<sup>18</sup> Генерални секретаријат и Секретар такође партиципирају у раду Парламента.<sup>19</sup> Одлуке се усвајају апсолутном већином присутних и оних који гласају. Изјашњавање се углавном обавља јавно.<sup>20</sup> Коначно, што се тиче надлежности, према актуелним одредбама оснивачких уговора Европски парламент поседује право учешћа у усвајању буџета Уније, право учешћа у вршењу законодавне надлежности Уније, право давања сагласности у вези пријема нових држава чланица, право на извештавање од стране свих органа Уније и расправљање о њима; потом право потврђивања међународних споразума; учешћа у избору чланова Комисије праћену могућношћу изгласавања неповерења истој, право покретања поступка пред Европским судом правде, право формирања омбудсмана и расправљања о притужбама, те коначно и право покретања истражних комисија.<sup>21</sup> Дакле, очито је да Европски парламент у модерном

<sup>13</sup> Ibid., стр. 164.

<sup>14</sup> Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/about/meps>, 6.11.2022.

<sup>15</sup> Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/faq/12/salaries-and-pensions#:~:text=The%20monthly%20gross%20MEP%20salary,to%20pay%20additional%20national%20tax,5.11.2022>.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Simon Nix, Abdul Noury, Gerard Roland, op. cit., p. 494.

<sup>18</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 164.

<sup>19</sup> Ibid., стр. 165.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 165.

периоду битисања ЕУ, заузима врло важно место. Његов легитимитет произилази из посланичког легитимитета. Иако се посланици за Парламент бирају у личном својству, суштински посланици представљају дипломатске службенике, али не држава из којих долазе, већ саме ЕУ. Овакав став поткрепљује се чињеницом да Европски парламент, као колективно тело, заузима сопствене ставове о важним питањима која су од интереса за целокупну ЕУ.<sup>22</sup> Сходно томе, посланици су у свом раду на позицији која их чини осетљивим на различите унутрашње и спољне притиске. Да би посланици неометано могли да обављају своје функције, морали би да уживају и одређене имунитете и привилегије.<sup>23</sup> Оправдање за овакво становиште лежи у заштити дипломатских представника од различитих притисака којима они у свом свакодневном послу могу бити изложени.<sup>24</sup> У случају посланика Европског парламента, имунитети и привилегије имају сасвим специфична међународноправна обележја, о којима ће бити више речи у наставку предметне анализе.

## 2) ПАРЛАМЕНТАРНИ ИМУНИТЕТ

Посланици Европског парламента приликом гласања, али и изношења ставова у вршењу поверене им функције – уживају апсолутни имунитет.<sup>25</sup> Посланички имунитет је отуд и парламентарни имунитет, а њихов статус уређен је Конвенцијом о функционисању Европске уније. Парламентарни имунитет прописан је чланом 8 Конвенције и значи да се посланици Европског парламента неће подвргнути никаквим испитивањима, задржавању, или правном поступању поводом изражених мишљења или гласачких одлука у вршењу њихових дужности.<sup>26</sup> Правила процедуре Европског парламента додатно појашњавају овај имунитет акцентовањем чињенице да је реч о имунитету који је у функцији очувања независности Европског парламента, а не у функцији конституисања личне привилегије неког посланика.<sup>27</sup> Ово је оправдан приступ ако се подсетимо чињенице да

---

<sup>22</sup> Ibid., стр. 166.

<sup>23</sup> Бојан Милисављевић, *Дипломатско и конзуларно право*, Правни факултет, Београд, 2021, стр. 103.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, "The immunity of members of the European Parliament", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509981/IPOL\\_IDA\(2014\)509981\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509981/IPOL_IDA(2014)509981_EN.pdf), 2.11.2022, стр. 6.

<sup>26</sup> Ramses A. Wessel, "Immunities of the European Union", *International Organizations Law Review*, vol. 10, 2014, p. 416.

<sup>27</sup> „Правила процедуре”, Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf), 2.11.2022, p. 14.



се имунитети дипломатских представника конституишу зарад неометане реализације њиховог мандата. Парламент врши овако поверена му овлашћења искључиво у циљу очувања свог интегритета као једног демократски изабраног законодавног тела Европске уније.<sup>28</sup> Суд правде Европске уније (Суд), у свом поступању препознао је потребу да се очува слобода изражавања чланова Европског парламента, али и њихова независност. Прецизиније, у случају *Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio and v Antonio Clemente* истакнуто је да ако се против неког посланика покрене поступак за накнаду штете проузроковане каквом његовом изјавом док је вршио своју посланичку дужност, а притом се позвао на имунитет предвиђен чланом 8, поступак се има прекинути и упутити захтев Европском парламенту да се о овом питању изјасни.<sup>29</sup> Иако је овај облик имунитета ограничен по свом обиму, у погледу временског трајања је неограничен.<sup>30</sup> Све док је одређен став, или глас повезан са мандатом Европског парламента, право Европске уније му пружа имунитетску заштиту.<sup>31</sup> Управо се због те везе овај имунитет по својој природи означава као функционални имунитет.<sup>32</sup> Реч је о имунитету организације, а не саме личности.<sup>33</sup> Наиме, овај имунитет постоји не како би се заштитио службеник организације, већ зато што би покретање било каквог поступка против њега спречило њено нормално функционисање.<sup>34</sup> Постоје, међутим, одређена спорења у погледу иницијалног тренутка од којег овај имунитет ступа на снагу. Наиме, један део теорије заступа гледиште да посланици уживају имунитет од тренутка објављивања резултата избора за састав Европског парламента, док други сматрају да је имунитетска заштита стриктно везана за тренутак отварања прве сесије новог састава.<sup>35</sup> Аутор је утиска да је други став исправнији, јер је ближи генусној идеји овог имунитета – пружању заштите током деловања унутар Европског парламента, а који са својим радом формално почиње тек отварањем прве сесије новог састава. Апсолутност као обележје имунитета своје оправдање проналази у немогућности посланика да се одрекне парламентарног имунитета.<sup>36</sup> Притом, у уживању посланичког статуса

<sup>28</sup> „Правила процедуре”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>29</sup> “Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio and v Antonio Clemente”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CA0200&from=EN>, 2.11.2022.

<sup>30</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, *op. cit.*, p. 8.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>33</sup> Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 103.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, *op. cit.*, p. 13.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 8.

никаког утицаја немају норме везане за имунитете и привилегије националних парламената држава из које одређени посланик долази.<sup>37</sup> Обележје апсолутности огледа се и у чињеници да се против посланика не могу водити кривични, парнични и управни поступци поводом мишљења или давања одређеног гласа.<sup>38</sup> Изнесена поставка неприкосновености носи са собом и одређене опасности – примарно у погледу тумачења његовог обима. Прецизније, проблем настаје приликом рашчлањивања оних ставова који јесу сегмент вршења посланичких дужности од оних који то нису.<sup>39</sup> Овде европски законодавци оперишу између „две ватре”. С једне стране, неопходно је обезбедити посланицима неометано деловање зарад функционисања Европског парламента, док је, с друге стране, право сваког грађанина Европске уније да активира судске поступке унутар Уније у случају да сматрају да је неком изјавом посланика дошло до повреде њиховог права.<sup>40</sup> Ово је проблем који теорија и пракса нису успеле да реше на универзалан начин. Стога, иако Суд није одустао од проширења имунитета и ван седница Парламента, увео је критеријуме карактера и садржине спорних изјава неког од посланика приликом њиховог оцењивања.<sup>41</sup> Суд наимае утврђује да ли је потребно да веза између посланичких дужности и спорне изјаве буде директна и очигледна.<sup>42</sup> Врло је интересантно да коначну одлуку о постојању, односно непостојању основа за примену имунитета доноси онај национални суд пред којим се то питање покрене.<sup>43</sup> Наравно, суд је дужан да уколико је поменута веза очигледна и директна не поступа на штету посланика коме је пружена имунитетска заштита, али није ни на који начин у обавези да питање у потпуности препусти Европском парламенту.<sup>44</sup> Притом, национални суд има могућност да упути питање Суду зарад целисходнијег поступања у конкретном случају.<sup>45</sup> Национални суд који посегне ка Европском парламенту у потрази за одговором на питање постојања имунитета, не одриче се тако дискреционог права да он донесе коначну одлуку.<sup>46</sup> Ипак, нарочиту тежину има принцип искрене сарадње између европских

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 12.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid., p. 13.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 15.

<sup>42</sup> Ibid., p. 16.

<sup>43</sup> Ibid., p. 17.

<sup>44</sup> Ibid., p. 13.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid., p. 17.

институција и институција држава чланица.<sup>47</sup> Стога, уколико Европски парламент иницира процедуре заштите спорног посланика, од компетентног националног суда очекује се да прекине поступак и захтева мишљење Парламента у најкраћем могућем року.<sup>48</sup> Надовезујући се на претходни пасус, врло је занимљив пример из 2004. године, вођен пред Судом правде Европске уније. Пример се тичао европског посланика Бруна Голинша који је сазвао конференцију за новинаре у свом политичком седишту у Лиону, где је отворио читав низ политички осетљивих питања.<sup>49</sup> Фрацнуски министар правде ову конференцију је узео као основ за покретање полицијске истраге.<sup>50</sup> Истрага је била усмерена на Голиншове изјаве које су се односиле на злочине против човечности које је учинио национални социјалистички режим.<sup>51</sup> Он је, на основу механизма о којима ће тек бити речи у пасусима пред нама, поднео захтев за заштиту на основу имунитета које му пружа статус посланика Европског парламента.<sup>52</sup> Европски парламент је по разматрању захтева одлучио да опозове његов имунитет.<sup>53</sup> Незадовољан, Бруно је одлучио да се обрати Суду и захтева од њега да ову одлуку Парламента поништи, као и да му се надокнади нематеријална штета коју је претрпео.<sup>54</sup> Суд је одбацио оба захтева овог парламентарара.<sup>55</sup> Разлог на којем је Суд засновао своју одлуку лежи у чињеници да не постоји директна и очигледна веза између изјава које је господин Голниш дао са вршењем његових функција у Европском парламенту.<sup>56</sup>

### **3) ПЕРСОНАЛНИ ИМУНИТЕТ**

Поред претходно размотреног парламентарног имунитета потребно је још размотрити и домашај персоналног имунитета као облика заштите чланова Европског парламента. Персонални имунитет регулисан је чланом 9 Конвенције о функционисању Европске уније. Он се темељи на потреби да

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ramses A. Wessel, *op. cit.*, p. 416.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid., p. 417.

<sup>55</sup> “Bruno Gollnisch v European Parliament”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006TJ0042&from=en>, 2.11.2022.

<sup>56</sup> Ramses A. Wessel, *op. cit.*, p. 417.

се посланици заштите од претњи хапшењем или вођења поступка.<sup>57</sup> Одредбом члана 9 утврђује се да ће посланик Европског парламента, све док борави на територији своје државе чланице током једног заседања Парламента, уживати исти имунитет као и посланици националног парламента те државе чланице.<sup>58</sup> У другом ставу истог члана утврђује се да док заседање траје, а посланици се налазе ван територије своје државе чланице, посланици ће уживати имунитет од било каквог притварања или покретања поступка.<sup>59</sup> Заштита се протеже на посланике и приликом путовања ка или од места заседања Европског парламента.<sup>60</sup> Коначно, посланик се не може позивати на овај имунитет уколико је затечен у извршењу кривичног дела, нити може утицати на дискрецију Парламента да опозове имунитет свом члану.<sup>61</sup> Сматра се да тада није реч о политички мотивисаном гоњењу посланика чије спречавање представља централну идеју овог облика имунитета, или да оно макар није претежно.<sup>62</sup> Дакле, док је први став искључиво везан за норму унутрашњег правног поретка, те самим тим имунитет посланика зависи од њега – други став је директно уређен правом Европске уније.<sup>63</sup> Кључна разлика у односу на парламентарни имунитет јесте у томе што је овај имунитет стриктно временски везан за трајање мандата посланика Европског парламента.<sup>64</sup> Када појединцу престане својство члана у парламенту, против њега се може покренути поступак за било какву радњу коју је он учинио пре или током свог мандата.<sup>65</sup> Наравно, ово правило се не односи на гласове и мишљења у очигледној и директној вези са вршењем посланичке функције, јер су посланици у том смислу заштићени парламентарним имунитетом.<sup>66</sup> Циљ персоналног имунитета јесте да вршење посланичког имунитета не буде оптерећено

---

<sup>57</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 5.

<sup>58</sup> “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012, vol. 55, art. 9.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Roberta Panizza, Eeva Pavy, Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament, Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL\\_STU\(2020\)621936\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU(2020)621936_EN.pdf), 3.11.2022, p. 25.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 20

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

оптужбама и осудама чисто политичке природе.<sup>67</sup> Последња реченица претходног пасуса представља одличан увод у анализу обима овог имунитета. С једне стране, све што чланом 8 није покривено своје упориште проналази у члану 9.<sup>68</sup> У том погледу, од значаја је становиште Суда којим се потврђује да се у конкретном случају ради о имунитету који је процесне природе чији предмет заштите није покривен чланом 8 Конвенције. Последица оваквог тумачења јесте немогућност посланика да се позива на апсолутни имунитет из члана 8.<sup>69</sup> С друге стране, та изражено процесна супстанција овог имунитета води томе да је посланик током мандата заштићен не само од оних аката које је током свог службовања трајања вршио већ и од било којих аката које је извршио раније.<sup>70</sup> Обим персоналног имунитета посланика Европског парламента проширен је чињеницом да се односи не само на кривичноправни облик заштите већ задира и у оквиру грађанског права.<sup>71</sup> Међутим, посматрајући из чисто процесног аспекта – не постоји препрека да један посланик Европског парламента узме учешћа у поступку у својству сведока или експерта. Ово је експлицитно утврђено Правилима процедуре. Тако, према правилу број 6, предвиђено је да нема потребе да се захтева од Европског парламента опозив имунитета неког посланика ако би посланик био у обавези да се појављује на суду, и у периоду у којем би му тако појављивање озбиљно отежало вршење посланичких дужности.<sup>72</sup> Обавеза присуствовања не важи ни ако је могуће да посланик да свој исказ или мишљење писменим путем, или у каквој другој форми која не ремети вршење његових посланичких дужности.<sup>73</sup> Коначно, посланик није у обавези да сведочи у вези оних поверљивих информација које је сазнао у току вршења својих парламентарних дужности.<sup>74</sup> Врло је интересантан пример из праксе Суда правде Европске уније у оквиру случаја *Junckeras*. Овај случај везан је за судбину председника сецесионистичке владе Каталоније Ориола Јункераса Виеса (*Oriol Junqueras Vies*) и за референдум у Каталонији 2017. године, који није био у складу са шпанским Уставом.<sup>75</sup> Због учешћа у тим дешавањима Јункерас је ухапшен, али непосредно након његовог избора за

<sup>67</sup> Roberta Panizza, Eeva Pavy, op. cit., p. 25.

<sup>68</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 20

<sup>69</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 20.

<sup>70</sup> Roberta Panizza, Eeva Pavy, op. cit., p. 25.

<sup>71</sup> Rosa Raffaelli, Sarah Salome, op. cit., p. 20.

<sup>72</sup> „Правила процедуре”, op. cit., p. 15.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Sascha Hardt, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies*, Cambridge University Press, 2020, vol. 16, p. 170.

посланика Европског парламента.<sup>76</sup> Шпанске власти одлучиле су да га не пусте из притвора све док не да формалну заклетву пред Централном изборном комисијом, а што је био услов за стицање посланичког статуса.<sup>77</sup> Како није могао да напусти притвор и начини овај формални корак, сматрало се да се одрекао свог посланичког статуса.<sup>78</sup> Јункерас је одлучио да покрене поступак пред Судом правде Европске уније и да се позове на повреду персоналног имунитета.<sup>79</sup> Тиме се неминовно отворило питање тренутка у којем посланик стиче овај имунитет. Суд је стао на становиште да је за стицање статуса посланика Европског парламента, па самим тиме и за стицање имунитета и привилегија, пресудан чин избора, а не датум формалног полагања заклетве.<sup>80</sup> Суд је тумачењу персоналног имунитета приступио крајње екстензивно, а како би се посланицима пружила заштита у периоду у којем они још увек нису формално заузели своје место у новом сазиву Европског парламента.<sup>81</sup> Становиште Суда сматра се крајње оправданим, иако је у супротности са утиском о тренутку важења парламентарног имунитета. Наиме, управо је *ratio legis* персоналног имунитета у директној заштити посланика од ситуација у којима се актер из овог примера затекао. Наравно, овде би се морала направити и једна задршка ако се узме у обзир компликована политичка позадина која је утицала на чињенично стање у којем се Ориол затекао. Становиште Суда међутим, чини се крајње и исправним.

#### 4) ЗАШТИТА ИМУНИТЕТА И ИМУНИТЕТСКОГ ПОЛОЖАЈА ПОСЛАНИКА

У оквиру правила које регулише питање сведочења, утврђује се и нормативни оквир за опозив имунитета посланика. Конкретно, предвиђена решења су у члановима 7, 8, и 9 Седмог протокола о привилегијама и имунитетима у оквиру Европске уније (Протокол), као и у складу са принципима постављеним у петом правилу Правила процедуре.<sup>82</sup> Пето правило утврђује неколико фундаменталних принципа о имунитетима и привилегијама које уживају посланици. Правило упућује на Протокол као основни правни извор којим се регулише статус посланика.<sup>83</sup> У сврху очувања

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Sascha Hardt, op. cit., p. 172.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> „Правила процедуре”, op. cit., p.15.

<sup>83</sup> Ibid., p. 14.

парламентарног интегритета, истиче се чињеница да је парламентарни имунитет обележје самог парламента, а не лично својство посланика.<sup>84</sup> Посланици, у том контексту, имају право на посебне путне исправе Европске уније које омогућавају – *laissez-passer*.<sup>85</sup> Из овог права произилази и принцип „учествовања“. Конкретно, у складу са Правилима процедуре – сви чланови Европског парламента имају право на активно учешће у раду његових комитета и делегација.<sup>86</sup> Из тога се даље изводи право сваког посланика да врши увид у званичне документе Парламента, а што не обухвата право на увид у рачуне и приватна документа других посланика обухваћених правилом 221.<sup>87</sup> Коначно, предвиђени су и одређени изузеци од правила према којима Биро може ускратити право увида неком посланику уколико сматра да се ради о приватним интересима посланика који би увидом начинио непоправљиву штету институционалним интересима Парламента или јавном интересу.<sup>88</sup> Посланик против овакве одлуке може уложити жалбу која мора имати јасно истакнуте разлоге подношења и то у року од месец дана од обавештења о одлуци Европског парламента.<sup>89</sup> Парламент о жалби одлучује на првом заседању након подношења жалбе.<sup>90</sup>

Према члану 7 Конвенције о функционисању Европске уније предвиђено је да никаква административна или каква друга рестрикција не сме бити наметнута члану Европског парламента, а која би утицала на његову слободу кретања.<sup>91</sup> Поштујући границе и граничну контролу посланицима се омогућавају исте олакшице, од стране сопствене владе, као и високим званичницима који путују у иностранство зарад вршења привремених званичних мисија, или олакшице које уживају представници страних влада у вршењу дипломатских функција – уколико олакшице пружа друга држава чланица Европске уније.<sup>92</sup> Правила 7 и 8 Процедуре, установљавају нормативни оквир заштите имунитета и привилегија. У првом ставу правила 7, наводи се да уколико постоје тврдње да је дошло или да ће доћи до кршења привилегија и имунитета неког посланика од стране државе чланице, онда се има упутити захтев Европском парламенту који о постојању или

---

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid., p. 16.

<sup>92</sup> „Правила процедуре”, op. cit.

непостојању овог преступа одлучује сходно првом ставу из правила 9 Процедуре.<sup>93</sup> У том ставу предвиђена је могућност упућивања захтева за опозив имунитета председнику Парламента од стране надлежног тела државе чланице и самог посланика, односно бившег посланика. Европски парламент, након објаве оваквог захтева, одлучује у надлежном комитету.<sup>94</sup> Уколико је захтев о опозиву или заштити имунитета, а у вези са идентичним чињеничним стањем већ упућен, посланик у вези чијег положаја је захтев упућен нема могућност подношења новог захтева.<sup>95</sup> Притом, није дозвољено даље разматрање захтева за заштиту имунитета једног посланика, уколико је претходно у погледу истог чињеничног стања већ поднет захтев за опозив имунитета.<sup>96</sup> Посланику, међутим, остаје могућност да поднесе захтев за поновно разматрање статуса у складу са правилом 9 Процедуре. Такав захтев се може одбацити уколико председник Парламента сматра да нови докази који су приложени у захтеву за поновно разматрање немају довољно основа да се поступак поновног разматрања настави или су предузете мере против доношења одлуке на основу члана 263 Конвенције о функционисању Европске уније.<sup>97</sup> Суштински, овај члан предвиђа да ће Суд правде оцењивати правну ваљаност аката који циркулишу сложеним организмом Европске уније, међу којима су и акти Европског парламента.<sup>98</sup> У околностима у којима је један посланик ухапшен, или му је слобода кретања ограничена, председник Парламента може, након консултовања са председавајућим и известиоцем надлежног комитета, предузети иницијативу да се том члану имунитети потврде о чему ће обавестити комитет, као и Парламент.<sup>99</sup>

## 5) ИЗВОРИ

“Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio and v Antonio Clemente”, Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CA0200&from=EN>.

“Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012, vol. 55.

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Treaty on the Functioning of the European Union”, op. cit., art. 263.

<sup>99</sup> „Правила процедуре”, op. cit., p. 16.



- Hardt, Sascha, *Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies*, Cambridge University Press, 2020, vol. 16.
- Hix, Simon, Høyland, Bjørn, "Empowerment of the European Parliament", *Annual Review of Political Science*, 2013, vol. 16, vol. 16.
- Hix, Simon, Noury, Abdul, Roland, Gerard, "Dimensions of Politics in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, 2006, vol. 50.
- Кошутећ, Будимир, Ракић, Бранко, Миљисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2021, Београд.
- Кошутећ, Будимир, Ракић, Бранко, Миљисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2021, Београд.
- Миљисављевић, Бојан, Новаковић, Марко, *Имунитети у међународном праву*, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2020, Београд.
- Миљисављевић, Бојан, *Дипломатско и конзуларно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2021, Београд;
- Panizza, Roberta, Pavy, Eeva, "Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament", Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL\\_STU\(2020\)621936\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU(2020)621936_EN.pdf).
- Rosa, Raffaelli, Sarah, Salome, "The immunity of members of the European Parliament", Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509981/IPOL\\_IDA\(2014\)509981\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509981/IPOL_IDA(2014)509981_EN.pdf);
- Slučaj Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio and v Antonio Clemente, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CA0200&from=EN>.
- Станковић, Никола, „Анализа и домаћаји Уговора о забрани нуклеарног оружја”, *Архив за правне и друштвене науке*, 2021, број 2.
- Wessel, Ramses A., "Immunities of the European Union", *International Organizations Law Review*, 2014, vol. 10.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Институти дипломатског и конзуларног права, попут других важних међународноправних института, представљају императиве у функционисању савремених међународних односа.<sup>100</sup> Имунитети и привилегије посланика

<sup>100</sup> Никола Станковић, „Анализа и домаћаји Уговора о забрани нуклеарног оружја”, *Архив за правне и друштвене науке*, 2021, број 2, стр. 149–168.

Европског парламента у том погледу генерално су регулисани мултилатералним међународноправним инструментима. У раду се анализира садржај и домет имунитета и привилегија посланика Европског парламента. Будући да је утицај и улога Европског парламента у систему Европске уније интензивно расла, пропорционално су расли и потенцијални притисци под којима би се могли наћи његови посланици. Као што је приказано кроз примере у пракси – ти притисци уопште нису везани само за „спољне” границе Уније, напротив, притисци су потицали и од других држава чланица, па чак и од саме државе из које су долазили европски посланици. Иако се по правилу ови посланици не бирају у класичном дипломатском својству, већ у личном својству, вршење посланичког мандата неминовно задире у међународни правни простор који је обухваћен нормама садржаним у међународноправним и европским правним инструментима. Овим се апсолутно оправдава постојање заштите имунитета као института дипломатског и конзуларног права. Оправдано је стога да постоји висок степен нормираности када се ради о уређивању и заштити положаја посланика Европског парламента. У раду су објашњена значења парламентарног и персоналног имунитета. Парламентарни имунитет је апсолутне природе и конституисан је зарад очувања интегритета и независности самог Европског парламента, док је персонални имунитет функционалне природе и стриктно је везан за заштиту посланика ради заштите нормалног функционисања Европског парламента. Њихов значај је велики за очување независности рада јединог тела Европске уније чији се чланови бирају директним изборима. На то указује још и домаћај персоналног имунитета код којег је заштита везана за трајање мандата, али и за прогоне и притиске искључиво политичког карактера. Прави изазов, међутим, представља филтрирање изјава и гласова посланика који јесу у функцији обављања њихових функција. У том смислу критеријум очигледне и директне везе постављен од стране Суда правде Европске уније јесте правни стандард који се има тумачити од случаја до случаја. Становиште Суда о временском тренутку од којег парламентарни и персонални имунитет ступа у дејство, допринео је исправној примени имунитетске заштите. Уз наведено, важно је закључити да имунитет није неутуђиво обележје посланичког мандата. Захтеви за опозив или, с друге стране, заштиту имунитета, као и захтеви за поновно разматрање статуса представљају инструменте који додатно помажу у процесу заштите имунитетског положаја посланика Европског парламента. Међусобни односи Парламента и држава чланица, прожети принципом искрене сарадње битан су ослонац за укључивање Европског парламента у поступке који се овим поводима воде пред националним судовима. Усклађивање и допуна постојећих нормативних решења унутар Европске уније на овом плану могло би допринети јачању положаја посланика Европског парламента. Искуства из праксе Европског парламента такође могу бити и од користи и за побољшавање законодавних

решења присутних у правном поретку Републике Србије, уз избегавање свих оних ризика које са собом носи недоследна примена усвојених принципа о заштити имунитета европских посланика.

### **THE IMMUNITY OF MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT**

*Summary:* The paper presents the parliamentary and personal immunities of the members of the European Parliament through the analysis of the Convention on the Functioning of the European Union, the Rules of Procedure of the European Union and the practice of the Court of Justice of the European Union. The author also examines protection mechanisms, as well as cases in which those mechanisms are activated in the complex system of the European Parliament. Starting from the previous considerations, the author tried to present a rounded picture of the specific position of the members of the European Parliament through the explanations of the regulatory solutions that determine their status and ensure their immunities and privileges.

*Keywords:* European Parliament, European Member of Parliament, immunities, procedure, Convention on the Functioning of the European Union, Court of Justice.

УДК: 341.217.02(4-672EU:560)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 43-51

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 11. 2022. године

Рад одобрен 15. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.3](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.3)

## СПЕЦИФИЧНОСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ

Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Република Турска представља трансконтиненталну државу, која је у последње две деценије стекла статус регионалне силе на просторима југоисточне Европе и средње Азије. Позиционирање Републике Турске у међународним односима доста је контроверзно, с обзиром на терет историјског наслеђа, честе војне преврате и настојања да се наметне као хегемон читавом муслиманском свету. Као чланица НАТО, са стационарним нуклеарним оружјем САД и другом по бројности војском у тој алијанси, Република Турска пуних шест деценија неуспешно аплицира за чланство у Европској унији. Њен савремени међународни положај карактеришу лавирања између Руске Федерације и САД, конфликти са Ираном, Сиријом, Јерменијом, пружање војне и хуманитарне помоћи Азербјџану у сукобу у Нагорно-Карабаху и латентна улога посредника у мировним преговорима у сукобу у Украјини. Одмерени приступ турског председника Реџепа Таипа Ердогана у међународним односима допринео је смањењу тензија на Западном Балкану, нарочито у Босни и Херцеговини и у подручју Рашке, што је резултирало учвршћивањем односа са Републиком Србијом.

*Кључне речи:* Република Турска, међународни положај, европске интеграције, ЕУ, НАТО, Руска Федерација, САД.

### УВОД

Република Турска са аутохтоним међународним положајем и евидентним историјским противречностима представља есенцијални геополитички субјект у региону југоисточне Европе. Та држава још од средине 20. века

---

<sup>1</sup> Бирсена Нумановић Дуљевић, Независни Универзитет Бања Лука, Средња школа „Никола Тесла“ Нови Пазар. Е-mail: [duljevicbirsena@gmail.com](mailto:duljevicbirsena@gmail.com)

настоји да се инаугурише у модерне светске токове и интеграције. Посебно је значајно њено позиционирање према европским интеграцијама и Европској унији (ЕУ), с обзиром на то да је чланица НАТО пакта, при чему је једна од пет земаља у Европи где је стационарно нуклеарно оружје САД. Тренутно, ЕУ представља супранационалну заједницу 27 држава пуноправних чланица. Ова Заједница заснована је на вредностима и циљевима који обухватају поштовање људског достојанства, демократије, слободе, правне државе и поштовање права човека. Предности уласка у ЕУ су бројне. Свака чланица ЕУ гарантује слободу кретања људи, робе и капитала. Грађани могу слободно да се крећу широм Европе без путних виза или друге документације. ЕУ ствара много радних места и финансијских могућности које омогућавају приступ тражењу посла у било којој другој држави чланици. Постати држава чланица значи и слободан приступ колективним фондовима ЕУ који су на располагању да помогну у побољшању економије земље чланице, као и укупном животном стандарду. Већа једнакост и социјална укљученост од великог су значаја за све чланице ЕУ. ЕУ ради на подизању стандарда једнакости грађана. Република Турска као евроазијска држава смештена је у југоисточној Европи и југозападном делу Азије. Положај земље између Европе на западу, средишње Азије на истоку, Русије на северу и Блиског истока на југу, пружа Турској велику стратешку предност. Турска има петнаести по реду највећи БДП у свету. Кључни сектори турске привреде су: банкарство, туризам, пољопривреда, грађевинарство. Турска се бори да уђе у ЕУ још од 1949. године, када је била оснивач Савета Европе. Од 2005. године Турска је започела преговоре о чланству. Приликом покушаја уласка у ЕУ, Турска је прошла кроз три фазе: *припремну, прелазну и завршну фазу*. Према неким релевантним проценама, постоје многобројни разлози због којих ЕУ не жели Турску у свом саставу. Поменућемо неке. Само 3% Турске територије налази се на европском континенту, већина становништва је писмена, али високо образовање има само мали проценат. Наводно се Европа плаши турске радне снаге и производа који су јефтинији и квалитетнији, а са којима би Турска могла да преузме европско тржиште. Турској се приговара да има аутократску власт, а да је њен председник суштински наклоњен недемократском уређењу. Додатна негативна конотација која доприноси негативном ставу према Турској јесте најаву увођења смртне казне у кривичноправни систем, што би било у супротности са европским правним стандардима. Уз наведено, Европа страхује да ће муслиманска вера завладати Европом ако Турска буде примљена у ЕУ. Будући да Турска блиско сарађује са Русијом и САД, то додатно слаби њену позицију у односима са ЕУ. Из наведеног је јасно зашто преговори у вези европских интеграција Турске трају толико дуго.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Nathalie Tocci, *Turkeys European Future*, New York, 2013; Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope – Istorija EU*, Službeni glasnik, 2010.

## СПЕЦИФИЧНОСТИ МЕЂУНАРОДНОГ ПОЛОЖАЈА

Територија Републике Турске има трансконтинентални карактер. Чак 97% њене територије налази се у Азији, а само 3% се налазе у Европи. Турска се граничи на истоку са Грузијом, Јерменијом, Азербејџаном и Ираном, на југу са Ираком и Сиријом, и на западу са Грчком и Бугарском. Средоземно море и Кипар налазе се на југу, Егејско море и острва на западу, а Црно море на северу. Због положаја државе на два континента, турска култура је јединствен спој источних и западних обичаја и традиција. Положај земље између Европе на западу, средишње Азије на истоку, Русије на северу и Блиског истока на југу, пружа Турској велику стратешку важност на подручју Евроазије. Турска је демократска, унитарна, парламентарна република чији је политички систем утемељио Мустафа Кемал Ататурк након пропасти Османског Царства. Завршетком Првог светског рата турска званична политика почела се окретати ка западу. Данас је Република Турска равноправна чланица многих западних регионалних организација као што су Савет Европе, НАТО, ОЕЦД и ОЕБС. Што се тиче чланства у ЕУ, за Турску је то несумњиво један од њених најзначајнијих спољнополитичких приоритета. Ову ситуацију не би требало узимати здраво за готово будући да се не тиче само економске, политичке и војне интеграције, већ и културне која обухвата питање националног идентитета.<sup>3</sup> Познато је да је Турска била једна од оснивачица Савета Европе 1949. године. Формални преговори за придруживање ЕУ започели су 1959. године. Након тога уследили су преговори са Комисијом, а годину дана касније, 1960. године, Турска се нашла у кризној ситуацији, што је довело до одлагања и прекидања преговора у више наврата. Споразум о придруживању ЕУ потписан је тек 12. септембра 1963. године, а ступио је на снагу наредне године. Током новембра 1970. године потписан је додатни Протокол о успостављању царинске уније. Европска заједница је 1982. године обуставила процес придруживања Турске због извршеног војног удара септембра 1980. године. Све до 1989. године Турска је настојала да обнови преговоре са ЕУ, али у томе није успела. Разматрање њеног захтева уследило је након ступања на снагу јединственог тржишта из 1992. године.<sup>4</sup> Да би убрзао процес стварања царинске уније, Савет је 1993. године формирао Комитет за надгледање овог процеса. Споразумом из 1995. године царинска унија је успостављена. Турска се обавезала да ће побољшати радноправне стандарде, као и економске услове привређивања. Такође је преузела обавезу да регулише Кипарски спор. Пролонгирање европских интеграција било је узроковано, између осталог, и чињеницом што је Турска имала јаке везе са САД, те што би евентуалним

---

<sup>3</sup> Ali Carkoglu, Barry Rubin, *Turkey and the Europe Union*, London, 2003, pp. 6–9.

<sup>4</sup> Ali Carkoglu, Barry Rubin, *op. cit.*, p. 7.

њеним приступањем ЕУ дошло до дисбаланса унутар саме организације у којој би Турска била друга земља по величини одмах иза Немачке. Уз то, Европљани нису били толико отворени према муслиманском становништу и поред формално прокламованих стандарда о људским правима.<sup>5</sup> Следствено, Турска је добила статус кандидата тек 1999. године. Током 2001. године успоставила је претприступно партнерство, да би 2005. године званично отпочела преговоре о чланству у ЕУ.

Из наведеног је јасно да Република Турска има специфичан положај у односу на ЕУ. Европска унија по правилу закључује споразум са трећим земљама у три фазе. Такав случај био је и са Турском. Наиме, у првој припремној фази, која траје од пет до десет година, Европска комисија пружа помоћ потенцијалним кандидатима у виду финансијске и трговинске помоћи како би државе могле да ојачају своју привреду и царинску унију. У наредној фази која је транзиторна, и која може трајати до 12 година, државе кандидати би требало да ускладе своју економску политику и да укину царинске препреке у трговинским односима са ЕУ.<sup>6</sup> За Турску је то представљало усклађивање царинских тарифа са ЕУ. Притом су се решавали и многобројни други проблеми и препреке из материје монетарне и финансијске политике. Коначно, у задњој завршној фази, која обухвата успостављање царинске уније, државе кандидати усаглашавају и друге своје односе са ЕУ чиме постају део њеног политичког, правног и економског система. И поред значајног напретка који је Република Турска остварила у претходном периоду, Турска као евроазијска земља са специфичним културним, религијским и политичким идентитетом тешко да може бити прихваћена као равноправна чланица ЕУ. На то указује и податак да би Турска по броју становника представљала другу највећу земљу ЕУ, уколико би је она примила у своје чланство. Према очекивањима, у року од неколико година Турска би претекла Немачку, чиме би као муслиманска земља имала већину у Европском парламенту и на тај начин постала држава која има утицај у усмеравању и дефинисању политика ЕУ. Уз наведено, постоји и отворено питање економије. Према званичним подацима произилази да би Турска могла да се развија економски много брже од просечних држава чланица ЕУ.<sup>7</sup> Перформансе турске привреде представљају озбиљну претњу турским тежњама да постане пуноправни члан ЕУ. Упркос значајним напорима, који

<sup>5</sup> Birsena Duljević et al., "Geosecurity and Geoeconomic Impacts of Great Powers in the Region of Southeast Europe with Reference to the People's Republic of China", in: *Geopolitics in the Black Sea Region*, Bulgarian Academy of Sciences Sofia and Centre for Strategic Research on National Security Belgrade, Sofia, Belgrade, 2021, p. 125.

<sup>6</sup> Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *Економска европских интеграција*, Data Status, Beograd, 2010.

<sup>7</sup> Ali Carkoglu, Barry Rubin, *Turkey and the Europe Union*, London, 2003, p. 13.

имају за циљ реформу турске економије у последњих неколико година, уз притиске који долазе од ММФ-а и ЕУ, турска економија није у могућности да превазиђе своје традиционалне проблеме нестабилности и поновљених криза. Такође, њена јефтина и квалитетна радна снага и пољопривредни производи по свој прилици угрожавају јединствено европско тржиште, због чега постоји, благо речено, отпор приступању Турске ЕУ. Ако се томе дода неусаглашени однос према „европским уверењима“, онда је јасно зашто је процес евроинтеграција Турске и даље пролонгиран.<sup>8</sup>

## ПРОБЛЕМАТИКА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Спор Турске са Грчком представља први камен спотицања за пријем у ЕУ, будући да Грчка ставља вето на чланство Турске, конкретно због њеног става о питању Кипра, што представља најзначајнији проблем између две државе. Да би приступила ЕУ, Турска би требало да призна Кипар као независну државу. У званичним изјавама она тврди да на то никада неће пристати. Подсећајући се факата који се односе на Кипарско питање, ваља истаћи да од 1974. године, када је Турска извршила оружану агресију на Кипар, проглашавајући доцније Турску Републику Северног Кипра, која не ужива међународно признање, спремност ЕУ да прими Кипар у свој састав, без обзира на извршену фактичку поделу острва, лишила је Турску могућности да врши притисак на ЕУ у правцу акцелерације процеса евроинтеграција. На самиту у Копенхагену, децембра 2002. године, државе чланице биле су уздржане према идеји да се подељени Кипар прими у ЕУ. Грчка је, као што је познато, запретила да ће зауставити читаво проширење уколико Кипар не буде примљен заједно са првим таласом кандидата из Централне и Источне Европе. Покушавајући да извуче најбоље из овакве ситуације, ЕУ је дала обећање Грчкој да ће примити Кипар у своје чланство. Истовремено је покушала да умири и Турску дајући јој додатну економску помоћ и обећање да ће она постати чланица ЕУ у неком другом политички повољнијем моменту. Одлука ЕУ да Турској не да датум за почетак преговора о приступању даље је погоршала међусобне односе, умањујући изгледе за мирно уједињење Кипра.

Други проблем, који представља препреку приступања Турске ЕУ, тиче се Јерменије. Познато је да је немачки парламент одобрио резолуцију којом се тврди да је масовно убијање Јермена, од стране османских Турака током Првог светског рата, представљао геноцид. Јермени кажу да је 1,5 милиона њихових људи умрло у злочинима 1915. године. Турска, с друге стране, не прихвата и

---

<sup>8</sup> Birsena Duljević, Ramović Aida, "Economic Diplomacy and Regional Security of Southeast Europe in Globalization Processes", in: *Contemporary trends in the development of traffic and security in the region of Southeast Europe*, Faculty of Law, Security and Management "Konstantin the Great", Nis, 2019, p. 112.



не признаје овакве тврдње.<sup>9</sup> Турска пориче да је током Првог светског рата била систематска кампања за убијање Јермена као етничке групе. Такође истиче да су многи турски цивили погинули у превирању током колапса Отоманског царства. Иако Турска улаже велике напоре да постане пуноправна чланица ЕУ, преовладава мишљење да она занемарује своје међународне обавезе. С друге стране, Турска сматра да се њен пријем свакодневно условљава новим разлозима који имају другачија значења у различитим околностима.<sup>10</sup> Тако се, поред већ наведених разлога предоминантног муслиманског становништва унутар ЕУ, помињу и разлози мањка демократије у самој Турској, што се очитује управо кроз непримењивање стандарда о људским правима, а као пример се нарочито апострофира нерешено јерменско питање.<sup>11</sup> Овакав однос је у извесном смислу заморио турске политичаре, што се могло приметити у критикама на рачун ЕУ, поготово у критикама које је изнео председник Републике када је рекао: „Након свих ових година нека нас приме или нека нас одбију.” Такође: „Турска је сада снажна земља (...). Турска није земља која ће доћи на ваша врата и молити вас. Турска је земља која стоји на својим ногама. Турска је земља која сваки дан снажно развија своју индустрију, пољопривреду, енергетику, образовање, здравство и друге секторе. Ако је у ЕУ приме као такву, ући ће, али ако је не приме, онда ће Турска одредити свој пут”.<sup>12</sup> Председник Ердоган апеловао је на Турке који живе у Немачкој да не гласају за странке које је описао као „турске непријатеље”. Следствено оваквим изјавама не чуди што је оклевање турских политичара да Турска приступи ЕУ, прешло и на турски народ. Према анкети коју је о овој теми провела компанија *TNS Pierre*, тек 28% Турака подржава придруживање њихове земље ЕУ. Истраживање спроведено у Турској, САД и 12 земаља ЕУ, показало је велике разлике у Европи у погледу прикључења Турске Унији. Ту идеју подржавају највише Румуни, њих 48%, док су најкритичнији према њој Французи – 28% и Немци – 15%.<sup>13</sup> Већина Турака

<sup>9</sup> Ali Carkoglu, Barry Rubin, *Turkey and the Europe Union*, London, 2003, p. 24.

<sup>10</sup> Ali Carkoglu, Barry Rubin, *op. cit.*, p. 25.

<sup>11</sup> Birsena Duljević, Aida Ramović, “Migration processes and cross-border cooperation in the Western Balkans in a modern economic environment”, in: *Legal and security aspects of migration and the consequences of the migrant crisis*, Faculty of Law, Security and Management “Konstantin the Great”, Niš, 2017, p. 34; Birsena Duljević et al., “Security Challenges and Risks During the Pandemic COVID – 19”, in: *The World After/In Golbal Pandemic*, Veliko Tarnovo, Sv. Cyril and St. Methodius University, 2021, Vol. 1.

<sup>12</sup> Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/erdogan-neka-eu-pokaze-da-nije-klub-krscana>, 10.10.2022.

<sup>13</sup> Bernard M. Hoekaman, Subidey Togan, *Turkey Economic Reform and Accesion to EU*, Washington D.C., 2005, p. 41.

ипак сматра да су за економију и безбедност те земље важније суседне арапске земље него ЕУ.

Заоштрени односи између Турске и Русије, због турског обарања руског борбеног авиона у Сирији 2014. године, ублажени су политичким заокретом турске владе на међународном плану. Обнављање добрих међусобних односа на плану економије и енергетике, послали су поруку ЕУ да Турска више није заинтересована за европске интеграције. Чини се да је на помолу стварање једне нове интересне групације на евроазијском тлу, а чије темељне стубове представљају Турска и Русија. Чак је и сам председник Ердоган недавно рекао како постоји могућност да турски народ на референдуму одлучи да ли је за придруживање ЕУ, јер је иста та организација одбила да одобри безвизни режим Турској због ограничења политичких и других слобода у тој земљи. Бивши амерички председник Доналд Трамп својевремено је најавио да би могао да оствари договоре са Русијом око успостављања новог савеза који би обухватио и Турску.<sup>14</sup> Додајући „уље на ватру”, председник Европске комисије Жан-Клод Јункер изјавио је да турско придруживање ЕУ неће успети, не због недостатка жеље чланица ЕУ већ због тога што Турска не жели да уведе европске стандарде. Оваква тврдња происходи из наговештаја да би Турска могла поново да уведе смртну казну у свој кривичноправни систем. Будући да то не би било у складу са европским стандардима, овакав потез могао би да доведе до обуставе приступних преговора са Турском. Из претходно наведеног јасно је да развој ситуације указују на то да је приступ Турске ЕУ готово немогућ, што значи да ће овакав однос вероватно остати исти кроз споре преговоре и одуговлачења, која и сада трају унедоглед, без било каквог временског оквира за њихово окончање. Међутим, Турска, као што је то случај и са ЕУ, не жели да покида све везе које су до сада успостављене. Тренутни однос више наликује оној констатацији по којој, „нити ЕУ Турској отворено каже ми вас не желимо, а нити Турска Европској унији каже ми одустајемо”.

## ИЗВОРИ

- Baldwin, Richard, Wyplosz, Charles, *Ekonomija evropskih integracija*, Data Status, Beograd, 2010.
- Carkoglu, Ali, Rubin, Barry, *Turkey and the Europe Union*, London, 2003.
- Dinan, Dezmon, *Menjanje Evrope – Istorija EU*, Službeni glasnik, 2010.
- Duljević, Birsena, et al., “Geosecurity and Geoeconomic Impacts of Great Powers in the Region of Southeast Europe with Reference to the People’s Republic of China”, in: *Geopolitics in the Black Sea Region*, Bulgarian Academy of Sciences Sofia and Centre for Strategic Research on National Security Belgrade, Sofia, Belgrade, 2021.

- Duljević, Birsena, et al., "Security Challenges and Risks During the Pandemic COVID – 19", in: *The World After/In Golbal Pandemic*, Veliko Tarnovo, Sv. Cyril and St. Methodius University, 2021, Vol. 1.
- Duljević, Birsena, Ramović Aida, "Economic Diplomacy and Regional Security of Southeast Europe in Globalization Processes", in: *Contemporary trends in the development of traffic and security in the region of Southeast Europe*, Faculty of Law, Security and Management "Konstantin the Great", Nis, 2019.
- Duljević, Birsena, Ramović, Aida, "Migration processes and cross-border cooperation in the Western Balkans in a modern economic environment", in: "Legal and security aspects of migration and the consequences of the migrant crisis", Faculty of Law, Security and Management "Konstantin the Great", Nis, 2017.
- Hoekaman, Bernard M., Togan, Subidey, Turkey Economic Reform and Accesion to EU, Washington D.C., 2005.
- Tocci, N. Nathalie, *Turkeys European Future*, New York, 2013.

## **ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Међународни положај Републике Турске карактерише лавирање између Руске Федерације и САД, потом конфликти са Ираном, Сиријом, Јерменијом, пружање војне и хуманитарне помоћи Азербејџану у сукобу у Нагорно-Карабаху и латентна улога посредника у мировним преговорима у Украјини. Одмерени приступ Турске на подручју Западног Балкана, допринео је смањењу тензија, нарочито у Босни и Херцеговини и у подручју Рашке, што је резултирало учвршћивањем односа са Републиком Србијом. Разматрајући специфичности европских интеграција Републике Турске установљено је да су европске интеграције сада много сложеније него што је то било на самом почетку приступних преговора. Ситуација се искомпликовала геополитичким заокретом Републике Турске и учвршћивањем њених односа са Руском Федерацијом. Уз многобројна нерешена питања (кипарско и јерменско), додатни проблем представља и актуелна мигрантска криза и унутрашњи политички проблеми у Турској. Турска као регионална економска и војна сила не очекује више благонаклоност ЕУ, будући да има горка искуства проистекла из континуираног условљавања њеног приступа овој организацији. Приговор недостатка демократије и непоштовање основних људских права и слобода чине се само једним од изговора због којих се одлаже пријем ове државе у ЕУ. Суштински, ради се о одбијању пријема једне муслиманске државе у европске структуре ове претежно хришћанске регионалне организације. За Републику Србију стога може бити од користи турско искуство у процесу евроинтеграција, будући да и сама има нерешена територијална питања и проблеме који се тичу кондиционирања приступних преговора.

**SPECIFICITY OF EUROPEAN INTEGRATION  
OF THE REPUBLIC OF TURKEY**

*Summary:* The Republic of Turkey is a transcontinental country that acquired the status of a regional power in Southeastern Europe and Central Asia in the last two decades. The positioning of the Republic of Turkey in international relations is quite controversial, given the burden of its historical heritage, frequent military coups, and efforts to impose itself as a hegemon on the entire Muslim world. As a member of NATO, with US nuclear weapons stationed and the second largest army in that alliance, the Republic of Turkey has unsuccessfully applied for membership in the European Union for six decades. Its contemporary international position is characterised by manoeuvres between the Russian Federation and the US, conflicts with Iran, Syria, and Armenia, the provision of military and humanitarian aid to Azerbaijan in the conflict in Nagorno-Karabakh, and the latent role of mediator in peace negotiations in the conflict in Ukraine. The measured approach of Turkish President Recep Tayyip Erdogan in international relations contributed to the reduction of tensions in the Western Balkans, especially in Bosnia and Herzegovina and in the area of Raška, which resulted in the strengthening of relations with the Republic of Serbia.

*Keywords:* Republic of Turkey, international position, European integration, EU, NATO, Russian Federation, USA.



УДК: 323.28:341.4

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 53–70

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 11. 2022. године

Рад одобрен 15. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.4)

## КРИВИЧНА ДЕЛА ПОВЕЗАНА СА ТЕРОРИЗМОМ И ЗАШТИТА ЖРТАВА ОД ВИКТИМИЗАЦИЈЕ У ПРАВУ ЕУ

Никола ПАУНОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Будући да се у данашње време државе суочавају са читавим низом појавних облика кривичних дела повезаних са терористичким активностима, императив је да се овој проблематици посвети посебна пажња. У циљу успостављања адекватног кривичноправног одговора на терористичке претње, на нивоу Европске уније (ЕУ) усвојена је Директива 2017/541 која инкриминише кривична дела повезана са терористичким активностима. Директива посвећује пажњу и специјалним истражним техникама у процесу откривања кривичних дела тероризма, као и заштити жртава од виктимизације. У том смислу, у раду се разматрају феноменолошке форме различитих кривичних дела повезаних са терористичким активностима и испитује се значај који европске правне тековине (*acquis communautaire*), имају у овој области за Републику Србију. Коначно, анализа указује да примена специјалних истражних техника све више добија на значају у сфери детекције терористичких активности, због чега је неопходно координисаним и правовременим приступом предузети потребне оперативне радње, у циљу раног откривања и препознавања терористичких кривичних дела како би се омогућила адекватна заштита жртава тероризма.

*Кључне речи:* Тероризам, појавни облици, специјалне истражне технике, заштита жртви, виктимизација, ЕУ.

<sup>1</sup> Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, Е-mail: dzoni925@gmail.com

## 1) УВОД

Имајући у виду стално присутну претњу од тероризма као и, феноменолошки посматрано, повећан број различитих терористичких активности у последње време, постало је јасно да конвенционално схватање тероризма у ужем смислу, кроз призму извршења одређених радњи које изоловано посматрано представљају друга самостална кривична дела, док се правно квалификују као тероризам када су предузете уз присуство намере да се угрозе или повреде основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре циљане државе или међународне организације, односно да се застраши становништво, представља заправо једно застарело посматрање овог феномена које не узима у обзир нове појавне облике тероризма у ширем смислу. Из тог разлога, постало је неспорно да тероризам осим у ужем, горе описаном смислу, треба одредити и у ширем смислу узимајући у обзир читав спектар нових појавних облика за извршење терористичких дела. Тако, са теоријске стране, може се направити подела на терористичка кривична дела у чије оквири би се убрајале радње извршења које потпадају под конвенционално схватање тероризма у ужем смислу, с једне стране, и кривичних дела повезана са тероризмом под која би потпадали новопрепознати појавни облици тероризма у ширем смислу. Конвенционално схватање тероризма, у ужем смислу, и кривична дела повезана са тероризмом, у ширем смислу, требало би схватати као однос општег и посебног. Другим речима, схватање домаћаја новопрепознатих појавних облика тероризма немогуће је објаснити без претходног анализирања концепта тероризма у ужем смислу. Ово стога што су и нови облици терористичких активности суштински везани за кривично дело тероризма, будући да из њега проистичу. Управо из тог разлога чини се целисходним најпре изложити карактеристичне појавне облике тероризма схваћеног у ужем смислу, да би се након тога приступило анализи појавних облика тероризма схваћеног у ширем смислу.

Таксативна листа радњи извршења, које ће бити подведене под кривично дело тероризма, може варирати од једног до другог компаративног решења, али, генерално говорећи, постоје одређени акти који се уобичајено сврставају у оквири конвенционалног схватања тероризма у ужем смислу. Иако се ради о радњама извршења које би могле бити квалификоване као друга кривична дела, чињеница да су предузете ради или у контексту остварења одређене намере указује да у конкретном случају може бити речи о кривичном делу тероризма. Тај циљ се обично рефлектује у намери озбиљног застрашивања становништва, приморавања циљане државе или међународне организације да нешто учини или не учини, или озбиљног угрожавања или уништавања фундаменталних политичких, уставних, економских или друштвених структура таргетиране

земље или међународне организације.<sup>2</sup> Управо на наведеним линијама су и решења која су у предметном контексту усвојена у Директиви (ЕУ) 2017/541 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године, о борби против тероризма (Директива 2017/541).<sup>3</sup> Радње извршења, које се уз присуство неког од наведених циљева сврставају под кривично дело тероризма сходно члану 3 предметне Директиве, су: а) напад на живот друге особе; б) напад на телесни интегритет или слободу друге особе; в) отмице или узимање талаца; г) уништење државног или јавног објекта, транспортног система, инфраструктурног објекта, укључујући информациони систем, непокретне платформе која се налази на епиконтиненталном појасу, јавног добра или приватне имовине које би могло да угрози људске животе или резултира знатним економским губицима; д) отмица авиона, бродова или других средстава јавног или теретног превоза; ђ) производња, поседовање, набавка, транспорт, снабдевање или употреба експлозива или оружја, укључујући хемијско, биолошко, радиолошко или нуклеарно оружје, као и истраживање и развој хемијског, биолошког, радиолошког или нуклеарног оружја; е) испуштање опасних материја, или изазивање пожара, поплава или експлозија, које може да угрози животе људи; ж) ометање или обустава снабдевања водом, струјом или било којим другим основним природним ресурсом, које може да угрози животе људи; з) претња да ће извршити било које од претходно наведених дела. Слична решења у погледу нормирања тероризма садржана су и у Кривичном законнику Републике Србије.<sup>4</sup> Имајући у виду тежину последица које могу настати извршењем било којег од горе наведених дела, као и потребу да се те последице спрече, оправдана је потреба санкционисања и припремних радњи код кривичног дела тероризма. Иако Директива не санкционише припремне радње у контексту кривичног дела тероризма, значајно је напоменути да у националном оквиру Кривични законик препознаје важност њиховог инкриминисања. Припремне радње у Кривичном законнику нормиране у члану 391, ставовима 5 и 6, подразумевају набављање или оспособљавање средстава потребних за извршење тероризма или отклањање препрека за његово извршење или

---

<sup>2</sup> Драгана Коларић, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законнику Републике Србије”, *Crimen*, 2013, бр. 1, стр. 52.

<sup>3</sup> “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Union* L 88/6, 31.3.2017. Марина Матић-Бошкович, „ЕУ политика борбе против тероризма и утицај на владавину права”, *Страни правни живот*, 2016, бр. 2, стр. 103–112.

<sup>4</sup> „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 – Испр., 107/2005 – Испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019), члан 391.



договарање, планирање или организовање његовог извршења, или предузимање друге радње којом се стварају услови за његово непосредно извршење, али и упућивање или пребацивање на територију Србије лица или оружја, експлозива, отрова, опреме, муниције или другог материјала ради извршења овог дела.<sup>5</sup> Ипак, требало би имати у виду да се појавни облици тероризма не исцрпљују искључиво кроз извршење изнетих радњи извршења, већ неретко попримају, феноменолошки посматрано, обресе других кривичних дела која су повезана са терористичким активностима, чему Директива 2017/541 посвећује посебну целину. То указује да је неопходно сагледати и кривична дела тероризма у ширем смислу.

## **2) КРИВИЧНА ДЕЛА ПОВЕЗАНА СА ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИВНОСТИМА У ПРАВНОМ ОКВИРУ ЕУ**

У оквиру трећег дела, Директива 2017/541 нормира кривична дела која су повезана са терористичким активностима. Унутар ове групације кривичних дела сврстане су следеће инкриминације: 1) јавна провокација на извршење терористичког кривичног дела (члан 5); 2) регрутовање за тероризам (члан 6); 3) пружање обуке за тероризам (члан 7); 4) похађање обуке за тероризам (члан 8); 5) путовање у сврху тероризма (члан 9); 6) организовање или на други начин омогућавање путовања у сврху тероризма (члан 10); 7) финансирање тероризма (члан 11); и 8) остала кривична дела у вези са терористичким активностима (члан 12).<sup>6</sup>

*Јавна провокација на извршење терористичког кривичног дела*, у смислу ове Директиве, остварује се путем дистрибуције или чињења доступним на било који начин поруке јавности, било у реалном или у виртуелном окружењу, с намером подстрекавања на извршење терористичких дела, ако такво понашање, директно или индиректно, на пример путем величања терористичких аката, заговара извршење терористичких кривичних дела стварајући опасност да буде извршено једно или више таквих кривичних дела.<sup>7</sup> Дистрибуција поруке значи њено испоручивање односно достављање другим лицима, што у једном ширем смислу може укључити предузимање сваке радње путем које се порука чини доступном. У смислу овог кривичног

<sup>5</sup> Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2017, стр. 1121.

<sup>6</sup> Kristina Ramešová, "Public provocation to commit a terrorist offence: balancing between the liberties and the security", *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2020, No. 1, vol. 14, p. 131.

<sup>7</sup> Ивана Бодржић, „Тероризам као савремена категорија националног кривичног законодавства”, *Војно дело*, 2017, бр. 7, стр. 499–501.

дела потребно је да се порука дистрибуише, односно чини доступном јавности. Предузимање ових радњи у погледу начина извршења може се остварити како у реалном окружењу тако и у оквирима виртуелног простора. На субјективном плану потребно је да се дело предузима с намером подстрекавања на извршење терористичких дела, уз услов да се таквим понашањем заговара извршење терористичких кривичних дела.<sup>8</sup> То може да се чини како директно тако и индиректно, на пример путем величања терористичких аката. Потребно је да се на тај начин ствара опасност да буде извршено једно или више таквих кривичних дела. У погледу овог кривичног дела значајно је истаћи да предметна директива нормира у члану 21 примену мера против јавног пласирања провокативног садржаја онлајн. Ове мере подразумевају брзо уклањање садржаја на мрежи који се односи на јавну провокацију на извршење терористичког кривичног дела. Када уклањање садржаја није изводљиво, надлежни органи могу предузети мере за блокирање приступа таквим садржајима корисницима интернета на њиховој територији, уз примену транспарентних процедура и адекватних мера заштите, како би се осигурало да су те мере ограничене на оно што је неопходно и пропорционално, као и уз обавештавање корисника о разлозима за њихову примену.

*Регрутовање за тероризам* подразумева врбовање другог лица да изврши или допринесе извршењу једног од терористичких кривичних дела.<sup>9</sup> Врбовање другог лица треба схватити у смислу наговарања на извршење или допринос извршењу једног од терористичких кривичних дела. Наведена радња извршења може да се остварује било у реалном окружењу било у виртуелном простору. За постојање одговорности за ово кривично дело није битно да ли је врбовано лице заиста и учинило кривично дело због чијег извршења се регрутовало. Ипак, није неопходно ни да је врбовање било успешно, што подразумева да је лице које се врбује постало заврбовано. С друге стране, уколико је регрутовање било успешно постојаће неко друго кривично дело.<sup>10</sup>

*Пружање обуке за тероризам* имплицира давање упутстава о прављењу или употреби експлозива, ватреног оружја или другог оружја или штетних и опасних супстанци, или о другим специфичним методама или техникама, у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких

---

<sup>8</sup> Ezekiel Rediker, "The incitement of terrorism on the Internet: legal standards, enforcement, and the role of the European Union", *Michigan Journal of International Law*, 2015, No 2, vol 36, pp. 345–348.

<sup>9</sup> Ивана Бодрожић, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација”, *Наука, безбедност, полиција*, 1/2016, стр. 214.

<sup>10</sup> Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, op. cit., стр. 1123.

кривичних дела, знајући да се предвиђене вештине намеравају користити у ту сврху.

*Похађање обуке за тероризам* подразумева примање упутстава о прављењу или употреби експлозива, ватреног оружја или другог оружја или штетних и опасних супстанци, или о другим специфичним методама или техникама, у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких кривичних дела.<sup>11</sup> Пружање и похађање обуке су две инкриминације чија је сврха да се санкционишу како лица која обучавају тако и она која учествују у обуци. У оба случаја је неопходно да се наведене радње предузимају у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких кривичних дела, с тим да је код пружања обуке потребно и да њен учинилац зна да се предвиђене вештине намеравају користити у ту сврху.

*Путовањима у сврху тероризма* санкционише се радња путовања у сврху извршења или доприноса извршењу терористичког дела, ради учешћа у активностима терористичке групе, уз знање о томе да ће такво учешће допринети криминалним активностима групе, или у сврху пружања или похађање обуке за тероризам.<sup>12</sup> У складу са Директивом кажњаваће се и припремне радње које предузима лице које улази у државу чланицу с намером да изврши или допринесе извршењу терористичког дела. Из наведеног произилази да ће се путовање у сврху тероризма санкционисати у три ситуације, и то ако је предметна радња предузета у сврху: а) извршења или доприноса извршењу једног од терористичких дела; б) учешћа у активностима терористичке групе; или в) пружања или похађања обуке за тероризам. Осим тога, иако не дефинише њену садржину, предметна директива у смислу овог кривичног дела санкционише и припремне радње, уз једини услов да се оне предузимају с намером извршења или доприноса извршењу терористичког дела.

*Организовање или на други начин омогућавање путовања у сврху тероризма* подразумева предузимање било које радње која је усмерена на организацију или олакшавање било којем лицу да путује у сврху тероризма, знајући да је помоћ пружена у ту сврху.<sup>13</sup> У смислу овог кривичног дела инкриминисане су радње помагања у организовању, или на други начин омогућавању путовања у сврху тероризма. На субјективном плану битно је

<sup>11</sup> Justyna Maliszewska-Nienartowicz, "A New Chapter in the EU Counterterrorism Policy? The Main Changes Introduced by the Directive 2017/541 on Combating Terrorism", *Polish Yearbook of international law*, 2017, vol. 37, p. 194.

<sup>12</sup> Amandine Scherrer, *The return of foreign fighters to EU soil*, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2018, p. 7.

<sup>13</sup> Mirja Gutheil, et al., *EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism related crimes*, European Parliament, Brussels 2017, p. 36.

да учинилац зна да се предметни допринос остварује у сврху помагања другом лицу да путује у сврху тероризма.

*Финансирање тероризма* остварује се путем обезбеђивања или прикупљања средстава на било који начин, директно или индиректно, с намером да се користе, или са сазнањем да ће се користити, у потпуности или делимично, у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких кривичних дела.<sup>14</sup> Додатно, треба истаћи да директива дозвољава када се финансирање тероризма предузима у контексту терористичких кривичних дела, кривичних дела повезаних са терористичком групом и кривичног дела путовања у сврху тероризма да није неопходно да су средства употребљена, у потпуности или делимично, у сврху извршења или доприноса извршењу једног од тих кривичних дела, нити је потребно да учинилац зна за које конкретно дело или дела средства треба да се искористе.<sup>15</sup> У сваком случају, кривично дело ће постојати онда када су средства обезбеђена, односно прикупљена у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких кривичних дела. Како је до тога дошло, да ли директно или индиректно, то није пресудно за постојање кривичног дела. Неопходно је једино да на субјективном плану постоји намера да се средства користе у сврху извршења или доприноса извршењу једног од терористичких кривичних дела, или да макар постоји сазнање да ће се користити у ту сврху.

*У остала кривична дела у вези са терористичким активностима сходно предметној Директиви спадају:* а) тешка крађа; б) изнуда; в) састављање или коришћење лажних административних докумената. У контексту предметних кривичних дела потребно је да се она предузимају у циљу извршења једног од кривичних дела тероризма нормираних Директивом 2017/541.

### **3) СПЕЦИЈАЛНЕ ИСТРАЖНЕ ТЕХНИКЕ У ФУНКЦИЈИ ОТКРИВАЊА КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПОВЕЗАНИХ СА ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИВНОСТИМА**

Директива 2017/541 прописује у члану 20 да су државе чланице дужне да обезбеде да ефикасна истражна средства, као што су она која се користе у случајевима организованог криминала или других тешких кривичних дела, буду доступна лицима, јединицама или службама које учествују у спровођењу истрага или кривичног гоњења за кривична дела нормирана предметним

---

<sup>14</sup> Душко Димитријевић, „Посебне мере ЕУ против финансирања тероризма”, *Европско законодавство*, 2015, бр. 52–53, стр. 278–279.

<sup>15</sup> Antonio Caiola, “The European Parliament and the Directive on Combating Terrorism”, *ERA Forum*, 2017, vol. 18, p. 421.

актом.<sup>16</sup> Ипак, имајући у виду да се применом специјалних истражних техника могу у битноме ограничити уживање основних права и слобода човека и грађанина, потребно је приликом одлучивања о њиховој примени, односно током њиховог спровођења, водити рачуна о условима под којима се могу легално спроводити. Први услов јесте да постоји макар минимални степен сумње који би довео одређено лице у везу са кривичним делом у односу на које се примењују специјалне истражне технике. Другим речима, потребно је да постоје чињенице на основу којих се бар на посредан начин може претпоставити да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинилац кривичног дела. Други услов за примену јесте да се ради о кривичном делу у односу на које је дозвољена примена специјалних истражних техника. Ово стога што се њихова примена везује за борбу против тешких и најтежих кривичних дела. С тим у вези, потребно је истаћи да се трећи услов за њихову примену везује за потешкоће на плану прикупљања доказа од стране надлежних органа путем класичних доказних радњи, и то било да је на овај начин то практично неизводљиво било да је скопчано са одређеним реметилачким факторима. Додатно, треба имати у виду да четврти услов произилази из њихове ексклузивне природе која налаже да се увек предност даје примени других доказних радњи, те само онда ако се на тај начин не могу прикупити никаква или макар довољна доказна грађа, да се може приступити, уз испуњеност осталих услова, и примени специјалних истражних техника. Из наведеног произилази да се четврти услов састоји у обавези надлежних органа да одмере и примене пропорционалност између користи од употребе специјалних истражних техника и циља који би могао да буде остварен њиховим спровођењем. Свакако да ће на доношење одлуке у предметном контексту битну улогу играти тежина кривичног дела и околности под којима је оно учињено. Коначно, пети услов који логички проистиче из претходних односи се на временско ограничење примене специјалних истражних техника. Овај услов је незаобилазан будући да се применом специјалних истражних техника неминовно ограничавају права грађана, па стога њихова примена не може бити неограничена. У том смислу, прописују се фактички и формални рокови за њихово окончање. На основу приложеног може се закључити да примена специјалних истражних техника захтева познавање вештина, како о оперативним и техничким условима за њихово спровођење тако и поседовање знања о кривичном поступку и условима под којима докази прикупљени на овај начин могу бити коришћени у доказном поступку, али и знања о правима грађана и могућностима у којима је дозвољено њихово ограничавање у предметне сврхе. Након изложених

<sup>16</sup> “Study in support of the evaluation of Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism”, European Commission, Brussels, 2021 p. 62.

општих услова за примену специјалних истражних техника преостаје да се размотри које доказне радње спадају у специјалне истражне технике. Директива 2017/541 не дефинише листу специјалних истражних техника, али у односу на ово питање може помоћи национални правни оквир и то Законик о кривичном поступку.<sup>17</sup> Овај акт нормира шест специјалних истражних техника.<sup>18</sup> То су: 1) тајни надзор комуникације (чл. 166–170); 2) тајно праћење и снимање (чл. 171–173); 3) симуловани послови (чл. 174–177); 4) рачунарско претраживање података (чл. 178–180); 5) контролисана испорука (чл. 181–182); и 6) прикривени иследник (чл. 183–187). За сваку од наведених специјалних истражних техника законодавац је поставио формални и материјални услов, као и фактичке и формалне рокове за њихово окончање. Формални услов се везује за одговор на питање који орган поступка је овлашћен за њихово одређивање. Код скоро свих специјалних истражних техника до њихове примене долази на предлог јавног тужиоца, а на основу наредбе суда. Изузетак постоји код контролисане испоруке коју одређује Републички јавни тужилац, односно јавни тужилац посебне надлежности. Додатно, заједничко за све специјалне истражне технике јесте да се њихово спровођење прекида чим престану разлози за његову примену, што представља фактички рок. У сваком случају, када је реч о формалном року њихова примена не може трајати дуже од девет месеци, односно у случају ангажовања прикривеног иследника не дуже од годину и по дана.<sup>19</sup> Полазећи од тога да је, за разлику од формалног, материјални услов различит код сваке специјалне истражне технике, у даљим редовима биће више речи о условима за њихову примену. Тако, тајни надзор комуникације спроводи се онда када се очекује да ће се путем надзора и снимања комуникације, која се обавља путем телефона или других техничких средстава, или надзором електронске или друге адресе осумњиченог и заплене писама и других пошиљки, доћи до потребних информација о кривичном делу у односу на које се спроводи ова специјална истражна техника. Будући да постоји реална опасност да током њеног спровођења осумњичени промени телефонски број или адресу коју је користио и у односу на коју се примењивала ова техника,

---

<sup>17</sup> „Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС).

<sup>18</sup> Марина Матић-Бошковић, „Посебне доказне радње као инструмент борбе против корупције”, у: Јелена Костић, Александар Стевановић (урс), *Финансијски криминалитет и корупција*, Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2019, стр. 219.

<sup>19</sup> Милан Шкулић, „Посебне доказне радње у функцији сузбијања тероризма и основни правни аспекти противтерористичког деловања војних снага”, *Војно дело*, 2016, vol. 68, бр. 6, стр. 278–280.

може доћи до проширења тајног надзора комуникације и на други телефонски број или адресу. Тајно праћење и снимање спроводи се у оним случајевима у којима се претпоставља да би се њиховом применом открили контакти или комуникације осумњиченог на јавним местима и местима на којима је приступ ограничен или у просторијама, осим у стану, а да би се утврдила истоветност лица или лоцирала лица или ствари. Додатно, ова специјална истражна техника може бити примењена и у односу на места или просторије, односно превозна средства других лица, али само ако је вероватно да ће осумњичени ту бити присутан или да користи та превозна средства.<sup>20</sup> Симуловани послови у смислу специјалне истражне технике могу да се предузму у форми: 1) симуловане куповине, продаје или пружања пословних услуга; или 2) симулованог давања или примања мита.<sup>21</sup> У погледу ове специјалне истражне технике треба истаћи да овлашћено лице које закључује симуловани посао не чини кривично дело ако је радња коју предузима кривичним законом предвиђена као радња кривичног дела. Међутим, забрањено је и кажњиво да ово лице подстрекава другог на извршење кривичног дела. Рачунарско претраживање података подразумева рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово поређење са подацима који се односе на осумњиченог и кривично дело. Контролисана испорука се одређује ради прикупљања доказа за поступак и откривања осумњичених којом се дозвољава да, уз знање и под надзором надлежних органа, незаконите или сумњиве пошиљке: 1) буду испоручене у оквиру територије Републике Србије; 2) уђу, пређу или изађу са територије Републике Србије. Напослетку, треба нагласити да је за примену специјалне истражне технике, која подразумева ангажовање прикривеног иследника, прописан крајње лимитирајући услов да се коришћењем других посебних доказних радњи не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано.<sup>22</sup> У контексту ове специјалне истражне технике поставља се питање да ли је дозвољено да се прикривени иследник саслуша као сведок у кривичном

<sup>20</sup> Милан Шкулић, „Посебне доказне радње у функцији сузбијања тероризма”, у: Станко Бејатовић, Миодраг Симовић, Љубинко Митровић (урс), *Кривичноправни инструменти супротстављања тероризму и другим кривичним дјелима насилничког карактера*, Министарство правде Републике Српске, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интернационалне асоцијације криминалиста, Бања Лука, 2016, стр. 101–106.

<sup>21</sup> Никола Пауновић, „Симуловани послови као посебна доказна радња у српском кривичнопроцесном праву – законско решење и нека спорна питања”, *Анали Правног Факултета у Београду*, 2019, стр. 48; “Cyberbullying of children: Challenges of victim support”, *Темид*, 2018, vol. 21, no. 2.

<sup>22</sup> Милан Шкулић, „Прикривени иследник – законско решење и нека спорна питања”, *Безбедност*, 2005, vol. 47, бр. 3, стр. 373–397.

поступку. Сходно Законику о кривичном поступку то је начелно и изузетно могуће, али се у том случају судска одлука не може заснивати искључиво или у одлучујућој мери на исказу прикривеног иследника.

#### **4) ЗАШТИТА ЖРТАВА ТЕРОРИЗМА ОД ВИКТИМИЗАЦИЈЕ У ПРАВУ ЕУ**

У петом делу Директива 2017/541 нормира одредбе о заштити, подршци и правима жртава тероризма. У контексту одредби од значаја за пружање помоћи и подршке жртвама тероризма директива у члану 24 нормира следећа права: 1) право да истрага и кривично гоњење за кривична дела обухваћена директивом не буде зависно од постојања пријаве жртве тероризма или другог лица; 2) права да службе подршке које се баве специфичним потребама жртава тероризма, у складу са Директивом 2012/29/ЕУ о успостављању минималних стандарда у вези са правима, подршком и заштитом жртава кривичних дела, буду њима доступне одмах након извршеног терористичког акта, онолико колико је потребно;<sup>23</sup> 3) право да жртвама тероризма буде лако доступна, бесплатна и поверљива услуга пружања подршке у складу њиховим специфичним потребама, укључујући: а) емоционалну и психолошку подршку, као што су подршка у случајевима трауме и саветовање; б) пружање савета и информација о свим релевантним правним, практичним или финансијским питањима, укључујући олакшавање остваривања права на информисање жртава тероризма; в) помоћ у вези са захтевима у вези са компензацијом за жртве тероризма која је доступна према националном закону државе чланице; 4) право на постојање механизма или протокола који омогућавају активирање услуга подршке за жртве тероризма путем којих се ће у координацији релевантних органа, агенција и тела олакшати идентификација и комуникација са жртвама и њиховим породицама; 5) право жртава тероризма на адекватан медицински третман одмах након терористичког напада, онолико колико је потребно; 6) право жртава на приступ правној помоћи у складу са чланом 13 Директива 2012/29/ЕУ.<sup>24</sup> Тежина и околности кривичног дела ће одредити услове под којима ће жртве тероризма имати приступ правној помоћи у складу са националним правом. У контексту заштите, жртвама тероризма биће на располагању све предвиђене мере у складу са Директивом 2012/29/ЕУ. У

---

<sup>23</sup> "Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA", *Official Journal of the European Union* L 315/57, 14.11.2012.

<sup>24</sup> "Victims of terrorism", Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635546/EPRS\\_ATA\(2019\)635546\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635546/EPRS_ATA(2019)635546_EN.pdf), 6.11.2022, p. 1.



складу са чланом 25 предметне Директиве, приликом утврђивања да ли и у којој мери жртве тероризма треба да уживају користи од мера заштите у току кривичног поступка, посебна пажња ће се обратити на ризик од застрашивања и одмазде и потребе да се заштити достојанство и физички интегритет жртава тероризма, укључујући и током испитивања и приликом сведочења. Поред предметне директиве, потребно је нагласити да правни оквир ЕУ у сфери заштите жртава тероризма употпуњује и напред споменута Директива 2012/29/ЕУ. У прилог наведеном сведочи и одредба члана 24 став 7 Директиве 2017/541 која изричито предвиђа да ће се ова директива примењивати без прејудицирања на мере утврђене Директивом 2012/29/ЕУ. Ова директива у уводном делу, у параграфу 16, препознаје да је жртвама тероризма потребна посебна пажња, подршка и заштита због посебне природе кривичног дела које је учињено против њих. Ово стога што жртве тероризма могу бити под значајном пажњом јавности, због чега је неопходно да се поштује њихово право на достојанство, како би се избегла изложеност поновној виктимизацији. Треба обратити посебну пажњу приликом процене да ли су такве жртве у опасности од такве виктимизације, застрашивања и одмазде, и ако јесу треба да буду подвргнуте примени посебних мера заштите. Сходно томе, будући да из изложеног произилази да жртве тероризма, у смислу предметне директиве, имају статус жртава са посебним потребама, то указује да се на њих примењује посебна целина из четврте главе у којој су нормиране одредбе о заштити жртава са посебним потребама (чл. 18–21). У складу с тим, треба указати да предметна директива жртвама тероризма гарантује следећа права: 1) право на заштиту жртава и чланова њихових породица од секундарне и поновљене виктимизације, од застрашивања и одмазде, укључујући и од ризика од емоционалне или психичке повреде, и од повреде достојанства жртава током испитивања и приликом сведочења; 2) право на избегавање контакта између жртве и учиниоца, укључујући и избегавање контакта у просторијама где се води кривични поступак, осим ако кривични поступак захтева такав контакт. Наведено подразумева и да судске просторије имају одвојене чекаонице за жртве; 3) права на заштиту жртава током истраге, што укључује право да се: а) разговор са жртвама води без неоправданог одлагања након подношења пријаве надлежном органу; б) број саслушања жртава сведе на минимум, те да се она обављају само ако је то неопходно за потребе кривичне истраге; в) жртве могу бити у пратњи свог законског заступника и лица по њиховом избору, осим ако није донета образложена одлука да се поступи супротно; д) медицински прегледи сведе на минимум и спроводе само тамо где је то неопходно за сврхе кривичног поступка; 4) право на заштиту приватности у току кривичног поступка, што подразумева предузимање одговарајућих мера, укључујући заштиту личних података жртве, као и личних фотографија жртава и чланова њихових породица, а поготово предузимање свих

законских мера потребних за спречавање јавног ширења било које информације која би могла довести до идентификације детета жртве.<sup>25</sup>

У контексту проблематике везане за пружање подршке жртвама од нарочитог значаја је чињеница да Директива 2012/29/ЕУ прописује у члану 22 обавезу надлежних органа да спроведу индивидуалну процену жртава у циљу идентификације њихових посебних потреба, што укључује и обавезу утврђивања да ли би и у којој мери имали користи од примене посебних мера заштите у току кривичног поступка, а имајући у виду посебну рањивост од секундарне и поновне виктимизације, застрашивања и одмазде.<sup>26</sup> У поступку појединачне процене посебно ће се узети у обзир: а) личне карактеристике жртве; б) врста или природа кривичног дела; и в) околности под којима је кривично дело учињено. У овом поступку посебну пажњу треба усмерити ка: а) жртвама које су претрпеле значајне повреде због тежине кривичног дела; б) жртвама према којима је кривично дело учињено услед предрасуда или уз присуство дискриминаторног мотива који би се могао довести у везу са њиховим личним карактеристикама; в) жртвама чији однос према и зависност од учиниоца их чини посебно рањивим. У сваком случају, треба истаћи да се опсег индивидуалне процене може прилагодити према тежини кривичног дела и степену повреде које су жртве претрпеле, уз блиску комуникацију са њима и узимање у у обзир њихових жеља, што укључује и њихово право да одбију примену посебних мера заштите.<sup>27</sup> Ипак, сходно члану 23 став 1, примена посебних мера заштите утврђених након индивидуалне процене неће бити доступна ако оперативна или практична ограничења то чине немогућим, или тамо где постоји хитна потреба за саслушањем жртве, и где би неуспех да се поступи тако нанело штету жртви или другој особи или утицало на даљи ток поступка. У складу са чланом 23 став 2 следеће мере ће бити доступне жртвама са специфичним потребама током истраге: а) разговори са жртвом треба да се обављају у просторијама пројектованим или прилагођеним за ту сврху; б) разговори са жртвом треба да се обављају од стране или уз помоћ стручњака обучених за ту сврху; в) све разговоре са жртвом, по правилу, треба да води исто лице; г) сва саслушања, осим ако се не спроводе од стране тужиоца или судије, треба да води лице истог пола као и жртва, ако жртва то жели. С друге стране, према члану 23 став 3 следеће мере треба да буду доступне жртвама са специфичним потребама током судског поступка: а) примена одговарајућих мера за

---

<sup>25</sup> *EU Handbook On Victims Of Terrorism*, EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism, European Commission, Brussels, 2021, p. 23.

<sup>26</sup> *Victims' Rights Directive Study*, Brussels, European Parliament, 2017, p. 14.

<sup>27</sup> *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna, 2014, p. 78.

избегавање визуелног контакта између жртава и извршиоца, укључујући и приликом извођења доказних радњи, што подразумева и употребу комуникационих технологија; б) имплементација мера путем којих се омогућава да се жртва може саслушати без непосредног присуства у судници, посебно кроз коришћење одговарајуће комуникационе технологије; в) спровођење мера за избегавање непотребног испитивања у вези са приватним животом жртве које није у вези са кривичним делом; и д) примена мера које омогућавају да се саслушање одржи без присуства јавности.<sup>28</sup> Нарочита пажња у у члану 24 Директиве посвећена је заштити деце жртава током кривичног поступка. Поред већ наведених мера, када је жртва дете треба посебно омогућити да се у кривичним истрагама сви разговори са дететом жртвом могу аудиовизуелно снимати, те да се тако снимљени разговори могу користити као доказ у кривичном поступку. Такође, у кривичним истрагама и поступцима, у складу са улогом жртава у релевантној кривичној систему, надлежни органи треба да именују посебног представника за дете жртву тамо где су носиоци родитељске одговорности искључени из права заступања услед сукоба интереса између њих и детета жртве, или где је дете жртва без пратње или одвојено од породице. Додатно, у случајевима у којима дете жртва има право на адвоката, он или она има право на правни савет и заступање, у његово или њено име, у поступцима у којима постоји, или би могао постојати сукоб интереса између детета жртве и носиоци родитељске одговорности. У случајевима у којима је старост жртве неизвесна, али постоје разлози за веровање да је жртва дете, жртва ће се, за потребе ове Директиве, сматрати дететом.<sup>29</sup>

## 5) ИЗВОРИ

Androulakis, Ioannis, "European Perspectives on Rights for Victims of Crime", *Eucrim*, No. 4, 2014.

Бодрожих, Ивана, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација”, *Наука, безбедност, полиција*, 1/2016.

Бодрожих, Ивана, „Тероризам као савремена категорија националног кривичног законодавства”, *Војно дело*, 2017, бр. 7.

Caiola, Antonio, "The European Parliament and the Directive on Combating Terrorism", *ERA Forum*, 2017, vol. 18.

"Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework

<sup>28</sup> Ioannis Androulakis, "European Perspectives on Rights for Victims of Crime", *Eucrim*, 2014, No. 4, p. 111.

<sup>29</sup> *EU Handbook On Victims of Terrorism*, op. cit., p. 32.

- Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Union* L 88/6, 31.3.2017.
- Димитријевић, Душко, „Посебне мере ЕУ против финансирања тероризма”, *Европско законодавство*, 2015, бр. 52–53.
- “Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA”, *Official Journal of the European Union* L 315/57, 14.11.2012.
- EU Handbook On Victims Of Terrorism*, European Commission, Brussels, 2021.
- Gutheil, Mirja, et al., *EU and Member States’ policies and laws on persons suspected of terrorism related crimes*, European Parliament, Brussels 2017.
- Коларић, Драгана, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном закону Републике Србије”, *Crimen*, 2013, бр. 1, стр. 49–71.
- „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 – Испр., 107/2005 – Испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019).
- Maliszewska-Nienartowicz, Justyna, “A New Chapter in the EU Counterterrorism Policy? The Main Changes Introduced by the Directive 2017/541 on Combating Terrorism”, *Polish Yearbook of international law*, 2017, vol. 37.
- Матић-Бошковић, Марина, „Посебне доказне радње као инструмент борбе против корупције”, у: Јелена Костић, Александар Стевановић (урс), *Финансијски криминалитет и корупција*, Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2019.
- Матић-Бошковић, Марина, „ЕУ политика борбе против тероризма и утицај на владавину права”, *Страни правни живот*, 2016, бр. 2.
- Пауновић, Никола, „Симуловани послови као посебна доказна радња у српском кривичнопроцесном праву – законско решење и нека спорна питања”, *Анали Правног Факултета у Београду*, 2019.
- Пауновић, Никола, “Cyberbullying of children: Challenges of victim support”, *Темуда*, 2018, vol. 21, no. 2.
- Ramešová, Kristina, “Public provocation to commit a terrorist offence: balancing between the liberties and the security”, *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2020, No. 1, vol. 14.
- Rediker, Ezekiel, “The incitement of terrorism on the Internet: legal standards, enforcement, and the role of the European Union”, *Michigan Journal of International Law*, 2015, No 2, vol. 36.
- Scherrer, Amandine, *The return of foreign fighters to EU soil*, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2018.

Стојановић, Зоран, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласни, Београд, 2017.

*Study in support of the evaluation of Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism* European Commission, Brussels, 2021.

Шкулић, Милан, „Посебне доказне радње у функцији сузбијања тероризма и основни правни аспекти противтерористичког деловања војних снага”, *Војно дело*, 2016, vol. 68, бр. 6.

Шкулић, Милан, „Посебне доказне радње у функцији сузбијања тероризма”, у: Станко Бејатовић, Миодраг Симовић, Љубинко Митровић (урс), *Кривичноправни инструменти супротстављања тероризму и другим кривичним дјелима насилничког карактера*, Министарство правде Републике Српске, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интернационалне асоцијације криминалиста, Бања Лука, 2016.

Шкулић, Милан, „Прикривени иследник – законско решење и нека спорна питања”, *Безбедност*, 2005, vol. 47, бр. 3.

“Victims of terrorism”, Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635546/EPRS\\_ATA\(2019\)635546\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635546/EPRS_ATA(2019)635546_EN.pdf), 6.11.2022.

*Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna, 2014.

*Victims' Rights Directive Study*, Brussels, European Parliament, 2017.

„Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС).

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Суочена са новим појавним облицима тероризма и потребом за предузимањем неопходних законодавних реформи у циљу адекватног кривичноправног одговора на ову проблематику, Европска унија је пратећи трендове који су се одвијали на међународном, али и на локалном нивоу 2017. године, усвојила Директиву 2017/541 која инкриминише кривична дела повезана са терористичким активностима. Посебна важност овог свеобухватног правног инструмента препознаје се у истовременом нормирању тероризма схваћеног у ужем смислу, као и у регулисању оних кривичних дела која су повезана са терористичким актима у ширем смислу. С друге стране, на виктимолошком плану значај предметне Директиве огледа се у томе што је посебан сегмент посвећен потреби пружања адекватне помоћи, потпоре и заштите свим жртава тероризма. На овај начин послата је порука да адекватна борба против тероризма, и с њим повезаних кривичних дела, није потпуна уколико се пажња усмерава искључиво на феноменолошке

аспекте изложеног проблема, већ је неопходно да се у овом контексту уврсти и виктимолошка димензија криминалне појаве. Другим речима, прописивање ширег круга кривичних дела тероризма може допринети проширивању опсега кажњивих радњи, што уз адекватну и благовремену примену специјалних истражних техника може бити од помоћи приликом раног откривања терористичких аката. Без ваљаног законодавног приступа проблематици заштите жртава тероризма од примарне и секундарне виктимизације легислативни одговор на ову тематику не би пружио целовито сагледавање проблема. Република Србија је пратећи достигнућа у овој сфери, а пре свега реформске активности које су се спроводиле у организацијама у којима је чланица, благовремено приступила одговарајућим изменама и допунама Кривичног законика у делу који се односи на проблематику нормирања тероризма и с њим повезаних кривичних дела. Наведена законодавна активност резултирала је препознавањем кривичних дела повезаних са терористичким активностима, међу којима у контексту овог рада посебни значај, осим тероризма схваћеног у ужем смислу, имају јавно подстицање на извршење терористичких дела (члан 391а), врбовање и обучавање за вршење терористичких дела (члан 391б), и финансирање тероризма (члан 393). Имајући у виду да су ове измене и допуне Кривичног законика учињене много раније пре доношења предметне Директиве, њен значај за Републику Србију се огледа у потреби даљег усаглашавања националног оквира у сфери борбе против тероризма са нормативним достигнућа ЕУ. Ово се превасходно односи на потребу нормирања кривичних дела путовања у сврху тероризма и организовања или на други начин омогућавања путовања у сврху тероризма на путу пуноправног чланства Републике Србије у ЕУ. На овај начин отворио би се простор за усавршавање националног оквира када је реч о кривичноправној реакцији на тероризам, што би било од помоћи и у санирању могућих последица терористичких претњи.

**CRIMINAL OFFENSES RELATED TO TERRORISM AND PROTECTION  
OF VICTIMS AGAINST VICTIMIZATION UNDER EU LAW**

*Summary:* Because countries are currently dealing with a slew of criminal acts related to terrorist activities, special attention should be paid to this issue. In order to establish an adequate criminal law response to terrorist threats at the level of the European Union, Directive 2017/541 was adopted, which criminalises criminal acts related to terrorist activities. The Directive also pays attention to special investigative techniques in the process of detecting criminal acts of terrorism as well as protecting victims from victimization. In this sense, the paper examines the phenomenological forms of various criminal acts related to terrorist activities and the importance of the European legal acquis (*acquis communautaire*) in this area for the Republic of Serbia. Finally, the analysis indicates that the application of special investigative techniques is becoming more and more important in the sphere of the detection of terrorist activities. That is why it is necessary to undertake the needed operational actions with a coordinated and timely approach with the aim of early detection and recognition of terrorist crimes to enable adequate protection for victims of terrorism.

*Keywords:* Terrorism, manifestations, special investigative techniques, victim protection, victimization, EU.

УДК: 658.15:004(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 71–91

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 11. 2022. године

Рад одобрен 24. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.5](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.5)

## ЕЛЕКТРОНСКО ФАКТУРИСАЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Весна ЂОРИЋ, Милица В. МАТИЈЕВИЋ,  
Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Директива Европског парламента и Савета 2014/55/EУ о електронском фактурисању у поступку јавних набавки доноси значајан напредак у области електронског фактурисања. Пре њеног усвајања постојали су акти Европске уније (ЕУ) који су делом регулисали питања електронског фактурисања. Међутим, ти акти нису били усмерени на унапређење оперативности стандарда, будући да нису укључивали обавезу пријема електронске фактуре издате у структурираном електронском формату, који омогућава њену аутоматску и електронску обраду. Директивом се намеће обавеза пријема електронских фактура субјектима јавног сектора у одређеним ситуацијама, али не и њиховог издавања, те субјекти јавног сектора и даље могу да прихватају фактуре издате у штампаном облику. Државе чланице слободне су да прошире опсег примене Директиве приликом њеног транспоновања. У оквиру рада представља се најпре сврха доношења Директиве 2014/55/EУ, а затим и друге мере ЕУ које су од значаја за електронско фактурисање. Након представљања њихових основних карактеристика, излаже се садржина Директиве која је кључни извор права ЕУ у области електронског фактурисања. Да би се на што потпунији начин сагледао домашај Директиве, у раду се узимају у обзир и документи донети од стране других међународних организација. Анализа се превасходно заснива на анализи правних тековина ЕУ, као и националних аката држава чланица којима је извршена транспозиција Директиве у унутрашњи правни поредак.

*Кључне речи:* ЕУ, електронско фактурисање, јавне набавке, порез на додату вредност, хармонизација права.

---

<sup>1</sup> Институт за упоредно право, Београд. E-mail: vesnacoric@yahoo.com; milicavmatijevic@gmail.com; vesnacoric@yahoo.com.



## **1) УВОД**

Директива Европског парламента и Савета 2014/55/ЕУ донета је 16. априла 2014. године (Директива 2014/55/ЕУ). Иста се односи на електронско фактурисање у поступку јавних набавки. Директива представља значајан корак на путу развоја електронског фактурисања.<sup>2</sup> Међутим, Директива не уводи револуционарне промене у област електронског фактурисања, будући да се њоме не прописује обавеза издавања електронских фактура већ једино њиховог примања у одређеним ситуацијама, и то само од стране одређених субјеката. И поред тога, новине које она уноси представљају значајан напредак у праву ЕУ. У оквиру овог рада изложиће се најпре сврха доношења Директиве 2014/55/ЕУ, а после тога и друге мере ЕУ које су такође значајне за електронско фактурисање. Након представљања њихових основних карактеристика, изложиће се садржина Директиве 2014/55/ЕУ која представља кључни извор права ЕУ у области електронског фактурисања. Да би се на што потпунији начин сагледао домашај Директиве 2014/55/ЕУ, у раду ће се узети у обзир и документи донети од стране других међународних организација.

## **2) СВРХА**

Право ЕУ не намеће обавезу ниједној категорији субјеката да издају електронске фактуре у складу са захтевима Директиве 2014/55/ЕУ. Уместо тога, њоме се једино обавезују јавни наручиоци да примају електронске фактуре издате у складу са предвиђеним захтевима. Обавезе фактурисања постављене на тај начин представљају основ за уређење области електронског фактурисања у јавним набавкама. Прописани правни и технички захтеви које електронска фактура треба да испуњава, у смислу Директиве 2014/55/ЕУ, имају за сврху да обезбеде да се унапреди интероперабилност стандарда и тиме олакшају прекограничне набавке и трговина.<sup>3</sup> Тачније, Директива наводи да ће се на тај начин допринети отклањању препрека за приступ тржишту и препрека у трговини, као и да ће се извршити позитиван утицај на функционисање унутрашњег тржишта и остваривање основних слобода.<sup>4</sup> У том светлу, у Директиви 2014/55/ЕУ

<sup>2</sup> "Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement", *OJ L 133*, 6.5.2014, pp. 1–11.

<sup>3</sup> "Предлог Закона о електронском фактурисању", Интернет: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi\\_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK), 10.10.2022.

<sup>4</sup> "Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement", *op. cit.*

даље се објашњава да се интероперабилност постиже захтевањем обавезе пријема, у одређеним ситуацијама, електронске фактуре која је у структурираном електронском формату, будући да само такав формат омогућава њену аутоматску и електронску обраду.<sup>5</sup> Истиче се да ће се тиме мотивисати привредни субјекти да користе електронске фактуре у прекограничним набавкама и трговинским активностима чиме би се отклонили проблеми проузроковани неусклађеним правним и техничким захтевима.<sup>6</sup> Одсуство поменуте интероперабилности негативно је утицало на правну сигурност и доводило је до додатних оперативних трошкова за привредне субјекте који користе електронске фактуре у прекограничним трансакцијама, као и до прекомерне сложености поступка електронског фактурисања.<sup>7</sup> Директива 2014/55/ЕУ наводи као додатне погодности електронског фактурисања могућност да државе чланице, јавни наручиоци, наручиоци и привредни субјекти остваре уштеде. Поред тога, у њој се истиче позитиван утицај електронског фактурисања на животну средину, као и то да фактурисање доводи до умањења административних оптерећења.<sup>8</sup> На предности електронског фактурисања указује се такође у документима Уједињених нација (УН) и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Најпре, у овим документима објашњава се да се код електронског фактурисања остварује финансијска уштеда тиме што приликом издавања, слања и архивирања електронских фактура не постоје трошкови транспорта. Такође, у овим документима наводе се и временске и просторне уштеде које омогућава електронско фактурисање. Временске уштеде се код електронског фактурисања остварују пре свега захваљујући могућности њиховог бржег слања, достављања и исправљања евентуалне грешке, као и због временски мање захтевног процеса проналажења електронски архивираних фактура. С друге стране, електронско фактурисање омогућава просторне уштеде,

---

<sup>5</sup> Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, "E-Invoicing Guide in Questions and Answers An Essential Introduction to Electronic Invoicing and its Aspects", *Project E-business Development*, p. 11, Интернет: [https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing\\_ENG.PDF](https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing_ENG.PDF), 5.11.2022.

<sup>6</sup> Уводне изјаве бр. 6, 8, и 40 Директиве 2014/55/ЕУ.

<sup>7</sup> José Manuel Gómez-Pérez, Víctor Méndez, "Towards Supporting Interoperability in e-Invoicing Based on Semantic Web Technologies" in: Ejub Kajan, et al. (eds), *Handbook of Research on E-Business Standards and Protocols: Documents, Data and Advanced Web Technologies*, IGI Global, 2012, pp. 712-714.

<sup>8</sup> Жаклина Спалевић, Косана Вићентијевић, „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура”, *Безбедност*, 2018, бр. 2, стр. 103-104; Жаклина Спалевић, Косана Вићентијевић, Зоран Јеротијевић, „Примена електронског документа у пословној пракси”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 82.

будући да електронске фактуре није потребно издавати и чувати у папирном облику. Поред тога, у документима УН и ОЕЦД истиче се да електронско фактурисање доприноси безбедности целокупног процеса фактурисања умањујући ризик од губитака документата, као и увећавајући ефикасност наплате пореза и смањења пореског јаза, нарочито у области ПДВ-а.<sup>9</sup> Директива 2014/55/ЕУ није први извор тврдог права ЕУ који се бави питањем електронског фактурисања. Наиме, Директива Савета 2006/112/ЕЗ о заједничком систему пореза на додату вредност, од 28. новембра 2006. и њене сукцесивне измене и допуне (Директива о ПДВ-у), такође регулише поједина питања електронских фактура приступајући им пре свега из пореске перспективе. У том контексту, Директива о ПДВ-у такође не уводи обавезност електронског фактурисања.<sup>10</sup> Међутим, значајно је да се њоме, за разлику од Директиве 2014/55/ЕУ, не захтева да електронска фактура има структурисани формат, већ једино минимални обавезни садржај, који се, дакле, може издати и примити у било ком електронском формату.<sup>11</sup> Дакле, упркос томе што Директива о ПДВ-у, попут Директиве 2014/55/ЕУ, поставља као циљ правилно функционисање унутрашњег тржишта, Директива о ПДВ-у на том путу не тежи интероперабилности, што представља њено ограничење. Да би се значај успостављања поменуте интероперабилности што боље сагледао, битно је имати у виду изразиту разноликост европских решења за електронско фактурисање, која је постојала пре усвајања Директиве 2014/55/ЕУ. У том светлу, ревидирана Препорука бр. 6 под називом „Усклађен изглед фактуре за међународну трговину“, која је донета у оквиру УН, наводи да постоје препреке у националној и међународној трговини које произилазе углавном из

<sup>9</sup> Annex to Recommendation No. 6 “Aligned Invoice Layout Key for International Trade” to accommodate e-invoicing, UN/CEFACT, ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/8/Rev.1, 11 February 2011, Submitted by International Trade Procedures Working Group (ITPWG) – TBG15 for approval, Centre for Trade Facilitation and Electronic Business Sixteenth session, Economic Commission for Europe, Committee on Trade, pp. 4–11, Интернет: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec\\_index.htm](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec_index.htm), 10.9.2022; Tax Administration Report, “Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, OECD, 2019, p. 63, Интернет: [www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019\\_74d162b6-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en), 18.10.2022; “Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud”, OECD, 2017, p. 19, Интернет: [www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf](http://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf), 11.10.2022.

<sup>10</sup> “Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ L 347*, 11.12.2006, pp. 1–118; “Consolidated text: Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02006L0112-20160601>, 18.11.2022.

<sup>11</sup> Члан 217 Директиве о ПДВ-у.

разноврсних регулаторних захтева, наглашавајући да су оне најочигледније у Европи због разноврсног националног законодавства које омета привредна друштва и администрације да консолидују окружење електронске трговине. Ревидирана Препорука бр. 6 даље наводи да је недостатак званичних тумачења за примену постојећих правних аката, и њихову интеракцију у прекограничним ситуацијама, створила климу неизвесности која има негативан утицај на улагања и развој решења за електронско фактурисање.<sup>12</sup> Дата препорука била је састављена пре него што је Директива 2014/55/ЕУ намењена смањењу поменуте разноврсности ступила на снагу. Међутим, накнадно објављен извештај, који је припремљен око годину дана након што је ова Директива почела да се примењује, потврдио је европску разноврсност која се повезује са чињеницом да постоји преко 40 различитих националних законодавстава, преко 100 језика, као и бројни стандарди који су у примени у Европи. Према ауторима тог извештаја, разноврсност и фрагментација тржишне структуре воде ка трошковима преноса по фактури далеко изнад просека у поређењу са просечном ценом на светском нивоу.<sup>13</sup> Будући да је овај извештај донет у кратком року након почетка примене Директиве 2014/55/ЕУ, извештај не пружа релевантне податке о њеним стварним ефектима. Међутим, његов значај огледа се у томе што указује на димензије проблема дивергентности постојећих режима електронског фактурисања, пре свега у Европи, а самим тиме открива и основне разлоге који су подстакли на усвајање Директиве 2014/55/ЕУ.

### 3) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Директива 2014/55/ЕУ представља кључни извор тврдог права ЕУ који је у целини посвећен питању електронског фактурисања. Међутим, као што је раније већ напоменуто датом акту су претходили други значајни акти који су били доношени у оквиру ЕУ. Неки од њих припадају изворима меког а други тврдог права. Такође, након усвајања Директиве 2014/55/ЕУ у оквиру ЕУ донети су акти који су од значаја за прецизирање њених решења. У оквиру ове целине детаљније ће бити представљени једино акти ЕУ који су и даље на снази, а односе се на нека од питања електронског фактурисања, док ће Директива 2014/55/ЕУ као кључни акт ЕУ у овој области бити посебно анализирана у оквиру следеће целине. Најпре, значајна је Директива о ПДВ-у која електронску фактуру сматра алатком која обезбеђује уједначеност

---

<sup>12</sup> Анекс уз Препоруку бр. 6 „Усклађен изглед фактуре за међународну трговину”, став 2, стр. 2.

<sup>13</sup> Bruno Koch, “The e-invoicing journey 2019–2025”, *Billentis Report*, Fourth Edition, 2019, стр. 45, Интернет: [www.billentis.com/The\\_einvoicing\\_journey\\_2019-2025.pdf](http://www.billentis.com/The_einvoicing_journey_2019-2025.pdf), 14.10.2022.

достављених информација у вези са изјавама о питањима кретања робе и пружања услуга, као и благовременост размене информација.<sup>14</sup> Битно је имати у виду да је пре њеног доношења била на снази у ЕУ Директива 2001/115/ЕЗ од 20. децембра 2001. године, којом се мења Директива 77/388/ЕЗ ради поједностављивања, модернизације и хармонизовања услова утврђених у погледу пореза на додату вредност, која је такође регулисала питања електронске фактуре попут њеног минималног обавезног садржаја и електронског потписа. Она, међутим, неће бити предмет детаљније анализе у овом раду, будући да је Директива о ПДВ-у у потпуности обухватила све њене релевантне одредбе.<sup>15</sup> Директива о ПДВ-у нормира значајна питања која су релевантна за електронске фактуре, укључујући принцип једнаког третмана штампаних и електронских фактура, дефиницију електронске фактуре и њен минимални обавезни садржај. Њоме се предвиђа да ће државе чланице једнако третирати штампане и електронске фактуре, без повећавања административног терета. То значи да би контролне надлежности пореских органа, као и права и обавезе пореских обвезника, требало да се примењују подједнако без обзира да ли се порески обвезник одлучио за издавање папирних или електронских фактура.<sup>16</sup> Директива 2014/55/ЕУ уводи одређене промене у том погледу, које ће бити анализирани касније у тексту. Даље, Директива о ПДВ-у садржи дефиницију електронске фактуре, прописујући, као што је раније напоменуто, да се под електронском фактуром подразумева фактура која садржи информације које су потребне сходно Директиви о ПДВ-у, а које су издате и примљене у било ком електронском формату.<sup>17</sup> То значи да супротно Директиви 2014/55/ЕУ, Директива о ПДВ-у препознаје електронске фактуре у ПДФ-у и другим читљивим форматима као важеће електронске фактуре. Потребно је имати у виду да ПДФ фактура није оригинална електронска датотека, јер руковање таквом фактуром захтева ручну интервенцију примаоца: подаци о фактури морају се увести ручним уносом или помоћу ОЦР софтвера. ПДФ фактура исто тако не пружа исте аналитичке предности као „истинске” електронске фактуре примљене у структурираним, тј. машински читљивим форматима.<sup>18</sup> Коначно,

<sup>14</sup> Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit., pp. 18–19.

<sup>15</sup> Жаклина Спалевић, „Правни аспекти примене електронских фактура”, *Пети научни скуп, Успон-право*, Универзитет Сингидунум, 2013, Ваљево, стр. 257.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Члан 217 Директиве о ПДВ-у.

<sup>18</sup> “European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges”, 2019, Интернет: <https://www.gs1uk.org/sites/default/files/2019-07/Pagero%20White%20Paper%20%20European%20e-invoicing.pdf>, 11.9.2022, р. 3. Поред тога, Директивом о ПДВ-у предвиђа се да порески обвезници нису обавезни да користе одређену технологију електронског фактурисања. Директива о ПДВ-у предвиђа да се

Директивом о ПДВ-у утврђује се минимални обавезни садржај фактуре, који се разликује од елемената које касније уводи Директива 2014/55/ЕУ.<sup>19</sup> Када је реч о чувању електронских фактура, Директива о ПДВ-у не садржи потпуна решења. Наиме, у погледу чувања електронских фактура преовлађује начело супсидијарности у праву ЕУ, тачније Директива о ПДВ-у садржи свега неколико обавезујућих решења по том питању. Наиме, чланом 233 Директиве о ПДВ-у предвиђа се да се веродостојност порекла, интегритет садржине и читљивост фактуре, било у папирној или електронској форми, обезбеђују од тренутка издавања до краја периода у којем се фактуре чувају. Дакле, чување електронске фактуре мора да буде спроведено на начин да испуни поменути три услова. У погледу извора меког права ЕУ који су значајни за електронско фактурисање, битно је напоменути да су доношењу Директиве 2014/55/ЕУ претходиле различите иницијативе, које су биле усмерене на подстицање електронског фактурисања у ЕУ. У Саопштењу „Остваривање погодности електронског фактурисања у Европи”,<sup>20</sup> Европска комисија (ЕК) залагала се за то да електронско фактурисање постане преовлађујући режим фактурисања у ЕУ до 2020. године. Поред тога, Европски парламент је две године касније, у својој резолуцији из 2012. године, позвао државе чланице да до 2016. године уведу обавезност електронског фактурисања у јавним набавкама. Након тога, државе чланице ЕУ, у Талинској декларацији из 2017. године, позвале су органе ЕУ да преузму мере у циљу остваривања начела „интероперабилности као стандарда”, између осталог, проширивањем примене електронског фактурисања на више области.<sup>21</sup> Ове иницијативе су подстакле увођење обавезности електронског фактурисања у Европи на националном нивоу, најпре у области јавних набавки а затим и шире. Поједине државе чланице ЕУ учиниле су електронско фактурисање обавезним у погледу свих трансакција између субјеката јавног и приватног сектора, дакле не ограничавајући се искључиво на поступке јавних набавки. Последњих година неке европске државе, попут

---

аутентичност и интегритет електронских фактура може обезбедити на неколико начина, нпр. коришћењем постојећих технологија као што је Електронска размена података (*Electronic Data Interchange* – ЕДИ) и напредни електронски потписи. Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Andjelic, op. cit., стр. 19.

<sup>19</sup> Члан 226 Директиве о ПДВ-у.

<sup>20</sup> “Communication Reaping the benefits of e-invoicing for Europe”, COM(2010) 712, наведена према Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement /\*COM/2013/0449 final - 2013/0213 (COD), Explanatory Memorandum, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0449&from=SK>

<sup>21</sup> “Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, News Article”, European Commission, 6.10.2017, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, 18.10.2022.

Италије, отишле су још даље и увеле обавезност електронског фактурисања у погледу широког круга трансакција, које обухватају и оне између субјеката приватног сектора. Дате режиме електронског фактурисања подржала је ЕУ уверена да ће они значајно допринети умањењу ПДВ јаза, као и уопште успешној наплати пореза и онемогућавања пореске евазије. Тачније, огроман ПДВ јаз који је био забележен у Италији, представљао је један од главних разлога на основу којих је усвојен италијански захтев и добијено одобрење за одступање од чланова 218 и 232 Директиве о ПДВ-у, како би могли да наметну обавезно електронско фактурисање у Б2Б (*business-to-business*) и Б2Ц (*business-to-consumer*) трансакцијама.<sup>22</sup> Најзад, од великог значаја за дефинисање европског стандарда електронског фактурисања је Одлука која је донета 2017. године, од стране ЕК о објављивању европског стандарда за електронско издавање рачуна и списка његових синтакса, у складу са Директивом 2014/55/ЕУ Европског парламента и Савета о којој ће касније бити више речи.<sup>23</sup> Осим горенаведених аката, ЕУ су битни и документи који се односе на електронско фактурисање, а који су донети од стране Европског вишеактерског форума о електронском фактурисању (ЕМСФЕИ).<sup>24</sup> ЕМСФЕИ представља експертску групу ЕК која окупља представнике јавног сектора који се баве питањима електронског фактурисања, као и представнике индустрије и кориснике система електронског фактурисања, у циљу размене мишљења, најбољих упоредних пракси, као и разматрања питања од заједничког интереса за најшире могуће успостављање система електронског фактурисања у Европи.<sup>25</sup> Иако документи ЕМСФЕИ не

<sup>22</sup> ЕУ је прихватила италијански захтев заснован на аргументима да ће електронско фактурисање донети ефикасне резултате у борби против пореских превара и омогућити пореским властима да изврше аутоматску проверу усклађености између пријављеног и плаћеног ПДВ-а. Видети: "Proposal for a Council Implementing Decision authorizing the Italian Republic to introduce a special measure derogating from Articles 218 and 232 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax", Brussels, 5.2.2018 COM(2018) 55 final 2018/0021 (NLE) p. 2. У литератури се наводи да је Португалија била прва европска држава која је проширила електронско фактурисање на све субјекте. Видети: Alessia Melasecche Germini, Luigi Nunzianlegi *Proceedings of the 25th International Scientific Conference of PGV Network – Sciendo*, 2019, p. 57.

<sup>23</sup> "Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017, p. 19–21.

<sup>24</sup> *European Multi-Stakeholder Forum on Electronic Invoicing (EMSFEI)*.

<sup>25</sup> "Connecting Europe, European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing Publishes Key Reference Documents", CFD Digital, Интернет: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2018/08/30/European+Multi-Stakeholder+Forum+on+eInvoicing+Publishes+Key+Reference+Documents>, 11.9.2022.

представљају званични став ЕК, њихов значај је неспоран јер јој пружају препоруке и помажу у раду у вези са спровођењем правних тековина ЕУ, програма и политика, укључујући посебно Директиву 2014/55/ЕУ.<sup>26</sup> Активности ЕМСФЕИ су организоване по подгрупама које су формиране за период од шест месеци, а имају за циљ бављење одређеним темама. За предмет овог рада најважнија је активност подгрупе која је формирана у циљу формулисања смерница за спровођење Директиве 2014/55/ЕУ. Ова подгрупа је 2018. године припремила документ који садржи смернице за јавне управе држава чланица ЕУ, тачније за њихове доносиоце одлука задужене за област електронског фактурисања. Ради се о Контролној листи за преношење и примену Директиве 2014/55/ЕУ.<sup>27</sup> Састављена Контролна листа података пружа важне смернице о садржају и структури прописа који треба да буду усвојени у процесу преношења Директиве 2014/55/ЕУ. Међутим, у том документу ЕМСФЕИ не успева да изричито препоручи надлежним органима држава чланица у ком облику да транспонују дату директиву. Ипак, тумачење смерница садржаних у овој Контролној листи имплицитно указује на потребу да се ова директива унесе у виду посебног закона, праћеног подзаконским актима. Поред тога, у једном од својих докумената ЕМСФЕИ указује на проблем све већег броја држава чланица које су увеле додатне захтеве за електронско фактурисање на основу националних прописа.<sup>28</sup> Главни разлог увођења ових додатних захтева је боља наплата пореских прихода који државе чланице очекују да ће остварити. Ови додатни захтеви нису једнообразни у оквиру ЕУ и редовно превазилазе захтеве постављене Директивом о ПДВ-у и Директивом 2014/55/ЕУ. Они стога воде фрагментацији националних одредби и негативно се одражавају на способност пореских обвезника и њихових пружалаца услуга да израђују, испоручују и пријављују електронским путем електронске фактуре на једноставан и усклађен начин. Док би се привредна друштва која послују само на јединственом домаћем тржишту могла уз помоћ пружалаца услуга прилагодити додатним локалним захтевима, привредна друштва која послују као мултинационална суочиће се са низом сложенијих изазова. Према ЕМСФЕИ-у, проблем уведених додатних

---

<sup>26</sup> "Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities", Интернет: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2650>, 11.9.2022.

<sup>27</sup> "Checklist for the transposition and general implementation of the eInvoicing Directive (2014/55/EU), Guidance for EU public administrations", European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (EMSFEI), Version 1.0 of 12th of April 2018.

<sup>28</sup> Реч је о документу којим се разматра пораст додатних захтева и фрагментацију одредаба које се односе на електронско фактурисање на нивоу држава чланица. "Discussion paper on the growth of additional requirements and the fragmentation of provisions relating to eInvoicing at Member State level", Version 1.0, endorsed by the EMSFEI on 12 April, 2018.



захтева најприметнији је у области издавања електронских фактура и у области које се односе на извештавање и ревизију.<sup>29</sup>

#### **4) САДРЖАЈ**

Директива 2014/55/ЕУ садржи решења која су од кључног значаја за електронско фактурисање у оквиру ЕУ. У наредној анализи биће размотрен начин на који је утврђена област њене примене, као и битне обавезе и концепти који се њоме уводе.

#### **Област примене Директиве**

Директива 2014/55/ЕУ примењује се једино у погледу режима електронског фактурисања који се односи на трансакције у поступцима јавних набавки. Тачније, њена решења је потребно применити у погледу фактура које потпадају под делокруг директива о јавним набавкама, док се не односи на уговоре који спадају у делокруг Директиве 2009/81/ЕЗ у областима одбране и безбедности, где се набавка и извршење уговора проглашавају тајном или морају бити пропраћени посебним мерама безбедности.<sup>30</sup> У складу са Директивом 2014/55/ЕУ, сви субјекти јавног сектора су у обавези да почну да примају и обрађују електронске фактуре уз поштовање европског стандарда електронског фактурисања од 18. априла 2019. године.<sup>31</sup> Директива 2014/55/ЕУ пружа државама чланицама могућност да одложе примену Директиве за регионална уговарачка тела и наручиоце до 30 месеци након објављивања позивања на европски стандард електронског фактурисања и листе синтакси у Службеном гласнику ЕУ. Ова могућност предвиђена је да олакша прихватање електронског фактурисања за одређене наручиоце, као што су локални и регионални наручиоци и јавна предузећа.<sup>32</sup> Многе државе, укључујући Немачку, примениле су дато одступање од општег рока за транспозицију Директиве 2014/55/ЕУ.

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 7.

<sup>30</sup> "Summary of the Act, Electronic Invoicing in Public Procurement", Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602\\_3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602_3), 10.9.2022; Marina Matić Bošković, Jelena Kostić, "The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption in Public Procurement", *Bratislava Law Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 146–147.

<sup>31</sup> "European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges", op. cit.

<sup>32</sup> Уводна изјава бр. 38 Директиве 2014/55/ЕУ.

## Обавеза примања и обраде електронске фактуре издате у складу са европским стандардом електронског фактурисања

Кључна новина коју Директива 2014/55/ЕУ уводи огледа се обавезивању јавног сектора да развије неопходну оперативну, законску и техничку инфраструктуру која омогућава процес пријема и обраде структурираних електронских фактура које су издате од стране привредних друштва или других субјеката.<sup>33</sup> Другим речима, Директива 2014/55/ЕУ нормира у члану 7 обавезу наручилаца и јавних наручилаца да приме и обраде електронске фактуре које су издате у складу са европским стандардом електронског фактурисања.<sup>34</sup> Дакле, њоме се не намеће обавеза издавања електронских фактура ниједној категорији субјеката, те субјекти јавног сектора и даље могу да прихватају фактуре у штампаном облику. Директива 2014/55/ЕУ, међутим, не спречава државе чланице да прошире опсег приликом транспоновања ове директиве у њихово национално законодавство.<sup>35</sup> У складу с тим, већина држава чланица је електронско фактурисање у Б2Г (*business-to-government*) трансакцијама учинила обавезним, те је такав режим постао стандард добре праксе у Европи. Како би обавеза пријема електронске фактуре издате у складу са Директивом 2014/55/ЕУ била што прецизније постављена, потребно је сагледати у којим ситуацијама наручиоци или јавни наручиоци имају могућност да одбију електронске фактуре. У том контексту, прецизира се у Директиви 2014/55/ЕУ да јавни наручиоци и наручиоци не би требало да одбију електронску фактуру само због тога што она не испуњава одређене захтеве који су прописани националним секторским прописима или одређеним додатним техничким захтевима уколико електронска фактура испуњава услове предвиђене Директивом 2014/55/ЕУ. Штавише, у Директиви 2014/55/ЕУ оправдано се наводи да ова обавеза не би требало да утиче на могућност одбијања електронске фактуре у случају

---

<sup>33</sup> Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit. Dawn Illing, “e-Invoicing the VAT Directive”, Global Sign blog, 2019, Интернет: <https://www.global-sign.com/en-in/blog/e-invoicing-and-the-eu-vat-directive/>, 9.9.2022.

<sup>34</sup> Приликом дефинисања појмова јавних наручилаца, наручилаца, и тела за централизоване набавке, Директива 2014/55/ЕУ упућује на одредбе Директиве 2014/24/ЕУ о јавним набавкама којом се дати појмови дефинишу.

<sup>35</sup> У том контексту значајне су следећи делови преамбуле ове Директиве који предивђају да Директива 2014/55/ЕУ „не би смела да доводи у питање право издаваоца фактуре да бира између достављања фактуре у складу са европским стандардом о електронском фактурисању, у складу са националним или другим техничким стандардима, или у папирном облику”, као и да „не би требало да спречава државе чланице да налажу да се само електронске фактуре подносе у оквиру јавних набавки”.

постојања оправданог основа за одбијање, укључујући ништавост појединих одредаба или уговора у целини. Другим речима, пре плаћања рачуна јавни наручиоци и наручиоци би у сваком случају требало да имају слободу да провере да ли садржај електронске фактуре тачно одражава основну пословну трансакцију (на пример, да ли је износ фактуре тачан) и да ли је фактура је упућена одговарајућем примаоцу.<sup>36</sup> Ова формулација из преамбуле Директиве 2014/55/ЕУ тумачи се као да има превасходно за циљ да се унапреди прекогранична интероперабилност и олакша прекогранична трговина, те да је уведена пре свега због страних лица за која се претпоставља да не познају специфичности националног законодавства других држава.

### **Дефиниција електронске фактуре**

Као што је раније напоменуто, дефиниција електронске фактуре из Директиве 2014/55/ЕУ, за разлику од Директиве о ПДВ-у, не обухвата „било који електронски формат” који укључује ПДФ, већ инсистира на структурираном електронском формату. Тачније, наводи се да „електронска фактура” означава фактуру која је издата, пренета и примљена у структурираном електронском формату, који омогућава њену аутоматску и електронску обраду.<sup>37</sup> Када је реч о садржају електронске фактуре, Директива 2014/55/ЕУ иде корак даље навођењем основних елемената електронске фактуре, на начин који одступа од основних елемената који су дефинисани Директивом о ПДВ-у.<sup>38</sup> Даље, Директива 2014/55/ЕУ у оквиру преамбуле јасно наводи да електронска фактура, у смислу ове директиве, не би требало да укључује електронски потпис као један од својих обавезних елемената. Међутим, њоме се оставља отворена могућност да пошиљалац електронске фактуре гарантује аутентичност порекла и интегритет садржаја фактуре посредством неколико различитих метода, укључујући и путем електронског потписа, како би се обезбедила усклађеност са Директивом о ПДВ-у. Директива 2014/55/ЕУ успешно се наслања на одредбе утврђене у Директиви о ПДВ-у о аутентичности порекла и интегритету садржине које

<sup>36</sup> Уводна изјава бр. 34 Директиве 2014/55/ЕУ.

<sup>37</sup> Члан 1 Директиве 2014/55/ЕУ.

<sup>38</sup> У складу са чланом 6 Директиве 2014/55/ЕУ, неки од основних елемената електронске фактуре су идентификатори процеса и фактуре; обрачунски период; информације о продавцу; информације о купцу; информације о примаоцу уплате; информације о пореском заступнику продавца; референца на уговор; подаци о испоруци; инструкције за плаћање; информације о додатку или задужењу; информације о ставци на фактури; износ фактуре; и обрачун ПДВ-а. Видети: Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit., p. 70.

су уведене Директивом о ПДВ-у, а које пружају потребну сигурност у вези са електронским фактурисањем. Она такође прецизира могуће издаваоце електронских фактура, не ограничавајући се на обвезнике ПДВ-а, који морају бити у могућности да гарантују аутентичност и интегритет електронске фактуре.<sup>39</sup> Ово представља илустративан пример спајања и „заједничког подухвата” две директиве, који се показао успешним у пракси. Ипак, приликом транспозиције ове две директиве долази повремено до проблема јер се Директива о ПДВ-у и Директива 2014/55/ЕУ не преклапају када су у питању основни елементи, садржај и формат електронских фактура. Различите државе чланице решавају ту некомпатибилност на различите прихватљиве начине руководећи се одредбом Директиве 2014/55/ЕУ у којој се наводи да њена решења не доводе у питање одредбе Директиве о ПДВ-у.

### Најава европског стандарда електронског фактурисања

Директива 2014/55/ЕУ најављује али не успоставља европски стандард електронског фактурисања. Уместо тога, наводи се да ће се европски стандард развити и тестирати од стране европске организације за стандардизацију у року од три године од њеног ступања на снагу и да ће након тога сви државни органи власти широм ЕУ бити дужни да примају и обрађују електронске фактуре у складу са развијеним стандардом. У међувремену је европски стандард усвојен и постао је применљив.<sup>40</sup> Европски стандард електронског фактурисања осмишљен је да омогући успостављање система за електронско фактурисање који је прилагођен кориснику, односно који је једноставан за разумевање и лако се користи.<sup>41</sup> Приликом спровођења стандардизације требало би узети у обзир специфичне потребе малих и средњих предузећа, као и наручилаца, који имају ограничено особље и финансијска средства.<sup>42</sup> Од држава чланица такође се тражи да узму у обзир потребе малих и средњих предузећа и наручилаца, и да свим јавним наручиоцима, наручиоцима и испоручиоцима пруже потребну подршку како би европски стандард електронског фактурисања могао да се користи. Таква

---

<sup>39</sup> Dawn Illing, “e-Invoicing the VAT Directive”, Global Sign blog, op. cit.

<sup>40</sup> “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017, p. 19–21.

<sup>41</sup> Више о супротном ставу да су потребне даље измене на нивоу ЕУ како би олакшала употреба стандарда и уопште електронског фактурисања видети у: Matej Kačaljak, “Paying Taxes in the Digital Age”, *Bratislava Law Review*, 2020, vol. 4, no. 2, p. 28.

<sup>42</sup> Уводна изјава бр. 22 и члан 3 Директиве 2014/55/ЕУ.

подршка требало би да се огледа у организовању обука, посебно за мала и средња предузећа.<sup>43</sup>

### **Дефиниције које олакшавају разумевање и примену електронског фактурисања**

Право ЕУ, а по правилу и национална законодавства не користе нити дефинишу појам „структуре” електронске фактуре. У том погледу исти приступ се следи и у Директиви 2014/55/ЕУ, будући да она не садржи тај појам већ од елемената битних за структуру електронске фактуре садржи појмове европског стандарда, као и делова овог стандарда (семантичког модела података и синтаксе). Наведени појмови могли би се условно описати као структура електронске фактуре, због тога што упућују како на садржинске елементе која она треба да садржи тако и на формат у којем се електронска фактура издаје и прима.<sup>44</sup> Најпре, Директива 2014/55/ЕУ приликом дефинисања „европског стандарда” електронског фактурисања упућује на други акт ЕУ који дефинише европски стандард издат од Европског комитета за стандардизацију на начин да обухвата два дела: први део се састоји од семантичког модела података основних елемената електронске фактуре и попис синтакси, док се други део састоји од листе синтакси у складу са ЕН 16931-1.<sup>45</sup> Ова дефиниција значајна је пошто указује на сложеност структуре и делова европског стандарда. Друго, Директива 2014/55/ЕУ под „семантичким моделом података” електронске фактуре подразумева структурисан и логички међусобно повезан скуп појмова и њихових значења којима се прецизирају основни елементи електронске фактуре, односно елементи које она мора да садржи.<sup>46</sup> Дефиниција семантичког модела података електронске фактуре, као дела европског стандарда, значајна је јер указује на блиску везу и условљеност која постоји између европског стандарда и основних елемената електронске фактуре који су такође дефинисани овом Директивом. Треће, Директива 2014/55/ЕУ под „синтаксом”, која би се грубо могла превести као формат, подразумева машински читљив језик који се

<sup>43</sup> Уводна изјава бр. 41 Директиве 2014/55/ЕУ.

<sup>44</sup> Директива 2014/55/ЕУ такође садржи дефиницију „синтаксичких правила”. Под „синтаксичким правилима” подразумева смернице о томе како би семантички модел података електронске фактуре могао бити заступљен у различитим синтаксама. Види: члан 2 Директиве 2014/55/ЕУ.

<sup>45</sup> “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 266*, 17.10.2017, p. 19–21.

<sup>46</sup> Члан 2 Директиве 2014/55/ЕУ.

користи за приказивање елемената података садржаних у електронској фактури. Тачније, реч је о техничком запису који је употребљен за приказ ових елемената.<sup>47</sup> Неопходност преношења горенаведених дефиниција у национална законодавства може се објаснити на више начина. Најпре, тиме би се извршило потпуно транспоновање дате одредбе Директиве 2014/55/ЕУ. Други, још значајнији разлог за увођење дефиниција „европског стандарда“, „синтакси“, и „семантичког модела података“ у национална законодавства огледа у томе што у тренутку транспоновања Директиве 2014/55/ЕУ, у стручној и широј јавности још увек не постоји довољно развијена свест о структури коју електронска фактура мора да задовољава да би испунила стандарде интероперабилности, као и допринела уштеди у времену, простору, па дугорочно и финансијским уштедама. Иако Директива 2014/55/ЕУ изричито не спомиње концепт националног стандарда електронског фактурисања, она посредно допушта постојање и паралелну примену других националних стандарда, све док то не угрожава и не доводи у питање прописану обавезу јавних наручилаца и наручилаца да паралелно примају и оне електронске фактуре које су издате у складу са европским стандардом. У складу са могућношћу прописивања националног стандарда, у упоредној европској пракси често се наилази на решење постојања националних стандарда, који су у употреби практично паралелно са европским стандардом електронског фактурисања. Чини се да је нарочито у почетним фазама примене електронског фактурисања, у смислу Директиве 2014/55/ЕУ, потпуно оправдано паралелно постојање националног и европског стандарда, будући да увођење електронског фактурисања представља велику новину и изазов за државе чланице. Пракса показује да се државама у прво време прихватање основних елемената електронске фактуре из Директиве 2014/55/ЕУ чинило посебно компликованим, будући да се ти елементи често не поклапају са елементима које прописују национални прописи. Ипак након протекла одређеног времена, приметно је све јаче ослањање држава чланица на европски стандард електронског фактурисања. На крају, битно је имати у виду да иако се Директивом 2014/55/ЕУ настоји олакшати семантичка (у погледу садржаја), и синтактичка (у погледу формата) прекогранична интероперабилност између испоручилаца и јавног сектора у оквиру ЕУ, њоме се не нормирају модели или методе испоруке који би јавне управе требало да подржавају приликом пријема електронских фактура.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870...”, op. cit., art. 1.

<sup>48</sup> “The adoption of e-invoicing in public procurement, Guidance for EU public administrations,” Activity Group of the European Multi-Stakeholder Forum on e-invoicing (EMSFEI), 21 March 2016, pp. 26–27, Интернет: [www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations](http://www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations), 11.9.2022.

## **5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Директива Европског парламента и Савета 2014/55/EУ, од 16. априла 2014. године, о електронском фактурисању у јавној набавци ступила је на снагу 26. маја 2014. године. Консолидована верзија Директиве Савета 2006/112/EЗ о заједничком систему пореза на додату вредност, од 28. новембра 2006, и њене сукцесивне измене и допуне ступила је на снагу 11. јуна 2022. године.

## **6) ИЗВОРИ**

Annex to Recommendation No. 6 “Aligned Invoice Layout Key for International Trade” to accommodate e-invoicing, UN/CEFACT, ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/8/Rev.1, 11 February 2011, Submitted by International Trade Procedures Working Group (ITPWG) – TBG15 for approval, Centre for Trade Facilitation and Electronic Business Sixteenth session, Economic Commission for Europe, Committee on Trade, Интернет: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec\\_index.htm](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec_index.htm), 10.9.2022.

“Checklist for the transposition and general implementation of the eInvoicing Directive (2014/55/EU), Guidance for EU public administrations”, European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (EMSFEI), Version 1.0 of 12th of April 2018.

“Communication Reaping the benefits of e-invoicing for Europe”, COM(2010) 712, наведена према: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement /\*COM/2013/0449 final – 2013/0213 (COD), Explanatory Memorandum, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0449&from=SK>

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017.

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017.

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, OJ L 266, 17.10.2017.

- “Connecting Europe, European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing Publishes Key Reference Documents”, CFD Digital, Интернет: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2018/08/30/European+Multi-Stakeholder+Forum+on+eInvoicing+Publishes+Key+Reference+Documents>, 11.9.2022.
- “Consolidated text: Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02006L0112-20160601>, 18.11.2022.
- “Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ L* 347, 11.12.2006.
- Ђорић, Весна, Кнежевић Бојовић Ана, “Legal Science and Regulatory Reform in Serbia: One Step Forward, Two Steps Back”, in: *Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems II*, University of Latvia, 2019.
- “Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement”, *OJ L* 133, 6.5.2014.
- “Discussion paper on the growth of additional requirements and the fragmentation of provisions relating to eInvoicing at Member State level”, Version 1.0, endorsed by the EMSFEI on 12 April, 2018.
- “European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges”, 2019, Интернет: <https://www.gs1uk.org/sites/default/files/2019-07/Pagero%20White%20Paper%20%20European%20eInvoicing.pdf>, 11.9.2022.
- Germini, Alessia Melasecche, Nunzianlegi, Luigi, *Proceedings of the 25th International Scientific Conference of PGV Network – Sciendo*, 2019.
- Gómez-Pérez, José Manuel, Méndez, Víctor, “Towards Supporting Interoperability in e-Invoicing Based on Semantic Web Technologies”, in: Ejub Kajan, et al. (eds), *Handbook of Research on E-Business Standards and Protocols: Documents, Data and Advanced Web Technologies*, IGI Global, 2012.
- Illing, Dawn, “e-Invoicing the VAT Directive”, Global Sign blog, 2019, Интернет: <https://www.globalsign.com/en-in/blog/e-invoicing-and-the-eu-vat-directive/>, 9.9.2022.
- Каџалјак, Матеј, “Paying Taxes in the Digital Age”, *Bratislava Law Review*, 2020, vol. 4, no. 2.
- Koch, Bruno, “The e-invoicing journey 2019-2025”, *Billentis Report*, Fourth Edition, 2019, стр. 45, Интернет: [www.billentis.com/The\\_einvoicing\\_journey\\_2019-2025.pdf](http://www.billentis.com/The_einvoicing_journey_2019-2025.pdf), 14.10.2022.
- Matić Bošković, Marina, Kostić, Jelena, “The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption in Public Procurement”, *Bratislava Law Review*, 2021, vol. 5, no. 1.



- “Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, News Article”, European Commission, 6.10.2017, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, 18.10.2022.
- „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) 2022–2025“.
- „Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 Влада Републике Србије”, Београд, 21. март 2016. године.
- „Предлог Закона о електронском фактурисању”, Интернет: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi\\_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK), 10.10.2022.
- “Proposal for a Council Implementing Decision authorizing the Italian Republic to introduce a special measure derogating from Articles 218 and 232 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax”, Brussels, 5.2.2018 COM(2018) 55 final 2018/0021 (NLE).
- “Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities”, Интернет: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail&groupDetail&groupID=2650>, 11.9.2022.
- Спалевић, Жаклина, „Правни аспекти примене електронских фактура”, *Пету научни скуп, Успон-право*, Универзитет Сингидунум, Ваљево, 2013.
- Спалевић, Жаклина, Вићентијевић, Косана, „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура”; *Безбедност*, 2018, бр. 2.
- Спалевић, Жаклина, Вићентијевић, Косана, Јеротијевић, Зоран „Примена електронског документа у пословној пракси”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67.
- “Summary of the Act, Electronic Invoicing in Public Procurement”, Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602\\_3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602_3), 10.9.2022.
- “Шта доноси нови Закон о електронском фактурисању”, 29.10.2021, *Параграф*, Интернет: [www.paragraf.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html](http://www.paragraf.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html), 8.10.2022.
- Tax Administration Report, “Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, OECD, 2019, Интернет: [www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019\\_74d162b6-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en), 18.10.2022.

“Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud”, OECD, 2017, p. 19, Интернет: [www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf](http://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf), 11.10.2022.

“The adoption of e-invoicing in public procurement, Guidance for EU public administrations”, Activity Group of the European Multi-Stakeholder Forum on e-invoicing (EMSFEI), 21 March 2016, Интернет: [www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations](http://www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations), 11.9.2022.

Zafeiropoulos, Panagiotis, Smokovitis, Vassilis, Anđelić, Novak, “E-Invoicing Guide in Questions and Answers An Essential Introduction to Electronic Invoicing and its Aspects”, *Project E-business Development*, p. 11, Интернет: [https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing\\_ENG.PDF](https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing_ENG.PDF), 5.11.2022.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НППА), у делу у којем се бави усаглашеношћу домаћих прописа са кључним прописима ЕУ из Преговарачког поглавља 5 (јавне набавке), не спомиње Директиву 2014/55/ЕУ, већ друге правне тековине из Преговарачког поглавља 5.<sup>49</sup> Њено изостављање из НППА-а може да се објасни текстом Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 (Преговарачка позиција).<sup>50</sup> Наиме, њом се истиче да „Република Србија прихвата тековине ЕУ у Поглављу 5”, и да ће бити „у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године”, док ће преостале правне тековине ЕУ, које су настале тек након подношења ове преговарачке позиције, да спроведе „у складу са резултатима преговора у овом поглављу”. На основу тога што је Директива 2014/55/ЕУ донета 16. априла 2014. године, а ступила на снагу тек 20 дана након њеног објављивања у Службеном листу ЕУ, закључује се да Директива не спада у правне тековине ЕУ које је Република Србија прихватила у Преговарачкој позицији. Наиме, Република Србија је прихватила једно правне тековине ЕУ „онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године”. У погледу накнадних правних тековина ЕУ наглашава се да ће се оне спроводити у складу са даљим резултатима преговора о овом поглављу, те да ће као такве бити и преузете.

---

<sup>49</sup> „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) 2022–2025”, стр. 94–98.

<sup>50</sup> „Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 Влада Републике Србије”, Београд, 21. март 2016. године.

Дакле, иако Директива 2014/55/ЕУ није експлицитно наведена у НПАА и Преговарачкој позицији, обавеза њеног уношења у домаће законодавство је несумњива. О томе говоре на првом месту неки од националних докумената јавних политика, попут Програма развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године, у којима се указује на потребу преношења Директиве у национално законодавство.<sup>51</sup> Штавише, томе у прилог говори и Заједничка позиција ЕУ за Поглавље 5 у којој ЕУ „подсећа да може бити нових правних тековина између 13. маја 2014. године и закључивања преговора”, као и да ће се „Конференција вратити на ово поглавље у неком тренутку”.<sup>52</sup> Најзад, одредбе Директиве 2014/55/ЕУ додатно су добиле на актуелности и значају имајући у виду да је у циљу усаглашавања са правним тековинама у Србији донет Закон о електронском фактурисању, који је ступио на снагу у мају 2021. године, а који је до сада био једном мењан.<sup>53</sup> На основу поменутог Закона донето је седам подзаконских аката у току 2021. и 2022. године.

---

<sup>51</sup> Поред поменутог програма, електронско фактурисање спомиње се и у следећим националним документима јавних политика: „Предлог Националног програма за сузбијање сиве економије 2022–2025”; „Програм економских реформи за период од 2021–2023. године”; „Програм трансформације Пореске управе за период 2021–2025. године” и „Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025”. О проблемима транспоновања европског законодавства у унутрашњи правни поредак видети: Весна Ћорић, Ана Кнежевић Бојовић, “Legal Science and Regulatory Reform in Serbia: One Step Forward, Two Steps Back”, in: *Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems II*, University of Latvia, 2019.

<sup>52</sup> Заједничка позиција ЕУ за Поглавље 5, стр. 4 и 5.

<sup>53</sup> „Шта доноси нови Закон о електронском фактурисању”, 29.10.2021, *Параграф*, Интернет: [www.paragraf.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html](http://www.paragraf.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html), 8.10.2022.

## **ELECTRONIC INVOICING IN THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The European Parliament and Council Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement procedures represents a significant advancement in electronic invoicing. Prior to its adoption, there were acts of the European countries that partially regulated the issues of electronic invoicing. However, those acts were not aimed at improving the operability of the standard since they did not include the obligation to receive an electronic invoice issued in a structured electronic format, which enables its automatic and electronic processing. The Directive imposes an obligation on public-sector entities to receive electronic invoices in certain situations but not to issue them, and public-sector entities can still accept invoices issued in printed form. The member states are free to expand the scope of application of the Directive when transposing it. The paper first presents the purpose of adopting Directive 2014/55/EU and then other EU measures that are important for electronic invoicing. After presenting their basic characteristics, the content of the Directive is presented, which is the key source of EU law in the field of electronic invoicing. In order to see the scope of the Directive as fully as possible, the work also takes into account the documents adopted by other international organisations. The analysis is primarily based on the analysis of the legal acquis of the EU as well as the national acts of the member states that transposed the Directive into the internal legal order.

*Keywords:* EU, electronic invoicing, public procurement, value-added tax, harmonisation of rights.



УДК: 330.322(4-672EU:510)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 93–105

Изворни научни рад

Рад примљен 2. 10. 2022. године

Рад одобрен 1. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.6](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.6)

## **СВЕОБУХВАТНИ СПОРАЗУМ О ИНВЕСТИЦИЈАМА ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И КИНЕ**

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Од ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године, Европска унија (ЕУ) покренула је интензивне преговоре за постизање праведнијих решења о слободној трговини са Кином. Будући да је Кина не само најважнији трговински партнер ЕУ већ и њен системски ривал, чија улагања у критична средства, технологије и инфраструктуру носе одређене сигурносне ризике, ЕУ је 30. децембра 2020. године закључила преговоре о Свеобухватном споразуму о инвестицијама (*Comprehensive Agreement on Investment*) са Кином. Споразум би требало да оконча важност постојећих билатералних трговинских споразума и да омогући већу правну сигурност, а сами тиме и здравије економско окружење унутар саме ЕУ. Споразум предвиђа слободан и равноправан приступ европских инвеститора кинеском тржишту, уз пружање адекватних законских гаранција о националном третману и укидању квантитативних и капиталних ограничења. Изједначавање услова пословања и успостављање нових правила за улагања државних кинеских компанија у ЕУ, уз поштовање међународних радних, технолошких и еколошких стандарда, као и веће транспарентности државних субвенција, могло би довести до побољшања

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: [dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs).

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

међусобних трговинских односа. Полазећи од наведене претпоставке, аутор студије сматра да је могуће пронаћи одговарајућа решења која би смањила ризике изазване политичким споровима, а који су довели до обуставе процеса ратификације Свеобухватног споразума о инвестицијама науштрб легитимних интереса за постизањем узајамно одрживог економског развоја.

*Кључне речи:* ЕУ, Кина, Свеобухватни споразум о инвестицијама, узајамни одрживи развој, ризици.

## 1) УВОД

Билатерални односи између ЕУ и Кине одвијају се у последњој деценији на политичком и економском нивоу. Динамика развоја односа на економском нивоу била је, међутим, нешто већи приоритет у односу на развој политичких односа. Ово стога, јер су економски односи одражавали специфичне материјалне интересе обе стране као и остварену економску међузависност која је, према преовлађујућем неолибералном концепту међународних односа, требало да доведе до стабилности међународног поретка и до изградње друштава благостања.<sup>2</sup> Тим пре, ако се пође од чињенице да се кинеска економија данас може мерити са економијом ЕУ и да је кинески привредни раст најбржи на свету, што Кини омогућава да постане највећа светска економска сила у следећој деценији. Отуд је разумљиво да би повећање пословних односа ЕУ са Кином помогло јачању привредног раста самих држава чланица ЕУ, што није занемарљиво ако знамо да Кина има велики број могућности за привредне инвестиције на тржишту од преко 1,4 милијарди становника. То сасвим сигурно, пружа и велике предности. О овим изузетним предностима говори се и у статистичким подацима, према којима је Кина на крају 2020. године претекла САД и Велику Британију, поставши главни трговински партнер ЕУ.<sup>3</sup> С друге стране, ЕУ није променила свој статус највећег трговинског партнера Кине, углавном у извозу робе, а у мањој мери и у извозу услуга. У оквиру укупних трговинских токова, Кина има суфицит у робној размјени са ЕУ, док ЕУ има суфицит у трговини услугама и страним инвестицијама са Кином. У последњој деценији ове инвестиције ЕУ у Кини

<sup>2</sup> Vinsensio Dugis, "Neoliberalisme", in: Dugis, Vinsensio (ed.), *Teori Hubungan Internasional (Perspektif-perspektif Klasik)*, Surabaya, Airlangga University Press, 2018; Mizanul Amal, "EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): Looking through the European Union's perspective", February, 2021, Интернет: [https://www.researchgate.net/publication/349570071\\_EU-China\\_Comprehensive\\_Agreement\\_on\\_Investment\\_CAI\\_Looking\\_through\\_the\\_European\\_Union%27s\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/349570071_EU-China_Comprehensive_Agreement_on_Investment_CAI_Looking_through_the_European_Union%27s_perspective)

<sup>3</sup> "China edges past US as Europe's top trade partner", Euractiv, 3 December 2020, Интернет: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/china-edges-past-us-as-europes-top-trade-partner/> Accessed 29.8.2022.

износиле су око 148 милијарди евра, док су кинеске стране инвестиције у ЕУ износиле око 117 милијарди евра.<sup>4</sup> Међутим, овај аспект билатералних економских односа остаје релативно неразвијен. Отприлике половина директних страних инвестиција ЕУ у Кини иде у производни сектор, док су улагања у финансијски и услужни сектор остала незадовољавајућа за привреду ЕУ. С друге стране, кинеске стране инвестиције су распрострањене у земљама чланицама ЕУ и у великој мери су у складу са величином њихових економија. Све наведене неједнакости у међусобном инвестиционом пословању, уз ограничења приступа кинеском тржишту и недовољно регулисану заштиту страних инвеститора, утицале су на динамику трговинске и инвестиционе сарадње, због чега је ЕУ у последњем периоду постала веома скептична у погледу равномерног развоја међусобних економских односа третирајући Кину за „конкурента са ограниченим областима потенцијалног ангажовања”.<sup>5</sup> Но, то суштински не опредељује ранији правац кретања и развоја међусобних односа. Коначно, различити приступи у формулисању развоја међусобних односа Кине и ЕУ не би требало да значе да обе стране немају способност да превазиђу постојеће политичке и економске разлике које евидентно постоје. Аутор ове студије сматра да би стране могле да остваре позитивне резултате у развоју међусобних односа кроз конструктиван дијалог и постепену синхронизацију заједничких интереса на регионалном и глобалном нивоу. На крају крајева, анализа основног текста Свеобухватног споразума о инвестицијама између ЕУ и Кине, који је Комисија објавила 30. децембра 2020. године, говори у прилог таквим размишљањима.<sup>6</sup>

## 2) САДРЖАЈ И СВРХА

Према садржају, Споразум има свеобухватан карактер и по много чему превазилази до сада закључене уговоре о страним улагањима у свету. Иако коначни текст Споразума није ратификован, чињеница је да он регулише различите области инвестиционог пословања које су раније биле регулисане

---

<sup>4</sup> “EU–China Comprehensive Agreement on Investment, Key Facts and Figures”, European Commission, 2021, Интернет: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc\\_159481.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159481.pdf). 13.9.2022.

<sup>5</sup> Alexandra Brzozovsky, “EU leaders wary of dependencies created with China, but far from united”, Euroactiv, 21 October 2022, Интернет: <https://www.euractiv.com/section/eu-china/news/eu-leaders-wary-of-dependencies-created-with-china-but-far-from-united/>, 28.10.2022.

<sup>6</sup> “EU–China Comprehensive Agreement on Investment”, European Commission, 30 December 2020, Интернет: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc\\_159242.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159242.pdf). 1.12.2021



бројним билатералним инвестиционим уговорима (ВИТ). Споразум не би требало да замени или укине ове претходно закључене билатералне уговоре. Наиме, Свеобухватни споразум о инвестицијама у завршним одредбама шестог дела предвиђа да ће остати саставни део укупних билатералних односа регулисаних Споразумом о трговинско-економској сарадњи или будућим Оквирним споразумом. Стога би се могло претпоставити да замена ранијих билатералних аранжмана са Споразумом не би допринела већој правној сигурности, а тиме и здравијем економском окружењу неопходном за испуњавање циљева Заједничке трговинске политике ЕУ. У том смислу, Свеобухватни споразум о инвестицијама има веома амбициозан циљ, јер би требало да омогући отварање кинеског тржишта мимо обавеза установљених од Светске трговинске организације.<sup>7</sup> Ово, наравно, не искључује права и обавезе Кине и ЕУ према Споразуму СТО (Маракешком споразуму о оснивању Светске трговинске организације из 1994. године), и другим мултилатералним, регионалним и билатералним споразумима и аранжманима чији су потписници. Према преамбули Споразума произилази да су стране посвећене испуњавању међународноправних обавеза садржаних у Повељи УН, Универзалној декларацији о људским правима и другим актима општег међународног права. На основу тога, стране се залажу за јачање економске, трговинске и инвестиционе сарадње, што подразумева висок ниво заштите животне средине и права радника, укључујући борбу против климатских промена и принудног рада. С тим у вези, спровођење предвиђених договорених обавеза може продубити економске односе ЕУ и Кине засноване на отворености, реципроцитету и обостраној користи, обезбеђујући недискриминацију, једнаке услове, транспарентност и предвидљиво окружење за инвестирање засновано на друштвеној одговорности предузећа или одговорном пословног понашања. Препознајући право странака да усвоје и спроводе мере за постизање легитимних циљева јавне политике, Споразум им намеће обавезу да успоставе јасна и обострано корисна правила која смањују или уклањају препреке за заједничко улагање. У Делу I, Свеобухватни споразум о инвестицијама стандардизује сврху и поставља дефиниције термина који се користе у његовом тексту. Сврха Споразума објашњава се кроз реafirмацију обавеза према СТО и кроз посвећеност стварању боље климе за олакшавање и развој међусобне трговине и улагања. С тим у вези, успостављени су неопходни аранжмани за либерализацију инвестиција. У циљу постизања легитимних циљева политике, Споразум потврђује право странака да на својим територијама регулишу јавно здравство, социјалне услуге, јавно образовање, безбедност и политику заштите животне средине, укључујући

<sup>7</sup> Peter H. Eger, "Putting the China–EU comprehensive agreement on investment in context", *China Economic Journal*, 2021, vol. 14, no. 2, pp. 187, etc.

борбу против климатских промена, јавни морал, социјалну сигурност и заштиту потрошача, заштиту приватности података или промоцију и заштиту културне разноликости. У Делу II, Свеобухватни споразум регулише либерализацију инвестиција. Ово се посебно односи на захтеве, мере или радње које су везане за оснивање или рад компанија уговорних страна на њиховој територији (Захтеви за рад и прописи који се односе на више руководство и одборе директора). Изузеци су у принципу направљени за владине активности и посебно за аудио-визуелне услуге, услуге ваздушног саобраћаја и помоћне ваздушне услуге. Правила о либерализацији не примењују се ни на једну меру уговорне стране у вези са државном набавком добара или услуга купљених за државне, а не за комерцијалне сврхе. С обзиром на постојеће секторске поделе, Споразум гарантује слободан приступ тржиштима на начин да ниједна страна неће усвојити нити задржати ограничења која се односе на број предузећа која могу обављати одређене привредне делатности, број запослених у тим предузећима, укупну вредност њихових трансакција или имовине и захтев да се формира одређена врста правног лица или да се врше заједничка улагања. Ово је веома важно јер је питање једнаког (недискриминаторног) третмана европских инвестиционих компанија на кинеском тржишту једно од кључних питања у међусобним преговорима. Са постигнутим решењем европске компаније би могле да инвестирају у различите кинеске економске секторе (на пример, у аутомобилску, хемијску, машинску, пољопривредну и прехранбену индустрију, енергетику, финансијску, здравствену и еколошку, ваздушни и поморски транспорт, телекомуникације, сектор истраживања и развоја итд.). То би могло довести до значајног преливања капитала који може ефективно утицати на развој осталих грана привреде обе стране. Свеобухватни споразум, без обзира на кинеску унутрашњу политику, гарантује „минималне стандарде“ националног третмана (члан 4) и третман најповлашћенијих нација (члан 5), док истовремено успоставља тзв. „негативне листе“ за сву производњу и услужне делатности, што је у складу са решењима садржаним у најновијем кинеском Закону о страним улагањима, који је на снази од 2020. године. Следствено наведеном, предвиђена уговорна решења елиминишу не само квантитативна, већ и капитална ограничења, што отвара могућност за заједничка улагања у стратешки важне индустријске секторе. Овакав приступ изједначава услове и успоставља нова правила за улагања државних кинеских компанија у ЕУ. Свеобухватни споразум о инвестицијама установљава и обавезе у погледу транспарентности давања државних субвенција кинеским компанијама присутним на европском тржишту, које подразумевају испуњење услова наведених у Споразуму СТО о субвенцијама и компензационим мерама (ASCM), без обзира на то да ли се субвенције додељују предузећима која послују искључиво у услужним секторима. Поред тога, установљена је и одговорност ових компанија у погледу забране

принудног трансфера технологије и усклађености са одредбама Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине (TRIPS), садржаним у Анексу 1Ц Споразума СТО који обавезује све СТО чланице. У Делу III Свеобухватног споразума о инвестицијама регулишу се питања оснивања и пословању предузећа према домаћем законодавном оквиру уговорних страна. С тим у вези, развијени су услови који се односе на процедуре лиценцирања и квалификација за лица која обављају пословну делатност. Овај Део искључује секторе у којима није прихваћен слободан приступ тржишту и који нису у складу са клаузулом о националном третману, нити резервама за постојеће и будуће мере (из Анекса I и II), као и одредбама о посебним категоријама лица (пословним посетиоцима и лицима унутар предузећа). Овај Део Споразума садржи и општу обавезу транспарентности која подразумева обезбеђење да сви закони, прописи, административне смернице, процедуре, судске и административне одлуке опште примене у вези са било којим питањем које покрива Споразум буду одмах објављени или на други начин учињени доступним јавности на начин који омогућава заинтересованим и другим странама да се са њима упозна. Непристрасна примена ове обавезе подразумева доследну примену наведених мера на интерном административном нивоу, као и омогућавање „покривеним предузећима” и инвеститорима странака да учествују у поступку у мери у којој природа поступка и домаћи прописи то дозвољавају. Посебним пододельком Дела III, Споразум регулише пружање финансијских услуга на територијама уговорних страна, не доводећи у питање могућност да стране уведу одређене рестриктивне мере у складу са Анексима. Дакле, без обзира на било коју другу одредбу Споразума, ниједна уговорна страна неће бити спречена да усвоји или задржи мере из пруденцијалних разлога, укључујући заштиту инвеститора, депонената, осигураника или лица према којима пружалац финансијских услуга има фидуцијарну обавезу, или да обезбеди интегритет и стабилност финансијског система (*Prudential carve-out*). Наравно, тамо где такве мере не би биле у складу са одредбама Свеобухватног споразума, не би требало да се користе као средство за заобилажење уговорних обавеза. У супротном, постоји обавеза транспарентног информисања у вези са обављањем финансијских активности. Постоји и обавеза размене информација у вези са испуњењем пореских обавеза. С тим у вези, стране су се сагласиле да поштују међународне стандарде о регулисању и надзору и да се боре против утаје и избегавања пореза у сектору финансијских услуга (стандарди Г20, Одбора за финансијску стабилност – FSB, Базелског комитета за надзор банака – BCBS, Међународна асоцијација супервизора осигурања – IAIS, Међународна организација хартија од вредности – IOSCO, Радне група за финансијску акцију – FATF и Глобалног форума за транспарентност и размену информација у пореске сврхе). Део IV Споразума посвећен је инвестицијама

и одрживом развоју. У том смислу, Споразум позива стране да се придржавају међународних стандарда садржаних у Агенди 21 о животној средини и развоју из 1992. године, Јоханесбуршком плану имплементације одрживог развоја из 2002. године, Министарској декларацији Економског и социјалног савета УН о пуној запослености и достојанственом раду из 2006. године, Декларацији Међународне организације рада (ILO) о социјалној правди за праведну глобализацију из 2008. године, Завршном документу Конференције УН о одрживом развоју из 2012. године под називом „Будућност коју желимо“, те коначно и у Агенди УН 2030 о одрживом развоју. У овом Делу Свеобухватног споразума о инвестицијама потврђује се посвећеност уговорних страна у промовисању инвестиционог развоја на начин који доприноси циљу одрживог развоја, за добробит садашњих и будућих генерација. Ове обавезе подразумевају прихватање чињенице да су економски развој, друштвени развој и заштита животне средине (кроз тзв. „зелени раст“), међузависне и међусобно ојачавајуће димензије одрживог развоја. Питања која се још регулишу Делом IV крећу се у оквирима друштвено одговорног пословања или одговорног пословања које узима у обзир висок ниво заштите животне средине и радних права. Подстичући постизање циљева одрживог развоја, уговорне стране се позивају да на добровољној основи прихвате добре пословне праксе садржане или инспирисане Водећим принципима о пословању и људским правима.<sup>8</sup> Што се тиче заштите животне средине, Свеобухватни споразум о инвестицијама предвиђа поштовање обавеза у вези са климатским променама обухваћених међународним конвенцијама, као што су Оквирна конвенција о климатским променама – UNFCCC и Париским споразумом.<sup>9</sup> Заштита радних права, с друге стране, обухвата све међународне правне стандарде садржане у Декларацији Међународне организације рада о основним принципима и правима на раду и њеним основним конвенцијама. С обзиром на то да Кина није ратификовала неке од ових конвенција које се односе на принудни рад, слободу удруживања и заштиту права на организовање, колективно преговарање и укидање принудног рада, ЕУ очекује да Кина то учини у блиској будућности.<sup>10</sup> У складу са својим обавезама у оквиру Агенде достојанственог рада, Декларације Међународне организације рада о социјалној правди за праведну глобализацију из 2008. године и њене

---

<sup>8</sup> Lorenzo Cotula, “EU–China Comprehensive Agreement on Investment: An Appraisal of its Sustainable Development Section”, *Business and Human Rights Journal*, 2021, vol. 6, no. 2, p. 363.

<sup>9</sup> “Next steps for a sustainable European future, European – action for sustainability”, European Commission Communication, COM (2016) 739 final.

<sup>10</sup> “Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by China”, ILO, 2021, Интернет: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNTRY\\_ID:103404](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:103404). 17.9.2022

Декларације о стогодишњици рада за 2019. годину, обе стране би требало да ускладе своје националне инвестиционе политике како би постигле циљеве одрживог развоја. У посебном пододељку Дела IV Свеобухватни споразум о инвестицијама регулише „механизам за решавање разлика”, који укључује међусобне консултације, међусобно договорена решења, посредовање стручних панела, накнадне консултације и процедуре *amicus curiae*.

### **3) РЕШАВАЊЕ СПОРОВА**

У Делу V Свеобухватног споразума о инвестицијама предвиђено је решавање међусобних спорова између Кине и ЕУ. Иако су две стране формално решиле своје раније неспоразуме у вези са трговинском конкуренцијом и инвестиционим ривалством, Свеобухватни споразум није у потпуности елиминисао све разлоге који оптерећују међусобне економске односе. С тим у вези, Споразум успоставља ефикасне механизме за избегавање и решавање било каквих спорова између страна у оквиру Свеобухватног споразума у циљу постизања, где је то могуће, међусобно усаглашеног решења о тумачењу и примени његових одредби, осим ако није другачије одређено (члан 2). Одредбама овог Дела предвиђени су уобичајени модели мирног решавања спорова, односно постизања споразума кроз међусобне консултације и у доброј вери, путем посредовања и споразумног постизања решења кроз формирање арбитражног већа, чији је поступак регулисан одредбама овог Дела Споразума и Анекса уз његов Пословник. Важно је напоменути да Свеобухватни споразум о инвестицијама предвиђа да ће арбитражно веће своје одлуке доносити у складу са његовим одредбама, а да ће њихово тумачење бити у складу са уобичајеним правилима о тумачењу међународног јавног права, како је то кодификовано Бечком конвенцијом о праву уговора. Такође, арбитражно веће би требало да узме у обзир релевантна тумачења у извештајима већа СТО и Апелационог тела које је усвојило Тело за решавање спорова СТО у вези са суштински еквивалентним обавезама. У случајевима кад постоји спор око наводног кршења обавеза из Свеобухватног споразума о инвестицијама, а која је суштински еквивалентна обавези из другог међународног споразума чији су потписници обе стране, укључујући и СТО споразум, страна која тражи одштету изабраће форум за решавање спора.

### **4) ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

У Делу VI Свеобухватног споразума о инвестицијама садржане су институционалне одредбе, које предвиђају успостављање Инвестиционог комитета који копредседава заједничким копредседавајућим Европско-кинеским економским и трговинским дијалогом (*the European-Chinese Economic*

and Trade Dialogue – HED), успостављеним између Европске комисије и Државног савета Кине на нивоу потпредседника. Сврха овог Комитета огледа се у надгледању и примени предметног Споразума, не само у домену инвестиција већ и у домену одрживог развоја. Ради одржавања континуитета редовног функционисања Инвестициони комитет може давати препоруке и усвајати обавезујућа тумачења, укључујући разматрања у вези са изменама и допунама Споразума. Такође, може усвојити међусобно усаглашена решења донета у поступку медијације, као што може донети и одлуке којима се олакшава вођење поступка већа експерата. Конкретно, Инвестициони комитет може делегирати одговорности на Радну групу за улагања основану у складу са одредбама Споразума и делегирати одговорности на друга тела. У случају аплицирања нових чланица у ЕУ, Инвестициони комитет би могао испитати ефекте таквог приступања на ЦАИ. Она може одлучити о свим неопходним мерама прилагођавања или транзиције које ће бити одобрене у складу са интерним правним процедурама сваке стране. Овим Делом Свеобухватног споразума такође се подвлачи значај оснивања Радне групе за одрживи развој, чији је задатак да помогне прогрес у овој области. Такође у Делу VI Свеобухватног споразума о инвестицијама подвлачи се значај транспарентности дијалога и отворености, што би могло оптимално допринети имплементацији других уговорних одредби. У погледу постизања посебног споразума о заштити инвестиција и решавању инвестиционих спорова, стране су се договориле да наставе са разматрањем најефикаснијих решења заснованих на најсавременијим одредбама у области решавања инвестиционих спорова, узимајући у обзир напредак у структурним реформама решавања инвестиционих спорова у оквиру Комисије УН за међународно трговинско право (UNCITRAL).<sup>11</sup> Коначно, Свеобухватни споразум предвиђа могућност општих изузетака кроз увођење рестриктивних мера, под условом да се те мере не примењују на начин који би представљао средство произвољне или неоправдане дискриминације или прикривено ограничење либерализације улагања.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Душко Димитријевић, „Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције”, у: Сања Јелисавец Трошић (ур.), *Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019. Треба напоменути да се под окриљем UNCITRAL-а тренутно преговара о усвајању Конвенције о мултилатералном инвестиционом суду. Будућа Конвенција би, уколико то дозвољавају међународне политичке прилике, на директан начин регулисала целокупно питање решавања спорова који произилазе из билатералних и мултилатералних инвестиционих споразума.

<sup>12</sup> Уз ове мере предвиђене су и мере неопходне за заштиту јавног морала или очување јавног реда, живота или здравља људи, животиња или биљака, како би се обезбедила усклађеност са законима који нису у супротности са одредбама Споразума, укључујући и оне који се односе на спречавање обмањујућих и лажних пракси или суочавање са последицама кршења уговора, заштиту приватности појединаца и заштиту поверљивости појединачних евиденција, рачуна или безбедности.

## 5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

С обзиром на то да је текст Споразума објављен у фази међусобних преговора ЕУ и Кине, текст има прелиминарни карактер. Текст подлеже даљим изменама и допунама до тренутка ратификације, односно док га уговорне стране не потврде у складу са својим законодавством. Другим речима, коначан текст Свеобухватног споразума о инвестицијама мораће да прође унутрашњу правну процедуру одобравања од стране Националног народног конгреса, док ће на нивоу ЕУ одобрење морати да дају Савет и Европски парламент који ће одлучивати простом већином гласова на пленарној седници.<sup>13</sup> Од момента ступања на снагу, Свеобухвати споразум о инвестицијама имаће међународноправну форму која ће обавезати уговорне стране на неодређено време.

## 6) ИЗВОРИ

- Amal, Mizanul, "EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): Looking through the European Union's perspective", February, 2021, Интернет: [https://www.researchgate.net/publication/349570071\\_EU-China\\_Comprehensive\\_Agreement\\_on\\_Investment\\_CAI\\_Looking\\_through\\_the\\_European\\_Union%27s\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/349570071_EU-China_Comprehensive_Agreement_on_Investment_CAI_Looking_through_the_European_Union%27s_perspective) 2.11.2021.
- Baijie, An, "Peaceful coexistence a cornerstone of foreign policy", *China Daily*, 28 May 2104.
- Berkofsky, Axel, "The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality", in: Marcin Zaborowski (ed.), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, Institute for the Security Studies, European Union, Paris, 2006.
- Brzozovsky, Alexandra, "EU leaders wary of dependencies created with China, but far from united", Euroactiv, 21 October 2022, Интернет: <https://www.euractiv.com/section/eu-china/news/eu-leaders-wary-of-dependencies-created-with-china-but-far-from-united/>, 28.10.2022.
- "China edges past US as Europe's top trade partner", Euractiv, 3 December 2020, Интернет: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/china-edges-past-us-as-europes-top-trade-partner/> 29.8.2022.
- Cotula, Lorenzo, "EU-China Comprehensive Agreement on Investment: An Appraisal of its Sustainable Development Section", *Business and Human Rights Journal*, 2021, vol. 6, no. 2.

---

<sup>13</sup> "EU and China Coprehensive Agreement on Investment", Clifford Chance, April 2021, Интернет: <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2021/03/eu-and-china-comprehensive-agreement-on-investment.pdf>, 14.11.2022.

Димитријевић, Душко “Contemporary Relations of Serbia and China in a Changing World”, in: Ana Jović Lazić, Alex Troude (eds.), *Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*, Institute of International Politics and Economics; Faculty of Security Studies, Belgrade, 2020.

Димитријевић, Душко, „Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције”, у: Сања Јелисавац Трошић (ур.), *Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019.

Dugis, Vinsensio, “Neoliberalisme”, in: Dugis, Vinsensio (ed.), *Teori Hubungan Internasional (Perspektif-perspektif Klasik)*, Surabaya, Airlangga University Press, 2018.

Eger, Peter H., “Putting the China-EU comprehensive agreement on investment in context”, *China Economic Journal*, 2021, vol. 14, no. 2.

“EU and China Comprehensive Agreement on Investment”, Clifford Chance, April 2021, Интернет: <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2021/03/eu-and-china-comprehensive-agreement-on-investment.pdf>, 14.11.2022.

“EU–China Comprehensive Agreement on Investment, Key Facts and Figures”, European Commission, 2021, Интернет: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc\\_159481.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159481.pdf), 13.9.2022.

“EU–China Comprehensive Agreement on Investment”, European Commission, 30 December 2020, Интернет: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc\\_159242.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159242.pdf), 1.12.2021

Jiabao, Wen, “Our Historical Tasks at the Primary Stage of Socialism and Several Issues Concerning China’s foreign Policy”, *People’s Daily*, 27 February 2007.

“Next steps for a sustainable European future, European – action for sustainability”, European Commission Communication, COM (2016) 739 final.

“Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by China”, ILO, 2021, Интернет: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNTRY\\_ID:103404](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:103404), 17.9.2022.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Односи између Кине и ЕУ од самог почетка били су од глобалног и стратешког значаја. Кина је увек високо ценила улогу и утицај ЕУ у регионалним и међународним пословима. Подржала је процес европских интеграција и конструктивну улогу коју ЕУ има на међународном нивоу. Кинеска спољна политика од првих дана свог постојања посвећена је одржавању мира у свету и демократизацији међународних односа, што су, уосталом, биле и спољнополитичке тежње ЕУ. Добри политички и економски



односи између ЕУ и Кине временом су довели до успостављања различитих облика стратешког партнерства. Важност успостављања стратешког партнерства између ЕУ и Кине позитивно је утицала на оптимизацију њихове спољнополитичке позиције у међународним односима и јачање трговинских и инвестиционих веза. С обзиром на то да је кретање капитала у свету незамисливо без страних директних инвестиција, а да су улагања уз међународну трговину један од кључних фактора глобализације светске привреде и регионалних интеграција, јасно је зашто су ЕУ и Кина, након дугог низа мукотрпних преговора, постигле прелиминарну сагласност око текста Свеобухватног споразума о инвестицијама. Коначним закључењем овог међународног уговора две стране би требало да створе боље услове за уравнотеженију економску сарадњу, да стимулишу и повећају своје инвестиције и трговинске трансакције. У настојању да побољша приступ свом тржишту и да обезбеди боље инвестиционо окружење у сложеним трговинским односима са Сједињеним Америчким Државама, Кина је успела да избалансира свој однос са ЕУ кроз текст овог Споразума, иако је сама ЕУ током преговарачког процеса била под сталним притиском Сједињених Америчких Држава. Обе стране су временом успеле да елиминишу неке од негативних ефеката изазваних текућим политичким тензијама. Разлози за то су били више геополитичке природе, због чега се ЕУ више фокусирала на мултилатерализам као кључни сегмент међународних односа, док је Кина, с друге стране, своју пажњу више усмеравала ка мирољубивој коегзистенцији и изградњи мултиполарног светског поретка, који би одговарао њеној концепцији хармоничног друштвеног развоја „без униформности” усклађеног са процесом глобализације.<sup>14</sup> Ваља приметити да се економски односи Кине и ЕУ међусобно допуњују и да имају велики потенцијал за још већи развој. Ово може бити невероватно добра прилика да се ови односи у будућности на систематичан и усклађен начин транспонују у „међусобно одрживи развој”. Да би се то заиста и догодило, потребно је у наредном периоду усагласити постојеће партнерске односе и, у извесном смислу, перманентно радити на отклањању разлика, продубљивању међусобног поверења и ширењу обима сарадње засноване на трагању за заједничким

---

<sup>14</sup> Axel Berkofsky, “The EU-China strategic partnership: rhetoric versus reality”, in: Marcin Zaborowski (ed.), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, Institute for the Security Studies, European Union, Paris, 2006; Wen Jiabao, “Our Historical Tasks at the Primary Stage of Socialism and Several Issues Concerning China’s foreign Policy” *People’s Daily*, 27 February 2007; An Baijie, “Peaceful coexistence a cornerstone of foreign policy”, *China Daily*, 28 May 2104; Душко Димитријевић, “Contemporary Relations of Serbia and China in a Changing World”, in: Ana Jović Lazić, Alex Troude (eds.), *Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*, Institute of International Politics and Economics; Faculty of Security Studies, Belgrade, 2020.

интересима. Коначно, након одобравања Свеобухватног споразума о инвестицијама Република Србија, као држава кандидат за приступање ЕУ, била би у прилици да оствари бенефите из досадашње сарадње са Кином, будући да би заједно са њом била у могућности да пошаље поруку ЕУ да је и сама спремна да унапреди своје економско окружење у интересу постизања заједничког одрживог развоја.

### **COMPREHENSIVE AGREEMENT ON INVESTMENTS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND CHINA**

*Summary:* Since the entry into force of the Treaty of Lisbon in 2009, the European Union has initiated intensive negotiations to achieve fairer solutions on free trade with China. Since China is not only the most important trade partner of the European Union but also its systemic rival, whose investments in critical assets, technologies, and infrastructure carry certain security risks, the European Union concluded the negotiations with China on the Comprehensive Investment Agreement on Investment on December 30, 2020. The agreement should end the validity of existing bilateral trade agreements and provide greater legal certainty and, thus, a healthier economic environment within the EU. The agreement envisages free and equal access for European investors to the Chinese market while providing adequate legal guarantees on national treatment and the abolition of quantitative and capital restrictions. Equalizing business conditions and establishing new rules for investments by state-owned Chinese companies in the European Union with respect for international labour, technological, and environmental standards, as well as greater transparency of state subsidies, could lead to an improvement of mutual trade relations. Based on the stated assumption, the author of the study believes that it is possible to find appropriate solutions that would reduce the risks caused by political disputes leading to the suspension of the ratification process of the Comprehensive Agreement on Investments at the expense of legitimate interests in achieving mutually sustainable economic development.

*Keywords:* EU, China, Comprehensive Investment Agreement, mutual sustainable development, risks.

УДК: 351.761:659(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 80, стр. 106–122  
Изворни научни рад  
Рад примљен 10. 10. 2022. године  
Рад одобрен 21. 11. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.7](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.7)

## ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОКВИР О ОГРАНИЧАВАЊУ РЕКЛАМИРАЊА ДУВАНСКИХ ПРОИЗВОДА

Филип МИРИЋ  
Јелена МЛАДЕНОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Конзумирање дуванских производа вишеструко је штетно по здравље људи. Поменута штетност санкционисана је и у правном систему Европске уније (ЕУ), на начин да су Европски парламент и Савет 26. маја 2003. године, донели Директиву 2003/33 о усклађивању закона, прописа и административних одредби држава чланица које се односе на оглашавање и спонзорство дуванских производа. Аутори у раду анализирају управо правила инкорпорирана у овој Директиви која се односе на ограничења рекламирања дуванских производа. Како се Директивом регулише и промет дуванских производа у државама чланицама Уније, аутори разматрају следећи компаративни правни приступ као и решења присутана у законодавству Републике Србије која се односе на ову материју. Коначно, долазећи до одређених закључака који указују на ефекте ограничавања оглашавања и спонзорстава дуванских производа у домаћој привреди, аутори указују и на штетне последице промета дуванских производа на јавно здравље.

*Кључне речи:* Дувански производи, ограничење рекламирања, ЕУ, Србија, јавно здравље.

### 1) УВОД

Познато је, да свака дуванска компанија тежи да свој бренд што више развије и у том смислу стекне већу популарност у друштву. Бренд представља одређено припадање или поверење указано некој компанији. То је нека врста

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Нишу, Е-mail: [filip@prafak.ni.ac.rs](mailto:filip@prafak.ni.ac.rs);  
Економски факултет Универзитета у Нишу, Е-mail: [mladejelenavid99@gmail.com](mailto:mladejelenavid99@gmail.com).

„обећања“ које компаније дају својим потрошачима. Суштински, брендирање значи давање обећања у погледу квалитета одређеног производа или услуге, брзу доставу производа и извршење услуге, као и давање повољности у погледу цене производа. По правилу, бренд се састоји од логоа, боја, слика, типографије, слогана. За бренд је веома значајна и свест о бренду, као и његова препознатљивост, што заправо јесу и његови остали елементи. Бренд би код потрошача требало да ствара позитивна осећања, асоцијације, те да на тај начин створи, али и задржи, своју позицију у њиховој свести. Он тиме ствара аутентичност.<sup>2</sup> Потрошачи су у оваквим случајевима везани на „дуге стазе“, што у принципу представља један вид лојаности. Значај ограничења рекламирања као теме је велики, посматрано са било ког аспекта - правног, економског или еколошког. Сви ти аспекти међусобно су условљени и повезани. Дуванске компаније обраћају пажњу на паковање производа, јер посебно у овој грани, где постоје ограничења рекламирања, паковање је врло битно. Отуд су и битне боје које компаније користе приликом израде паклица цигарета. Наравно, у одређеним државама постоји низ правила којих се компаније морају придржавати приликом паковања дуванских производа (о чему ће више бити речи у наставку текста). У пракси се иначе користе боје које привлаче пажњу, као на пример, црвена, плава, жута, међутим, ту су и сива, црна, понекада и бела. Неке од ових боја асоцирају на оптимизам, енергију, поверење, снагу, а неке на елеганцију и богатство. С друге стране, розе и љубичаста боја које се најчешће користе на цигаретама намењене су женској популацији. Тим пре, јер су ове боје израз женствености, па се у тим паковањима могу наћи „slim“ или „ultra slim“ цигарете. Занимљиво је да зелена боја није заступљена на паковањима цигарета јер асоцира на природу и здравље.

Пракса говори следеће: за узгој дувана годишње уништи се око 3,5 милиона хектара земље у свету. Такође, узгојем дувана уништи се око 200 хиљада хектара шума, што је посебно видљиво код земаља у развоју. Око 4,5 милиона опушача се годишње у свету одлаже на неодговарајући начин, чиме се ствара око 1,69 милијарди фунти токсичног отпада, што енормно загађује воду, ваздух и земљиште. Велико оптерећење животне средине видљиво је код земаља у развоју у којима се обавља око 90% светске производње. С друге стране, дуванске индустрије имају огромне приходе и улажу велике количине новца у финансирање друштвено одговорних пројеката за заштиту животне средине. Кампања за смањење потрошње дуванских производа „Светски дан без дувана“, позвала је све владе и креаторе политика да побољшају постојеће законодавство и јачају постојеће законске акте, како би произвођачи дуванских производа били одговорни за све економске и еколошке

---

<sup>2</sup> Владимир Бојић, Шта је бренд?, Интернет: <https://www.digitizer.rs/news-stories/sta-je-brend/>, 29.9.2022.

последнице и трошкове везане за отпадне производе дувана.<sup>3</sup> „Светски дан без дуванског дима“ само је један од начина да се истакне важност овог проблема у друштву. „Светски дан без дувана“, који се сваке године обележава 31. маја, на иницијативу Светске здравствене организације има за циљ да оснажи младе и спречи дејство различитих тактика које користе многе дуванске индустрије у циљу придобијања све већег броја потрошача. Према тврдњама Завода за јавно здравље, дуванске индустрије у производњи дуванских производа користе многе тактике за привлачење младих људи да пробају дуванске производе, а неке од њих су: додавање специфичних укуса дуванским и никотинским производима (укус воћа, бомбона, жвакаћих гума), модерно дизајнирани производи, промоција нових производа уз наглашавање мање штетности у односу на класичне дуванске производе (цигарете).<sup>4</sup> Један од најзначајнијих правних докумената који садржи ограничења у погледу рекламирања дуванских производа у ЕУ јесте Директива Европског парламента и Савета ЕУ 2003/33 о оглашавању и спонзорству дуванских производа од 26. маја 2003. године.<sup>5</sup> У наредном делу студије, изнећемо анализу одредаба садржаних у овој Директиви ЕУ.

## **2) СВРХА**

Директива 2003/33 има вишеструке циљеве. Најважнији циљ Директиве јесте усклађивање закона и других прописа држава чланица о оглашавању дуванских производа и њиховом рекламирању у штампи и осталим штампаним публикацијама, у радијском емитовању, у услугама информационог друштва и путем спонзорства, повезаног са дуваном, укључујући и бесплатну дистрибуцију дуванских производа. Директива је намењена обезбеђивању слободе кретања медија на које се односи и повезаних услуга, те отклањању препрека при деловању унутрашњег тржишта (члан 1).

Уколико сагледамо раније важеће законе и маркетинг праксу, можемо да закључимо да су 60-их година 20. века највеће присуство у медијима имале

<sup>3</sup> Нада Косић Бибић, „31. мај Светски дан без дувана, „Дуван: претња нашој животној средини“, Интернет: <https://zjzs.org.rs/novost/700>, 04.10.2022.

<sup>4</sup> Сара Микић, „Обележен Светски дан без дуванског дима“, Интернет: <https://www.so.info.org/vesti/tag/za%C5%A1tita%20mladih%20od%20manipulacija%20duvanske%20industrije%20i%20spre%C4%8Davanje%20upotrebe%20duvana%20i%20nikotina%20me%C4%91u%20mladima/>, Интернет: 25.9.2022.

<sup>5</sup> “Directive 2003/33/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products (Text with EEA relevance)”, *Of L 152*, 20.6.2003, pp. 16–19.

цигарете, тако што су имале своје место у ударним терминима великог броја радијских и телевизијских програма. Данас је ситуација другачија, с обзиром на усвојена законска ограничења широм света. Маркетинг цигарета и генерално дуванских производа, у континуитету ради на изналажењу нових техника за рекламирање, као одговора на друштвене и технолошке промене, али и ограничавајућу законску регулативу.<sup>6</sup> Сврха свих ограничења која се односе на дуванске производе јесте смањење потрошње дувана, чиме се смањује његово негативно дејство на здравље људи.

### 3) САДРЖАЈ

Предметна Директива спада у ред краћих правних докумената у правном систему ЕУ. Садржи укупно 21. члан. Као што је то номотехнички уобичајено, у преамбули су наведени различити аспекти и потребе за њено усвајање. Посебно је истакнуто да разлике у законодавствима држава чланица могу да доведу до стварања неједнакости у условима промета дуванских производа. Директива представља корисно средство за хармонизацију правних норми у дуванској области. Директива пружа дефиниције дуванских производа. Тако, за потребе Директиве користе се следећи термини и појмови:

- (а) „дувански производи” обухватају све производе израђене, макар делимично од дувана, који су намењени за пушење, шмркање, удисање или жвакање;
- (б) „оглашавање” значи сваки облик комерцијалног обавештавања чији је циљ директно или индиректно рекламирање дуванског производа;
- (в) „спонзорство” значи сваки облик доприноса, правног или физичког лица, сваком догађају, активности или појединцу чији је циљ директно или индиректно рекламирање дуванског производа (члан 2). Од изузетног значаја су мере за ограничавање и забрану рекламирања дуванских производа. Ове мере имају правни и економски аспект и о њима ће бити више речи у наставку рада.

Највећи интернет претраживачи као што су *Google, Bing, Yahoo*, друштвена мрежа *Facebook* и многе друге, придржавају се закона и постојећих ограничења када је у питању оглашавање дувана. Према статистичким подацима, многе државе чланице ЕУ забраниле су рекламирање дувана и дуванских производа, а међу њима се истичу: Аустрија, Мађарска, Немачка, Грчка, Кипар, Шпанија, Италија, Португал, Летонија, Румунија, Словенија, Хрватска, Финска и Француска. Споменућемо, примера ради, неке од начина за рекламирање

---

<sup>6</sup> „Ограничења и забране у оглашавању: од дуванских производа до аутомобилске индустрије?”, Клипинг, Интернет: <https://kliping.rs/blog/ogranicenja-i-zabrane-u-oglasavanju-od-duvanskih-proizvoda-do-automobilske-industrije/>, 28.09.2022.

дуванских производа као што су: Рекламе на паковању цигарета - наглашавају се нове карактеристике дувана, нижи садржај никотина, али произвођачи овде морају бити обазриви, јер са друге стране амбалажа мора да садржи и упозорење о могућим последицама услед коришћења ових производа (штетност по здравље, слике болести); Оглашавање у специјализованим публикацијама и часописима. Приликом одабира неког од начина рекламирања, неопходно је проучити правилник/закон конкретне државе, који ближе дефинише овај аспект. Дејство рекламирања дуванских производа посебно је видљиво кроз подстицање интересовања код деце и младих, чиме се ствара жеља да пробају дуванске производе, потом кроз подстицање потрошача да повећају потрошњу, неутрализовање намере пушача да престану са конзумирањем дуванских производа и буђења поновне жеље код оних који су престали са пушењем. Истраживања показују да свака држава појединачно може у већој или мањој мери ограничити рекламирање дуванских производа, тако да се могу идентификовати две врсте забрана: потпуна и делимична тј. апсолутна и релативна. Још једно истраживање које је спроведено у четири државе од којих су две чланице ЕУ (Француска и Финска), показало је да се кроз потпуну забрану рекламирања дуванских производа, потрошња смањила за 38%, што даље сугерише да делимична забрана оглашавања дуванских производа искључиво преко радија и телевизије не би значајно утицала на смањење потрошње. Могуће је дуванске производе оглашавати преко специјализованих часописа или књижица које се искључиво дистрибуирају у малопродајним објектима и киосцима за продају дуванских производа и цигарета, па на тај начин продавци могу да одреде старосну доб потрошача чиме реклама неће бити приказана малолетницима. Осим поменутог, у продавницама које су специјализоване за продају дуванских производа, потрошачи могу да се информишу о новим врстама и одређеним карактеристикама понуђених дуванских производа.<sup>7</sup> Ради дестимулисања тражње, а у складу са Европском стратегијом за контролу дувана, Светска банка дала је препоруку за повећање пореза на дуванске производе. Повећање цена за 10% условљава пад тражње за дуванским производима за око 4%. Следствено произилази да ће бити потребна даља хармонизација између држава чланица ЕУ по овом питању, како би ефективност пореске политике била на максималном нивоу. Ове мере требало би да доведу и до повећања буџетских прихода, што је корисно за сваку државу. Осим споменутог, забраном рекламирања, промовисања и спонзорстава дуванске индустрије, доћиће и до смањења потрошње за око 7%. Као један од начина за директно смањење

---

<sup>7</sup> "Case-tobacco: Уведена је потпуна забрана рекламирања цигарета. Ограничења оглашавања дуванских производа повезана су са законом – О оглашавању", Thestrip, Интернет: <https://thestrip.ru/bs/permanent/delo-tabak-vveden-polnyi-zapret-na-reklamu-sigareta-ogranicheniya-reklamy-tabachnoi/>, 06.10.2022.

потрошње дуванских производа, кроз дестимулисање понуде, помиње се и престанак субвенционисања у овој области. Овим би дошло до преусмеравања финансијских средстава у друге алтернативне пољопривредне културе. Поводом илегалне трговине дуваном, ЕУ је закључила Протокол са Светском здравственом организацијом како би се пронашло ефикасно и одрживо решење овог проблема. Значај дуванске индустрије за одређену земљу доста зависи од развијености економије те државе, биланса спољне трговине дуванским производима, географске распоређености дуванских индустрија, итд. Државе у којима постоји доминантно узгајање дувана сусрећу се са другачијим изазовима у дизајнирању контролних политика у односу на државе у којима је израженија производња дуванских производа. Моћ дуванске индустрије изузетно је велика, као и тржиште, што показују и подаци међународних организација и великог броја истраживања. На основу доступних података, може се закључити да је 2018. године, ово тржиште вредело нешто мање од 690 милијарди долара, а сматра се да ће до 2026. године, достићи вредност вишу од 930 милијарди долара. Цигарете имају највеће учешће од 40%. Дуванске компаније улажу значајна финансијска средства у маркетинг, тако да је 2018. године, износ учешћа достигао преко 9 милијарди долара, за промоцију несагоревајућих производа више од 600 милиона долара, што подразумева око 15% укупне продаје ове врсте производа. Управо оне земље у којима дуванска индустрија има доминантну или високу позицију, спорије су усвајале законе од значаја за регулисање промета и рекламирања дуванских производа. Пример је Немачка, која има изузетно флексибилну политику у поређењу са другим државама ЕУ. Ово је случај и са Србијом која претендује да буде чланица ЕУ, али се и даље сматра државом која има најлибералније законе у овој области у Европи (у поређењу са државама које нису чланице ЕУ). Осим тога, дуванске компаније у Србији имају позицију великих послодаваца, инвеститора и пореских обвезника, али и истакнуту позицију због примене друштвене одговорности у свом пословању. Једна од најчешће коришћених мера за смањење употребе дуванских производа је повећање акциза, чиме се увећавају малопродајне цене. На тај начин постоје две добробити. Са једне стране, долази до смањења потрошње дуванских производа, док се са друге стране повећавају државни приходи.<sup>8</sup> Следствено наведеном, може се закључити да свака држава понаособ има за циљ смањење потрошње дуванских производа, с тим да свака држава у зависности од величине тржишта планира и одређује примену мера, придржавајући се горе поменуте стратегије. Мере које ће користити појединачна држава зависе пре свега од моћи дуванске индустрије, тј.

---

<sup>8</sup> Јован Зубовић, Михајло Ђукић, Оливера Јовановић, *Економски аспекти контроле дувана и емпиријски налази у Србији*, Институт економских наука, Београд, 2020, стр. 20-27; 55-58; 83.



заступљености у њеним границама. Када се све то разложи на чиниоце, схватамо да сами резултати ових мера доста зависе и од реаговања појединаца.

У теоријским разматрањима заступљена су три методолошка приступа у процени тражње за дуванским производима:

*Модел рационалног избора* који спада у традиционалне моделе тражње. Код овог модела полази се од претпоставке да су потрошачи рационални у свом одлучивању, што говори о томе да приликом избора се увек одлучују за опцију која максимизира њихову корисност. Код рационалног избора није потребна државна интервенција. Највећи недостатак овог модела јесте, што не уважава зависност пушача од никотина.

*Економски модели адиктивности* одбухватају моделе који уважавају присуство адиктивности пушача, стављајући првенствено акценат на то да садашња потрошња зависи од потрошње у прошлом периоду. Међутим, код њих је занемаривана чињеница да на будућу потрошњу, такође, утиче садашња и прошла потрошња.

*Модели интерности* концептуалну указују да је понашање пушача временски недоследно. Приликом сагледавања тражње за дуванским производима требало би уважити „интерне“ факторе који се односе на недостатак самоконтроле појединца, свест пушача и његове преференције. Уопште узевши, овај модел служи за смањење потрошње и може се применити за повећање акциза, чиме се умањују негативни ефекти потрошње ових производа.<sup>9</sup>

Тржиште дуванских производа доста је специфично по томе да на њему постоји тражња без обзира на промотивне активности, кампање против пушења, велики број мера. Чак и онда када се смањи тражња за класичним производима дуванске индустрије, донекле се повећава тражња за супститутивним производима дуванске индустрије. Државе морају да процене резултате, како би даље предузимале потребне кораке.

Уз наведено ваља узети у разматрање и неценовне детерминанте тражње за дуванским производима. У ову групу спадају све мере које опредељују тражњу за дуванским производима, а да то није цена и фактори који утичу на цену. Анализирањем неценовних детерминати, могу се идентификовати различити комуникациони инструменти дуванске индустрије, док са друге стране постоји низ различитих политика којима се тежи смањењу употребе дуванских производа. Неценовне детерминанте подједнако су важне као и ценовне. Маркетиншке активности дуванске индустрије не разликују се пуно од активности других индустрија, с тим што постоји разлика у пласирању информација, тачније разлика у каналима комуникације са потрошачима.

<sup>9</sup> Модели наведени према: *Ibid.*, стр. 86-89.

Промотивне активности последњих година највише су запажене кад су у питању електронске цигарете и несагоревајући дувански производи. Циљ забране рекламирања, промоције и спонзорстава дуванских производа јесте да се појединац који до сада није пробао дувански производ спречи да то икада и учини. Као што је неопходно различитим мерама утицати на тражњу за дуванским производима, потребно је утицати и на понуду. Понуда је та која у великој мери стимулише тражњу. Међутим, проблем код креирања адекватне политике и стратегије за утицај на понуду јесте страх креатора политике да ће се на тај начин ослабити привреда, да ће доћи до повећања незапослености, пада економске активности, као и да ће велики број пољопривредника остати без прихода, јер они углавном немају неких економских алтернатива.<sup>10</sup>

### 3) МЕРЕ ЕУ

Употреба дуванских производа представља велики јавноздравствени ризик. Због тога, правном регулисању овог питања посвећена је велика пажња у ЕУ. Мере које ЕУ прописује у овој области односе се на различита ограничења рекламирања дуванских производа са циљем сузбијања њихове масовне употребе. Тако су забрањени сви облици радијског оглашавања дуванских производа. Радијски програми не смеју да спонзоришу предузећа чија је главна активност производња или продаја дуванских производа (члан 4). У погледу спонзорства, забрањено је спонзорство догађаја или активности који укључују или се одржавају у више држава чланица или на други начин имају прекогранични карактер. Такође, није дозвољена бесплатна дистрибуција дуванских производа у контексту спонзорства догађаја, чија је сврха директан или индиректан ефекат рекламирања дуванских производа (члан 5). У погледу санкција за непоштовање правила о ограничењу рекламирања дуванских производа, Директива ово питање оставља у надлежност националним законодавствима држава чланица. Државе чланице утврђују правила о казнама за непоштовање националних прописа, усвојених према овој Директиви и предузимају све потребне мере како би осигурале њихову примену. Предвиђене казне морају бити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће. Ова правила обухватају одредбе које гарантују да особе или организације које у складу са националним законодавством имају на закону заснован интерес за спречавање оглашавања, спонзорства или осталих активности неспојивих са овом Директивом, могу покренути судске поступке против таквог оглашавања или спонзорства, или могу о таквом оглашавању или спонзорству обавестити орган управе надлежан за одлучивање о притужбама или надлежни суд, како

---

<sup>10</sup> Јован Зубовић, Михајло Ђукић, Оливера Јовановић, *op.cit.*, стр. 99-102; 121.

би се покренуо одговарајући судски поступак (члан 8). Поштујући начело о слободном кретању људи, роба и услуга, које представља правну основу на којој почива и сама ЕУ, прописано је да је забрањено свако ограничење слободе кретања производа и услуга које је у складу са Директивом. На овај начин, очувана је кохерентност правних прописа, што позитивно утиче на правни систем и правни поредак ЕУ. Белгија, као чланица ЕУ, је увела од 2021. године, забрану која се односе на рекламирање дуванских производа, испред малопродајних објеката и у њима. Као главни разлог увођења ове забране наводи се штетност цигарета. С друге стране, према доступним информацијама, Немачка је једна од држава у ЕУ која има доста либералну политику по овом питању, а која тежи промени законске регулативе у погледу рекламирање дуванских производа у биоскопским салама, на плакатима као и у пешачкој зони. Наводи се да ће доћи до промена и у том смислу, те је планирано да се забране за плакате са рекламом уведу од почетка 2022. године, за класичне дуванске производе, од почетка 2023. године, за грејаче дувана, док од почетка 2024. године, забрана ће се односити и на електронске цигарете. Забрана рекламирања дуванских производа путем телевизијских и радио реклама већ је примењена.<sup>11</sup> Како би цигарете биле ван видног поља потрошача, један од начина је и уклањање цигарета са полица у продавницама. Цигарете се углавном стављају под пултове, како би потрошачима биле ван видокруга. Ова мера примењена је у неким државама чланицама ЕУ попут Ирске, Финске, Хрватске, итд. Хрватска Влада за доношење овакве мере није имала дилема, иако је било одређених притисака за повлачење ове мере. Влада сматра да је приказивање цигарета на полицама једнако њиховом рекламирању, а рекламирање је већ одавно забрањено у Хрватској. Према веровању хрватске Владе, потпуна забрана рекламирања је „терапеутска“ метода која ће поред повећања цене цигарета, утицати на смањење броја пушача.<sup>12</sup>

#### **4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Директива ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ. Како је Директива објављена у Службеном листу дана 20.06.2003. године, произилази да је ступила на снагу дана 11.07.2003. године, и од тада је део правног система ЕУ.

<sup>11</sup> „Уводи се забрана рекламирања свих дуванских производа“, Б92, Интернет: [https://www.b92.net/zdravlje/vesti.php?yyyy=2020&mm=02&dd=05&nav\\_id=1650972,01.10.2022](https://www.b92.net/zdravlje/vesti.php?yyyy=2020&mm=02&dd=05&nav_id=1650972,01.10.2022).

<sup>12</sup> „У Хрватској без цигарета на полицама“, Маркетинг мрежа, Интернет: <https://marketingmreza.rs/u-hrvatskoj-bez-cigareta-na-policama/>, 06.10.2022.

## 5) ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији основни правни акт од значаја за рекламирање роба и услуга јесте Закон о оглашавању.<sup>13</sup> Овим Законом уређују се садржина огласне поруке, општа правила оглашавања, посебна правила и ограничења, директно оглашавање, спонзорство, правна заштита и надзор (члан 1). Забрањено је оглашавање дувана и дуванских производа, укључујући свако истицање жига или друге ознаке произвођача тих производа. Забрањена је дистрибуција бесплатних дуванских производа потрошачима. Забрањено је истицање жига или друге ознаке произвођача дувана и дуванског производа и у огласној поруци којом се не оглашава произвођач дувана и дуванског производа, укључујући и огласну поруку којом се оглашава спонзорисана активност, ако законом није другачије прописано. Не сматра се оглашавањем излагање дуванских производа на продајном месту за који је издата дозвола надлежног органа за трговину на мало дуванским производима, у складу са прописима о промету дуванских производа. Не сматра се оглашавањем ни истицање, односно објављивање, као ни достављање појединачно одређеном пунолетном лицу које је претходно дало сагласност за то, обавештења о квалитету и другим својствима дувана, односно дуванских производа на продајном месту, у стручним књигама, часописима и другим стручним публикацијама које су намењене искључиво произвођачима или продавцима тих производа, као ни коришћење робне марке или друге ознаке произвођача дуванских производа на средствима пословне комуникације и пословне репрезентације тог произвођача. Обавештење мора да садржи информације о саставу, филтеру, паковању, укусу, пореклу, односно друге релевантне податке о квалитету и својствима дуванских производа, а обавезно садржи здравствено упозорење законом прописане садржине, на најмање 10% површине приказа тог обавештења. Дувански производ у овом обавештењу може бити приказан као затворена паклица цигарета или затворено паковање другог дуванског производа, односно као једна цигарета или други дувански производ, и може садржати важећу малопродајну цену дуванског производа, одређену и објављену у складу са законом. Опрема за излагање дуванских производа на продајном месту, као и обавештење, не сме да садржи ликове, звучне или покретне, светлосне (трепћуће) ефекте или било који други атрактиван садржај који би био нарочито пријемчив за децу или малолетнике. Обавештење не може да садржи друге изјаве на српском или страном језику, ако се не односе на квалитет и друга својства дувана и дуванских производа. Ако је продајно место, простор у којем се обавља и угоститељска делатност, не сматра се забрањеним оглашавањем, излагање дуванских производа у непосредној близини касе, истицање, односно

---

<sup>13</sup> „Закон о оглашавању“, *Службени гласник Републике Србије*, бр.6/2016, 52/2019-др. закон.

објављивање обавештења као ни истицање робне марке, односно жига дуванских производа на ценовнику или прибору за пушење (нпр. пепељаре, упаљачи, шибице и сл.) у делу простора који је изузет од забране пушења (члан 50). Забрањено је у огласној поруци приказивати пушење или опонашање пушења, односно употребу дуванских производа. Забране и ограничења прописана овим Законом за оглашавање дуванских производа, не односе се на оглашавање које има за циљ превенцију употребе дувана, односно дуванских производа или превенцију изложености дуванском диму, укључујући средства за одвикавање од пушења. У оглашавању није дозвољено користити жиг или другу ознаку произвођача дуванских производа. На оглашавање електронских цигарета, течности и делова за електронске цигарете, као и других производа који по својој функцији представљају или замењују цигарете и друге дуванске производе сходно се примењују правила о оглашавању дуванских производа (члан 51-53). Занимљив је и правни положај оглашивача дуванских производа. Наиме, оглашивач дуванских производа не може да спонзорише медије, програмске садржаје, спортисте, спортске клубове, спортска такмичења, укључујући и спонзорисање појединаца, односно учесника тих манифестација. Оглашивач дуванских производа не може да спонзорише децу или малолетнике, њихове активности, као ни лица или активности чију публику претежно чине деца или малолетници. У случајевима спонзорства које није забрањено, дозвољено је коришћење пословног имена и жига произвођача дуванских производа у просторима намењеним учесницима спонзорисаних скупова и публици спонзорисаних догађаја. Коришћење пословног имена и жига произвођача дуванских производа није дозвољено на сцени и у сценографији културног догађаја, односно на други упадљив начин којим би се обезбедила њихова видљивост током евентуалног телевизијског преноса или снимка догађаја. Коришћење имена и жига произвођача дуванских производа није дозвољено у огласним порукама којима се оглашава спонзорисани догађај. На спонзорство произвођача електронских цигарета сходно се примењују одредбе овог члана (члан 69). За непоштовање одредби Закона о оглашавању предвиђене су и одговарајуће прекршајне санкције. Тако, за кршење ових прописа казниће се правно лице новчаном казном у износу од 300.000 до 2.000.000 динара; физичко лице или одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 50.000,00 до 150.000,00 динара, предузетник новчаном казном од 50.000,00 до 500.000,00 динара, а одговорно лице у органу Републике Србије, Аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе новчаном казном од 50.000,00 до 150.000,00 динара (члан 79). Реч је о веома високим новчаним казнама, чак и за привредне субјекте из индустрије дуванских производа. Осим наведених санкција, уз прекршајну казну, правном лицу се може изрећи заштитна мера забране вршења одређене делатности у трајању од шест месеци до годину дана, као и заштитна мера

јавног објављивања пресуде одговорном лицу у правном лицу може се изрећи заштитна мера забране вршења одређених послова у трајању од шест месеци до годину дана, предузетнику се може изрећи заштитна мера забране вршења одређених делатности у трајању од шест месеци до годину дана. Све ове санкције имају за циљ да санкционишу недозвољена понашања у овој области. Ипак, најважније је активно предузимати мере специјалне и генералне превенције подизањем друштвене свести о штетности дувана и дуванских производа по здравље људи. Дуванска индустрија, дефинитивно представља једну од најјачих индустрија света, што говори и податак да сваке године приход дуванске индустрије износи око петсто милијарди долара. У Републици Србији, производњу дувана обављају: „Дуванска индустрија Ниш“, власник “Philip Morris”; „Дуванска индустрија Врање“, власник “British American Tobacco”; “Japan Tobacco International”, Сента; “Monus”, Инђија и “Imperial Tobacco”. Требало би имати у виду да употреба било каквих мера као начина за смањење куповине дуванских производа, треба да се сагледава кроз две призме. Наиме, држава се константно налази у дилеми. Са једне стране, држава утиче на смањење куповине цигарета и на тај начин штити здравље грађана, док са друге стране, остварује велике економске користи од ове индустрије, јер дуванска индустрија плаћа велике порезе држави и запошљава велики број радника. Дуванске компаније доста пажње посвећују друштвено одговорном пословању, које подразумева примену одређених мера од друштвеног значаја, а које превазилазе пословне циљеве компаније. Друштвена одговорност компаније не мора нужно означавати решавање социолошких проблема друштва, већ може подразумевати и решавање еколошких проблема и подстицање примене еколошких решења.<sup>14</sup> Корпоративна друштвена одговорност једне компаније представља однос компаније према својој улози у друштву, јер компанија мора да буде одговорна у обављању било које сопствене активности која на било који начин утиче на људе, друштвену заједницу и околину. Приликом преузимања ДИИ-а у Нишу након приватизације, компанија “Philip Morris” је применила “CSR” (*Corporate Social Responsibility*) стратегију, која се претежно односи на Ниш. Компанија је успела да постигне статус прихваћеног партнера од стране грађана, разних институција и омладине. Ова компанија тежи ка томе да учествује и даље у многим пројектима који би допринели бољој будућности. Компанија помаже локалним пољопривредницима да унапреде своју производњу, кроз осавремењивање машина, стипендира одређени број студената и потпомаже рад одређених културних институција, а све то у

---

<sup>14</sup> Биљана Марковић, Марија Ђекић, Ненад Равић, „Могућности и ограничења брендирања дуванских производа у Републици Србији”, *Пословна економија-Business Economics*, 2018, vol. XII, бр.1, стр. 188-191.

циљу остваривања опште друштвених интереса.<sup>15</sup> Тако да добар пример друштвено одговорне дуванске компаније јесте управо компанија “Phillip Morris” са учешћем у пројектима „Покрени се за посао“ и „Покрени се за будућност“, чији је циљ био смањење незапослености у Републици Србији. Ово нису једина два пројекта које је компанија “Phillip Morris” испратила, ту су и пакети за децу са инвалидитетом и без родитељског старања, 2014. године помоћ Сектору за ванредне ситуације Републике Србије, након поплава које су задесиле Србију, улагање у пројекте развоја заједнице итд.<sup>16</sup> Осим овога, ова компанија је објавила свој Интегрисани извештај о учинку у области екологије, друштвене одговорности и корпоративног управљања, са посебним освртом на будућност без дуванског дима. Циљ оваког програма је да велики број садашњих потрошача пређе на алтернативне производе без дуванског дима до 2025. године. Добар показатељ јесте успешност Интегрисаног извештаја из 2019. године, који је на светском нивоу показао прелазак 9,7 милиона корисника на “IQOS”, који не сагорева дуван, већ га само загрева. Прелазак великог броја потрошача са класичних дуванских производа на алтернативне производе видљив је и 2020. године, када је до првог квартала број корисника који су оставили цигарете и прешли на “IQOS”, достигао 10,6 милиона.<sup>17</sup> Друштвену одговорност на делу показују и друге дуванске компаније као што су “British American Tobacco” и “Japan Tobacco International”. “British American Tobacco” уложио је значајна средства у пројекте за подршку малих и средњих предузећа Пчињског округа, унапређење услова школовања у Вишој техничко-технолошкој школи у Врању, као и то да је дао подршку многим културним манифестацијама у Пчињском округу итд. С друге стране, компанија “Japan Tobacco International”, највише пажње посветила је подршци Саветовалишту против насиља у породици и Сигурној кући за жртве насиља у породици, и слично.<sup>18</sup> Друштвена одговорност дуванских компанија не сме се занемарити, с обзиром на то да њихова већа присутност путем различитих акција условљава и једну врсту њиховог „рекламирања без рекламе“, што доводи и до већег профита на неки начин. Осим тога, неке компаније врше промоцију

<sup>15</sup> Ксенија Лековић, Инес Ђокић, „Маркетинг аспект друштвено одговорног понашања компанија”, *Анали Економског факултета у Суботици*, vol. 50, број 31/2014, стр. 339, 340, 348 и 349.

<sup>16</sup> Биљана Марковић, Марија Ђекић и Ненад Равић, *op.cit.*, стр. 191 и 192.

<sup>17</sup> „Остварен велики напредак на путу ка будућности без дуванског дима, циљ да до 2025. године више од 40 милиона пушача пређе на производе без дуванског дима”, Недељник, Интернет: <https://www.nedeljnik.rs/kompanija-filip-moris-philip-morris-international-pmi-objavila-je-svoj-prvi-integrisani-izvestaj-sa-pregledom-ucinka-u-oblasti-ekologije-drustvene-odgovornosti-i-korporativnog-upravljanja-ka-i/>, 07.10.2022.

<sup>18</sup> Биљана Марковић, Марија Ђекић и Ненад Равић, *op.cit.*, стр. 193.

својих производа директном комуникацијом промотера и пунолетних потрошача, који за то претходно дају сагласност у малопродајним објектима, угоститељским објектима и путем специјалних штандова на организованим догађајима, или у оквиру специјализованих продавница за продају дуванских производа. Циљ оваквих промоција јесте близак контакт са потрошачима, при чему им се ближе објашњавају карактеристике појединих производа. Дуванска индустрија услед ограничења рекламирања, употребљава низ креативних начина како би промовисала своје производе, придржавајући се прописа који регулишу овај аспект.

## 6) ИЗВОРИ

- Бојић Владимир, „Шта је бренд?“, Интернет: <https://www.digitizer.rs/news-stories/sta-je-brend/>; 29.09.2022.
- „Case-tobacco: Уведена је потпуна забрана рекламирања цигарета. Ограничења оглашавања дуванских производа повезана су са законом - О оглашавању“ Thestrip, Интернет: <https://thestrip.ru/bs/permanent/delo-tabak-vveden-polnyi-zapret-na-reklamu-sigaret-ogranicheniya-reklamy-tabachnoi/>, 06.10.2022.
- „Directive 2003/33/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products (Text with EEA relevance)“, OJ L 152, 20.6.2003.
- „Профит нишког Philip Morrisа у 2017. години 3,8 милијарди динара“, Екапија, Интернет: <https://www.ekapija.com/news/2070818/profit-niskog-philip-morrisa-u-2017-godini-38-milijardi-dinara>, 08.10.2022.
- Косић Бибић Нада, „31. мај Светски дан без дувана, „Дуван: претња нашој животној средини“, Интернет: <https://zjzs.org.rs/novost/700>; 04.10.2022.
- Лековић Ксенија, Ђокић Инес, „Маркетинг аспект друштвено одговорног понашања компанија“, *Анали Економског факултета у Суботици*, 2014, vol. 50, број 31/2014, стр. 335-352.
- Марковић Биљана, Ђекић Марија и Равић Ненад, „Могућности и ограничења брендирања дуванских производа у Републици Србији“, *Пословна економија-Business Economics*, 2018, vol. XII, бр.1, стр.182-204.
- „У Хрватској без цигарета на полицама“, Маркетинг мрежа, Интернет: <https://marketingmreza.rs/u-hrvatskoj-bez-cigareta-na-policama/>, 06.10.2022.
- Микић Сара, „Обележен Светски дан без дуванског дима“, Интернет: <https://www.soinfo.org/vesti/tag/za%C5%A1tita%20mladih%20od%20manipulacija%20duvanske%20industrije%20i%20spre%C4%8Davanje%20upotrebe%20duvana%20i%20nikotina%20me%C4%91u%20mladima/>; 25.09.2022.



- „Нове цене цигарета: ево колико ће сада тачно коштати паклица коју ви пушите“, Бизнис телеграф, В.Б., Интернет: [https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3448748-cigarete-poskupljuju-marlboro-ronhil-nove-cene.](https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3448748-cigarete-poskupljuju-marlboro-ronhil-nove-cene;); 07.10.2022.
- „Ограничења и забране у оглашавању: од дуванских производа до аутомобилске индустрије?“, Клипинг, Интернет: <https://kliping.rs/blog/ogranicenja-i-zabrane-u-oglasavanju-od-duvanskih-proizvoda-do-automobilske-industrije/> Интернет: 28.09.2022.
- „Остварен велики напредак на путу ка будућности без дуванског дима, циљ да до 2025. године више од 40 милиона пушача пређе на производе без дуванског дима“, Недељник, Интернет: <https://www.nedeljnik.rs/kompanija-filip-moris-philip-morris-international-pmi-objavila-je-svoj-prvi-integrisani-izvestaj-sa-pregledom-ucinka-u-oblasti-ekologije-drustvene-odgovornosti-i-korporativnog-upravljanja-kao-i/>, 07.10.2022.
- „Стратегија контроле дувана“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 8/2007.
- „Уводи се забрана рекламирања свих дуванских производа, Б92, Интернет: [https://www.b92.net/zdravlje/vesti.php?yuuu=2020&mm=02&dd=05&nav\\_id=1650972](https://www.b92.net/zdravlje/vesti.php?yuuu=2020&mm=02&dd=05&nav_id=1650972), 01.10.2022.
- Зубовић Јован, Ђукић Михајло, Јовановић Оливера, *Економски аспекти контроле дувана и емпиријски налази у Србији*, Институт економских наука, Београд, 2020.
- „Закон о оглашавању“ *Службени гласник Републике Србије*, бр.6/2016, 52/2019-др. закон.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Хармонизација стандарда Републике Србије са стандардима ЕУ по питању контроле дувана јесте један од предуслова за приступање Србије ЕУ. Република Србија на многе начине покушава да смањи потрошњу дуванских производа кроз здравствено-едукативне кампање, организовање радионица, стручних скупова, саветовалишта, јавне дебате о дувану, итд. У том смислу она тежи да приступи контроли дувана, на начине које предвиђа Светска здравствена организација. СЗО је у оквиру Европске стратегије одредила три начина за контролу дувана у Европи: приступ са slabим утицајем на смањење коришћења дувана – изоловане мере за смањење коришћења дувана; транзициони модел – забране рекламирања, учестале медијске кампање, забране пушења у затвореним просторијама и коначно приступ са jakim утицајем на коришћење дувана-свеобухватне мере и мултисекторска стратегија уз употребу мера пореске политике. Неке од мера које се такође могу применити јесу пре свега мере које се односе на цене, као на пример подизање цена и пореских стопа на дуванске производе и задржавање тог тренда, повећање пореских стопа изнад стопа инфлације, сврставање

дуванског дима као канцерогене материје, учестале едукације, упозоравање на здравствене и еколошке последице дуванских производа.<sup>19</sup> Хармонизација домаћег законодавства са правом ЕУ предвиђа увођење минималних акциза од 90 еура на 1000 цигарета. У том смислу, планирано је да дође до још 7 повећања акциза до 2025. године, како би се достигли предвиђени стандарди договорени са ЕУ. По паклици цигарета ниво акцизе до 2025. године, требало би да буде најмање 1,8 евра. Промене нивоа акциза предвиђене су и за класичне цигарете, али и за несагоревајући дуван који се користи као супститут обичним цигаретама. На тај начин, долази до смањења разлике у акцизама за ове две врсте производа. Акциза на несагоревајући дуван у Републици Србији износи 6,76% од малопродајне цене, док се у ЕУ тај проценат креће од 11,08% (Холандија) до 51,04% (Француска). Осим тога, предлог је да се увећају и акцизе на течност за пуњење електронских цигарета, такође, до 2025. године.<sup>20</sup> Ако се погледају подаци из претходних година, може закључити, да компанија "Philip Morris" из Ниша годинама уназад остварује високе профите. Наиме, по подацима из 2017. године компанија јесте имала одређено смањење прихода на 20,8 милијарди динара, што је смањење прихода од 48,4%, али то је резултат преласка на нови пословни модел услужне производње. С друге стране, пословна добит бележи скок за 10,3% на износ од 4,5 милијарди динара, а нето профит је достигао 3,8 милијарди динара, тачније остварио је повећање за 11,5%. Компанија је остала незадужена на крају 2017. године.<sup>21</sup>

Глобално говорећи, компаније које се баве производњом дуванских производа теже остварењу што већег профита. Са друге стране, постоји низ мера које спроводи држава, а које се односе и на мере заштите јавног здравља. Стога, Република Србија би требало да усвоји европске стандарде, како би кроз најбољу праксу у овој области, постигла задовољавајуће резултате.

---

<sup>19</sup> „Стратегија контроле дувана“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 8/2007 .

<sup>20</sup> „Нове цене цигарета: ево колико ће сада тачно коштати паклица коју ви пушите“, *Бизнис телеграф*, В.Б., Интернет: <https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3448748-cigarete-poskupljuju-marlboro-ronhil-nove-cene>, 07.10.2022.

<sup>21</sup> „Профит нишког Philip Morrisа у 2017. години 3,8 милијарди динара“, *Екапија*, Интернет: <https://www.ekapija.com/news/2070818/profit-niskog-philip-morrisa-u-2017-godini-38-milijardi-dinara>, 08.10.2022.

**EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK ON LIMITATION  
OF ADVERTISING OF TOBACCO PRODUCTS**

*Summary:* Consumption of tobacco products is harmful to people's health in many ways. The mentioned harm is also sanctioned in the legal system of the European Union (EU) in such a way that the European Parliament and the Council passed Directive 2003/33 on the harmonisation of laws, regulations, and administrative provisions of the member states related to advertising and sponsorship of tobacco products on May 26, 2003. In the paper, the authors analyse precisely the rules incorporated in this Directive that refer to restrictions on the advertising of tobacco products. Since the Directive also regulates the sale of tobacco products in the member states of the Union, the authors, following a comparative legal approach, consider the solutions present in the legislation of the Republic of Serbia that refer to this matter. Finally, coming to certain conclusions that point to the effects of limiting advertising and sponsorship of tobacco products in the domestic economy, the authors also point to the harmful consequences of the sale of tobacco products on public health.

*Keywords:* Tobacco products, restriction of advertising, EU, Serbia, public health.

---

<sup>22</sup> Марија Јовановић, „Ни удар по џепу није решење за пушаче у Србији“, Интернет: <https://biznis.rs/u-fokusu/ni-udar-po-dzepu-nije-resenje-za-pusace-u-srbiji/>, 02.10.2022.

<sup>23</sup> „Профит нишког Philip Morrisa у 2017. години 3,8 милијарди динара“, Екапија, Интернет: <https://www.ekapija.com/news/2070818/profit-niskog-philip-morrisa-u-2017-godini-38-milijardi-dinara>, 08.10.2022.

<sup>24</sup> Марија Јовановић, „Које компаније у Србији су оствариле највећи профит у 2021. години?“, Интернет: <https://biznis.rs/vesti/koje-kompanije-u-srbiji-su-ostvarile-najveci-profit-u-2021-godini/>, 08.10.2022.

УДК: 336.71:368.021.1

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 123–136

Изворни научни рад

Рад примљен 26. 10. 2022. године

Рад одобрен 3. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.8](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.8)

## БАНКООСИГУРАЊЕ У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ

Невенка ВОЈВОДИЋ МИЉКОВИЋ  
Милица СТОЈКОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* У предметном раду разматра се питање банкоосигурања као кључног дистрибутивног канала услуга животног и неких услуга неживотног осигурања. Анализа се базира на стеченим искуствима и практичној примени банкоосигурања у развијеним земљама и земљама у развоју. Настанак банкоосигурања, према налазу ауторки, требало би посматрати пре свега кроз усаглашеност циљева осигураваача да смање продајне трошкове и повећају приходе, као и кроз циљеве банака да остваре додатне приходе и прошире асортиман банкарских услуга. Законодавство Републике Србије установљава нормативни оквир у којем осигуравајуће компаније имају могућност да своје производе пласирају путем банкоосигурања. Из аспекта комунитарног права, банкоосигурање представља уобичајену банкарску праксу. У том смислу, у раду се анализира пракса банкоосигурања која постоји на тржишту Европске уније. Закључци до којих су ауторке дошле применом статистичко-математичких и других научних метода, као и применом метода логичког закључивања, упућује на одређене предности и недостатке ове праксе, што у крајњем може бити од користи за хармонизацију домаћег законодавства с правом ЕУ.

*Кључне речи:* Банкоосигурање, животно осигурање, неживотно осигурање, комунитарно право.

<sup>1</sup> Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд.  
Е-mail: [mstojkovic1@yahoo.com](mailto:mstojkovic1@yahoo.com)

## 1) УВОД

Савремени период банкарског пословања карактерише разноврсност услуга у области осигурања. Настанак услуга банкоосигурања објашњава се различитим разлозима, попут потребе за постојањем различитих врста осигуравајућих услуга, потом разликама у трансакционим трошковима, несавршеношћу тржишта, као и разликама у квалитету банкарских услуга.<sup>2</sup> Без обзира што осигуравачи самостално одлучују које ће канале продаје осигуравајућих услуга користити, за функционалан партнерски однос претпоставља се постојање ефикасног система комуникације, међусобно поверење и континуитет партнерских односа и управљања. Другим речима „политику продајних канала осигуравачи формирају у складу са резултатима истраживања тржишта и потребама циљних тржишних сегмената. Уколико се тржиште не би квалитетно истражило, а осигуравачи не би пратили савремене трендове пословање, продаја услуга банкоосигурања неће дати солидне и задовољавајуће резултате”.<sup>3</sup> О могућностима развоја овог тржишта постоје супротстављена мишљења. Према једном мишљењу, тврди се да интерни и класични продајни канали не могу издржати конкуренцију алтернативних због нижих трошкова. Према другом мишљењу, живе контакте између осигуравача и осигураника није могуће ничим заменити. Посматрано из аспекта осигуравача, са сигурношћу се може тврдити да се они неће одрећи ниједног продајног канала, јер сваки има своје предности и мане. Савремени период банкоосигурања говори у прилог прогресивног развоја дистрибутивних канала услуга животног и неких услуга неживотног осигурања. Постојећи развој требало би посматрати искључиво као резултат усаглашености циљева осигуравача да смањи продајне трошкове и повећа приходе и циљеве банака да остваре додатне приходе и прошире асортиман банкарских услуга. Полазећи од предности и недостатака овог канала, *Баруа* је мишљења да банкоосигурање има потенцијал искључиво на тржиштима са ниском пенетрацијом осигурања и ограниченим избором канала дистрибуције.<sup>4</sup> *Шкер* успешну будућност банкоосигурања изједначава са успехом у риболову јер, према њему, прво би требало обезбедити добар мамац а потом чамац којег ваља лоцирати на право место. За банке право

<sup>2</sup> James Barrese, Helen I. Doerpinghaus, Jack M. Nelson, “Do Independent Agent Insurers Provide Superior Service? The Insurance Marketing Puzzle”, *Journal of Risk and Insurance*, 1995, p. 62; Laureen Regan, “Vertical Integration in the Property-Liability Insurance Industry: A Transaction Cost Approach”, *Journal of Risk and Insurance*, 1997, p. 64.

<sup>3</sup> Miro Stipić, Marko Marulić, „Правци развоја продајних канала осигурања у Хрватској и Европској Унији”, *Практични менаџмент*, 2014, Vol. V br. 1, pp. 113–118.

<sup>4</sup> Ashis Barua, *Bancassurance: Selling Insurance*, LAP Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2012, p. 11.

место је осигурање, јер код банкоосигурања „риба лови вас и сама скаче у чамац пре него уопште загазите у воду”.<sup>5</sup>

## 2) БАНКОСИГУРАЊЕ У ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија донела је неколико важних аката којима је регулисала питање продајних канала услуга банкоосигурања. Важна Директива донета је 2002. године и заменила је претходно донету из 1977. године. Европска унија је 1991. године донела препоруку којом је дала инструкције у погледу формирања јединственог тржишта посредничких услуга. Услов за реализацију овог циља била је обавеза регистровања посредника код надлежних органа и давање одређених јемстава у погледу заштите потрошача, због чега су државе чланице имале обавезу да посебно регулишу обавезе у вези информисања потрошача. Овим путем обезбеђене су погодности за потрошаче, а осигуравачи су морали да поштују правила струке и да омогуће очување адекватност премија. У периоду од 2000. до 2009. године у Европској унији забележен је раст премија осигурања од 786 милијарди долара. Највећи европски осигуравачи у 2008. години задржали су позиције из 2007, док су у укупном европском премијском резултату учествовали скоро са 50%. Осигуравачи су и данас присутни готово у свим европским државама. У Европској унији банке су постале доминантан канал продаје производа животног и пензијског осигурања. Тако је, примера ради, у Шпанији, Француској и Италији, што се објашњава сличношћу производа животног осигурања и банкарских производа, али и могућношћу остварења пореских олакшица. Конкретно, у овим земљама више од 50% животних осигурања дистрибуира се путем банака. Учешће банкоосигурања у продаји услуга осигурања у Немачкој, Енглеској, Холандији и Швајцарској је много мање, с обзиром на то да у њима још увек превладава дистрибуција производа осигурања путем осигуравајућих друштава, мреже заступника и брокера. Поменуто стање логично произилази из решења присутних у националним законодавствима у којима је детаљно регулисано питање контроле банака у пословима осигурања. Даље проширивање чланства Европске уније може довести до извесних промена у односу на процентуално учешће овог канала продаје у укупној премији осигурања, али и до промена у погледу доминирајућег положаја неких земаља. Као што је познато корени банкоосигурања везују се за Француску и 1984. годину, а за претходника развоја банкоосигурања проглашава се регионална банка *Credit Mutel* која је окупљала пољопривреднике у сеоским регијама и нудила производе животног и неживотног осигурања. Иако је 1995. године дошло до укидања

---

<sup>5</sup> Tristan Šker, „Banka i osiguranje: primamljiv prodajni kanal”, *Svijet osiguranja*, 2012, br. 10, str. 46.

пореских олакшица за развој банкоосигурања, то није зауставило даљи напредак на овом плану. Додуше, са нешто мањом динамиком, мада са већим уделом на тржишту осигурања, пре свега због високог степена еластичности тражње за овим услугама. Према расположивим подацима Француска се данас проглашава за највеће тржиште банкоосигурања. Према релевантним истраживањима чак 95% Француза се увек одазове на позив банке на разговор. Не мање важан податак је и да су најбоља друштва на тржишту масовних производа осигурања и са директном продајом радила са 25% трошкова. Сходно наведеном, у литератури се истиче да банкоосигурање у Француској карактерише виши степен интеграције компарирано у односу на остатак Европске уније. У земљама, попут Холандије и Немачке, продор банкоосигурања на тржишту осигурања био је ограничен. Наиме, тржиште осигурања у овим земљама више је наклоњено комплексним производима који су продавани и који се продају преко неколико великих групација. Конкретно, развој банкоосигурања у Холандији резултат је пројекта *ING Group NV* насталог удруживањем банке *HNB, Postbank Group* и осигуравача *Nationale Nederlanden* и законске регулативе која банкама није допуштала учешће у осигуравајућим друштвима веће од 15% све до 1989. године. Ниска заступљеност банкоосигурања на немачком тржишту тумачи се присуством великог броја малих локалних и регионалних банака, које нису заинтересоване за пружање услуга заступништва у осигурању, као и конзервативним тржишним и законодавним правилима. Низак тржишни удео банкоосигурања забележен је Пољској због присуства неверице у одрживост државних пензионих фондова, те споро прихватање производа животних осигурања. Истраживања су показала и да је након последње финансијске кризе у Европи дошло до промене тражње у структури једне групе производа. Тако, на пример, у групацији животног осигурања традиционално највише су се продавале услуге мешовитог осигурања живота, ризико осигурања живота и сл. Данас, статистика говори да се све више продаје рентно осигурање као посебна врста осигурања живота. Разлог је, све старија популација, дужи ризик живота од очекиваног и смањена улога државе у финансирању пензија.<sup>6</sup> Доминација агената на тржишту животног осигурања у Бугарској, Немачкој, Пољској и Турској објашњава се постојањем велике мреже агената који настоје да дистрибуирају животно осигурање корисницима на исти начин на који продају и неживотно осигурање. У

---

<sup>6</sup> Јасмина Лабудовић Станковић, „Ризик дужег трајања живота од очекиваног, управљање овим ризиком и тржиште капитала”, у: Јовановић, С., Славнић, Ј., Марано, П. (урс), *Право осигурања, управа и транспарентност – основе правне сигурности*, Удружење за право осигурања Србије, Београд, 2015, стр. 453–462; Ма Ју Luen, Nat Pope “Foreign share, insurance density and penetration: an analysis of the international life insurance market”, *Risk Management and Insurance Review*, 2008, vol. 11, no. 2, pp. 327–347.

Словачкој, Ирској и Луксембургу доминантна позиција брокера на тржишту животног осигурања повезана је са високим процентом продаје животног осигурања држављанима ових земаља који живе у иностранству управо преко брокерских мрежа. У Европи банкоосигурање, као канал дистрибуције неживотног осигурања, није забележио висок тржишни удео. Највеће тржишно учешће банкоосигурања у продаји неживотних осигурања забележено је у Турској, Португалији, Француској, Холандији и Шпанији. У осталим земљама учешће банкоосигурања је испод 5%. Следствено, земље са високом стопом учешћа банкоосигурања у продаји животног осигурања нису забележиле значајно учешће у продаји неживотног осигурања. Добар пример за то је Италија, где је више од 2/3 премија животног осигурања реализовано путем банкоосигурања, док је удео банкоосигурања у неживотном осигурању у 2012. години био 3,3%. Постојање снажне традиционалне продајне мреже у виду агената, може донекле објаснити такву ситуацију. Директна продаја која се врши преко запослених и путем интернета је доминантан канал дистрибуције неживотног осигурања у Аустрији, Холандији, нордијским земљама и Швајцарској. Продаја услуга неживотног осигурања путем интернета или телефона, генерално, није значајно заступљена у већини земаља Европске уније (тржишни удео је испод 5%), осим у Холандији где је забележен тржишни удео од 45%, што неки објашњавају уласком приватног капитала у област здравственог осигурања. Пракса у неким земаљама Европске уније показала је да је успешност банкоосигурања више у функционалној зависности са моделом сарадње банака и осигураваача, а не у којој држави се оно реализује. Навешћемо један пример и праксе. Као друга банка на немачком тржишту, *Commerzbank* је своје учешће у капиталу *Deutsche Beamtenversicherung Holding* повећала на 48,2% 1992. године, с циљем да обавља и послове осигурања попут конкурентских *Deutsche u Dresdner bank* и тако заокружи задовољење финансијских потреба својих клијената. Само за годину дана (од 1990. до 1991. године), *Commerzbank* је продала 16% укупног портфеља животног осигурања *Deutsche Beamtenversicherung Holdinga* путем своје мреже пословница. Такође, 2008. године ова банка се интегрисала са *Dresdner Bank*, што јој је омогућило да повећа број клијената на 14,5 милиона.<sup>7</sup>

### 3) БАНКООСИГУРАЊЕ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Пре иступања из Европске уније (BREXIT), британске банке су усвојиле мноштво нових пословних модела како би изашле у сусрет захтевима својих клијената. Један од примењених модела, који је имао за циљ употпуњавање

---

<sup>7</sup> Chronologie Allianz/Dresdner, Интернет: [http://www.franzscheidel.de/Neuigkeiten/Chronologie\\_Allianz\\_Dresdner/chronologie\\_allianz\\_dresdner.html](http://www.franzscheidel.de/Neuigkeiten/Chronologie_Allianz_Dresdner/chronologie_allianz_dresdner.html), 21.9.2020



стандардне банкарске понуде дистрибуцијом услуга животних и неживотних осигурања, био је интегрисани приступ као модел банкоосигурања, да би након извесног броја година доминантну улогу имао модел заједничког улагања – *joint venture*. Према расположивим подацима учешће банкоосигурања у Великој Британији, од 1999. до 2004. године, бележило је континуирани раст на тржишту животног и пензијског осигурања.<sup>8</sup> И поред тога, независни брокери били су доминантан канал продаје са преко 60% удела у продаји животног и пензијског осигурања. Најчешће су за основни ограничавајући фактор већег продора банака на тржиште осигурања Велике Британије проглашавани сложеност производа и регулаторни надзор. Како је осигурање као инвестициона активност било заступљено у многим производима који традиционално припадају сектору животног осигурања, а нови механизам регулатива био је дизајниран тако да штити клијента, постао је јасан захтев за детаљним дефинисањем понуде регулисаних производа штедног карактера са посебно назначеним осигуравајућим и инвестиционим елементом. Другим речима, банке које продају овакве производе вршиле су продају производа који су били или нису били уређени регулативом (лични пензиони планови насупрот осталим банкарским производима укључујући и орочене штедне улоге). У том погледу, банке су биле у обавези да јасно раздвоје: јединично-везане производе, животно осигурање итд. Регулативни проблем, међутим, довео је до смањења продаје производа осигурања од стране банкарских службеника. Без обзира на свеобухватну понуду дугорочних штедно-инвестиционих производа, у које спадају и производи животног осигурања, банке у Енглеској највише су успеха имале у продаји једноставних, порески ослобођених инвестиционих производа, као што су индивидуални рачуни штедње. Пракса је показала да је у банкама често долазило и до високог нивоа нестабилности животног века продатог производа дугорочне штедње (отказивања пре доспећа). У већини случајева као разлог за превремено отказивање важности полисе навођено је да клијентима банке, приликом продаје производа осигурања од стране банкарских службеника, нису адекватно презентовани сви ризици које подразумевају одређене полисе. Први пример оснивања компанија за животно осигурање од стране банке у Британији била је интеграција *Trustee Saving Bank* (TSB) и *Barclays Bank* као *Lloyds TSB Group*. До 1992. године *TSB Group* била је организационо подељена у два профитна центра, *TSB Trust* (осигурање) и *TSB Bank* да би потом *TSB Group* била реорганизована интегрисањем банковне и осигуравајуће активности. Како је дошло и до увођења сложенијих производа животног осигурања у асортиман

---

<sup>8</sup> CEA Insurers of Europe, European Insurance in figures, CEA Statistics, no 39, Интернет: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/europeaninsurance-in-figures-2010.pdf>

банкоосигурања, банкарски службеници морали су поседовати виши степен едукације за бављење продајним услугама. И поред тога, улазак *TSB-a* у осигурање показао се као добар потез будући да је крајем осамдесетих година прошлог века банка имала 6% тржишног удела у продаји пензионих и производа животног осигурања, а учешће у добити *TSB Group* у периоду од 1989–1992. године било је 30%. *Lloyds TSB Group* на овај начин продавао је око 350.000 полиса животног осигурања годишње, а око 4,5 милиона клијенета, од којих је око два милиона закључивало уговоре о осигурању преко банке.<sup>9</sup> Интересантно је да се у Великој Британији годишње на осигурање потроши 236,6 милијарди евра, што је скоро шест пута више од укупног бруто националног дохотка Републике Србије.

#### 4) БАНКООСИГУРАЊЕ У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

##### Словенија и Хрватска

Улазак Републике Словеније и Хрватске у Европску унију неминовно је довео до ситуације да се домаће осигуравајуће компаније суоче са новом конкуренцијом. С друге стране, ова конкуренција довела је до отварања тржишта тако да су домаће осигуравајуће компаније могле пословати на тржишту Европске уније. Поред тога, домаћи осигуравачи су се суочили са изазовом – извршити промене у постојећим начинима дистрибуције својих услуга и убрзати развој нових како би остали конкурентни. На крају 2015. године, на тржишту осигурања Хрватске пословало је прво друштво за реосигурање и 23 друштва за осигурање, од којих је шест обављало послове животног осигурања, девет послове неживотног осигурања, док је осам обављало послове и животног и неживотног осигурања. Највећи тржишни удео у овој години у укупно бруто премији имало је *Croatia осигурање* (26,5%), а следила је *Allianz Загреб* са 13,7%. У 2014. години премија осигурања је учествовала у БДП-у Хрватске са 2,6%, док је премија по становнику износила 352 долара. У 2015. години, у односу на 2014. годину, укупно обрачуната премија порасла је за 1,9%, премија неживотног осигурања и за 11,2% за животног осигурања, што се тумачило доминантним уделом животних осигурања у структури премијског прихода друштава за осигурање (34%) и либерализацијом тржишта аутомобилске одговорности.<sup>10</sup> Иако су Словенија и Хрватска оствариле највиши ниво БДП-а *per capita* у поређењу са осталим земљама Западног Балкана, њихова искуства у примени банкоосигурања су

---

<sup>9</sup> Berislav Matijević, *Osiguranje, management – ekonomija – pravo*, Naklada d.o.o., Zadar, 2010.

<sup>10</sup> Хрватски уред за осигурање, Загреб, 2016.

различита, а само банкоосигурање је на релативно ниском степену развоја. Према искуству већине земаља значајнији развој банкоосигурања, и осигурања уопште, могућ је тек при нивоу БДП-а 6000 евра *per capita*, односно 8.359 долара *per capita*. Историја развоја банкоосигурања у Хрватској започела је 1995. године сарадњом *Allianz Загреб*, раније *Adriatic осигурања*, и *Загребачке банке* која је била и власник овог осигурања са 96,6%. Други осигуравачи на овом подручју банкоосигурањем почели су да се баве тек 2003. године. Прво друштво специјализовано искључиво за банкоосигурање на подручју Хрватске, *Erste Sparkassen осигурање д.д.*, почело је са радом 2005. године. Закон о осигурању, који је донет 2000. године, обавезао је запослене у банкама да полажу заступнички испит како би могли продавати осигурање у име и за рачун осигуравача. До 2010. године више од 7.000 запослених у банакама и *Хрватској пошти* положило је испит за заступнике у осигурању, што је допринело све већем броју реализованих сарадњи између осигуравајућих друштава и банака у продаји животних и неживотних осигурања.<sup>11</sup> Организација продаје банкоосигурања своди се на два модела: банка склапа уговоре о продаји осигурања са више осигуравача, и банка по основу заједничких власничких интереса остварује зараду кроз провизију. Постављени законски оквири су онемогућили да једна банка може продавати само за једног партнера. Један заступник, односно банка, може у име и за рачун једног или више осигуравача продавати само полисе које међусобно нису конкурентне. Међутим, пракса је показала да у Хрватској има осигуравајућих компанија које користе искључиво један канал продаје (банку) за пласман једне своје услуге (животно осигурање), и при томе остварује висок износ премије осигурања по једном запосленом (*Erste VIG – осигуравајуће друштво*).<sup>12</sup> Први комбиновани производи банкоосигурања у Хрватској (осигурање заложне имовине од пожара и неких других опасности, осигурање од незгоде за кориснике стамбених кредита и ризико осигурање живота као замена за једног јемца), лансирани су 1996. године, да би 1997. године дошло до увођења потпуно нових банкоосигуравајућих производа. Статистика Хрватске за 2012. годину показује да је коришћењем банкоосигурања као канала продаје остварено око 3,1% бруто премије за неживотно, односно и 4,07% бруто премије животног осигурања. Анализирајући друге канале продаје, видљиво је да су у истом раздобљу своје учешће у обрачунатој бруто премији животних осигурања повећале интерне мреже осигуравача (3,3%), и „остали“ канали (2,9%). Са укупно 690 милиона куна прикупљене премије у 2012. интерне мреже су после заступника други по јачини канал продаје животног осигурања. Ако посматрамо неживотна

<sup>11</sup> Интернет: <http://web.efzg.hr/dok/FIN//Bankoosiguranje.pdf>, 21.4.2014.

<sup>12</sup> Сњежана Бергонцел, „Вријеме банкоосигурања тек долази“, *Свијет осигурања*, 2010, бр. 3.

осигурања, учешће су поново повећале интерне мреже осигуравача, и то 8,3%, као и посредници 3,81%. Тржишни удео неживотног осигурања интерних продајних мрежа у 2012. износио је 52%, због чега исти апсолутно доминира у овом сегменту. Упркос чињеници да је њихово учешће у неживотним осигурањима у континуираном порасту, посреднички канали продаје у Хрватској још увек нису довољно развијени и држе само 6% тржишта. Њихов укупни тржишни удео (живот и неживот заједно), износи 4,7% и међу најнижима је у земљама Европске уније. Када се посматра осигурање у Словенији учешће премије осигурања у БДП ове земље за 2015. годину било је 5,0%, премија по становнику и износило је 1.246 долара, док је учешће премије животног осигурања у укупној премији било 27,6%. Посматрано према каналима продаје највећи део премија неживотног осигурања у Словенији јесте генерисан од стране агената, углавном везаних за једног осигуравача. Потом следи директна и брокерска продаја. Банкоосигурање и продаја на даљину имали су занемарљив тржишни удео.<sup>13</sup> Као и код продаје неживотног осигурања и тржиштем животног осигурања у протеклом периоду доминирали су агенти. Њихово учешће било је стабилно током претходне две године, док се учешће банкоосигурања кретало у висини од око 8%.

## Македонија

У Македонији резултати примене банкоосигурања били су добри на самом почетку увођења (друга половина 2008. године), да би касније постали слабији. Добром почетку примене банкоосигурања у Македонији допринела је чињеница да је у Македонији законски регулисано да се осигурање од одговорности употребе моторних возила (обавезно осигурање) не може продавати на станицама за технички преглед, већ искључиво преко агената. Самим тим, део посла око продаје полиса неживотног осигурања преузели су банкарски службеници.

## Република Српска и Босна и Херцеговина

У Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине значајнији развој банкоосигурања очекује се у наредним годинама, с обзиром на то да је недавно усвојен Закон о посредовању у осигурању.<sup>14</sup> У Босни и Херцеговини само два

---

<sup>13</sup> CEA Insurers of Europe, European Insurence in figures, CEA Statistics, no 44, Интернет: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/european-insurance-in-figures-2011.pdf>

<sup>14</sup> Мирослав Мишкић, *Анализа сектора осигурања у СЕЕ са посебним освртом на банкоосигурање*, Теслић, 2010. стр. 21.

одсто људи уплаћује животно осигурање. Од 117,3 милиона КМ прихода, које су осигуравајуће куће у Републици Српској оствариле, само 6,9 милиона КМ остварено је од продаје животног осигурања, и то само у једној осигуравајућој кући *Grawe осигурање*. У том осигурању истичу да раст продаје животног осигурања у Републици Српској износи у просеку 15% годишње. На штедњу се одлучују људи између 35 и 45 година, са стабилним примањима. Један од битних предуслова за раст продаје животног осигурања јесте пораст животног стандарда, као и свеукупни привредни раст. На претходно наведени износ требало би додати и приход оних кућа које су регистроване у Федерацији Босне и Херцеговине, а преко посредника обављају делатност у Републици Српској. У Федерацији БиХ, од 335,7 милиона КМ прихода од продаје осигурања, 58,9 милиона КМ односи се на приходе од продаје животног осигурања.<sup>15</sup>

## 5) ДАЉИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКОГ БАНКООСИГУРАЊА

Досадашња искуства у развоју банкоосигурања показала су да је продаја производа осигурања живота висока у државама чланицама Европске уније, али и у другим европским земљама у којима се преко банака нуде релативно једноставни производи, тзв. *unit-linked* производи. Унакрсна продаја пакетних производа неживотних осигурања са основним банкарским производима значајно је допринела повећању тржишног учешћа овог канала продаје у делу продаје неживотних осигурања. Такође, протекла искуства у развоју банкоосигурања на бројним тржиштима показала су да је требало да протекне више година од увођења овог концепта да би исти постао профитабилан канал продаје осигуравајућих производа. Уколико се посматра само тржиште Европе, можемо закључити да је банкоосигурање најзначајнији дистрибутивни канал за продају животног и пензијског осигурања. У продаји животног осигурања банке у Шпанији, Француској, Италији и Белгији имају доминантно учешће као канал продаје. У земљама као што су Немачка, Велика Британија, Холандија и Швајцарска ово учешће је много мање.<sup>16</sup> Када су у питању неживотна осигурања банкоосигурање има мањи удео на тржиштима Европе, будући да агенције и брокери и даље представљају доминантни канал продаје за ове врсте осигурања. Удео банкоосигурања креће се од 1,7% у Италији до 7,1% у Шпанији.<sup>17</sup> На појединим европским тржиштима банке су релативно скоро почеле да нуде производе неживотног осигурања, као што су имовинска и

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> CEA Insurers of Europe, European Insurance in figures, CEA Statistics, no 44, Интернет: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/european-insurance-in-figures-2011.pdf>

<sup>17</sup> Re Swiss, "Bancassurance: A Survey of competition between banking and insurance", *Sigma*, 2002, No. 2, Switzerland, стр. 4.

осигурања наплате кредита, које је лакше продати кроз пакете производа или путем унакрсне продаје са основним банкарским производима. Осигурање домаћинства представља производ неживотног осигурања који се успешно продаје путем банкоосигурања у већини земаља Европе, као на пример у Шпанији (32%) и Великој Британији (26%). Удео банкоосигурања код продаје осигурања моторних возила је на ниском нивоу, углавном испод 5%, осим у Француској где је удео 8,3% и Белгији 5,9%.<sup>18</sup>

## 6) ИЗВОРИ

- Barua, Ashis, *Bancassurance: Selling Insurance*, LAP Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2012.
- Barrese, James, Doeringhaus, Helen I., Nelson, J. M., "Do Independent Agent Insurers Provide Superior Service? The Insurance Marketing Puzzle", *Journal of Risk and Insurance*, 1995.
- Бертонцељ, Сњежана, "Вријеме банкоосигурања тек долази", *Свијет осигурања*, 2010.
- Chronologie Allianz/Dresdner, Интернет: [http://www.franzscheidel.de/Neuigkeiten/Chronologie\\_Allianz\\_Dresdner/chronologie\\_allianz\\_dresdner.html](http://www.franzscheidel.de/Neuigkeiten/Chronologie_Allianz_Dresdner/chronologie_allianz_dresdner.html), 21.9.2020.
- CEA Insurers of Europe, European Insurance in figures, CEA Statistics, no 39, Интернет: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/europeaninsurance-in-figures-2010.pdf>
- CEA Insurers of Europe, European Insurance in figures, CEA Statistics, no 44, Интернет: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/european-insurance-in-figures-2011.pdf>
- Лабудовић Станковић, Јасмина, Ризик дужег трајања живота од очекиваног, управљање овим ризиком и тржиште капитала, у: Јовановић, С., Славнић, Ј., Марано, П. (урс), *Право осигурања, управа и транспарентност – основе правне сигурности* Удружење за право осигурања Србије, Београд, 2015.
- Ma, Yu Luen, Pope, Nat, "Foreign share, insurance density and penetration: an analysis of the international life insurance market", *Risk Management and Insurance Review*, 2008, vol. 11, no. 2.
- Matijević, Berislav, *Osiguranje, management – ekonomija – pravo*, Naklada d.o.o., Zadar, 2010.
- Машић, Никола, „Банкоосигурање”, *Осигурање*, 2003, бр. 4.
- Мишкић, Мирослав, *Анализа сектора осигурања у СЕЕ са посебним освртом на банкоосигурање*, Теслић, 2010.

---

<sup>18</sup> Ibid.

*Partnership opportunities with European banks: mutual funds, life insurance and retirement savings*, Finaccord, London, 2002.

Regan, Laureen, "Vertical Integration in the Property-Liability Insurance Industry: A Transaction Cost Approach", *Journal of Risk and Insurance*, 1997.

Stanković, Jelena, Petrović, Evica, Vojvodić Miljković, Nevenka, "Reality and Prospects of Bancassurance as An Insurance Sales Channel in the Republic of Serbia", *Teme*, 2016, br. 4.

Swiss, Re, Bancassurance: A Survey of competition between banking and insurance, Sigma No. 2, Switzerland, 2002.

Stipić, Miro, Marulić, Marko, „Pravci razvoja prodajnih kanala osiguranja u Hrvatskoj i Evropskoj Uniji”, *Praktični menadžment*, 2014, Vol. V br. 1.

Šker, Tristan, „Banka i osiguranje: primamljiv prodajni kanal”, *Svijet osiguranja*, 2012, br. 10.

Војводић Миљковић, Невенка, „Банкоосигурање – нова могућност развоја сектора финансијских услуга у Републици Србији”, Економски факултет, Ниш, 2017.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Једна од великих препрека даљем успешном развоју банкоосигурања јесу промене у афинитетима клијената банке. Клијенти банака постају захтевнији у складу са бољом информисаношћу која утиче на то да цена услуге постаје све важнији фактор приликом доношења одлуке о куповини. Из досадашњег искуства испоставило се да су најчешћи чиниоци неуспеха неукључивање руководиоца банкарских пословница, отпор запослених према променама, недовољна култура продаје осигурања код банкарског особља, неодговарајуће управљање кадровима, лоша повезаност са осталим путевима продаје, интернет, телефонска продаја, неадекватно подстицање и награђивање запослених, слаба укљученост маркетиншких планова у целокупни концепт и неприхватање новог начина продаје од стране банкарских клијената.<sup>19</sup> Из праксе се показало и да је неопходна правилна идентификација потреба циљних група клијената, једноставна и обједињена понуда. Генерални закључак је да ће банкоосигурање, као канал дистрибуције осигуравајућих производа у Европској унији, имати све већи значај, уз непознаницу који ће његов појавни облик превладати. Према налазима студије која је обухватила преко пет стотина банака у Белгији, Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Шпанији и Великој Британији, на првом месту се налази сарадња само са једним осигуравачем. На другом месту су

<sup>19</sup> Никола Машић, „Банкоосигурање”, *Осигурање*, 2003, бр. 4.

осигуравајућа предузећа кћерке у власништву банке.<sup>20</sup> У Републици Србији данас шалтери банака све су чешће место где се осим уплата, исплата, штедње и кредита, могу купити и производи осигурања. Такође, немали број банака поједине зајмове условљава полисом животног осигурања или неке врсте неживотног осигурања, као и обавезом да се право из уговора о осигурању дуга пренесе на банку-повериоца. При оваквим трендовима ваља узети у обзир да ова врста осигурања у пракси најпре показује институционализацију овог канала продаје посредством банака. Према важећем Закону о осигурању Републике Србије, осигуравајуће компаније, физичка лица за заступање у продаји осигурања могу да се ангажују једино уколико имају лиценцу НБС за заступање у пословима осигурања. С друге стране, Закон о банкама дозвољава банкама ангажовање лица по основу уговора о промоцији и посредовању у продаји банкарских производа. Продајну мрежу осигуравајуће компаније базирају на традиционалним каналима продаје. У пракси, само неколико пословних банака у Републици Србији подједнако нуде банкарске и осигуравајуће производе, док већина пословних банака које су заступници у осигурању првенствено нуде банкарске производе. Клијент се најчешће обавештава о понуди осигуравајућег друштва-партнера у банци, уколико сам затражи одређени производ на основу сопствене потребе и обавештености из медија да је банка постала заступник одређене осигуравајуће компаније, или прегледом изложених флајера и осталог пропагандног материјала на тачно одређеном месту у оквиру шалтера банке. Оваква пракса упућује на потребу континуираног присуства представника осигуравајућих друштава у банци путем одржавања периодичних обука, пружања саветодавне помоћи запосленима у банци у продаји производа осигурања, посебно на почетку успостављања концепта банкоосигурања. Следствено се поставља питање, како створити модеран, јак и дугорочно одржив сектор осигурања? Према мишљењу ауторки, неке проблеме може решити само држава (на пример постављање и одржавање ефикасног надзора над сектором), док би друге било могуће решавати заједнички кроз синергију самих осигуравајућих компанија (кроз развој производа прилагођених специфичностима тржишта осигурања). На том путу било би драгоцено систематски изучавати искуства и праксу држава чланица Европске уније, као и законодавни оквир који претпоставља вршење услуга банкоосигурања.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Partnership opportunities with European banks: mutual funds, life insurance and retirement savings*, Finaccord, London, 2002, pp. 11–18

<sup>21</sup> Невенка Војводић Миљковић, „Банкоосигурање – нова могућност развоја сектора финансијских услуга у Републици Србији”, Економски факултет, Ниш, 2017; Jelena Stanković, Evica Petrović, Nevenka Vojvodić Miljković, “Reality and Prospects of Bancassurance as An Insurance Sales Channel in the Republic of Serbia”, *Teme*, 2016, br. 4, str. 1327, itd.



## **BANCASSURANCE UNDER COMMUNITY LAW**

*Summary:* In this paper, the issue of bancassurance as a key distribution channel for life and some non-life insurance services is considered. The analysis is based on the experiences gained and the practical application of bancassurance in developed and developing countries. According to the authors' findings, the emergence of bancassurance should be seen first and foremost through the alignment of insurers' goals to reduce sales costs and increase income, as well as through the goals of banks to generate additional income and expand the range of banking services. The legislation of the Republic of Serbia establishes a normative framework in which insurance companies can market their products through bancassurance. From the point of view of Community law, bancassurance is a common banking practice. In this sense, the paper analyses the bancassurance practice that exists in the European Union market. The conclusions reached by the authors through the application of statistical-mathematical and other scientific methods, as well as the application of logical reasoning methods, point to certain advantages and disadvantages of this practice, which can ultimately be useful for the harmonisation of domestic legislation with EU law.

*Keywords:* Bancassurance, life insurance, non-life insurance, Community law.

УДК: 336.22(4-672EU)(497.11)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 80, стр. 137–149  
Изворни научни рад  
Рад примљен 7. 11. 2022. године  
Рад одобрен 15. 11. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.9](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.9)

## КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПОРЕСКИХ СИСТЕМА

*Петар МАТИЋ, Славко ВУКША<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Порески системи обухватају порезе и пореске облике који играју велику улогу у пословању држава. Ниједан порески систем на свету није исти, због чега се економије међусобно разликују по својој пореској политици и структури. Пореском политиком држава може утицати на више економских сегмената, као што су незапосленост, доходак, добит предузећа и прилив инвестиција. Значај и сврха квалитетног управљања пореским системом постаје из дана у дан све већа, а државе кроз порезе и фискалну политику доприносе сопственој одрживости и стабилности. Да би се постигла одрживост и стабилност, пореска и фискална политика морају почивати на начелима праведности, учинковитости, једноставности и издашности. Аутори у раду посвећују пажњу компаративном проучавању пореских система држава чланица Европске уније (ЕУ) и Републике Србије. Анализа обухвата кретање стопа пореза на доходак, пореза на добит и пореза на додатну вредност. Индивидуална и синтетичка анализа система указује на видљиве разлике у богатству и пореском моралу. Будући да је Република Србија земља која је последње три деценије пролазила кроз различите макроекономске дисбалансе, аутори сматрају да домаћи порески систем захтева озбиљне фискалне реформе. Реформе су потребне првенствено у делу директног опорезивања (опорезивање дохотка и имовине), јер порези на доходак и имовину немају превелику улогу у целом пореском систему и фискалној политици. Коначно, намера аутора била је да се на основу емпиријских искустава држава чланица ЕУ изведу одговарајуће препоруке нужне за оптимално спровођење фискалне реформе у Републици Србији.

*Кључне речи:* Порески систем, порез на доходак, порез на добит, порез на имовину, БДП, ЕУ, Република Србија.

---

<sup>1</sup> Средња економска школа, Шабац; Универзитет за пословне студије, Бања Лука.  
E-mail: [slavkovuksa@gmail.com](mailto:slavkovuksa@gmail.com)

## 1) УВОД

Економија као наука разликује фискалну и монетарну политику, односно пореску и новчану политику које су саставни део националне одрживости.<sup>2</sup> Монетарно-кредитна политика компонента је економске политике чији је основни задатак регулација количине новца у оптицају. Тиме се одржава равнотежа између робних и новчаних фондова, и омогућава се несметано одвијање робног промета и стабилизација економских токова.<sup>3</sup> Порески систем, у ширем смислу, представља скуп пореских облика и других јавних прихода који се примењују у одређеној земљи.<sup>4</sup> Савремени порески систем садржи велики број пореских облика и његова намена и циљеви често су различити. Не постоје два истоветна пореска система у свету, али постоје порески системи који имају низ сличности.<sup>5</sup> Међусобне разлике савремених пореских система условљене су, пре свега, политичким и привредним уређењем држава.<sup>6</sup> Пореском политиком држава може утицати на више социо-економских сегмената, као што су незапосленост, инвестиције, доходак, добит предузећа, наталитет, миграције и остало. Сврха и важност квалитетног управљања пореским системом данас је све већа, јер кроз порезе и фискалну политику свака држава може утицати на властиту привредну одрживост и стабилност.<sup>7</sup> Сви савремени порески системи одликују се пореским плурализмом, с тим што се порески системи савремених држава не разликују само по врстама и броју пореских облика, него и по њиховом различитом значају у оквиру укупних фискалних прихода.<sup>8</sup> Колико ће одређени порески облици бити заступљени зависи од различитих историјских, друштвено-политичких и економских околности.

Порески системи Републике Србије и земаља ЕУ не разликују се значајно по пореским облицима, али се разликују по пореским стопама

---

<sup>2</sup> Dragan Roller, *Fiskalna politika u teoriji i praksi*, Informator Zagreb, 1996.

<sup>3</sup> Миодраг Јовановић, Сретко Рибачић, *Монетарне и јавне финансије*, Висока пословна школа струковних студија, Блаце, 2008.

<sup>4</sup> Оливера Ђурић, *Порески систем и политика*, Висока пословна школа струковних студија, Блаце, 2014.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Небојша Јеремић, Сандра Каменковић, Зоран Грубишић, „Упоредна анализа пореских система Скандинавских и Медитеранских земаља”, *Пословна економија*, 2019, број 2, стр. 1–27

<sup>7</sup> Mario Bakran, *Usporedna analiza poreznih sustava Skandinavskih i zemalja Južne Europe*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb,

<sup>8</sup> Оливера Ђурић, *op. cit.*

одређених пореских облика, као и по пореским олакшицама, односно бенефицијама које одређене групе грађана стичу.<sup>9</sup>

## 2) СВРХА И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања обухвата пореске системе земаља ЕУ и Републике Србије, а сврха је давање реалног приказа пореских система којима би било могуће представити њихове предности и недостатке, што може имати утицаја на утврђивање праваца пореских реформи и правне хармонизације која би поспешила економски статус и амбијент наше земље.<sup>10</sup> Почетна хипотеза од које се пошло у предметном истраживању јесте да се порески системи Републике Србије и земаља ЕУ разликују, што у врстама пореских облика, што у врсти и висини примењених пореских стопа. У складу с тим, формулисана је општа хипотеза која гласи:  $X_1$ : Разлике у пореским системима и пореском моралу земаља ЕУ и Србије су видљиве. На основу опште хипотезе постављене су и следеће посебне хипотезе:  $X_{1.1}$ : Земље ЕУ имају јако ефикасне пореске системе;  $X_{1.2}$ : У Србији је неопходна реформа пореског система у циљу повећања друштвеног богатства.

## 3) РАЗЛИКЕ У ЈАВНИМ ПРИХОДИМА И ЈАВНИМ РАСХОДИМА

Државна потрошња која се односи на националну одбрану, социјалну и здравствену заштиту, инфраструктуру, образовање и друго, финансира се из државних јавних прихода. Помоћу јавних прихода држава осигурава и пружа услуге грађанима, које приватни сектор не може испунити. Порески приходи дефинишу се као приходи од пореза на доходак и добит, пореза на промет робе и услуга (односно ПДВ), пореза на имовину и пренос имовине и других врста пореза. Кретање пореских прихода је теоријски описано кроз *Lafferovi* криву која, с једне стране, говори како раст пореске стопе доприноси и расту пореских прихода а, с друге стране, како свако прекорачење оптималне пореске стопе може да доведе и до мањих

---

<sup>9</sup> Самра Дечковић, „Хармонизација пореза у Европској унији”, *Економски изазови*, 2018, вол. 13, стр. 84–90.

<sup>10</sup> Vesna Aleksić, “Tax system in Serbia and change of tax system in accordance with tendencies in the world”. *Kultura polisa*, 2019, vol. 16, no. 39, pp. 525–538; Снежана Стојановић, „Пореска конкуренција версус пореска хармонизација у Европској унији”, *Финансије*, 2009, бр. 1–6; Јуре Шимовић, Хрвоје Шимовић, *Фискални систем и фискална политика Европске Уније*; Правни факултет, Загреб, 2006, стр. 1–310; „Моргућности и потребе за системском реформом – Анализе, ставови и предлози”, Фискални савет Републике Србије, 2021.

пореских прихода, јер грађани у том случају избегавају или нису у могућности да подмире своје пореске обавезе.<sup>11</sup> У већини држава ЕУ јавни расходи су већи од јавних прихода, односно, често јавни приходи не могу да подмире потребе државног апарата. Када су расходи већи од прихода, тада се државе најчешће задужују или приватизују своју државну имовину. Према подацима Министарства финансија Републике Србије и ОЕСД-а кретање укупних пореских прихода и расхода у периоду од 2010. до 2017. године кретало се у следећим оквирима:

Табела 1: Процентуални удео пореских прихода у БДП-у у периоду од 2010–2017. године

Земља	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Белгија	42,9	43,5	44,3	45	44,8	44,1	43,3	43,9
Грчка	32,3	34,3	36,3	35,9	36,3	36,6	38,9	39,3
Италија	41,7	41,6	43,6	43,8	43,3	43	42,2	41,9
Луксембург	37,6	37,1	38,4	38,2	37,5	36,2	36,3	37,4
Холандија	35,7	35,4	35,6	36,1	37	37	38,4	38,7
Шпанија	31,3	31,2	32,4	33,1	33,9	33,8	33,6	33,9
Србија	41,2	42,1	43,7	44,1	44,1	43,7	37,2	38,4

Извор: Revenue statistics of OECD Member countries 2007–2017 [online]. Интернет: <https://www1.compareyourcountry.org/tax-revenues-global/en/0/655+656+657+658/datatable/2005-2017>

Табела 2: Укупни државни расходи у периоду од 2010–2017. године

Земља	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Белгија	53,9	55,3	56,5	56,1	55,6	53,7	53,1	52,0
Грчка	53,0	55,1	56,7	62,8	50,7	54,1	49,9	48,5
Италија	49,9	49,2	50,6	51,0	50,9	49,1	48,8	48,4
Луксембург	42,0	41,5	41,8	41,2	40,6	40,4	40,0	41,3
Холандија	47,9	46,8	46,9	45,9	44,7	43,6	42,4	42,2
Шпанија	46,0	46,2	49,5	46,4	45,3	44,1	42,5	41,3
Србија	48,7	48,9	49,8	47,7	46,0	44,7	44,5	43,2

Извор: Eurostat [online]. Интернет: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en>

<sup>11</sup> Mario Bakran, op. cit.

Претходне табеле показују анализу кретања укупних јавних прихода (од свих облика пореза), и укупних јавних расхода који су исказани у процентима (%) БДП-а. Анализа обухвата период од 2010. до 2017. године. Затамњена поља у табели означавају земаље која остварују високе пореске приходе, док тамном бојом су обележена поља за државе са најнижим уделом пореских прихода у БДП-у. Исто важи и за табелу државних расхода где затамњена поља означавају земље које су оствариле најмање трошкове, док тамном и светлом бојом су обележена поља за земље и године у којима су остварени највиши државни трошкови. Ако анализирамо табелу укупних прихода од пореза, можемо видети да Белгија предњачи у прикупљеним приходима од пореза, док с друге стране, Грчка и Шпанија имају очите проблеме из којих се види да су порески системи ових земаља лоше изграђени, неефикасни и коруптивни. Опет, не мора нужно да значи да је низак удео прихода показатељ лошег вођења државе, док се не узму у обзир и државни расходи

Табела 3: Разлика између укупних пореских прихода и државних расхода у периоду од 2010–2017. године

Земља	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Укупно
Белгија	-11	-11,8	-12,2	-11,1	-10,8	-9,6	-9,8	-8,1	-84,4
Грчка	-20,5	-20,5	20,2	26,8	14,5	16,9	10,1	7,9	136,5
Италија	-8	-7,5	-6,9	-7	-7,4	-7,2	-6,5	6,3	-56,8
Луксембург	-4,4	-4,4	-3,4	-3	3,1	4,2	3,2	3,9	26,6
Холандија	-12,2	-11,4	-11,3	-9,8	-7,7	-6,6	-4	-3,5	66,5
Шпанија	-14,4	-14,6	-16	-12,7	-11,2	-10,1	-9	-7,3	95,3
Србија	-7,5	-6,8	-6,1	-3,6	-1,9	-1	-7,3	-4,8	-39

Извор: Аутори

У табели изнад видимо да, иако према прикупљеним пореским приходима који нису најиздашнији, Луксембург има најбољи однос између две варијабле у анализираном периоду. До овог закључка смо дошли тако што смо одузели расходе од прихода за сваку годину и укупним збиром добили стање за цео анализиран период. У горњој табели до изражаја долази и Србија, код које се види добар однос између прихода и расхода, али опет с тенденцијом пада пореских прихода што може довести до промене у укупном збиру. Земље јужне Европе, односно Шпанија и посебно Грчка, потврдиле су проблеме проистекле из економске кризе и повећања јавног дуга. Ипак,

према овој анализи може се утврдити помак и ефикасност пореских реформи које су спроведене, с обзиром на то да ове две државе годинама уназад смањују разлику између прихода и расхода. Италија, Белгија и Холандија своје пореске системе држе у задовољавајућој константи, и то с тенденцијом раста јавних прихода и смањења јавних расхода.

#### 4) КОМПАРАЦИЈА НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ВРСТА ПОРЕЗА

Анализа која следи, обухвата најосновије облике пореза, као и поређење њихових пореских стопа у анализираним земљама. У том смислу, разматрају се порез на добит, порез на доходак и порез на додату вредност.

Табела 4: Стопе пореза на добит, ПДВ-а и пореза на доходак у %

Земља	Порез на добит	ПДВ (снижена)	Порез на доходак
Шпанија	25	21, (10)	47
Србија	15	20, (10)	10-15
Холандија	25	21, (9)	49,5
Луксембург	24,9	17, (8 и 3)	45
Италија	27,8	22, (5 и 10)	43
Грчка	24	24, (6 и 13)	44
Белгија	25	21, (6 и 12)	50

Извор: Аутори

Према табели изнад можемо видети да су државе чланице ЕУ углавном извршиле пореску хармонизацију. То се уочава према стопама пореза на добит које варирају до 1 постотног поена, осим у Италији у којој је стопа нешто виша. Међу анализираним земљама је и Република Србија, у којој је максимална стопа пореза на добит 15%. Будући да је просечна стопа ове врсте пореза у ЕУ око 23%, то Србију сврстава у најпривлачније земље за инестиције, и ставља је у ранг са Кипром који има само 2,5% нижу стопу од Србије. Што се тиче пореза на додату вредност, његова стопа је виша у земљама које су пролазиле кроз озбиљније економске кризе (Грчка, Италија), док најнижу стопу има Луксембург. Србија има једну од нижих стопа ПДВ-а у Европи и код овог пореског облика. Трећа колона показује однос стопа пореза на доходак. Уочавамо да земље Бенелукса имају и највише стопе овог пореза, нешто ниже имају земље јужне Европе, а Србија знатно најнижу. У Србији се примењују прогресивне стопе пореза на доходак. За опорезиви приход који прелази прописане прагове, између троструке и шестоструке просечне годишње зараде, пореска стопа износи

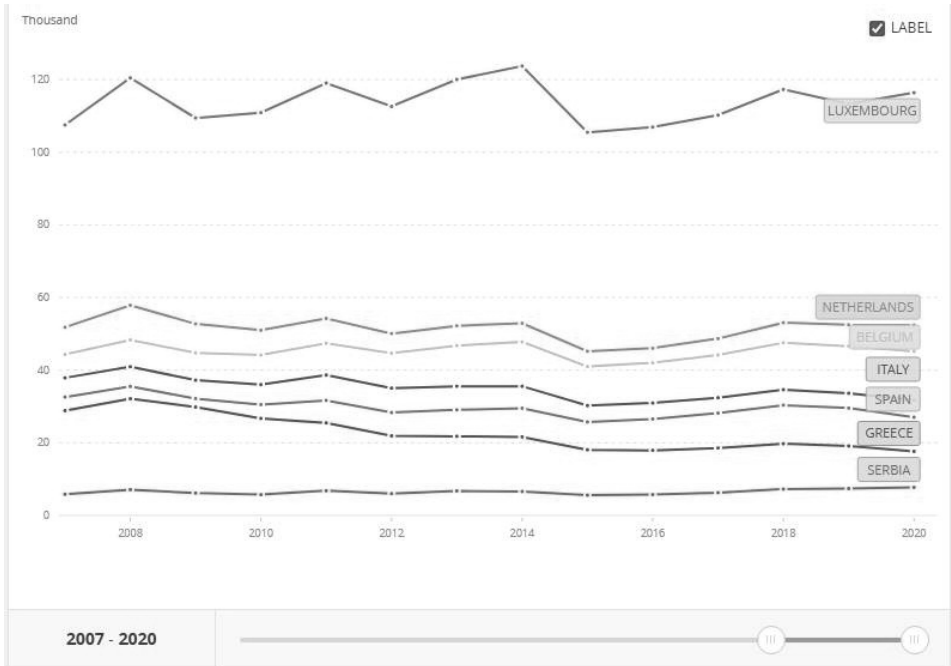
10%. За нето приход већи од шестоструке просечне годишње зараде пореска стопа износи 15%. Сходно наведеном, закључујемо да је највећи порески терет заступљен у опорезивању рада. Разлог томе је тај што је још увек присутна слабија мобилност рада у Европи, те државе користе овај сегмент опорезивања како би прикупиле приходе које су изгубиле због притиска пореске хармонизације. Видимо, такође, да и Србија управо покушава да задржи своју радну снагу ниском пореском стопом рада.

## **5) РАЗЛИКЕ У ЖИВОТНОМ СТАНДАРДУ**

Анализа животног стандарда полази од анализе БДП-а по глави становника и кроз однос увоза и извоза. Преко ова два сегмента направљена је повезница између простора у којем држава има могућности да делује путем фискалне политике, а с обзиром на њено богатство. Разлике између богатих и сиромашних држава у данашњем свету су све веће, а средњи слој становништа практично је и нестао. Претходна светска економска криза, као и последња криза изазвана пандемијом COVID-19, додатно је нарушила стање у поједним економијама, отежавши ситуацију фискалне политике која је у тим моментима могла бити стабилизатор, како се управо не би десио још већи јаз између богатих и сиромашних. Многи су мишљења да би најбоље решење за систем било што већи порези богатима и што мањи порези сиромашнима. Ипак, у савременом капитализму то баш и није тако. Чињеница је да богати појединци држе велику количину капитала који потенцијално може бити инвестиција која ће отворити нова радна места и помоћи целој државној економији. Исто тако, глобализација има велики утицај на све већу мобилност капитала и људи, те самим тиме ствара лакоћу премештаја капитала у подручја која имају нижа пореска оптерећења. Из свега овога, може се закључити да држава мора наћи равнотежу, те да мора бити и јако опрезна с фискалном политиком која је један од главних узрока привлачења страних и задржавања домаћих инвестиција.



Илустрација 1: Кретање БДП-а у периоду од 2007–2020. године (у хиљ. \$)

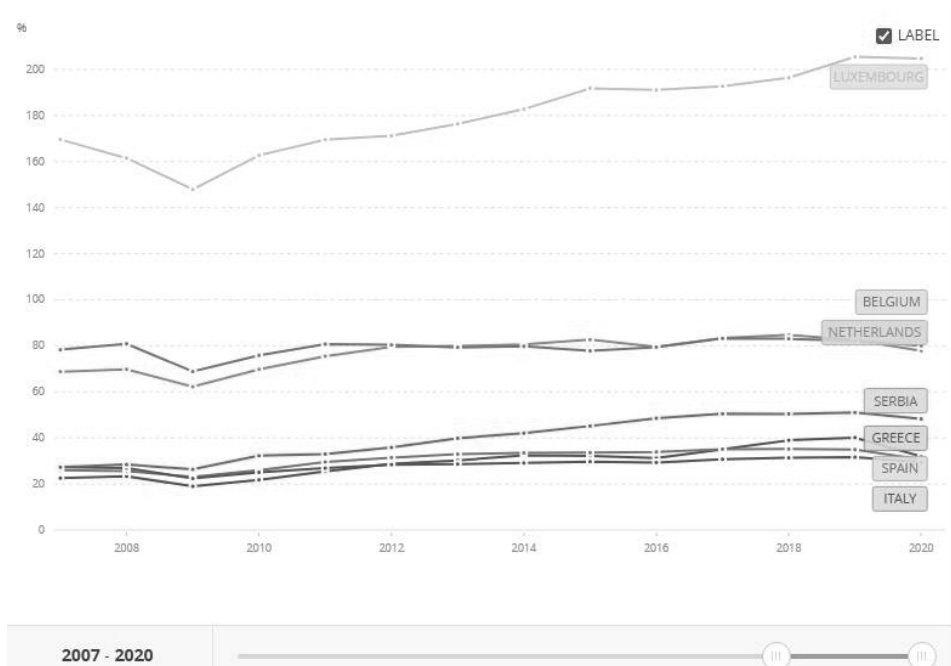


Извор: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files – GDP per capita (current US\$) [online]. Интернет: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2020&locations=GR-ES-IT-RS-NL-LU-BE&start=2007&view=chart>

БДП по глави становника (*per capita*) представља укупан БДП земље подељен с бројем становника. Што је већи БДП *per capita*, држава има више новаца за располагање по једном становнику, а то уједно доводи и до висине животног стандарда на одређеној територији. Из претходне илустрације се види БДП по становнику за земље Бенелукса, земље јужне Европе и Србију у периоду од 2007. до 2020. године. Очекивано, држава која има уверљиво најбољи резултат је свакако Луксембург. У претходним анализама Луксембург је имао и најбољи однос прихода и расхода, као и најниже пореске стопе. Према овим резултатима види се да Луксембург доста одскаче од друге две чланице Бенелукса. Затим следе земље јужне Европе (Италија, Шпанија и Грчка), које су и представљале жариште економске, али и пандемијске кризе. На самом дну се налази Србија, али опет с благим порастом БДП-а по глави становника у последњих неколико година. Ако обухватимо све државе, видимо да земље Бенелукса предњаче

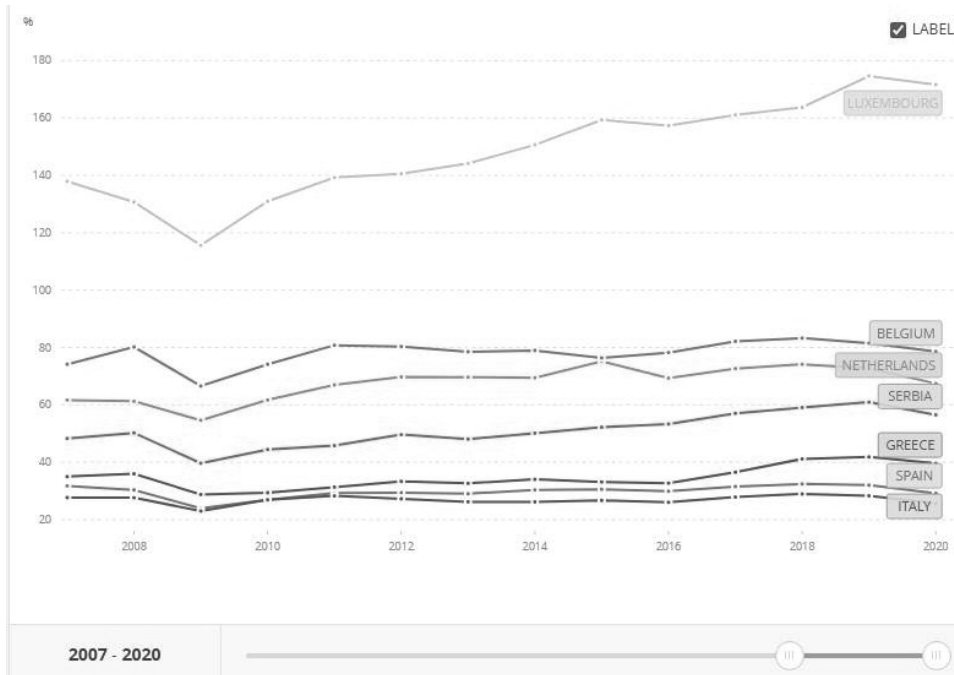
по овом показатељу, односно имају више новца на располагању по једном свом становнику. У овом графикаону се види и 2008. година, долазак светске економске кризе која показује пад БДП-а свих анализираних земаља. Ипак, државе с већим БДП-ом по глави становника су отпорније на економску кризу, те нису морале користити драстичне реформе пореских система. За пар година ћемо видети и утицај пандемије на БДП по глави становника.

Илустрација 2: Приказ извоза добара и услуга у периоду од 2007–2020. године (у % БДП-а)



Извор: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files – Exports of goods and services (%GDP) [online]. Интернет: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2020&locations=GR-ES-IT-RS-NL-BE-LU&start=2007>

Илустрација 3: Приказ увоза добара и услуга у периоду од 2007–2020. године (у % БДП-а)



Извор: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files – Imports of goods and services (%GDP) [online]. Интернет: [https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS?end=2020&locations=G-R-ES-IT-RS-NL-BE-LU&most\\_recent\\_year\\_desc=false&start=2007](https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS?end=2020&locations=G-R-ES-IT-RS-NL-BE-LU&most_recent_year_desc=false&start=2007)

Претходне две илустрације приказују увоз и извоз које су одабране државе оствариле у периоду од 2007. до 2020. године. Нето извоз је вредност укупног извоза земље умањена за вредност укупног увоза. Износ нето извоза може бити позитиван, у случају да је извоз већи од увоза, а може бити и негативан (трговински дефицит). Када упоредимо ова два графика, можемо доћи и до резултата нето извоза. И по овом параметру се показало да Луксембург предњачи, а да су остале две земље Бенелукса иза њега. Србија се налази на златној средини анализираних земаља, док су земље јужне Европе опет при дну. Негативан ток видимо код скоро свих земаља опет у годинама након светске економске кризе 2008. године. Затим долази до постепене стабилизације од 2012. године, а онда од 2015. и до позитивног пословања одређених земаља. Све ове државе могу знатно утицати на варијабле извоза и увоза кроз порески систем и фискалну

политику. Заштита државе фискалном политиком може се изразити кроз: пореске олакшице домаћим извозницима – како би могли што више произвести и бити конкурентнији са ценама на страном тржишту; увођење и подизање пореских стопа на увоз добара и услуга и увођење квота, ограничавање количине увезене робе. Опет, с друге стране, држава треба да пронађе адекватну равнотежу, односно треба да буде опрезна при давању субвенција, јер субвенције врло често могу бити злоупотребљене, те исто тако потребно је размислити колика је стварна потреба за увозом.<sup>12</sup>

## 6) ИЗВОРИ

- Aleksić, V., Tax system in Serbia and change of tax system in accordance with tendencies in the world. *Kultura polisa*, 2019, vol.16, no. 39.
- Bakran, M., *Usporedna analiza poreznih sustava Skandinavskih i zemalja Južne Europe*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb.
- Дечковић, С., „Хармонизација пореза у Европској унији”, *Економски изазови*, 2018, вол. 13.
- Ђурић, О., *Порески систем и политика*, Висока пословна школа струковних студија, Блаце, 2014.
- Јеремић, Н., Каменковић, С., Грубишић, З., „Упоредна анализа пореских система Скандинавских и Медитеранских земаља”, *Пословна економија*, 2019, број 2.
- Јовановић, М., Рибач, С., *Монетарне и јавне финансије*, Висока пословна школа струковних студија, Блаце, 2008.
- Roller, D., *Fiskalna politika u teoriji i praksi*, Informator Zagreb, 1996.
- Šimović J. i Šimović H. (2006), *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske Unije*; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Стојановић, С. „Пореска конкуренција версус пореска хармонизација у Европској унији”, *Финансије*, 2009, бр. 1–6.
- „Могућности и потребе за системском реформом – Анализе, ставови и предлози”, Фискални савет Републике Србије, 2021.
- Вукша, С., *Финансијско рачуноводство*, Универзитет за пословне студије, Бања Лука, 2007.
- Вукша, С., *Пореска и буџетска контрола и ревизија*, Либер, Београд, 2008.

---

<sup>12</sup> Славко Вукша, *Пореска и буџетска контрола и ревизија*, Либер, Београд, 2008; *Финансијско рачуноводство*, Универзитет за пословне студије, Бања Лука, 2007.

## **7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Порески системи у ЕУ динамично су се мењали у последње три деценије. Сличан процес дешавао се и у Републици Србији. Раст незапослености, цена, социјалних неједнакости, пад производње само су неки од негативних ефеката који су пратили земље у транзицији. Земље које су имале одлучности у намери да достигну ниво економски развијених тржишних привреда, обимним структурним реформама успеле су да се више приближе развијеним тржишним привредама, уједно остварујући динамичан прилив страних инвестиција, значајан раст производње и животног стандарда. Фискална политика била је кључна у овим реформама. Пореске реформе су се одвијале различито у свакој држави понаособ, у зависности од историјских, друштвених, економских и политичких специфичности и карактеристика сваке државе. Управо због тих карактеристика сваке државе не постоји једна, универзална стратегија остваривања оптималног пореског система. Свака држава има јединствен порески систем, са специфичним пореским реформама, пореским облицима и односом између пореских прихода и БДП-а, али детаљно описивање сваког од пореских система захтева доста опширнији рад од ове студије. Компаративна анализа различитих пореских система омогућила је боље разумевање ефеката пореза у различитим јурисдикцијама. Такође, кроз разумевање различитих пореских система могуће је доћи до веће међукултуралне сарадње, промовисања демократских вредности, као и до правне хармонизације као што је то био случај са новим државама чланицама ЕУ. Коначно, иако не постоји савршен фискални систем, чија би решења друге државе могле инкорпорирати у сопствени фискални систем, Република Србија би требало да тежи да унапреди сопствени фискални систем кроз реформу пореског система, како би своје друштво учинила хомогенијим у сврху отпорности на нове економске шокове и кризе који јој се намећу због неповољних економских кретања у свету.

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF TAX SYSTEMS**

*Summary:* Tax systems include taxes and tax forms that play a major role in the business of states. No tax system in the world is the same, which is why economies differ in their tax policies and structures. The state's tax policy can affect several economic segments, such as unemployment, income, company profits, and investment inflows. The importance and purpose of quality management of the tax system are increasing daily, and states contribute to their own sustainability and stability through taxes and fiscal policy. In order to achieve sustainability and stability, tax and fiscal policy must be based on the principles of fairness, efficiency, simplicity, and generosity. In the paper, the authors pay attention to the comparative study of the tax systems of the member states of the European Union and the Republic of Serbia. The analysis includes the movement of income tax, profit tax, and value-added tax rates. Individual and synthetic analyses of the system indicate visible differences in wealth and tax morale. Since the Republic of Serbia is a country that has been going through various macroeconomic imbalances for the past three decades, the authors believe that the domestic tax system requires serious fiscal reforms. Reforms are needed primarily in direct taxation (taxation of income and property) because taxes on income and property do not play a large role in the entire tax system and fiscal policy. Finally, the author's intention was to derive the appropriate recommendations necessary for the optimal implementation of fiscal reforms in the Republic of Serbia based on the empirical experiences of the EU member states.

*Keywords:* Tax system, income tax, profit tax, property tax, GDP, EU, Republic of Serbia.



УДК: 656.61:37]:340.134(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 151-168

Изворни научни рад

Рад примљен 14. 10. 2022. године

Рад одобрен 1. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.10](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.10)

## ОБУКА ПОМОРАЦА ПРЕМА ЗАКОНОДАВСТВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Слободно кретање радне снаге унутар Европске уније (ЕУ), захтева брже и лакше признавање диплома и уверења о достигнутим нивоима знања. Повећање обима коришћења поморског саобраћаја у трговини и стални мањак радне снаге, посебно високо образоване, као и коришћење напредних технологија којим је управљање бродовима аутоматизовано, захтева значајне иновације у погледу обучености помораца. Истовремено, повећање обима коришћења поморског саобраћаја доводи и повећања поморских несрећа и незгода. Стога, ЕУ користи постојећи међународноправни оквир да би ускладила сопствени правни поредак у складу са међународноправним стандардима. Честе промене условљене технолошким напретком у целој поморској индустрији постављају нове изазове, али дају и могућности за искоришћавање капацитета образовних институција у Републици Србији у погледу е-образовања и учења на даљину. У предметном раду ауторка је настојала да прикаже активности праћења имплементације Међународне конвенције о стандардима за обуку, издавање уверења и вршења бродске страже помораца (*STCW Конвенција*), која је кроз Директиву 2022/993 постала саставни део законодавства ЕУ. Разматрајући усвојена решења, која би државе чланице требало да усвоје, ауторка је изложила приказ прописаних захтева који се постављају пред поморце који би желели да плове на бродовима који носе заставу неке од чланица ЕУ. Компаративно, ауторка је представила и стање које постоји у вези усаглашености законодавства Републике Србије са правом ЕУ, као и са

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



међународноправним стандардима које је успоставила Међународна поморска организација (*IMO*).

*Кључне речи:* образовање, поморци, *STCW Конвенција*, право ЕУ, међународноправни стандарди.

## 1) СВРХА

Обученост и оспособљеност помораца предмет је регулисања више међународних инструмената. Пре свега, ту је Међународна конвенција о стандардима за обуку, издавање уверења и вршење бродске страже помораца из 1978. године (*STCW Конвенција*) Међународне поморске организације (*IMO*), потом Конвенција о раду помораца Међународне организације рада (*ILO*) из 2006. године која је преузела одређене одредбе *STCW Конвенције*, и коначно и Директива 2008/106 од 19. новембра 2008. године.<sup>2</sup> *STCW Конвенција* ступила је на снагу 1984. године. Измене и допуне извршене Директивом 2022/993 од 8. јуна 2022. године, извршене су због застарелости у погледу техничких иновација и измени општих фраза које су доводиле до слободног тумачења од стране држава потписница.<sup>3</sup> „Увођење концепта *E-Nav* Међународне поморске организације (*IMO*) у децембру 2005. године, значио је прелазак са традиционалних бродова на систем електронске навигације, интегрисану контролу и напредну технологију. Овако грађени бродови не загађују околину, ергономични су и њима се безбедно управља. Од представљања Четврте технолошке револуције, као најважније теме Светског трговинског форума 2016. године, технолошки захтеви у вези изградње пловила се стално мењају”.<sup>4</sup> Због тога је била потребна и промена посматрања метода и начина образовања и обуке помораца, јер више није довољно само знање већ и поседовање одређених вештина, као и стално усавршавање и прилагођавање променама. Поред усавршавања помораца, усавршавање је потребно и за наставне планове и програме, као и за наставно особље које ће преносити знања и вештине. Чињеница је да је *IMO* својим актима преузео искуства ЕУ и Европске агенције за безбедност

<sup>2</sup> “Directive 2008/106/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the minimum level of training of seafarers (recast) (Text with EEA relevance)”, *OJ L* 323, 3.12.2008, pp. 33–61.

<sup>3</sup> “Directive (EU) 2022/993 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2022 on the minimum level of training of seafarers (Text with EEA relevance)”, *OJ L* 169, 27.6.2022, pp. 45–90; Mario Babić, Maja Marković, „Što donose izmjene i dopune *STCW Konvencije*”, *Uperedno pomorsko pravo*, 1995, Vol. 37 No. 145–148, str. 248.

<sup>4</sup> Chang-Hee Lee, Gwi-Ho Yun, Jung-Hyeok Hong, “A Study on the New Education and Training Scheme for Developing Seafarers in Seafarer 4.0”, *Journal of the Korean Society of Marine Environment and Safety*, 2019, Vol. 25, No. 6, p. 762.

пловидбе (*EMSA*). Такође, чињеница је да су *STCW Конвенција* и Директива неколико пута мењане и допуњаване, из чега произилази закључак да је неопходно боље уредити ову материју.<sup>5</sup> Поред тога, основни захтев новоусвојене Директиве је да одржи и побољша ниво сигурности у поморском саобраћају и спречи загађивање мора. То се може постићи повећањем нивоа знања и вештина помораца, издавањем одговарајућих уверења о њиховој оспособљености у складу са напретком технологије и међународних правила, те изменама европске базе података о поморским вештинама. Директива укључује *STCW Конвенцију* у право Уније. Све државе чланице Уније су истовремено и потписнице *STCW Конвенције*, стога усаглашено спровођење њихових међународних обавеза требало би постићи усклађивањем правила Уније о обуци помораца и издавању сертификата са *STCW Конвенцијом*. Разлог за то је чињеница да је *STCW Конвенција* јединствен инструмент који на систематичан начин уређује део међународног поморског законодавства обезбеђивањем професионализације помораца.<sup>6</sup> Један од циљева заједничке транспортне политике у области поморског саобраћаја је да се олакша кретање помораца унутар Уније, што би имало утицај на смањење недостатака стручног кадра са правом комбинацијом вештина и компетенција. Узајамно признавање сертификата помораца, које издају државе чланице, од суштинског је значаја за олакшавање кретања помораца. Одлуке држава чланица у вези са прихватањем уверења о стручној оспособљености, које друге државе чланице издају поморцима у сврху издавања националних уверења о оспособљености, требало би да буду засноване на разлозима које поморац може да утврди. Обука за поморце требало би да укључи теоријску и практичну обуку како би се осигурало да су поморци квалификовани да испуне безбедносне стандарде, и да су способни да имају адекватне реакције у опасним и ванредним ситуацијама. Државе чланице морале би да предузму и спроведу мере за спречавање и кажњавање издавања лажних сертификата о оспособљености и сертификата о стручној оспособљености, као и да наставе са својим напорима у оквиру ИМО да постигну строге и спроводљиве споразуме за борбу против таквих дела на светском нивоу.

---

<sup>5</sup> Обуку и сертификацију помораца на међународном нивоу регулише Међународна конвенција Међународне поморске организације (*IMO*) о стандардима обуке, издавању сертификата и чувања страже за поморце из 1978. године (*Конвенција STCW*), коју је Конференција значајно ревидирала на састанку потписница *STCW Конвенције* 1995. године, и конференције одржане у Манили 2010. године. Даље измене и допуне *STCW Конвенције* усвојене су 2015. и 2016. године.

<sup>6</sup> Ruan Wei, "Views from Maritime Education and Training on the Full Implementation of 2010 STCW Amendments", *Journal of Shipping and Ocean Engineering*, 2013, Volume 3, No. 1–2, p. 45.

Поред омогућавања несметане комуникације између чланова посаде или чланова посаде и путника, ради неометаног обављања послова на бродовима и заштите живота и здравља људи, те заштите мора од загађења, неопходно је да поморци који имају сертификате издате од трећих земаља, и који служе на бродовима ЕУ, имају ниво квалификације који је еквивалентан оном који се захтева *STCW Конвенцијом*. Ова Директива има за циљ да успостави процедуре и заједничке критеријуме држава чланица за признавање сведочанстава помораца, издатих у трећим земљама, на основу захтева у вези са обуком и издавањем уверења, како је договорено у оквиру *STCW конвенције*.<sup>7</sup> Дигитализација података неизоставни је део технолошког напретка у области прикупљања и размене података, која има за циљ да допринесе смањењу трошкова и ефикасном коришћењу људских ресурса. Комисија би требало да размотри предузимање мера за повећање ефикасности лучке контроле укључујући, између осталог, процену изводљивости и додатне вредности успостављања централне базе података о сертификатима помораца и управљање том базом података повезаном са инспекцијском базом података из члана 24 Директиве 2009/16/ЕЗ Европског парламента и Савета. Централна база података требало би да садржи све информације из Анекса III Директиве у вези са сертификатима о оспособљености и атестима који потврђују признавање сертификата издатих у складу са правилима В/1-1 и В/1-2 *STCW Конвенције*. Директива се примењује на поморце који служе на поморским бродовима који плове под заставом државе чланице, без обзира на њихову националност, осим за: (а) ратне бродове, помоћне бродове или друге бродове, који су у власништву или којима управља држава чланица и који се користе само у владине некомерцијалне сврхе; (б) рибарске чамце; (ц) јахте за разоноду, које се не користе за трговину и, (д) једноставно изграђене дрвене бродове. Комисија, уз помоћ Европске агенције за поморску безбедност, сваких пет година проверава да ли државе чланице испуњавају минималне захтеве утврђене овом Директивом. Комисији у раду помаже и Одбор за сигурност на мору и спречавање загађења са бродова (*COSS*).<sup>8</sup> Директива садржи пет прилога у којима су прописани ближи захтеви *STCW Конвенције*, у вези признања сертификата издатих од трећих земаља, те врсте информација које се достављају у одређеним роковима.

<sup>7</sup> У интересу безбедности на мору, државе чланице ЕУ имају обавезу да признају квалификације које показују захтевани ниво компетенције само ако су издате од стране или у име потписница *STCW Конвенције* за које Комитет за поморску безбедност ИМО утврди да испуњавају прописане стандарде.

<sup>8</sup> Одбор је основан Уредбом (ЕЗ) 2099/2002, док је *EMSA* основана Уредбом (ЕЗ) 1406/2002.

## 2) МЕРЕ ЕУ

Предвиђени циљеви могу бити остварени само уколико се примене мере на целој територији ЕУ. У том смислу предвиђени су следећи услови:

### Поседовање минималног нивоа обуке

Обавеза је држава чланица да предузму неопходне мере да обезбеде да поморци који раде на бродовима буду обучени најмање у складу са захтевима *STCW Конвенције* и да имају уверења и/или документоване доказе да чланови посаде поседују сертификате у складу са правилем III/10.4 Конвенције SOLAS 74. Сертификати о стручности и сертификати о стручној оспособљености издају се само кандидатима који испуњавају услове. Потврде команданата, официра и радио-оператера издају и оверавају државе чланице након провере веродостојности и валидности свих потребних документованих доказа. За радио-оператера, државе чланице могу укључити додатна знања и верификацију за издавање сертификата у складу са Правилником о радио-комуникацијама. Такође, оне могу издати посебан сертификат којим се потврђује да ималац поседује додатна знања, која су прописана одговарајућим прописима. Све потврде се издају у складу са одговарајућим члановима *STCW Конвенције*.

### Вођење одговарајућих регистара о оспособљености

Државе чланице дужне су да воде регистар или регистре свих уверења о оспособљености и уверења о стручној оспособљености, и уверења која су издата заповедницима, официрима и, по потреби, поморцима. То се односи на издата, истекла или поново потврђена, привремено одузета, поништена уверења, као и на уверења која су уништена или изгубљена. Такође се односи и на посебно издате дозволе. Информације о статусу сертификата о оспособљености, одобрења и посебне дозволе морају бити доступне другим државама чланицама, или другим странама *SCTW Конвенције* и бродарским компанијама, које захтевају проверу аутентичности и валидности сертификата о оспособљености и/или издатих сертификата, које су им доставили поморци ради признавања њихових сертификата на основу правила *SCTW Конвенције*, или ради заснивања радног односа.

### Признавање сертификата и уверења издатих у другим државама

Свака држава чланица прихвата сертификате о стручној оспособљености и документоване доказе које је издала друга држава чланица, или који су издати под њеном јурисдикцијом, у папирном или дигиталном облику у

сврху омогућавања поморцима да служе на бродовима који плове под њеном заставом. Потврда којом се потврђује признање ограничена је на позиције, функције и нивое обуке или на стручне квалификације прописане у њему. Сертификат се издаје само ако су испуњени сви захтеви *SCTW Конвенције*. Свака држава чланица прихвата и здравствене сертификате издате под јурисдикцијом друге државе чланице, у циљу омогућавања поморцима да служе на бродовима који плове под њеном заставом.

### **Борба против фалсификовања уверења**

Државе чланице предузеће и применити одговарајуће мере за спречавање фалсификовања и других незаконитих радњи у процесу издавања сертификата и уверења и предвидети санкције које су ефикасне, сразмерне и одвраћајуће. Државе чланице у складу са својим националним законодавством одређују државне органе одговорне за идентификацију и борбу против превара и других незаконитих радњи и размењују информације са надлежним органима других држава чланица и трећих земаља о издавању сертификата поморцима.

### **Стандарди квалитета**

Државе чланице ће осигурати да све активности обуке, процене компетенција, издавање сертификата, укључујући издавање здравствених уверења, сертификације и поновне сертификације, које спроводе невладине агенције или тела у њиховој надлежности, континуирано прате коришћењем система стандарда квалитета, како би се обезбедило постизање постављених циљева, укључујући оне који се односе на квалификације и искуство инструктора и оцењивача у складу са *SCTW Конвенцијом*.

### **Здравствени стандарди**

Сваки поморац који има сведочанство о оспособљености или уверење о стручној оспособљености издато у складу са одредбама *STCW Конвенције* и који ради на броду мора да поседује важеће уверење о здравственој способности издато у складу са Конвенцијом. Свака држава чланица успоставиће стандарде здравствене способности за поморце и процедуре за издавање уверења о здравственој способности у складу са *STCW Конвенцијом*.

### **Поновна потврда важења уверења о оспособљености и о стручној оспособљености**

Сваки капетан, официр и радио-оператер који има сертификат, и који исплови или намерава да се врати на море након одређеног периода

проведеног на копну, а да би остао способан за пловидбу, најмање сваких пет година мора да: (а) испуњава стандарде здравствене спремности и, (б) докаже своју сталну професионалну компетенцију у складу са *STCW Конвенцијом*. За поморску службу на бродовима за које се захтева посебна обука према међународним споразумима, сваки командант, официр и радио-оператер мора успешно завршити одобрени програм одговарајуће обуке. Исто важи и за наставак поморске службе на танкерима или за поморску службу на бродовима који плове поларним водама.

### **Коришћење симулатора**

Стандарди перформанси и друге одредбе *STCW Конвенције* и други такви захтеви морају бити испуњени за свако релевантно уверење у погледу: (а) обавезне обуке засноване на коришћењу симулатора и, (б) процене професионалне компетентности прописане у *STCW Конвенцији*.

### **Одговорности бродарских компанија**

Државе чланице сматраће бродарске компаније одговорним за запошљавање помораца на својим бродовима и захтеваће од бродарске компаније да: (а) обезбеди да сваки поморац запослен на било ком од бродова те компаније поседује одговарајући сертификат у складу са овом Директивом и одредбама које је утврдила држава чланица; (б) обезбеди да је бројно стање посаде на бродовима те компаније у складу са важећим захтевима државе чланице о броју чланова посаде неопходних за безбедну пловидбу; (ц) обезбеди да се документација и подаци за све поморце запослене на бродовима те компаније одржавају и да су лако доступни и да укључују, без ограничења, документацију и податке о њиховом искуству, њиховој обучености, медицинској спремности и стручној способности за додељене дужности; (д) обезбеди да су поморци, приликом ступања на дужност на било ком од бродова те компаније, упознати са својим специфичним одговорностима и свим бродским аранжманима, објектима, опремом, процедурама и карактеристикама брода, који су важни за обављање њихове рутине дужности или одговорности у случају опасности; (е) обезбеди да поморци запослени на бродовима могу ефикасно координирати своје активности у случају опасности и када обављају функције од кључног значаја за сигурност или за спречавање или ублажавање загађења; (ф) обезбеди да су поморци запослени на бродовима компаније прошли обуку за освежавање знања и обуку у складу са захтевима *STCW Конвенције* и, (г) обезбеди да се у сваком тренутку, на бродовима одвија ефективна усмена обука.

## **Радна способност**

Државе чланице одређују и спроводе време за одмор особља на бродској стражи и оних чије дужности обухватају послове безбедности, безбедносне заштите и спречавања загађења и захтевају да системи сатова буду распоређени тако да ефикасност страже не буде смањена замором и да су дужности распоређене на начин да први састав страже на почетку путовања буде одморан и способан за рад у сваком погледу.

## **Одговорности држава чланица за обуку и оцењивање**

Државе чланице одредиће тела или органе који спроводе обуку, организују и/или надгледају провере знања, и издају уверења или посебне дозволе. Обука и процена помораца требало би да буде структурирана у складу са писаним програмима, укључујући оне наставне методе и средства, наставне поступке и материјале који су неопходни за постизање прописаних стандарда стручне квалификације. Истовремено они би требало да се имплементирају, надгледају, оцењују и подржавају од стране квалификованих лица. Лица која врше обуку или процену док су на броду то раде само када таква обука или процена неће негативно утицати на нормалан рад брода и када могу да посвете своје време и пажњу обуци и процени. Инструктори и лица која врше надзор и оцењивање одговарајуће су квалификације за појединачне врсте и нивое обуке или процену професионалних способности помораца на броду или на копну.

## **Комуникација на броду**

Државе чланице ће осигурати да на свим бродовима који плове под њеном заставом у сваком тренутку морају постојати средства ефикасне усмене комуникације између свих чланова посаде брода о питањима безбедности, посебно у вези са тачним и благовременим пријемом и разумевањем порука и упутстава. На свим путничким бродовима који плове под заставом државе чланице, као и на свим путничким бродовима који почињу и/или завршавају пловидбу у луци чланице, радни језик се утврђује и евидентира у дневнику бродског дневника, а бродарска компанија или капетан, по потреби, одређују одговарајући радни језик који мора да разуме сваки поморац.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sohyun Jo, Enrico D'agostini, Jun Kang, "From Seafarers to E-farers: Maritime Cadets' Perceptions Towards Seafaring Jobs in the Industry 4.0", *Sustainability* 2020, vol. 12, no. 19. Интернет: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/19/8077/htm>

## **Признавање сертификата о оспособљености и уверења о стручној оспособљености**

Поморцима који не поседују сертификате о оспособљености, или сертификате о стручној оспособљености које су издале државе чланице у складу са правилима *STCW Конвенције*, може бити дозвољено да буду запослени на бродовима који плове под заставом државе чланице, под условом да је донета одлука о признавању њихових сведочанстава о оспособљености или уверења о стручној оспособљености.

## **Задржавање**

Службеник за контролу државе луке може донети одлуку о привременом задржавању брода када утврди да су опасни по лица, имовину или животну средину у случајевима: (а) када поморци не поседују сведочанства, одговарајућа уверења, важеће посебне дозволе или документовани доказ да је захтев за издавање сертификата, којим се потврђује признање сертификата, поднет властима државе заставе; (б) када се не поштују примењиви захтеви државе заставе у погледу броја чланова посаде потребних за безбедну пловидбу; (ц) када страже на мосту или у машинској просторији нису одржаване у складу са захтевима које је за брод одредила држава заставе; (д) када недостају особе на стражи, које су квалификоване за рад са опремом која је апсолутно неопходна за безбедну пловидбу, безбедну радио-комуникацију или спречавање загађења мора; (е) кад нема доказа о стручној квалификацији помораца за дужности које су им додељене у вези са безбедношћу брода и спречавањем загађења и, (ф) кад није могуће распоредити особе које су довољно одморне и способне за рад у сваком погледу на прву стражу на почетку путовања и за наредну смену страже.

## **3) САДРЖАЈ**

Држава чланица која признаје сертификат о оспособљености, или сертификат о стручној оспособљености издат командантима и старешинама у складу са правилима *STCW Конвенције*, на основу процедуре утврђене Директивом оверава тај сертификат како би потврдила његово признање тек након што се увери у његову аутентичност и ваљаност. Потврде су посебна документа која издају искључиво државе чланице ЕУ. Радно место за које је носилац сертификата овлашћен да ради назначено је на обрасцу признања са истим називима који се користе у важећим захтевима дотичне државе чланице о броју чланова посаде потребних за безбедну пловидбу. Оригинал сваког сертификата, који се захтева Директивом, мора бити доступан на броду на коме плови његов носилац, у папирном или дигиталном облику, а његова



аутентичност и валидност су проверљиви. Подносиоци захтева за издавање сертификата морају доставити задовољавајуће доказе о идентитету, старосној доби (која не сме бити нижа од прописане правилима из Анекса I за уверење о стручној спреми или уверење о стручној оспособљености за које је поднео захтев), испуњавању стандарда медицинске спремности наведене у *STCW Конвенцији* и о испуњавању стандарда професионалне квалификације за радна места, функције и нивое који морају бити наведени у потврди уверења о квалификацији. Овај став се не примењује на признавање сертификата на основу правила *SCTW Конвенције*. Одлуке о признању сертификата издатих у другим чланицама доносе се у разумном року. Држава чланица домаћин може, ако је потребно, дозволити поморцу да служи на броду који плови под њеном заставом у периоду од највише три месеца, ако поседује одговарајуће и важеће уверење издато и оверено од стране друге државе чланице, али која још није сертифицирана за признање од стране одговарајуће државе чланице домаћина. Документи који доказују да је захтев за сертификацију поднет надлежним органима морају бити доступни. Државе чланице домаћини ће, такође, гарантовати поморцима право на жалбу у вези са сваким одбијањем да се призна или прихвати валидна потврда, или у погледу изостанка одговора у складу са националним законодавством и процедурама. Такође, постоји обавеза пружања одговарајућих савета и помоћи у вези са жалбама, у складу са утврђеним националним законодавством и процедурама. Надлежни органи државе чланице домаћина могу увести додатна ограничења у вези са пословима, функцијама и нивоима обуке или стручних квалификација у вези са обалском пловидбом, због специфичности географских и хидрографских одлика одређеног простора. Држава чланица домаћин осигурава да поморци који траже признавање сертификата за функције на нивоу управљања поседују одговарајуће знање о поморском законодавству те државе чланице, које се односи на функције за које су лиценцирани да обављају. Државе чланице ће одмах обавестити друге државе чланице и Комисију о детаљима надлежних националних органа који имају мандат да спречавају фалсификовање сведочанстава. И све треће земље, са којима државе чланице имају споразуме о признању сертификата и уверења, биће обавештене о детаљима надлежних националних органа. На захтев државе чланице домаћина, надлежни органи друге државе чланице ће обезбедити писмену потврду или одбијање веродостојности сертификата помораца, одговарајућих овера и свих других документованих доказа о обуци издатих у тој другој држави чланици. Државе чланице ће успоставити процесе и процедуре за непристрасну истрагу сваког пријављеног случаја неспособности, радње, пропуста или нарушавања безбедности који може представљати директну претњу безбедности људског живота или имовине на мору, или морском окружењу које почине власници уверења о оспособљености и уверења о стручности, квалификације или сертификате које је та држава чланица издала

током обављања послова наведених у њиховим уверењима о квалификацији и сертификатима о стручној квалификацији, као и за повлачење, привремени опозив и укидање ових сертификата о обуци и уверења о стручној спреми из наведених разлога и ради спречавања преваре. Казне или дисциплинске мере прописују се и спроводе у случајевима: (а) када бродарска компанија или заповедник брода запошљавају лице које не поседује сертификат који се захтева у складу са Директивом; (б) када заповедник брода дозвољава лицу које не поседује одговарајућу потврду, важећу специјалну дозволу или не поседује документоване доказе да обавља било коју функцију или било који посао, на било ком радном месту, које на основу Директиве мора извршити лице које има одговарајући сертификат; или, (ц) када је лицу поверено обављање било које функције или било ког посла, на било ком радном месту, преваром или на основу фалсификованих докумената које, на основу ове Директиве, мора да обавља лице које поседује одговарајући сертификат или посебне дозволе. Обуке помораца и издвање сертификата може бити поверено владиним агенцијама или телима који спроводе обуке у складу са системом стандарда квалитета и јасно дефинисаним циљевима образовања и обуке. Прецизно се утврђују стандарди квалитета професионалне обуке и нивои знања, разумевања и вештина који одговарају проверама знања и евалуацији на основу *SCTW Конвенције* који треба да се постигну. Области примене стандарда квалитета обухватају управљање системима за издавање сертификата на свим курсевима и програмима обуке, тестовима знања и проценама, које спроводи свака држава чланица као и квалификације и искуство које инструктори и оцењивачи морају да имају. Циљеви и сродни стандарди квалитета могу се посебно прецизирати за различите курсеве и програме обуке и морају покривати управљање системом сертификације. Државе чланице ће обезбедити да независну процену знања, разумевања, вештина и стицања професионалне компетенције и управљања системом сертификације, најмање сваких пет година, спроводе квалификоване особе које саме нису укључене у наведене активности. Држава чланица подноси Комисији извештај о свакој извршеној процени користећи образац *STCW Конвенције*, у року од шест месеци од датума процене. Здравствено стање помораца од значаја је за ваљано обављање њихових задужења и безбедност свих лица која се налазе на броду, али и спречавања загађења. Лица одговорна за процену здравствене способности помораца морају бити лекари који су прошли посебну обуку за обављање медицинских прегледа помораца, у складу са *STCW Конвенцијом*. Уверење о здравственој способности издаје се кандидатима који не могу бити млађи од 16 година, и који пруже задовољавајући доказ идентитета у складу са стандардима које је утврдила дотична држава чланица. Уверења о здравственој способности вреде најдуже две године, осим у случају помораца млађих од 18 година, када важе најдуже годину дана. Ако период важења лекарског уверења истиче током пловидбе,

по окончању пловидбе поморац ће бити упућен на нови лекарски преглед. У хитним случајевима, држава чланица може дозволити поморцу да ради без важећег лекарског уверења док стање хитности не буде окончано. Свака држава чланица упоређује стандарде оспособљености које се траже од кандидата за сертификате о стручности и/или сертификате о стручној оспособљености, издате до 1. јануара 2017, са онима наведеним да би стекла одговарајући сертификат о оспособљености и/или уверење о стручној оспособљености *STCW Конвенције*. Државе утврђују и да ли постоји потреба да се од носилаца таквих уверења о стручности и/или стручној оспособљености захтева да прођу одговарајућу допунску и обновљену обуку или да процене своју компетентност. Државе чланице ће, у консултацији са заинтересованим странама, успоставити или промовисати успостављање структуре курса за освежење знања. Такође, у циљу сталног ажурирања знања мајстора, официра и радио-оператера, свака држава чланица ће обезбедити да се текстови најновијих измена националних и међународних прописа о безбедности људског живота на мору, безбедносној заштити и заштити морског окружења буду доступни бродовима који плове под њеном заставом. Бродарске компаније, заповедници и чланови посаде одговорни су за потпуно извршавање обавеза и предузимање других мера неопходних како би сваки члан посаде био у могућности, на основу знања и познатих информација, да допринесе безбедном раду брода. Компанија доставља писана упутства заповеднику сваког брода којим одређују политике и процедуре које треба поштовати како би сви новозапослени поморци на броду имали прилику да се упознају са бродском опремом, радом, процедурама и другим решењима неопходним за правилно обављање њихових послова, у разумном року пре него што им се те дужности поделе. Такве политике и процедуре укључују додељивање разумног временског периода током којег ће сваки новозапослени поморац имати прилику да се упозна са специјалном опремом коју ће користити или посебности у вези са стражом на броду, обезбеђењем, заштитом животне средине и поступцима и решењима у случају опасности, које поморци морају знати за правилно обављање својих дужности. Такође, и време за одређивање члана посаде од поверења који ће бити одговоран за обезбеђивање да се сваком новорегрутованом поморцу дају битне информације на језику који разуме. Државе чланице ће узети у обзир опасност коју представља замор помораца, посебно оних чије дужности укључују безбедно управљање бродом у складу са безбедносним мерама. Сва лица која су распоређена на дужност одговорног стражара или морнара који је у саставу страже, и она лица којима су распоређени послови безбедности, заштите, спречавања загађења и обезбеђења имају право на одмор.<sup>10</sup> Време одмора се

<sup>10</sup> Време за одмор износи најмање 10 сати у сваком периоду од 24 сата, и 77 сати у сваком седмодневном периоду.

може поделити на највише два дела – један у трајању од најмање шест сати, док размаци између два узастопна периода одмора не могу бити дужи од 14 сати. Ово се може прекршити само у случају нужде или у другим изузетним условима рада. Ватрогасне вежбе и вежбе чамаца за спасавање, и друге вежбе прописане националним законима и другим прописима и међународним актима, изводе се на начин да што мање ремете време одмора и не изазивају замор. Распореди страже треба да буду постављени на лако доступним локацијама, састављени на стандардизованом обрасцу и на радном језику или језицима који се користе на броду и на енглеском. Дневни одмор помораца евидентира се на стандардизованом обрасцу, на радном језику или језицима који се користе на броду и на енглеском језику, како би се омогућило праћење и верификација у складу са овим чланом. Поморцима мора бити достављена копија обрасца о времену одмора који се односи на њих оверена од стране капетана или особе коју овласти капетан и поморци. Изузетно, заповедник брода има право да захтева од поморца да обавља посао онолико дуго колико је потребно да би се обезбедила непосредна безбедност брода, лица на броду или терета.<sup>11</sup> Такође, и да би се пружила помоћ другим бродовима или лицима у невољи на мору. Сходно томе, заповедник може привремено обуставити распоред времена одмора и захтевати од помораца да раде онолико дуго колико је потребно док се не успоставе нормални услови. Након поновног успостављања нормалних услова, заповедник брода ће осигурати одговарајуће време за одмор сваком поморцу који је радио током прописаног периода одмора. Узимајући у обзир опште принципе о заштити здравља и безбедности радника, државе чланице могу националним законима и другим прописима или поступком надлежног органа да одобре или региструју колективним уговорима изузећа од прописаног времена одмора, под условом да време одмора није краће од 70 часова у седмодневном периоду. Такви изузеци ће поштовати утврђене норме колико год је то могуће, али се могу узети у обзир чешћи и дужи периоди одсуства или одобрити компензационо одсуство морнарима на стражи или поморцима који раде на бродовима за кратка путовања. Интервали између два периода изузетка на броду не смеју бити краћи од двоструког трајања изузетка. У циљу спречавања злоупотребе алкохола, државе чланице утврђују границу или количине концентрације алкохола за старешине, официре и друге поморце приликом обављања постављених послова везаних за безбедност и заштиту поморске средине.<sup>12</sup> Комуникација на броду мора се одвијати без тешкоћа између заповедника и

---

<sup>11</sup> Ирис Бјелица Влајић, „Правила и стандарди за безбедност путничких бродова“, *Европско законодавство*, 2020, бр. 73–74, стр. 141–152.

<sup>12</sup> Директивом је постављена граница од 0,05% садржаја алкохола у крви (БАЦ) или 0,25 мг/л алкохола из даха.

посаде, али и између посаде и путника. Када радни језик на броду није службени језик државе чланице, сви планови и спискови који се објављују морају садржати и преводе на радни језик. На путничким бродовима особе одређене распоредом узбуњивања, за помоћ путницима у случају невоље, морају бити лако и брзо препознатљиве и имати комуникацијске вештине довољне за ту сврху на језику или језицима који одговарају претежној националности путника који се превозе на одређеној рути. Способност коришћења енглеских израза за давање основних инструкција може бити средство комуникације са путником коме је потребна помоћ, без обзира да ли путник и посада говоре исти језик или не. Могу се користити и друга средства комуникације током трајања опасности (указивањем, ручним знацима или скретањем пажње), на места инструкција, састајалишта, уређаја за спасавање или путева за евакуацију кад вербална комуникација није могућа.<sup>13</sup> На танкерима за нафту, хемијским танкерима и танкерима за течни гас који вију заставу државе чланице, капетан, официри и поморци могу да комуницирају једни са другима на заједничком радном језику (језицима). Држава чланица која намерава да призна сертификате о оспособљености или о стручној оспособљености, које је трећа држава издала мајстору, официру или радио-оператеру за потребе службе на бродовима који плове под њеном заставом, подноси Комисији захтев за признање те треће земље, који мора да буде пропраћен прелиминарном анализом усклађености треће земље са захтевима *STCW Конвенције*, као и разлозима за признавање уверења треће земље. Након што држава чланица поднесе такав захтев, Комисија обрађује захтев без одлагања и одлучује да покрене процену система обуке и сертификације у трећој земљи у оквиру разумног рока. Када се донесе позитивна одлука о покретању процене, Комисија, уз помоћ Европске агенције за поморску безбедност и уз могуће учешће државе чланице која је молила и свих других заинтересованих држава чланица, прикупља информације и спроводи процену система обуке и сертификације у трећој земљи за коју је поднета пријава за признање ради провере да трећа земља испуњава све захтеве *STCW Конвенције*. Уједно, проверава и да ли су предузете одговарајуће мере за спречавање издавања лажних уверења и узима у обзир да ли је трећа земља ратификовала Конвенцију о раду за поморце из 2006. године. Ако, закључи да су сви ови услови испуњени, Комисија доноси акте за спровођење којим утврђује своју одлуку о признавању треће земље. Трећа земља, да би испунила захтеве *STCW Конвенције*, мора да примени главне корективне мере, укључујући измене свог законодавства и свог система образовања, обуке и сертификације. Акти за спровођење доносе се у року од 36 месеци од дана подношења захтева државе чланице за признавање сертификата треће државе. Држава чланица која

<sup>13</sup> Blagovest Belev, Sevdalin Daskalov, "Computer technologies in shipping and a new tendency in ship's officers' education and training", *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*, 2018, no. 618, pp. 1–8.

подноси захтев може одлучити да једнострано призна трећу земљу све док се не усвоји акт о спровођењу. Ако донесе ову једнострану одлуку о признавању, држава чланица ће доставити Комисији број који потврђују признавање сертификата које је издала за сертификате о стручности и сертификате о стручној оспособљености које је издала трећа земље до доношења акта за спровођење у вези са признавањем.<sup>14</sup> Држава чланица може, ако то околности захтевају, дозволити запошљавање поморца на радном месту које није радио-официр или радио-оператер у периоду не дужем од три месеца, на броду који плови под њеном заставом, ако поседује одговарајући и важећи сертификат издат и оверен у складу са захтевима треће земље, али који још увек није сертифициван од стране државе чланице. Документи који доказују да је захтев за сертификацију поднет надлежним органима морају бити доступни. Сваки брод, осим ратних и јавних бродова, док се налази у лукама државе чланице подлеже надзору државе луке од стране службеника које је та чланица прописно овластила.

#### 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2022/993 ступила је на снагу 20-ог дана од дана објављивања у „Службеном листу ЕУ” од 27. јуна 2022. године, тј. 17. јула 2022. године.

#### 5) ИЗВОРИ

Babić, Mario, Markovčić, Maja, „Što donose izmjene i dopune STCW Konvencije”, *Uпоредно поморско право*, 1995, Vol. 37 No. 145–148.

Belev, Blagovest and Daskalov, Sevdalin, “Computer technologies in shipping and a new tendency in ship’s officers’ education and training”, *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*, 2018, no. 618.

Бјелица Влајић, Ирис, „Правила и стандарди за безбедност путничких бродова”, *Европско законодавство*, 2020, бр. 73–74.

“Directive (EU) 2022/993 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2022 on the minimum level of training of seafarers (Text with EEA relevance)”, *OJ L 169*, 27.6.2022.

“Directive 2008/106/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the minimum level of training of seafarers (recast) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 323*, 3.12.2008.

---

<sup>14</sup> Признавање сертификата издатих од признатих трећих земаља и објављених у „Службеном листу Европске уније”, серија Ц, до 14. јуна 2005. остају на снази. Ова признања могу да користе све државе чланице, осим ако их Комисија накнадно није повукла. Комисија саставља и ажурира листу признатих трећих земаља. Листа се објављује у Службеном листу Европске уније – серија С.

- Jo, Sohyun, D'agostini, Enrico, Kang, Jun, "From Seafarers to E-farers: Maritime Cadets' Perceptions Towards Seafaring Jobs in the Industry 4.0", *Sustainability* 2020, vol. 12, no. 19. Интернет: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/19/8077/htm>
- Lee, Chang-Hee, Yun, Gwi-Ho, Hong, Jung-Hyeok, "A Study on the New Education and Training Scheme for Developing Seafarers in Seafarer 4.0", *Journal of the Korean Society of Marine Environment and Safety*, 2019, Vol.25, No. 6.
- Manuel, Michael Ekow, "Vocational and Academic Approaches to Maritime Education and Training (MET): trends, Challenges and Opportunities", *WMU Journal of Maritime Affairs*, Vol.16, 2017, pp. 473–483.
- Review of Maritime Transport 2017, UNCTAD, United Nation Publication, New York and Geneva, 2017.
- „Стратегија развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 3/2015-34, 66/2020-10
- Wei, Ruan, "Views from Maritime Education and Training on the Full Implementation of 2010 STCW Amendments", *Journal of Shipping and Ocean Engineering*, 2013, Volume 3, No. 1–2.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Јачање капацитета поморске пловидбе Комисија ЕУ препознала је кроз давање предности сарадњи у оквиру региона. Наиме, Комисија је покренула процес израде Стратегије ЕУ за Јадранско-јонски регион (*EUSAIR*), за чију је основу узета Поморска стратегија ЕУ из 2012. године.<sup>15</sup> С тим у вези, у преговарачком Поглављу 14 разматра се усаглашеност домаћег законодавства Републике Србије са транспортном политиком и стандардима ЕУ. Република Србија је ратификовала Међународну конвенцију о стандардима за обуку, издавање уверења и вршење бродске страже помораца (*STCW Конвенцију*) из 1978. године. Важеће законодавство из области поморства усаглашено је са захтевима из Конвенције, али је потребан додатни напор на успостављању центара за обуку помораца и бродара.<sup>16</sup> Република Србија поседује речну трговачку флоту, али су старост и техничка застарелост пловила, уз мањак

<sup>15</sup> *EUSAIR* обухвата следеће државе: Републику Србију, Републику Италију, Републику Албанију, Босну и Херцеговину, Републику Хрватску, Републику Грчку, Црну Гору и Републику Словенију. Република Италија и Република Србија одређене су за координаторе тзв. *две од четири идентификоване области* „Повезивање региона” (саобраћај и енергетика). Видети: „Стратегија развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 3/2015-34, 66/2020, Интернет: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/3/2/reg.13.10.2022>.

едукованог кадра, основни проблем.<sup>17</sup> Током 2007. године Србија је остала без поморске трговачке флоте, док велики број држављана Србије плови под заставама других држава. Новим Законом о поморској пловидби прописани су стандарди и захтеви за рад акредитованих институција за образовање и обуку помораца, у складу са захтевима *STCW Конвенције* и предметне Директиве ЕУ. Европска агенција за поморску безбедност (*EMSA*) и Генерални директорат за мобилност и транспорт Европске комисије, усвојили су „Извештај о процени усклађености система образовања, обуке и сертификације помораца Републике Србије са *STCW Конвенцијом*”, у коме је констатовано да је на основу свих законодавних и других мера Република Србија испунила међународне и европске стандарде у процесу образовања, обуке и сертификације помораца, и да ће Европска комисија наставити са признавањем овлашћења о оспособљености које издаје Република Србија. Усвајање најновије Директиве захтева од Републике Србије поновно разматрање испуњености услова и додатно усаглашавање са новим захтевима. Усвајање прописаних стандарда квалитета у извођењу обука и наставе отвара низ могућности у области едукације и развоја образовних центара, као и укључивања универзитета и научних института у овај процес, будући да није довољан само развој вештина већ и стицање одређених академских знања будућих помораца.<sup>18</sup> Коришћење симулатора у обуци, као и употреба сателита, информационах технологија, учења на даљину и мултимедија доводе до тога да географска ограничења појединих земаља губе на значају, а дају могућности за искоришћавање капацитета образовних

---

<sup>16</sup> У односу на питање образовања и обуке помораца, ову област је до 2011. године карактерисала неусклађеност са захтевима *STCW Конвенције*. Република Србија поднела је 2009. године детаљан извештај Међународној поморској организацији (*IMO*) о спровођењу *STCW Конвенције*. Након извршене анализе поднетог извештаја, Република Србија је обавештена да центри који су добили одобрење за рад у Републици Србији не испуњавају захтеве у погледу стандарда квалитета у раду који су прописани *STCW Конвенцијом*. Србија је позвана да у најкраћем могућем року отклони утврђене недостатке како би се избегао поступак скидања са тзв. *беле листе администрација*. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре новим Законом о поморској пловидби започело је реформу у овој области.

<sup>17</sup> Поглавље 2.1 Стратегије развоја водног саобраћаја наводи да је према подацима из 2012. године просечна старост пловила била преко 35 година.

<sup>18</sup> У поглављу 5.1 Стратегије наводи се да у Републици Србији постоје две средње школе за школовање бродара, а да се посредно водним саобраћајем баве неки факултети Универзитета у Београду (Грађевински, Машински и Саобраћајни факултет) и Технички факултет у Новом Саду, као и Војна академија Универзитета одбране на којој је акредитован студијски програм Менаџмент у одбрани за модул речних јединица. Кроз овај научички програм извршена је имплементација Међународне конвенције о стандардима за обуку, издавање уверења и вршење бродске страже помораца.



институција у Републици Србији за све поморце широм света. Тако је процес школовања и обуке, који се спроводи на Војној академији Универзитета одбране, усклађен са ЕУ стандардима и препорукама Међународне поморске организације. Ово може бити солидна основа за обуке које ће се у будућности спроводити и које ће бити тржишно оријентисане.<sup>19</sup> Развој наставних планова и програма, као и антиципација одређених стандарда, доприноси не само повећању знања него и одређеном друштвеном напретку.

### **TRAINING OF SEAFARERS ACCORDING TO THE EUROPEAN UNION LEGISLATION**

*Summary:* The free movement of labour within Europe requires faster and easier recognition of diplomas and certificates of the levels of knowledge achieved. The increased volume of maritime traffic in trade, as well as the constant shortage of labor, particularly highly educated labor, as well as the use of advanced technologies that automate ship management, necessitate significant innovations in seafarer training. At the same time, the increase of maritime traffic also leads to an increase in maritime accidents and incidents. As a result, the EU uses the existing international legal framework to align its legal order with international legal standards. Frequent changes caused by technological progress in the entire maritime industry pose new challenges but also provide opportunities for utilising the capacities of educational institutions in the Republic of Serbia in terms of e-education and distance learning. In the subject paper, the author tried to show the activities of monitoring the implementation of the International Convention on Standards for Training, Certification, and Watchkeeping of Seafarers (STCW Convention), which became an integral part of EU legislation through Directive 2022/993. Considering the adopted solution that the member states should adopt, the author presented an overview of the prescribed requirements that are set before seafarers who would like to sail on ships flying the flag of one of the EU member states. Comparatively, the author also presented the state of compliance of the legislation of the Republic of Serbia with EU law as well as with international legal standards established by the International Maritime Organization (IMO).

*Keywords:* Education, seafarers, STCW Convention, EU law, international legal standards.

---

<sup>19</sup> Војна академија унапредила је свој наставни процес инсталирајући *Transas Bridge* и *GMDSS simulator* и увела међународни систем квалитета за основне академске студије и за курсеве које се реализују по *STCW Конвенцији*. Поред тога, Војна академија је од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре добила акредитацију за курс „водителј јахте”, чиме се процес образовања проширује и на комерцијалне услужне делатности.

УДК: 338.43(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 169–189

Изворни научни рад

Рад примљен 28. 8. 2022. године

Рад одобрен 28. 9. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.11](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.11)

## СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ „ОД ЊИВЕ ДО ТРПЕЗЕ“

Душан ДАБОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* У раду се разматрају решења предвиђена Стратегијом Европске уније (ЕУ), „од њиве до трпезе“, кроз компарацију решења прихваћених у овој области у стратешким документима Републике Србије. Аутор уз примену научне методологије, примењиве за анализу унутрашњег законодавства и права ЕУ, користи и статистичке методе неопходне за пружање релевантних приказа о делотворности усвојених мера. У том смислу, након уводних разматрања, у раду се износи преглед мера којима се ефектуирају решења предвиђена у Стратегији ЕУ. Кроз анализу анекса Стратегије „од њиве до трпезе“, аутор пружа адекватна објашњења која се односе на питања од највећег значаја за исправан, здрав и еколошки прихватљих прехранбени систем ЕУ. Из анализе произилазе закључци према којима је изградња ланца исхране у интересу потрошача и произвођача, ако ти ланци испуњавају климатске и еколошке захтеве. У условима транзиције и промоције глобалних вредности, утицај овог стратешког документа за нашу земљу од велике је важности. На то указује и анализа Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године, која упућује на закључак да је наш унутрашњи законодавни поредак углавном усклађен са стандардима ЕУ у овој области. Међутим, сва предвиђена решења из Стратегије ЕУ „од њиве до трпезе“, нису до краја изведена, те би могла бити инкорпорирана у наш правни поредак кроз усвајање новог стратешког документа за период 2025–2035. године.

*Кључне речи:* ЕУ, стратегија, „од њиве до трпезе“, пољопривреда, заштита животне средине, храна.

<sup>1</sup> Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије. Е-mail: [dusan.dabovic@minpolj.gov.rs](mailto:dusan.dabovic@minpolj.gov.rs)

## 1) УВОД

Стратегија „од њиве до трпезе“ представља идејно средиште документа ЕУ – Европски зелени план за 2050. годину, којим се даје одговор на климатске промене у Европи и свету, пре свега у областима привреде, заштите животне средине и здравља људи.<sup>2</sup> Поменута Стратегија на свеобухватан начин одговара на изазове одрживих прехранбених система, стварајући нераскидиву везу између здраве хране, здравих људи и здраве планете. Пандемија болести COVID-19 управо је истакла важност снажног и отпорног прехранбеног система који може да функционише у свим условима, по прихватљивим ценама. Стога, Стратегија има циљ да подржи оне пољопривреднике, рибаре и друге учеснике у прехранбеном систему ЕУ који су већ прихватили прелазак на одрживе праксе у овој области, потом да омогући прелазак других учесника и да створи услове за нове послове. Иако се прехранбени систем ЕУ већ базира на одрживом развоју у многим областима, утврђено је да постоји потреба да се хитно смањи зависност од употребе пестицида и минералних ђубрива, повећа органска производња, унапреди добробит животиња и заустави губитак биодиверзитета. Стратегија истиче да постоји потреба да се, у складу са одговарајућим актима у области заштите животне средине, успоставе лимити за емисију гасова „стаклене баште“ (GHG), која потиче од пољопривреде. Осим тога, прелазак на одрживи развој прехранбеног система обухвата и могућност за стварање нових послова у овој области, како у фазама производње, прераде и промета хране тако и услуга. У уводном делу Стратегије наводи се да је веома битна правна заштита трговинских марки, чиме се успостављају позиције на светском тржишту. Притом, подносиоцима ове стратегије јасно је да се трансформација прехранбеног сектора ЕУ у правцу одрживог развоја не може остварити без адекватне промене у начину исхране становништва. С једне стране, процењује се да око 8% популације ЕУ не може себи да приушти

---

<sup>2</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”, COM(2020) 381 final, Brussels, 20.5.2020; “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”, COM(2019) 640 final, Brussels, 11.12.2019; H. Schebesta & J. J. L. Candel, “Game-changing potential of the EU’s Farm to Fork Strategy”, *Nature Food*, 2020, vol. 1, no. 10, pp. 586–588; Karin Eliasson et al., “Transformations towards sustainable food systems: contrasting Swedish practitioner perspectives with the European Commission’s Farm to Fork Strategy”, *Sustain Sci*, 2022, Интернет: <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01174-3>. 9.08.2020; Rosalia Stella Evola et al., *Short Food Supply Chains in Europe: Scientific Research Directions*, Department of Management, University of Turin, Интернет: <file:///C:/Users/Dusan/Downloads/sustainability-14-03602-v2.pdf>, 8.8.2022.

квалитетан оброк ни сваки други дан, док се истовремено велике количине хране уништавају. С друге стране, износи се податак да је више од половине одрасле популације у ЕУ гојазно, што им ствара различите здравствене проблеме, доводећи даље до повећања трошкова здравственог система. Дакле, очигледно је да владајуће прехранбене навике становништва нису у складу са одрживим прехранбеним системом. Стога се ова Стратегија декларативно залаже за успостављање одрживог прехранбеног система који ће омогућити испуњење циљева постављених у Зеленом плану ЕУ – унапређење примања произвођача хране и њихове компетентности на глобалном тржишту, као и за генерално боље шансе становништва.<sup>3</sup>

## 2) МЕРЕ

У анексу који је дат у прилогу ЕУ Стратегије „од њиве до трпезе”, наводе се одговарајући документи који се морају донети, односно спровести одређене активности, у одређеном року, у периоду од наредне четири године од доношења стратегије. Као најистакнутије мере предвиђено је доношење предлога законодавног оквира за одрживе прехранбене системе у 2023. години, као и израда кризног плана за осигуравање снабдевања храном и безбедности хране, у четвртном кварталу 2020. године. Осим тога, у области осигуравања одрживе производње хране предвиђене су следеће активности: Доношење препорука за сваку државу чланицу у вези девет посебних циљева заједничке пољопривредне политике (ЗПП) пре службеног подношења нацрта стратешких планова у оквиру ЗПП-а (рок за спровођење ове мере је четврти квартал 2020. године); доношење предлога ревизије Директиве о одрживој употреби средстава за заштиту биља, ради знатног смањења употребе, ризика и зависности о средствима за заштиту биља као и ради побољшања интегрисане заштите биља (1. квартал 2022. године); ревизија релевантних примењујућих Уредби обухваћених оквиром за средства за заштиту биља ради олакшавања стављања у промет ових средстава која садрже биолошки активне супстанце (4. квартал 2021. године); предлог ревизије Уредбе о статистичким подацима о средствима за заштиту биља ради уклањања проблема са непотпуним подацима и доношења политика на темељу доказа (2023. година); Оцена и ревизија постојећих прописа о добробити животиња, укључујући прописе о превозу и клању животиња (4. квартал 2023. године), и др.<sup>4</sup> У области

---

<sup>3</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”, *op. cit.*, pp. 2–4.

<sup>4</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”, *op. cit.*

подстицања одрживих пракси у сектору прераде хране, велепродаје, малопродаје, угоститељства и прехранбених услуга предвиђено је да се спроведу следеће активности: Иницијатива за побољшање оквира корпоративног управљања, укључујући захтев да прехранбена индустрија укључи одрживост у корпоративне стратегије (1. квартал 2021. године); израда кодекса Уније и оквира за праћење одговорне пословне и маркетиншке праксе у ланцу снабдевања храном (2. квартал 2021. године); покретање иницијатива за подстицање реформулације прерађене хране, укључујући утврђивање максималног нивоа одређених хранљивих материја (4. квартал 2021. године); утврђивање прехранбених профила ради ограничавања промоције хране с високим уделом соли, шећера и/или масти (4. квартал 2022. године); предлог ревизије прописа ЕУ о материјалима који долазе у додир с храном ради побољшања сигурности хране, заштите здравља грађана и смањења утицаја тог сектора на животну средину (4. квартал 2022. године), и др. Ради промоције одрживе потрошње хране, олакшавање преласка на здраву и одрживу исхрану анекс прописује мере као што су: предлог усклађеног обавезног означавања хранљивих вредности на предњој страни паковања како би се потрошачима омогућио здравствено освешћен избор хране (4. квартал 2022. године), предлог да се за одређене производе уведе обавеза навођења порекла (4. квартал 2022. године), утврђивање најбољих начина за одређивање минималних обавезних критеријума за одрживу набавку хране како би се у школама и јавним институцијама промовисала здрава и одржива исхрана која укључује и еколошке производе (3. квартал 2021. године), предлог оквира за означавање одрживе хране како би се потрошачима олакшао избор ове хране (2024. године), али и др. У циљу смањивања губитка и расипања хране планирано је да се на нивоу ЕУ донесе предлог циљева за смањивање расипања хране (2023. године), као и предлог ревизије правила ЕУ о означавању датума (датуми „употребити до” и „најбоље употребити до” – 4. квартал 2022. године).<sup>5</sup>

### **3) САДРЖАЈ**

У Стратегији ЕУ наводи се да су циљеви ЕУ да се смањи утицај на животну средину и климу прехранбеног система ЕУ и ојача његова отпорност, омогући безбедност хране у суочењу са климатским променама и губитком биодиверзитета, као и да овај сектор почне да предводи глобалну транзицију ка конкурентној одрживости „од фарме до трпезе”, коришћењем нових могућности. Ово значи, пре свега, да ланац исхране, који обухвата производњу, транспорт, дистрибуцију, маркетинг и потрошњу хране, има неутралан или позитиван утицај на животну средину, очување и обнављање копнених,

---

<sup>5</sup> Ibid.

слатководних и морских ресурса од којих зависи систем исхране. Потом, да ланац исхране ужива помоћ овог система у ублажавању климатских промена и прилагођавања њиховим утицајима, заштити земљишта, воде, ваздуха, здравља и добробити животиња и биљака, као и смањењу губитака биодиверзитета. Осим тога, да би се постигли наведени циљеви потребно је обезбеђивање прехране, безбедности хране и јавног здравља, односно обезбеђивање да сви имају приступ довољној, хранљивој, одрживој храни која подржава високе стандарде безбедности и квалитета, здравља биља и здравља и добробити животиња. Такође, неопходно је имати у виду очување приступа храни, тако да најодрживија храна постане и најприступачнија, да подстиче конкурентност сектора снабдевања у ЕУ, промовише фер трговину, ствара нове пословне могућности и истовремено осигурава интегритет јединственог тржишта и безбедност и здравље на раду.<sup>6</sup>

#### **4) ИЗГРАДЊА ЛАНЦА ХРАНЕ У ИНТЕРЕСУ ПОТРОШАЧА, ПРОИЗВОЂАЧА, КЛИМЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

##### **Одрживи ланац производње хране**

Стратегија наводи да сви актери ланца исхране морају одиграти своју улогу у постизању одрживости ланца исхране. Пољопривредници, рибари и произвођачи аквакултуре морају брже да трансформишу своје производне методе и на најбољи начин искористе решења, заснована на природи, технолошка, дигитална и свемирска, да би постигли боље климатске и еколошке резултате, повећали отпорност на климу и смањили и оптимизовали употребу инпута (нпр. пестицида и ђубрива). Сматра се да ова решења захтевају извесна људска и финансијска улагања, али такође обећавају веће приносе стварањем додатне вредности и смањењем трошкова. Као пример новог зеленог пословног модела наводи се смањење емисије гасова угљеника од стране фармера и шумара. Тако, мишљење је, да пољопривредне праксе које уклањају угљен-диоксид из атмосфере доприносе циљу климатске неутралности и да би их требало наградити, било кроз Заједничку пољопривредну политику или друге јавне или приватне иницијативе. Стога ће нова иницијатива ЕУ за смањење емисије гасова угљеника у оквиру Пакта о клими да промовише овај нови пословни модел, који пољопривредницима пружа нови извор прихода и помаже другим секторима да декарбонизирају ланац исхране.<sup>7</sup> Стратегија даље износи и тврдњу да је кружна биолошка економија још увек у великој мери

---

<sup>6</sup> Ibid., pp. 4–5.

<sup>7</sup> Ibid., p. 6.

неискоришћен потенцијал за пољопривреднике и њихове задруге. На пример, напредне био-рафинерије које производе биођубрива, протеинску храну, биоенергију и биохемије нуде могућности за прелазак на климатски неутралну европску економију и отварање нових радних места у примарној производњи. Препорука је да пољопривредници искористе могућности за смањење емисије метана од стоке развојем производње обновљиве енергије, и улагањем у анаеробне дигесторе за производњу биогаса из пољопривредног отпада и остатака, као што је стајњак. Фарме, такође, имају потенцијал да производе биогас из других извора отпада и остатака, као што су индустрија хране и пића, канализација, отпадне воде и комунални отпад. Сеоске куће и штале често су савршене за постављање соларних панела и такве инвестиције могу бити приоритет у будућим стратешким плановима ЗПП. Европска комисија намерава да предузме мере да убрза усвајање ових и других решења енергетске ефикасности на тржишту у сектору пољопривреде и хране, све док се ове инвестиције спроводе на одржив начин и без угрожавања безбедности хране или биодиверзитета, у оквиру иницијатива за чисту енергију и програме.<sup>8</sup> Посебно се истиче да употреба хемијских пестицида у пољопривреди доприноси загађењу земљишта, воде и ваздуха, губитку биодиверзитета и може штетити нециљаним биљкама, инсектима, птицама, сисарима и водоземцима. Европска комисија је из тих разлога успоставила индикатор ризика да квантификује напредак у смањењу ризика повезаних са пестицидима. Показано је смањење ризика од употребе пестицида за 20% у последњих пет година. Комисија ће предузети додатне мере за смањење укупне употребе и ризика од хемијских пестицида за 50% и употребе опаснијих пестицида за 50% до 2030. године. Да би утрла пут алтернативама и одржала приходе пољопривредника, Комисија ће предузети одређене кораке. Наиме, она намерава да ревидира Директиву о одрживој употреби пестицида, чиме ће побољшати одредбе о интегрисаном управљању штеточинама и промовисати већу употребу сигурних алтернативних начина заштите жетве од штеточина и болести. Осим тога, она подстиче употребу алтернативних техника контроле, као што су плодоред и механичко уклањање корова. Препорука је да пољопривредне праксе које смањују употребу пестицида кроз ЗПП буду од највеће важности, и да стратешки планови одражавају ову транзицију и промовишу приступ саветима. Комисија ће, такође, олакшати стављање на тржиште пестицида који садрже биолошке активне супстанце и појачати процену ризика пестицида по животну средину. Такође, деловаће на смањењу дужине процеса одобравања пестицида од стране држава чланица. Према акционом плану, Комисија ће предложити измене Уредбе из 2009. године, у вези са

---

<sup>8</sup> Ibid.

статистиком о пестицидима како би се превазишле празнине у подацима и промовисало креирање политике засновано на доказима.<sup>9</sup>

У Стратегији се скреће пажња на вишак хранљивих материја (посебно азота и фосфора), у животној средини, које произилазе из прекомерне употребе минералних ђубрива и чињенице да биљке нису ефикасно апсорбовале све хранљиве материје које се користе у пољопривреди, што представља још један велики извор загађења ваздуха, земљишта и воде и утицај на климу. Из тог разлога постоји смањен биодиверзитет у рекама, језерима, мочварама и морима. Стога, Комисија ће деловати како би смањила губитке хранљивих материја за најмање 50%, док ће обезбедити и да не дође до погоршања плодности земљишта. Ово ће смањити употребу ђубрива за најмање 20% до 2030. године. То ће се постићи применом и спровођењем релевантног законодавства о животној средини и клими у потпуности, идентификацијом са државама чланицама смањења количине хранљивих материја која је потребна за постизање ових циљева, применом уравнотеженог ђубрења и одрживог управљања нутријентима и бољим управљањем азотом и фосфором током њиховог животног циклуса. Такође, према Стратегији, Комисија ће са државама чланицама развити интегрисани акциони план управљања нутријентима за решавање проблема загађења нутријентима на извору и за повећање одрживости сектора сточарства. Комисија ће, између осталог, радити са државама чланицама на проширењу примене прецизних техника ђубрења и одрживих пољопривредних пракси, посебно у жаришним областима интензивне сточарске производње. Ово ће бити урађено путем мера које ће државе чланице укључити у своје стратешке планове, као што су одрживост фарми за управљање нутријентима, инвестиције, саветодавне услуге и свемирске технологије ЕУ.<sup>10</sup> Према Стратегији, пољопривреда је одговорна за 10,3% емисије гасова стаклене баште у ЕУ, а скоро 70% те емисије долази из сектора сточарства. Ови гасови састоје се од гасова стаклене баште који нису угљен-диоксид (метан и азот-оксид). Поред тога, 68% укупног пољопривредног земљишта се користи за сточарску производњу. Да би помогла у смањењу утицаја сточарске производње на животну средину и климу, односно да би се подржала текућа транзиција ка одрживијем узгоју стоке, Комисија ће олакшати стављање на тржиште одрживих и иновативних адитива за сточну храну. Она ће испитати правила ЕУ како би се смањила зависност од критичних сточних сировина (нпр. соја узгајана на дефорестираном земљишту), неговањем биљних протеина узгојених у ЕУ, као и алтернативних крмива као што су инсекти, залихе морске хране (нпр. алге) и нуспроизводи из био-економија (нпр.

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid., p. 7.



рибљи отпад). Штавише, Комисија предузима ревизију програма ЕУ за промоцију пољопривредних производа, с циљем да повећа свој допринос одрживој производњи и потрошњи. Што се тиче меса, та ревизија би требало да се фокусира на то како ЕУ може да искористи свој програм промоције да подржи најодрживије методе сточарске производње. Такође, према плану, стриктно ће се проценити сваки предлог за удружену подршку у стратешким плановима из перспективе потребе за општом одрживошћу.<sup>11</sup> Једна од значајних тачака Стратегије у вези омогућавања одрживе производње хране јесте и залагање за добробит животиња. Наиме, боља добробит животиња побољшава здравље животиња и квалитет хране, смањује потребу за лековима и може помоћи у очувању биодиверзитета. Јасно је и да грађани ЕУ то желе. Комисија ће стога ревидирати законе о добробити животиња, укључујући транспорт животиња и клање животиња, како би их ускладила са најновијим научним доказима, проширила њихов обим, олакшала спровођење и тиме осигурала виши ниво добробити животиња. Стратешки планови и нове стратешке смернице ЕУ о аквакултури ће подржати овај процес. Комисија ће, такође, размотрити опције за означавање добробити животиња ради бољег преношења вредности кроз ланац исхране.<sup>12</sup>

Стратегија наводи да климатске промене доносе нове претње здрављу биљака. Изазов одрживости захтева мере за бољу заштиту биљака од нових штеточина и болести, као и иновације. У том смислу би Европска комисија требало да усвоји правила за јачање будности о увозу биљака и надзора на територији Уније. Нове иновативне технике, могу играти улогу у повећању одрживости, под условом да су безбедне за потрошаче и животну средину, док доносе користи за друштво у целини. Они такође могу убрзати процес смањења зависности од пестицида. Као одговор на захтев држава чланица, Комисија спроводи студију која ће размотрити потенцијал нових геномских техника за побољшање одрживости дуж ланца снабдевања храном. Одрживи системи исхране такође се ослањају на сигурност семена и разноликост. Пољопривредници би, сматра се, требало да имају приступ низу квалитетног семена за биљне сорте прилагођене притисцима климатских промена. У том смислу, Комисија ће предузети мере да олакша регистрацију сорти семена, укључујући и сорте семена за органску пољопривреду, као и да обезбеди лакши приступ тржишту за традиционалне и локално прилагођене сорте.<sup>13</sup> Један од основних постулата ове стратегије јесте и органска пољопривреда. Наиме, у Стратегији се наводи предвиђање да ће тржиште органске хране да настави да расте, те да би стога органску пољопривреду требало и даље

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid., p. 8.

<sup>13</sup> Ibid.

промовисати. У Стратегији се тврди да ова врста производње хране има позитиван утицај на биодиверзитет, отвара радна места и привлачи младе пољопривреднике, као и да потрошачи препознају ове вредности. Изражава се схватање да правни оквир ЕУ подржава прелазак на ову врсту пољопривреде, али да би у том правцу требало више да се уради, а сличне промене требало би да се десе и у области океана и унутрашњих вода. Поред мера ЗПП, као што су еко-шеме, инвестиције и саветодавне услуге, и мере Заједничке политике рибарства, Комисија ће предложити Акциони план за органску пољопривреду. Ово ће помоћи државама чланицама да стимулишу понуду и потражњу за органским производима. То ће обезбедити поверење потрошача и повећати потражњу кроз промотивне кампање и зелене јавне набавке. Овај приступ ће помоћи да се постигне циљ од најмање 25% пољопривредног земљишта у ЕУ под органском пољопривредом до 2030. године и значајно повећање органске аквакултуре.<sup>14</sup> Јасно је, да предстојећа транзиција прехранбеног система ЕУ мора бити подржана ЗПП-ом који се фокусира на стратешком документу *Зелени договор*. Нова ЗПП, који је Комисија предложила у јуну 2018. године, има за циљ да помогне пољопривредницима да побољшају своје еколошке и климатске могућности кроз модел који је више оријентисан на резултате, боље коришћење података и анализа, побољшане обавезне стандарде заштите животне средине, нове добровољне мере и повећан фокус на улагања у зелене и дигиталне технологије и праксе. Такође, нова ЗПП има за циљ да гарантује пољопривредницима пристојан приход који ће им омогућити да издржавају своје породице и превазиђу кризе свих врста. Захтев да се побољша ефикасност и ефективност директних плаћања ограничавањем и бољим усмеравањем подршке доходу пољопривредника, уместо на субјекте и компаније који само поседују пољопривредно земљиште, остаје суштински елемент будуће политике у овој области. Капацитет држава чланица да то обезбеде мора бити пажљиво процењен у стратешким плановима и праћен током целе имплементације. Наиме, најновија анализа Комисије закључује да реформа заиста има потенцијал да унапреди Зелени договор, али да се кључне одредбе предлога морају задржати у процесу преговора, као и да би требало развити одређена побољшања и практичне иницијативе.<sup>15</sup> Нове „еко-шеме” требало би да у датом периоду понуде велики ток финансирања за

---

<sup>14</sup> Ibid.; Kai P. Purnhagen et al., “Europe’s Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?”, *Trends in Plant Sciences*, 2021, Vol. 26, Issue 6, pp. 600–606.

<sup>15</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”, op. cit., p. 9.

подстицање одрживих пракси, као што су прецизна пољопривреда, агроекологија (укључујући органску пољопривреду), пољопривреда са смањеном емисијом угљеника и агрошумарство. Стога, државе чланице и Комисија мораће да имају одговарајуће ресурсе и да имплементирају стратешке планове. У том смислу, предвиђа се да ће Комисија да подржи увођење минималног буџета за еко-шеме.<sup>16</sup> У наредном периоду, Комисија ће дати и препоруке свакој држави чланици о девет специфичних циљева ЗПП, пре него што званично поднесу своје нацрте стратешких планова. При томе, Комисија ће посебну пажњу посветити циљевима Зеленог договора, и оних који произилазе из ове стратегије и Стратегије биодиверзитета до 2030. године. Од држава чланица ће тражити да поставе експлицитне националне вредности за те циљеве, узимајући у обзир њихову специфичну ситуацију и горе наведене препоруке, а на основу ових вредности државе чланице ће идентификовати неопходне мере у својим стратешким плановима.<sup>17</sup> Паралелно са променама у пољопривреди, према Стратегији, ЕУ мора убрзати и прелазак на одрживу производњу рибе и морских плодова. Наиме, статистички подаци показују да тамо где је рибарство постало одрживо, приход је истовремено растао. Комисија ће у наредном периоду појачати напоре да се рибљи фондови доведу на одрживе нивое (нпр. смањењем одбацивања). Она ће ојачати управљање рибарством у Медитерану у сарадњи са свим приобалним државама и поново проценити, до 2022. године, како ће се бавити ризицима изазваним климатским променама. Предложена ревизија система контроле рибарства ЕУ допринеће борби против превара кроз побољшани систем следљивости. Обавезна употреба дигитализованих сертификата о улову ојачаће мере за спречавање уласка илегалних рибљих производа на тржиште ЕУ. Ово тим пре, јер узгајана риба и морски плодови стварају мању емисију гасова од животињске производње на копну. Поред значајне подршке одговарајућем европском фонду за поморство и рибарство, Комисија предвиђа и усвајање смерница ЕУ за планове одрживог развоја аквакултуре држава чланица и промовисање праве врсте расхода у оквиру Фонда. Такође, Комисија намерава да постави добро циљану подршку индустрији алги, јер би алге требало да постану важан извор алтернативних протеина за одржив систем исхране и глобалну безбедност хране.<sup>18</sup> Коначно, да би подржала примарне пољопривредне произвођаче у транзицији, Стратегија предвиђа да ће Комисија појаснити правила конкуренције која промовишу одрживост у ланцима снабдевања. Такође ће помоћи пољопривредницима и рибарима да ојачају своју позицију у ланцу

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

снабдевања, и да остваре правичан удео у додатој вредности одрживе производње кроз подстицање могућности сарадње у оквиру заједничких тржишних организација за пољопривредне производе и производе рибарства и аквакултуре. Осим тога, Комисија ће пратити примену Директиве о непоштеној трговачкој пракси од стране држава чланица и радити са законодавцима на побољшању пољопривредних правила која јачају положај фармера (нпр. произвођача производа са географским ознакама), њихових задруга и организација произвођача у ланцу снабдевања храном.<sup>19</sup>

### **Безбедност хране**

У вези безбедности хране Стратегија утврђује одржив систем исхране који мора да обезбеди довољно и разноврсно снабдевање безбедном, хранљивом, приступачном и одрживом храном у сваком тренутку, не само у временима кризе. У том смислу, тврди се да догађаји који утичу на одрживост прехранбених система не потичу нужно из самог ланца снабдевања храном, али могу бити изазвани политичким, економским, еколошким или здравственим кризама. Тако се наводи пример пандемије COVID-19, за коју се сматра да је криза која може да угрози безбедност хране и средстава за живот, иако није непосредно повезана са безбедношћу хране. Осим тога, наводи се да климатске промене и губитак биодиверзитета представљају непосредне и трајне претње безбедности хране и средстава за живот. Стога, у контексту ове стратегије, предвиђено је да ће Комисија наставити да прати сигурност хране, као и конкурентност европских пољопривредника и других прехранбених учесника. При томе, подећа се да, с обзиром на сложеност и број актера укључених у ланац вредности хране, кризе утичу на њега на различите начине. Наиме, иако је било довољно снабдевања храном, ова пандемија је представљала многе изазове, као што су логистички поремећаји у ланцима снабдевања, недостатак радне снаге, губитак одређених тржишта и промена у обрасцима потрошача, што утиче на функционисање прехранбених система. Ова ситуација је без преседана и ланац исхране се сваке године суочава са све већим претњама са понављајућим сушама, поплавама, шумским пожарима, губитком биодиверзитета и другим штетама. Стога, повећање одрживости произвођача хране на крају треба да повећа њихову отпорност. У том смислу, ова стратегија има за циљ да обезбеди нови оквир за већу одрживост система исхране, допуњен мерама утврђеним у новој ЕУ Стратегији биодиверзитета до 2030. године. Планирано је да ће Комисија појачати координацију заједничког европског одговора на кризе које утичу на систем хране, како би осигурала безбедност хране и

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 10.

ојачало јавно здравље. Ослањајући се на научене лекције, како се тврди, Комисија ће проценити отпорност прехранбеног система и развити план за ванредне ситуације за обезбеђивање снабдевања храном и безбедност хране који ће бити успостављен у време кризе. Поред процене ризика и мера управљања које би требало да се активирају током кризе, план ће успоставити механизам за одговор на кризу, који координира Комисија и који укључује државе чланице. Овај механизам састојаће се од различитих сектора (пољопривреда, рибарство, безбедност хране, радна снага, здравље и транспорт), у зависности од природе кризе.<sup>20</sup>

### **Подстицање одрживе праксе прераде хране, велепродаје, малопродаје, угоститељства и прехранбених услуга**

Стратегија по овом питању полази од претпоставке да прерађивачи хране, оператери угоститељских објеката и трговци на мало обликују тржиште и утичу на изборе исхране потрошача кроз врсте и нутритивни састав хране коју производе, њихов избор добављача, методе производње и паковања, транспорт, промет и маркетинг. У том смислу, као највећи глобални увозник и извозник хране, индустрија хране и пића ЕУ такође утиче на еколошки и друштвени отисак глобалне трговине. Следствено се сматра да јачање одрживости прехранбених система ЕУ може помоћи у даљој изградњи репутације предузећа и производа, стварању вредности за деоничаре, побољшању услова рада, привлачењу запослених и инвеститора и пружању конкурентне предности, повећања продуктивности и смањења трошкова за компаније. Према Стратегији, прехранбена индустрија и малопродајни сектор требало би да покажу пут повећањем доступности и приступачности опција здраве, одрживе хране како би се смањило укупни еколошки отисак прехранбеног система. Да би то промовисала, Комисија би требало да развије Кодекс понашања ЕУ за одговорно пословање и маркетиншку праксу. Кодекс ће, како се наводи, бити развијен са свим релевантним заинтересованим странама. Осим тога, Комисија ће тражити обавезе од прехранбених компанија и организација да предузму конкретне акције на пољу здравља и одрживости, посебно се фокусирајући на преформулисање прехранбених производа у складу са смерницама за здраву, одрживу исхрану, потом акције на смањењу њиховог утицаја на животну средину и потрошњу енергије тако што ће постати енергетски ефикаснији. Компаније ће морати да се прилагоде маркетиншким стратегијама узимајући у обзир потребе најугроженијих. Мораће да обезбеде да кампање цена хране

<sup>20</sup> Ibid., pp. 10–11.

<sup>21</sup> Ibid., p. 11.

не поткопавају перцепцију грађана о вредности хране. Такође ће морати и да смање паковања у складу са новим прописима. Комисија ће пратити ове обавезе и размотрити законодавне мере ако напредак није довољан. Такође, она ће припремити иницијативу за побољшање оквира корпоративног управљања, укључујући захтев за прехранбену индустрију да интегрише одрживост у корпоративне стратегије. Комисија ће свакако тражити могућност да олакша прелазак на здравију исхрану и да стимулише преформулисање производа, укључујући постављање профила хранљивих материја како би се ограничила промоција хране (путем нутритивних или здравствених тврдњи), са високим садржајем масти, шећера и соли.<sup>21</sup> Комисија ће, према овој стратегији, у наредном периоду предузети мере за повећање и промовисање одрживих и друштвено одговорних метода производње и кружних пословних модела у преради хране и малопродаји, укључујући посебно за мала и средња предузећа. Ово стога јер, како се наводи, примена кружне и одрживе биономије у ЕУ пружа различите пословне могућности, на пример у вези са коришћењем отпадне хране. Осим тога, утврђено је да паковање хране игра кључну улогу у одрживости прехранбених система. Зато је предвиђено да ће Комисија ревидирати прописе о материјалима у контакту са храном како би побољшала безбедност хране и јавно здравље (посебно у смањењу употребе опасних хемикалија), и како би подржала употребу иновативних и одрживих решења за паковање користећи еколошки прихватљиве материјале који се могу поново користити и рециклирати. Тиме ће допринети смањењу отпада од хране. Поред тога, предвиђено је ће се радити на законодавној иницијативи о поновној употреби у прехранбеним услугама како би се амбалажа за храну и прибор за јело за једнократну употребу заменили производима за виšekратну употребу. Планирано је и да Комисија ревидира маркетиншке стандарде како би обезбедила прихватање и снабдевање одрживим пољопривредним, рибарским и аквакултурним производима, и да би ојачала улогу критеријума одрживости. Паралелно, то би требало да ојача законодавни оквир о географским ознакама где је то прикладно, укључујући и посебне критеријуме одрживости. Осим тога, у циљу повећања отпорности регионалних и локалних прехранбених система, Комисија ће у циљу стварања краћих ланаца снабдевања подржати смањење зависности од транспорта на дуге релације (око 1,3 милијарде тона примарних пољопривредних, шумарских и рибљих производа превезено је путевима у 2017. години).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 12; Willett W., Rockström et al., "Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems", *The Lancet*, 2019, pp. 447–492.

## **Промовисање одрживе потрошње хране и олакшавање преласка на здраву и одрживу исхрану**

Стратегија констатује да су тренутни обрасци потрошње хране у ЕУ неодрживи са становишта здравља и животне средине. Наиме, утврђено је да док просечни унос енергије, црвеног меса, шећера, соли и масти и даље премашује препоруке, потрошња житарица од целог зрна, воћа и поврћа, махунарки и орашастих плодова није довољна. У том смислу, Стратегија констатује да је од кључног значаја преокренути раст стопе прекомерне тежине и гојазности широм ЕУ до 2030. године. Прелазак на биљну исхрану са мање црвеног и прерађеног меса и са више воћа и поврћа смањиће не само ризике од болести опасних по живот, већ и утицај система исхране на животну средину. Процењује се да је у ЕУ у 2017. години преко 950.000 смртних случајева (један од пет) и преко 16 милиона изгубљених здравих година живота могло да се припише нездравом исхрани, углавном кардиоваскуларним болестима и канцером. Због тога, како се наводи, план ЕУ за „побеђивање рака” укључује промоцију здраве исхране као део активности за превенцију рака.<sup>23</sup> У том смислу, Стратегија констатује да пружање јасних информација које потрошачима олакшавају избор здраве и одрживе дијете користи њиховом здрављу и квалитету живота и смањује трошкове везане за здравље. Да би се потрошачи оснажили да доносе информисане, здраве и одрживе изборе хране, Комисија ће предложити усклађено обавезно означавање исхране на предњој страни паковања и размотриће могућност да предложи проширење обавезних назнака порекла, или порекла на одређене производе, уз потпуно узимање у обзир утицаја на јединствено тржиште. Комисија ће такође испитати начине за усклађивање добровољних зелених тврдњи и за стварање одрживог оквира за означавање који покрива, у синергији са другим релевантним иницијативама, нутритивне, климатске, еколошке и социјалне аспекте прехранбених производа. Такође, Комисија ће истражити нове начине за пружање информација потрошачима путем других средстава, укључујући дигиталне, како би се побољшала доступност информација о храни, посебно за особе са оштећеним видом.<sup>24</sup> Да би се побољшала доступност и цена одрживе хране и промовисала здрава и одржива исхрана у институционалном угоститељству, Стратегија предвиђа да ће Комисија одредити најбољи начин за постављање минималних обавезних критеријума за одрживу набавку хране. Ово ће помоћи градовима, регионима и јавним властима да одиграју своју улогу тако што ће набавити одрживу храну за школе, болнице и јавне институције, а такође ће подстаћи системе одрживе пољопривреде, као што

<sup>23</sup> Ibid., p. 13.

<sup>24</sup> Ibid.

је органска пољопривреда. При томе, Комисија ће ојачати стандарде одрживости у уговору о угоститељству за своје мензе и ревидирати школску шему ЕУ како би се побољшао њен допринос одрживој потрошњи хране, и посебно да би се ојачале образовне поруке о важности здраве исхране, одрживе производње хране и смањења расипања хране.<sup>25</sup> Порески подстицаји би такође требало да подстакну прелазак на одржив систем исхране и подстакну потрошаче да бирају одрживу и здраву исхрану. Предлог Комисије о стопама ПДВ-а могао би да омогући државама чланицама да циљаније користе стопе, на пример за подршку органском воћу и поврћу. Порески системи у ЕУ такође би требало да имају за циљ да обезбеде да цена различите хране одражава њихове стварне трошкове у смислу коришћења ограничених природних ресурса, загађења, емисија гасова и других екстерних ефеката животне средине.<sup>26</sup>

### **Смањење губитка хране и отпада**

Према Стратегији, борба против губитка хране и отпада је кључна за постизање одрживости. Наиме, утврђено је да смањење расипања хране доноси уштеде за потрошаче и оператере, а опоравак и прерасподела вишка хране, који би иначе био бачен, има важну социјалну димензију. Такође, ово становиште повезује искоришћавање секундарних сировина, производњу хране за животиње, безбедност хране, биодиверзитет, биоэкономију, управљање отпадом и обновљиве енергије. Комисија се залаже да се преполови расипања хране по глави становника на малопродајном и потрошачком нивоу до 2030. године. Користећи нову методологију за мерење расипања хране, и податке који се очекују од држава чланица 2022. године, Комисија ће поставити основну линију и предложити правно обавезујуће циљеве за смањење расипања хране широм ЕУ. Осим тога, Комисија ће интегрисати губитак хране и превенцију расипања у друге политике ЕУ. Неразумевање и злоупотреба означавања датума (датуми „користити до” и „најбоље до”), доводе до расипања хране. Комисија ће стога ревидирати правила ЕУ како би узела у обзир истраживања потрошача. Поред квантификације нивоа расипања хране, Комисија ће истражити губитке хране у фази производње и начине за њихово спречавање. Како се наводи, координисане акције на нивоу ЕУ ојачаће акције на националном нивоу, а препоруке платформе ЕУ о губицима хране и расипању хране помоћи ће да се покаже пут напред за све актере.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid., p. 14.

<sup>27</sup> Ibid.



## 5) ОМОГУЋИВАЊЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

У Стратегији се питање омогућавања транзиције европског система исхране посматра, пре свега, кроз утицај истраживања, иновација, технологије и инвестиција на овај феномен. Такође, Стратегија представља механизам утицаја саветодавних услуга, размене података и знања и вештина на различита питања транзиције овог сектора. Истраживање и иновације су кључни покретачи у убрзавању транзиције ка одрживим, здравим и инклузивним системима исхране од примарне производње до потрошње. Истраживање и иновације могу помоћи у развоју и тестирању решења, превазилажењу баријера и откривању нових тржишних прилика. Комисија припрема позив за подношење предлога за приоритете Зеленог договора у 2020. години, за укупно око милијарду евра. Кључна област истраживања односиће се на микробиом, храну из океана, урбане системе исхране, као и повећање доступности и извора алтернативних протеина као што су биљни, микробиолошки, морски и протеини на бази инсеката и замена за месо. Да би се убрзале иновације и убрзао трансфер знања, Комисија ће радити са државама чланицама на јачању улоге Европског партнерства за иновације у стратешким плановима. Поред тога, Европски фонд за регионални развој намерава да инвестира путем паметне специјализације у иновације и сарадњу дуж ланаца вредности хране. У складу са овом стратегијом, улагања ће бити неопходна за подстицање иновација и стварање одрживих система исхране. Путем буџетских гаранција ЕУ, *ИнвестЕУ* фонд ће подстицати улагања у пољопривредно-прехрамбени сектор смањењем ризика од улагања европских корпорација и олакшавањем приступа финансијама за мала и средња предузећа и компаније са средњим капиталом. Оквир ЕУ за олакшавање одрживих инвестиција (таксономија ЕУ), као и обновљена стратегија о одрживим финансијама требало би да мобилишу финансијски сектор да инвестира одрживије, укључујући сектор пољопривреде и производње хране. ЗПП такође мора да олакша подршку инвестицијама како би се побољшала отпорност и убрзала зелена и дигитална трансформација фарми.<sup>28</sup> Како се наводи у Стратегији, знање и савети су кључни за омогућавање свим актерима у систему исхране да постану одрживи. Комисија ће стога промовисати ефикасне системе пољопривредног знања и иновација, укључујући све актере у ланцу исхране. У својим стратешким плановима ЗПП, државе чланице мораће да повећају подршку за ову намену и ојачају ресурсе за развој и одржавање одговарајућих саветодавних услуга. Осим тога, Комисија ће предложити законе за претварање своје мреже рачуноводствених података на фарми у мрежу података о одрживости фарме, с циљем прикупљања података о циљевима

<sup>28</sup> Ibid., p. 15.

стратегије „од фарме до трпезе” и биодиверзитета и другим индикаторима одрживости. Кроз прилагођене саветодавне услуге пољопривредницима ће пружити повратне информације и смернице, и повећати њихово искуство са Европским партнерством за иновације и истраживачким пројектима.<sup>29</sup> Као део европске стратегије података, заједнички европски простор података о пољопривреди унапредиће конкурентску одрживост пољопривреде ЕУ кроз обраду и анализу података о производњи, коришћењу земљишта, животне средине и других података, омогућавајући прецизну и прилагођену примену производних приступа на нивоу фарме и праћење учинка сектора, као и подршку иницијативи за смањење емисије гасова. Осим тога, одговарајући програми ЕУ смањиће инвестиционе ризике и олакшати одрживе праксе у сектору рибарства и аквакултуре. Европска комисија ће обезбедити прилагођена решења како би помогла малим и средњим предузећима за прераду хране и малим малопродајним и прехранбеним учесницима да развију нове вештине и пословне моделе, уз избегавање додатних административних и трошковних оптерећења. Тако ће пружити смернице трговцима на мало, прерађивачима хране и пружаоцима услуга хране о најбољим праксама у вези са одрживошћу. Мрежа предузећа Европе ће пружати саветодавне услуге о одрживости за МСП и подстицати ширење најбољих пракси. Комисија ће такође ажурирати своју Агенду вештина како би осигурала да ланац исхране има приступ довољној и одговарајуће квалификованој радној снази.<sup>30</sup>

## **6) ПРОМОВИСАЊЕ ГЛОБАЛНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ**

У складу са овом стратегијом, ЕУ ће подржати глобалну транзицију ка одрживим пољопривредно-прехранбеним системима, у складу с њеним циљевима. Кроз своју спољну политику, укључујући међународну сарадњу и трговинску политику, ЕУ ће наставити да развија зелене алијансе о одрживим системима хране, са свим својим партнерима у билатералним, регионалним и мултилатералним форумима. Ово ће укључивати сарадњу са Африком, суседима и другим партнерима и имаће у виду различите изазове у различитим деловима света. Осим тога, одговарајуће политике ЕУ, укључујући трговинску политику, биће искоришћене да подрже и буду део еколошке транзиције ЕУ. Како се у Стратегији наводи, ЕУ ће настојати да осигура да постоји поглавље о одрживости у свим својим билатералним трговинским споразумима. Такође, обезбедиће пуну примену одредби о трговини и одрживом развоју у свим трговинским споразумима. Трговинска

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid., p. 16.

политика ЕУ требало би да допринесе унапређењу сарадње и прихватању обавеза од трећих земаља у кључним областима као што су добробит животиња, употреба пестицида и борба против отпорности на антимицробне лекове. ЕУ ће настојати да промовише међународне стандарде у релевантним међународним телима, и да подстиче производњу пољопривредно-прехрамбених производа у складу с високим стандардима безбедности и одрживости, и подржаће пољопривреднике у испуњавању ових стандарда и приступу тржиштима. ЕУ ће се градити на текућим иницијативама, а интегрисаће политику за одрживи развој у све своје политике. Поменуте акције смањиће притисак на биодиверзитет широм света. Боља заштита природних екосистема, заједно са напорима да се смањи трговина и потрошња дивљих животиња, помоћи ће да се спречи и изгради отпорност на могуће будуће болести и пандемије. Као део свог приступа информацијама о храни потрошачима, и у комбинацији са законодавним оквиром о одрживим системима исхране, ЕУ ће промовисати шеме (укључујући оквир ЕУ одрживог обележавања хране), спроведећи активности на међународним стандардима одрживости и методама израчунавања утицаја на животну средину на мултилатералном плану.<sup>31</sup>

## **7) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

ЕУ Стратегија „од њиве до трпезе” ступила је на снагу даном доношења од стране Европске Комисије, односно 20.5.2020. године, са датим роком важења до 2030. године.

## **8) ИЗВОРИ**

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system”, COM(2020) 381 final, Brussels, 20.5.2020.

“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”, COM(2019) 640 final, Brussels, 11.12.2019.

Дабовић, Душан, *Глобализација права*, Службени гласник, Правни факултет, Београд, 2007.

Eliasson, Karin et al., “Transformations towards sustainable food systems: contrasting Swedish practitioner perspectives with the European Commission’s

---

<sup>31</sup> Ibid., pp. 17–18.

Farm to Fork Strategy”, *Sustain Sci*, 2022, Интернет: <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01174-3>, 9.8.2020.

Evola, Rosalia Stella et al., *Short Food Supply Chains in Europe: Scientific Research Directions*, Department of Management, University of Turin, Интернет: <file:///C:/Users/Dusan/Downloads/sustainability-14-03602-v2.pdf>, 8.8.2022.

Purnhagen, Kai P. et al., “Europe’s Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?”, *Trends in Plan Sciencis*, 2021, Vol. 26, Issue 6.

Rockström, Willett W. et al., “Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems”, *The Lancet*, 2019.

Schebesta, H., Candel, J. J. L., “Game-changing potential of the EU’s Farm to Fork Strategy”, *Nature Food*, 2020, vol. 1, no. 10.

„Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године”, *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2014.

## 9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024 године, комплементарни је стратешки документ са Стратегијом ЕУ „од њиве до трепезе”.<sup>32</sup> Иако је домаћа Стратегија донета нешто раније у односу на Стратегију ЕУ, периоди имплементације делимично се преклапају. Главни мотиви усвајања домаће Стратегије проистекли су из потребе да се новим концептом пољопривредне политике реагује на унутрашње и спољне изазове, као што су потреба да се смањи заостајање у технолошком развоју за конкурентским земљама и омогући ефикасније суочавање пољопривредног сектора са ефектима климатских промена; неопходност повећања ефикасности прехранбеног ланца и конкурентности пољопривредно-прехранбеног сектора; обезбеђивање стабилног дохотка и пословног окружења за пољопривреднике и друге предузетнике; остваривање економских, еколошких и социјалних циљева одрживог развоја, у чему мултифункционална пољопривреда и рурални развој имају посебно место, и др.<sup>33</sup> Осим тога, у вези одрживе пољопривреде, односно прехранбеног система Републике Србије, у домаћој стратегији се, приликом анализе одрживости нашег система, наводи да Република Србија располаже природним ресурсима који су разноврсни и повољни за различите типове пољопривредне производње, али да су, с друге стране, уситњеност поседа, запуштена

---

<sup>32</sup> „Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године”, *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2014.

<sup>33</sup> Ibid.

инфраструктура, недовољна брига о водотоковима и шумама, неке од манифестација више деценија дугог инвестиционог занемаривања пољопривреде. Имајући у виду ефекте климатских промена, претње по природне ресурсе од загађења из пољопривреде, низак ниво примене агротехничких мера и достигнутих стандарда у производњи, извесно је да се стању ресурса мора прићи много одговорније и изнаћи дугорочна и одржива решења која ће зауставити њихову даљу деградацију. О прехранбеном ланцу у Србији истиче се да су његова основна обележја недовољна хоризонтална и вертикална интегрисаност, низак ниво стандарда у процесима манипулације производима после жетве, одсуство или ниска ефикасност органа и организација и система за логистичку подршку сектору пољопривреде. Следствено би и успостављање ефикасног тржишног ланца, попуњавање недостајућих делова система логистичке подршке иновативним решењима, модерним системима управљања и јачање хоризонталних и вертикалних веза, допринело прерастању српске пољопривреде из сировинског у модеран сектор који би могао да понуди робу препознатљиву по квалитету. Сагласно визији, а у складу са наведеним принципима Стратегије, утврђени су следећи стратешки развојни циљеви домаће пољопривреде и прехранбеног система: Раст производње и стабилност дохотка произвођача; Раст конкурентности уз прилагођавање захтевима домаћег и иностраног тржишта и техничко-технолошко унапређење сектора пољопривреде; Одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине; Унапређење квалитета живота у руралним подручјима и смањење сиромаштва; Ефикасно управљање јавним политикама и унапређење институционалног оквира развоја пољопривреде и руралних средина. Изнети параметри указују да је Стратегија Републике Србије у области пољопривреде у великој мери у складу са Стратегијом ЕУ „од њиве до трпезе”. Будући да домаћа Стратегија полази од идеја одрживог развоја, уз примену нових знања и технологија ради повећања дохотка и конкурентности, а уз очување животне средине и биодиверзитета у складу са климатским променама, према мишљењу аутора било би логично ако би се ове идеје могле доследно реализовати кроз усвајање нове Стратегије за период 2025–2035. године.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Душан Дабовић, *Глобализација права*, Службени гласник, Правни факултет, Београд, 2007.

### **“FROM FARM TO FORK STRATEGY” OF THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The paper discusses the solutions envisaged by the Strategy of the European “from farm to fork”, through a comparison of the solutions accepted in this area in the strategic documents of the Republic of Serbia. The author, in addition to applying the scientific methodology applicable to the analysis of internal legislation and EU law, also uses the statistical methods necessary to provide relevant reports on the effectiveness of the adopted measures. In this sense, after the introductory considerations, the paper presents an overview of the measures used to effect the solutions provided for in the EU Strategy. Through the analysis of the annex of the Strategy “from farm to fork”, the author provides adequate explanations related to the issues of the greatest importance for a correct, healthy and more environmentally friendly food system of the EU. The analysis draws conclusions according to which the construction of the food chain is in the interest of consumers and producers, if those chains meet climatic and ecological requirements. In the conditions of transition and promotion of global values, the influence of this strategic document for our country is of great importance. This is indicated by the analysis of the Agriculture and Rural Development Strategy of the Republic of Serbia for the period 2014-2024. year, which points to the conclusion that our internal legislative order is mostly aligned with EU standards in this area. However, all the planned solutions from the EU strategy “from farm to fork”, have not been fully implemented, and could be incorporated into our legal order through the adoption of a new strategic document for the period 2025-2035. years.

*Keywords:* EU strategy, “from farm to fork”, agriculture, environmental protection, food.



УДК: 327:355.02(497.11)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 191–208

Изворни научни рад

Рад примљен 7. 11. 2022. године

Рад одобрен 19. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.12](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.12)

## ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ – ДИЛЕМА ЗА ЕВРОПСКУ УНИЈУ?

Јелена ШУЛЕИЋ, Хатица БЕРИША, Сандра БОЖИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Избијањем рата у Украјини, Србија се нашла на „линији ватре“ два глобална геополитичка концепта. Геополитичка блискост са Руском Федерацијом (РФ) и Кином у зони снажног утицаја геополитичке моћи Сједињених Америчких Држава (САД) и евроатлантских интеграционих пројеката – НАТО савеза и Европске уније (ЕУ), ставила је Србију пред бројне политичке, војне и безбедносне изазове. На прелазу између два миленијума, најважнији политички изазов Републике Србије представља питање статуса Косова и Метохије, чије решавање практично блокира њене интеграционе амбиције, сврстава је на страну постсовјетских држава са „окрњеним суверенитетом“ и угроженим територијалним интегритетом, што у оквиру савременог европског поретка не доприноси њеном оптималнијем позиционирању, већ је излаже перманентним кризним ситуацијама које не доприносе њеној политичкој стабилности, нити стабилности региона. Тај национални, политички и безбедносни изазов позиционира се високо у спољнополитичкој агенди великих сила и постаје још једна тачка око које се дистрибуира њихова геополитичка моћ. Раскорак између два национална политичка интереса (чланства у ЕУ и очувања територијалне целовитости),

<sup>1</sup> Школа националне одбране; Факултет политичких наука, Београд.

E-mail: [jelena\\_suleic@yahoo.com](mailto:jelena_suleic@yahoo.com); [hatidza.berisa@mod.gov.rs](mailto:hatidza.berisa@mod.gov.rs) [berisa.hatidza@gmail.com](mailto:berisa.hatidza@gmail.com); [hatidza.berisa@mod.gov.rs](mailto:hatidza.berisa@mod.gov.rs); [sandra.bozic@parlament.rs](mailto:sandra.bozic@parlament.rs).

Рад је на настао у оквиру пројекта: „Неутралност и стратешко одвраћање“, који је одобрен одлуком Сената Универзитета одбране (акт Ректората УО бр 22-35 од 20.1.2022. године).



присиљава Србију да се позиционира између САД и РФ, што суштински значи прихватање концепта војне неутралности. Да ли ЕУ прихвата овакво опредељење Србије, или то опредељење за ЕУ представља праву политичку дилему – тек остаје да се види, у зависности од кретања и констелације глобалних међународних односа у наредном периоду.

*Кључне речи:* ЕУ, Србија, војна неутралност, политички изазови, национални интереси.

## 1) УВОД

Србија се у геостратегијском смислу налази на евроатлантском простору и представља неинтегрисану „енклаву” у оквиру Јужног крила НАТО, која се налази у непосредној близини кризних региона и важних саобраћајних и енергетских инфраструктурних објеката. Она је у стратегијском окружењу држава које су чланице НАТО и ЕУ, и које уживају политичку подршку САД и индустријски најмоћнијих чланица ЕУ. То значи у делу Европе која скоро у потпуности признаје и подржава независност „Косова” и где се јачање војнополитичких позиција РФ доживљава као претња. С друге стране, прилагођавање НАТО и Заједничкој безбедносној и одбраменој политици ЕУ (ЗБОП), представља нормални правац кретања који у промењеном безбедносном окружењу, и уз увећано војно присуство САД у Европи доводи до заоштравања односа према РФ. Актуелни рат који се води у Украјини намеће бројна питања о његовим непосредним и дугорочним последицама – на првом месту ко ће изаћи као највећи губитник, а ко имати највише користи, било на економском или политичком плану? Највећи део стручне јавности сматра да САД извлаче највећу корист од руско-украјинског рата. Стиче се утисак да САД потпомогнуте Великом Британијом, инструментализују актуелна дешавања и увлаче цео свет у ратну атмосферу. Експлоатишући подручја у којима имају надмоћ, ове државе уз друге земље запада настоје да зауставе, а по могућству и преокрену тренд раста азијских цинова Кине и Индије, те да потпуно економски и војно исцрпе Русију.<sup>2</sup> У таквим околностима и ЕУ жели да постане лидир, а показује и амбиције за преузимањем улоге глобалног играча. Водеће земље ЕУ – Француска и Немачка – делују у том смеру, али се чини да немају довољно капацитета да

<sup>2</sup> Амерички долар (упркос својим падовима), и даље држи статус резервне валуте на светском нивоу, а америчка војска је, без сумње, најмоћнија на свету. Такође, „Запад је без конкуренције када је у питању обликовање светског јавног мњења”, а на шта је указао министар спољних послова РФ. Видети: “West wages information war against Russia, uses information terrorism”, TASS, Russian News Agency, Интернет: [https://tass.com/politics/1424157?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/politics/1424157?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com), 9/3/2022.

ствар доведу до краја, па остаје дилема како ће ЕУ функционисати у кризним временима која очигледно надлазе у ближој будућности. У односима Србије и ЕУ остаје велика дилема – како ће се њена позиција војне неутралности доживљавати у наредном периоду, с обзиром на неповољене политичке околности у Европи и свету, да ли ће бити схваћена, прихваћена или ће остати дилема за ЕУ која ће успорити или чак онемогућити њено даље напредовање у процесу европских интеграција?

## **2) ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Народна скупштина Републике Србије донела је током 2007. године одлуку о проглашењу војне неутралности Србије у односу на постојеће војне савезе, до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела кључна одлука о том питању. У образложењу се наводи да је одлука о војној неутралности донета због улоге НАТО у противправном бомбардовању Србије 1999. године, без одлуке Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН), и због Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО „коначан орган власти у независном Косову”.<sup>3</sup> Војна неутралност не искључује могућност сарадње са другим земљама у интересу заједничке и опште безбедности и омогућава да Србија развија сопствени систем безбедности у складу са својим националним и државним интересима у циљу стабилног, мирног и демократског развоја.<sup>4</sup> Политика војне неутралности има за циљ да уравни тежи сарадњу Србије са НАТО и САД, с једне стране, и РФ и ОДК с друге стране. Тиме се бар делимично умирује нервоза Вашингтона и НАТО, који на Косову и Метохији (КиМ) имају своје базе, војну мисију и спремне снаге за хитну интервенцију. Руска Федерација, с друге стране, омогућава пружање подршке Србији у СБ УН и другим међународним организацијама. Поред наведеног, САД и РФ показују и одређене знакове неповерења када је у питању војна неутралност Србије. Вашингтон због набавке НВО од РФ и Српско-руског хуманитарног центра у Нишу, а Москва због неизвесности везане за постојаност војне неутралности Србије, која није уставна категорија. Требало би имати у виду да се због војне неутралности Србија одрекла изградње војног савеза са САД или РФ (преко НАТО, ОДКБ или билатерално). Међутим, национално опредељење везано за евроинтеграције имплицира да је Србија декларисала се јасно за чланство у ЕУ истовремено пронашла и свог будућег савезника, што дугорочно може да релаксира њен положај у геополитичком поретку. Стога активно партиципација Србије у ЗБОП доприноси не само убрзању њених евроинтеграција, обезбеђењу

---

<sup>3</sup> „Резолуција Народне скупштине о војној неутралности”, Интернет: <https://pescanik.net/rezolucija-narodne-skupstine/>, 20.12.2022.

<sup>4</sup> Ibid.

политичке подршке индустријски најразвијенијих чланица ЕУ и Брисела (по одређеним питањима), већ и чвршћем повезивању са будућим савезницима у Европи. Дефицити овог избора очигледна су геополитичка слабост ЕУ наспрам САД, НАТО и РФ. Значајан број проблема са којима се Унија безуспешно бори, као и неспремност Србије за пуноправно чланство до решавања питања статуса КиМ отвара простор за политику балансирања. Политика балансирања између великих сила, међутим, генерише њихово неповерење према Србији, због чега велике силе крајње пажљиво прате начин на који се она спроводи. Истовремено, политика балансирања захтева и изузетну дипломатску способност, опрезност, визију и храброст, а с тим у вези и правовремену припрему одговарајућих алтернатива у контексту војнополитичких партнерстава, савеза и савезништава, што чланство у ЕУ омогућава. Кључни изазов у овом односу снага и етапи евроинтеграција за Београд постаје не питање статуса КиМ већ спречавање његове инструментализације за дестабилизацију Србије, као и слабљење њене позиције у геополитичком поретку. Такав сценарио отворио би нове опције за прекрајање граница на Балкану, што у контексту актуелне војнополитичке ситуације није у њеном интересу.

Интересантно је представити и практичан аспект војне неутралности Србије кроз сарадњу са НАТО, ОДКБ, САД и РФ. Србија је позвана да приступи Програму за мир (ПЗМ) на самиту НАТО у Риги 2006. године. Оквирни документ је потписан исте године у Бриселу, чиме је Србија и формално постала учесница ПЗМ. У Презентационом документу о циљевима ПЗМ јасно је истакнуто да ће учешће Србије у програму бити у складу са економским, финансијским, људским, материјалним и осталим могућностима. У документу је изражена и спремност Србије да преузме део одговорности за стабилан и трајан мир у региону, учествује у мировним операцијама са мандатом УН и достигне интероперабилност оружаних снага са снагама држава чланица НАТО. Осим тога, показано је опредељење за унапређење сарадње и заједничког деловања са чланицама НАТО и осталим партнерским државама. Република Србија је истакла спремност за учешће у готово свим успостављеним механизмима ПЗМ, укључујући и Индивидуални акциони план партнерства (ИРАР), што представља начин интензивне сарадње са Алијансом, прилагођене обостраним интересима. Презентациони документ Србије не предвиђа чланство у НАТО, чиме се, за сада, искључује њено учешће и у Акционом плану за чланство (МАР), као механизму ПЗМ за свеобухватне припреме у процесу приступања неке државе Алијанси.<sup>5</sup> Република Србија је 2015. године приступила ИРАР, након чега је постала напредни партнер НАТО, који не жели да се прикључи Алијанси, али је стратешки опредељен да

<sup>5</sup> „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

постане чланица ЕУ.<sup>6</sup> Обострану важност у партнерству између Србије и НАТО има сарадња коју Војска Србије (ВС) изграђује са КФОР-ом на основу Резолуције Савета безбедности 1244 и Војнотехничког споразума. Осим тога, Србија је потписала и Северноатлански уговор о статусу снага (*Status of Forces Agreement – SOFA*), којим се уређује статус и положај војних снага чланица НАТО на територији друге државе. Према званичним подацима Алијанса „НАТО у потпуности поштује српску политику војне неутралности”.<sup>7</sup> Осим тога, Србија има развијену билатералну војну сарадњу са САД која обухвата школовање, заједничке вежбе и обуку, као и припрему припадника ВС за учешће у мултинационалним операцијама. Сарадња Министарства одбране Републике Србије (МО РС) и ВС реализује се са Европском командом Оружаних снага САД, Националном гардом САД и МО САД. Програм државног партнерства Србије и Националне гарде Охаја реализује се од 2007. године у области школовања и усавршавања официра и подофицира, размене и обуке јединица, заједничких вежби, преношењу искустава у формирању подофицирског кора, помоћи војске цивилним структурама у случају елементарних и других несрећа и непогода и развоју капацитета за учешће у мултинационалним операцијама.<sup>8</sup> Вероватно најважнији аспект сарадње са Националном гардом Охаја јесте заједнички пројекат изградње Центра за обуку јединица за учешће у мултинационалним операцијама у бази „Југ” и извођење заједничких вежби и обуке.<sup>9</sup> База „Југ” користи се и за реализацију заједничких вежби припадника ВС и Европске команде Оружаних снага САД. С друге стране, Србија од 2013. године има статус посматрача у ОДКБ-у, али ВС до сада није учествовала ни на једној вежби ове међународне организације, изузев у улози посматрача и на билатералном нивоу са њеним чланицама.<sup>10</sup> Сарадња између Србије и Парламентарне скупштине ОДКБ-а од 2016. године, одвијала се кроз присуство Сталне делегације Народне скупштине Републике Србије у својству посматрача на седницама комисије

---

<sup>6</sup> Индивидуални акциони план сарадње (IPAP) представља један од облика институционализоване билатералне сарадње између НАТО и појединачних држава које учествују у програму ПЗМ (пружање савета, помоћи и практичне подршке). Учествовање у IPAP не прејудуира било какву одлуку државе или Савеза о будућем чланству.

<sup>7</sup> „Relations with Serbia”, НАТО, Интернет: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50100.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm), 10.12. 2021.

<sup>8</sup> Програм државног партнерства Националне гарде САД промовисан је 1993. године, с циљем да се успостави сарадња у области одбране између Националне гарде САД и држава насталих распадом Совјетског Савеза.

<sup>9</sup> „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

<sup>10</sup> Чланице ОДКБ-а су РФ, Белорусија, Казахстан, Јерменија, Киргистан, Таџикистан, док су земље посматрачи Србија и Авганистан.

Парламентарне скупштине ОДКБ-а у Санкт Петербургу.<sup>11</sup> Војно-техничка сарадња са чланицама ОДКБ-а реализује се на билатералној основи, првенствено са РФ, Белорусијом и Казахстаном. Она је резултирала склапањем више уговора за набавку руских и белоруских борбених авиона, хеликоптера, борбених возила, тенкова, модернизацију српске војне технике и развијање могућности заједничке сарадње у производњи НВО за трећа тржишта. Србија је протеклих година значајно унапредила војно-војну сарадњу са РФ и Белорусијом, тако да је повећан број заједничких вежби и обука, интензивирано је упућивање официра и подофицира на школовање и курсеве и сл. Овоме ваља додати да РФ подржава војну неутралност Србије (коју као модел жели да примени у Украјини, Грузији и Молдавији), што је потврдио и бивши руски амбасадор у Београду, Александар Чепурин, речима: „Русија подржава позицију Србије у вези са војном неутралношћу, јер је то основно полазиште српске спољне политике, као што је било и полазиште југословенске. Русија је свесна да НАТО снажно сарађује са Србијом и да врши активну пропаганду имајући у виду недавно потписан ИРАП споразум (...). Да би Србија остала избалансирана она мора да подржава оба савеза”.<sup>12</sup> С друге стране, Војска Србије је модернизовала своје оружане снаге искључиво из сопствених средстава ослањајући се на своје капаците.<sup>13</sup> Тежиште је ставила на домаћу производњу, подижући војну индустрију за потребе сопствених јединица прилагођавајући их и за слободно тржиште. Према доступним подацима, број укупних годишњих активности ВС са НАТО и САД значајно премашује број активности билатералне војне сарадње са РФ. Тако је 2018. године, реализовано 19 вежби са НАТО и са САД, и 9 са РФ и чланицама ОДКБ-а. Такође, 2017. године са НАТО је било реализовано 178 активности (у које спадају курсеви, семинари, радионице, вежбе и сл.), са САД 130, док је са РФ било реализовано 62 активности.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> „Стална делегација Народне скупштине Републике Србије присуствовала је седницама ПС ОДКБ 2016, 2017. и 2018. године”, Народна скупштина Републике Србије, Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/delegacije.44.900.html>, 10.12.2022.

<sup>12</sup> Округли сто ОДКБ „Нови безбедносни изазови у Европи и Евроазији и улога Србије”, Амбасада Руске Федерације, Интернет: <http://www.ambasadarusije.rs/sr/vesti/okruglisto-odkb-novi-bezbednosni-izazovi-u-evropi-i-evroaziji-i-uloga-srbije-odrzan-u-beogradu>, 10.12.2021.

<sup>13</sup> Миленко Целетовић, Хатица Бериша, „Ограничења заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.

<sup>14</sup> „Дилема да ли смо ближи НАТО или Русији лако може да се реши ако погледате једну бројку”, Интернет: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/dilema-da-li-smo-blizi-nato-ili-rusiji-lako-moze-da-se-resi-ako-pogledate-jednu/11q7cqw>, 30.4.2021.

### 3) УЧЕШЋЕ У ЗБОП

Интеграција Србије у ЕУ и друге међународне организације представља један од најважнијих националних интереса у области безбедности, којим су дефинисане основне претпоставке за заштиту националних вредности. Због наведеног, Србија се определила да спољну и безбедносну политику у највећој мери усклађује са позицијама и деловањем ЕУ у свим најважнијим питањима, глобалног, европског и регионалног карактера.<sup>15</sup> Осим тога, Србија је међу основне циљеве политике одбране уврстила „интеграције у европске и друге међународне безбедносне структуре”, а међу задатке за реализацију тог циља „ангажовање у активностима европске безбедносне и одбрамбене политике”.<sup>16</sup> Имајући наведено у виду допринос ВС реализацији ЗБОП може се сматрати делом сета активности у имплементацији једног од најважнијих спољнополитичких приоритета Србије – чланству у ЕУ.<sup>17</sup> Релевантан механизам за усмеравање учешћа ВС у ЗБОП-у представља преговарачко поглавље 31, које се односи на Заједничку спољну, безбедносну и одбрамбену политику, а чије испуњавање је део претприступних преговора Србије са ЕУ.<sup>18</sup> Поглавље 31 представља скуп смерница за прогресивно усклађивање спољнополитичког деловања Србије са спољнополитичким одлукама, ставовима и мерама ЕУ, као и прилагођавање националних институција спољне, безбедносне и одбрамбене политике за функционисање и деловање у оквиру ЕУ. Обавезе које Србија треба да испуни у делу поглавља 31, подразумевају: 1) Успостављање цивилне и демократске контроле над системом одбране; 2) Активан рад на спречавању конфликта; 3) Спречавање ширења оружја за масовно уништење – ОМУ; 4) Борба против тероризма; 5) Јачање интероперабилности и, 6) Пружање доприноса мисијама, операцијама и борбеним групама ЕУ. Важан инструмент праћења напретка Србије у преговарачком поглављу 31, јесте годишњи извештај Европске комисије о

---

<sup>15</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

<sup>16</sup> „Стратегија одбране Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

<sup>17</sup> Спољнополитички приоритети Р. Србије: принципијелна борба за очување територијалног интегритета и суверенитета, наставак преговарачког процеса са ЕУ до пуноправног чланства, даљи развој добросуседских односа, чвршће економско повезивање са најзначајнијим земљама и војна неутралност. Видети: „Кључни приоритети спољне политике Србије”, *Политика*, Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>, 18.1.2022.

<sup>18</sup> Поглавље 31 за Републику Србију још увек није отворено иако је аналитички преглед (скрининг) извршен још 2014. године. Препреку за отварање овог поглавља представља негативна став појединих чланица ЕУ (пре свега Балтичких држава), због односа које Србија развија са Руском Федерацијом.

напредку у процесу ЕУ интеграција, који се доставља Европском парламенту, Спољнополитичком савету, Европском економском и социјалном комитету, Комитету региона, као и држави кандидату за чланство у ЕУ.<sup>19</sup> Правни оквир за учешће МО Републике Србије и ВС у ЗБОП обезбеђују „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама”, „Административни уговор о сарадњи МО са Европском одбрамбеном агенцијом”, „Закон о употреби ВС и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије” и „Закључак Владе Републике Србије о приступању Концепту борбених група ЕУ”. Наведеним актима потврђена је спремност Републике Србије за вођење консултација и развијање сарадње са ЕУ о безбедносним питањима од заједничког интереса, и у том смислу адекватној заштити тајних података, као услова за развој међусобног поверења.<sup>20</sup> Такође, усаглашен је оквир за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама (цивилним и војним) чиме је избегнута опасност да се услови за ангажовање дефинишу од случаја до случаја за сваку операцију.<sup>21</sup> Дефинисани су и основни принципи ангажовања припадника ВС и МО Републике Србије у мултинационалним операцијама, од којих су најважнији уставност, поштовање међународног права и усклађеност са националним

---

<sup>19</sup> *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, Интернет: <https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf>, 15.01.2022. У Годишњи извештај Европске комисије о напретку у процесу ЕУ интеграција у 2018. године наводи се да у Републици Србији постоји институционални оквир који омогућава учешће у ЗБОП. Констатује се да је Србија спроводила споразум са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, наставила активно да учествује у војним мисијама за управљање кризама ЕУ, као и у саставу борбених група ЕУ. У циљу унапређења реформи по овом питању указује се на потребу завршетка ревизије стратегија безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима. Видети: *Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018*, Интернет: <https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/>, 15.1.2022.

<sup>20</sup> „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

<sup>21</sup> „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, са изјавама Републике Србије и држава чланица Европске уније о одрицању од тужби”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

интересима.<sup>22</sup> Успостављањем институционалне сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом омогућено је учешће МО Републике Србије и ВС у програмима и иницијативама којима се унапређује интероперабилност, подижу одбрамбене способности, унапређује рад наменске индустрије и истраживачки потенцијали у области одбране.<sup>23</sup> Сарадња Републике Србије и ЕУ у области ЗБОП заокружена је приступањем ВС Концепту борбених група ЕУ. По питању места и улоге МО Републике Србије и ВС у ЗБОП-у, заокруживањем нормативно правног оквира и отварањем Војног представништва при НАТО у Бриселу 2010. године, створени су услови за активно учешће Републике Србије у ЗБОП-у. Основни задатак Војног представништва је да заступа безбедносне и одбрамбене интересе државе и да представља МО Републике Србије и ВС при НАТО и ЕУ.<sup>24</sup> У контексту преговора о приступању Републике Србије ЕУ, припадници МО Републике Србије и ВС заступљени су у преговарачким групама за 20 поглавља, где се тежишно баве питањима усклађености прописа МО РС са правним тековинама ЕУ. Министарство одбране од 2013. године, активно је укључено и у процес спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању и то у раду Пододбора за трговину, индустрију, царине и порезе, Пододбора за унутрашње тржиште и заштиту конкуренције и Пододбора за правду, слободу и безбедност.<sup>25</sup> Ангажовање припадника МО Републике Србије и ВС у војним мисијама и операцијама ЕУ представља значајан допринос процесу евроинтеграција Републике Србије, и реализује у складу са „Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”.<sup>26</sup> Тренутно је у војним мисијама

---

<sup>22</sup> „Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2009 и 36/2018.

<sup>23</sup> *Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 15.1.2022.

<sup>24</sup> Војно представништво Републике Србије у Бриселу састоји се од Канцеларије ВС, Канцеларије одбране и Тима за везу при одељењу за војну сарадњу НАТО у Врховној савезничкој команди у Монсу (SHAPE). Осим тога, у Војном штабу ЕУ од 2018. године налази се официр за везу из МО, ради ефикасније координације задатака везаних за операције ЕУ и припреме ВС за учешће у борбеној групи ЕУ. Осим тога, представницима МО и ВС од 2012. године, омогућено је да учествују на неформалним састанцима министара одбране и састанцима Војног комитета ЕУ, на којима се са партнерским земљама и организацијама разматрају теме из ЗБОП-а, као што су мисије, операције, борба против тероризма, разоружање и забрана ширења ОМУ.

<sup>25</sup> „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

<sup>26</sup> Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије дефинише да се припадници ВС и МО у



и операцијама УН и ЕУ ангажовано око 300 припадника ВС и МО. Од тог броја 33 припадника ангажовано је у четири (војне) мисије и операције ЕУ, и то у Сомалији, Централноафричкој Републици и Малију.<sup>27</sup> Осим тога, ВС ће у првом полугодишту 2020. године, бити ангажована у БГ ЕУ „HELBROS“ са: 5 штабних официра у команди снага, водом Војне полиције, тимом за Цивилно војну сарадњу и одговарајућим Елементом националне подршке.<sup>28</sup> Што се тиче актуелних консталација Републике Србије и ЕУ, треба апострофирати да су МО и ВС у релативно кратком временском периоду успели да у оквиру ЗБОП-а пронађу своје место и улогу и постигну видан напредак. То се, пре свега, односи на учешће у мисијама и операцијама ЕУ, као и у борбеним групама ЕУ, затим на сарадњу са ЕДА, партиципирање у раду органа ЕУ и јачање административних капацитета за сарадњу. Разлог наведеном лежи у чињеници што је партиципирање МО и ВС у ЗБОП-у у односу на НАТО комфорније, због искључености ЕУ из пружања подршке трансформацији КСБ, и мање захтевно јер не постоје јасни стандарди већ само политичка воља да се сарађује.<sup>29</sup> Осим тога, чињеница да војно неутралне државе ЕУ имају иста права и обавезе као друге чланице, да у оквиру ЗБОП-а доминира принцип „вољности и добровољности“ (осим у оквиру тзв. Сталне и структурисане сарадње – PESCO), и да се ради о некомунитарној европској политици, а не о војном савезу, пружа МО и ВС повољан амбијент за учествовање, а Републици Србији за спољнополитичко деловање (посебно у контексту РФ).

#### 4) ДИЛЕМА О НЕУТРАЛНОСТИ

Када се у анализи глобалног стратегијског окружења усмери поглед према малим и средњим државама, које свакако не обликују пресудно

---

зависности од циља могу ангажовати у: 1) Операцијама очувања, одржавања и изградње мира у свету; 2) Операцијама спречавања сукоба и успостављања мира; 3) Заједничким одбрамбеним операцијама у складу са прописима о одбрани; 4) Операцијама пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера, и 5) Хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера и пружања помоћи у кризним ситуацијама. У току извођења операција, национални континенти се стављају у оперативну надлежност команде мултинационланих снага.

<sup>27</sup> „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

<sup>28</sup> „Европске интеграције”, Министарства одбране, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 12.1.2022.

<sup>29</sup> Хатица Бериша, Миле Ракић, „Однос Руске Федерације, Сједињених Америчких Држава и НАТО према војној неутралности Републике Србије”, *Српска политичка ревија*, 2016, бр. 2.

поредак моћи у коме живимо, као ни његову идеолошку матрицу, промене и померања о којима смо говорили, стварају код њих стање наглашене несигурности. Руско-украјински рат и све што му је претходило, показују у огољеном обрасцу безбедносне дилеме (*security dilemma*) – како мање државе (посебно оне на додирним линијама између двеју сила) могу бити угрожене у настојању да очувају властите интересе.<sup>30</sup> Поремећаји у безбедносном поретку, без обзира на њихов смер, ретко када одговарају мањим државама. Померање интереса силе заштитнице на друге делове света, неретко их стављају у положај који нужно захтева стратешко редефинисање наступа.<sup>31</sup> То нарочито важи за мале државе, које у неочекиваним обртима у односима великих лако могу да постану монета за поткусуривање, тј. објекти а не субјекти међународних односа. У крајњем исходу, као што показује историја о односима јаких и слабих, такве државе, уколико не предузму додатне, неодложне кораке да предупреду развој догађаја у новонасталој ситуацији, могу да изгубе своју независност, угрозе опстанак, а понекад и нестану са географске карте.<sup>32</sup> Кад започне одмеравање моћи између великих, напетост и немир су главне црте доживљаја код слабијих „играча” у систему држава. Отуд, ништа није важније за мање државе од рационалног промишљања и деловања у измењеном односу снага. Уместо стратешке усредсређености на само један облик заштите властитог опстанка и сигурности, такве државе су принуђене да диверсификују, односно да разиграју више стратешких усмерења и ослонаца, не дајући нужно при томе ниједном од њих предност.<sup>33</sup> Другим речима, због опасности губитка независности или угрожавања самог опстанка, не треба „ставити сва јаја у исту корпу”. Једино стратешка диверсификација може да смањи могуће ризике по виталне интересе код мањих држава.<sup>34</sup> Узнемирене и уплашене од могућности да не буду заштићене од агресивних намера и корака великих држава, упркос томе што често имају и формална, уговорна јемства да неће бити препуштене властитој

---

<sup>30</sup> Charles L. Glaser, “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics*, 1997, Vol. 50, No. 1, pp. 171–201; Shiping Tang, “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis”, *Security Studies*, 2009, vol. 18, no. 3, pp. 587–623.

<sup>31</sup> Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, „Савези, савезништва и сврставање у међународним односима после Хладног рата”, у: Драган Р. Симић, Дејан Миленковић, Драган Живојиновић (урс), *Неутралност у међународним односима – шта можемо да научимо из искуства Швајцарске?* Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2016, стр. 31–60.

<sup>32</sup> Џон Миршајмер, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2017.

<sup>33</sup> Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.

<sup>34</sup> Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, *op. cit.*, стр. 31–60.

судбини, мање државе предузимају додатне мере заштите.<sup>35</sup> Нове околности условљавају их да се окрену тешкој сарадњи са суседима и усмере ка различитим облицима регионалних окупљања. У основи, суочене са сличним изазовима, ове државе не стају на *ad hoc* дипломатско-политичким консултацијама, него започињу и/или настављају међусобну институционалну сарадњу. Историја међународних односа пружа обиље примера да мале државе у ситуацији када хегемон или „велики заштитник“ из било којих разлога смањује своје присуство и јемство њиховој независности и безбедности, а истовремено сила изазивач која има ревизионистичке намере, отворено и агресивно напада постојећи поредак, прибегавају, најопштије речено, стратешком прилагођавању, тј. изналажењу алтернатива. „Стратешки мени“ за поједине мање државе, обухвата различите начине заштите властитих виталних националних интереса у измењеном глобалном контексту. Тако су на столу опције од пасивне одбране, преко *de facto* неутралности и/или заузимања једнаког одстојања између хегемона и изазивача (еквидистанце), до активног ангажовања на некој од страна. Сврставање уз моћније(г), односно својеврсни политичко-интересни „бракови из рачуна“, представљају још један од начина путем којих мале и средње државе настоје да избегну крајње неповољне последице безбедносне дилеме у временима кризе старог и помалања новог међународног поретка. Међутим, „уласком у неки од клубова“, долази се у конфронтацију са (више или мање) моћнијим актерима супротстављене опције, иако претходно са њима можда није било спорења (нпр. прикључење Финске и Шведске НАТО, посебно ако се постави питање да ли Русија уопште има агресивне намере према тим земљама). Неутралним државама, с друге стране, без обзира на огроман терет ослањања на сопствене одбрамбене потенцијале, принципијелно понашање у светској ацени доноси преко потребан легитимитет, као адут у бескрајној игри опстанка на међународној сцени. Посматрајући међународни поредак „одоздо“, неутралне државе могу да изграде позицију „користећи се алтернативним тумачењем светске

<sup>35</sup> Вероватно најпознатији пример за овакво понашање у 20. веку јесте груписање земаља у раздобљу између два светска рата. За земље источне и југоисточне Европе, ту је била могућност обнављања Аустро-Угарске империје. Мала Антанта (коју су сачињавале Чехословачка, Румунија и Југославија), као и Нордијска Антанта (коју су образовале Летонија, Естонија, Пољска и Финска), биле су замишљене као брана променама које су својим поступцима наговештавале ревизионистичке државе тога времена. Мање државе посегнуле су очекивано за другим средствима и мерама: од стратешке усредсређености на јемства хегемона у циљу заштите властитих интереса, безбедности и независности, окренуле су се разноврсним другим потезима – почев од јачања својих снага, преко чвршће и ближе сарадње са суседима, све до отвореног дипломатско-политичког оријентисања према сили и/или државама изазивачима постојећег односа снага. Видети: Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, op. cit., pp. 109–111.

политике, која не морају да се увек и нужно поклапају са преовлађујућим дискурсима великих сила”.<sup>36</sup> У том смислу, поларизација света у светлу руско-украјинског рата може да оживи неутрализам, односно политику несврстаности (не нужно и само чланство у Покрету несврстаних), чија идеја у актуелној кризи има нарочиту тежину за спољнополитичко позиционирање држава као што је Република Србија.<sup>37</sup> Стратегија балансирања између полова моћи у свету, данас је карактеристична за велики број малих земаља, укључујући и Србију. Тиме покушавају да у „борби за моћ” између великих „играча”, пронађу свој маневарски простор на међународној сцени. Иако се најчешће посматра из економског угла, стратегија балансирања има снажну политичку и безбедносну позадину. Украјинска криза, као катализатор поларизације света, пољуљала је ову осетљиву равнотежу. У том смислу, мање земље ће много теже одолети притисцима, нарочито ако се ради о нестабилним државама чије власти зависе од спољних савезника.

## 5) ИЗВОРИ

Бериша, Хатица, Ракић, Миле, „Однос Руске Федерације, Сједињених Америчких Држава и НАТО према војној неутралности Републике Србије”, *Српска политичка ревија*, 2016, бр. 2.

Cassese, Antonio, *United Nations Peace Keeping – Legal essays*, Sijthoff & Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1978.

---

<sup>36</sup> Марко Ковачевић, „Мале државе у свету региона и изазови мултиполаризације међународних односа почетком 21. века”, у: Весна Кнежевић Предић (ур.), *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 151.

<sup>37</sup> Покрет несврстаности чини се као један релевантан међународни политички форум путем којег би било могуће постићи баланс у савременим међународним односима. Тако, афричке земље настоје да задрже неутрализам поводом украјинско-руског сукоба, изражавајући и неслагање са оружаним интервенцијама у којима је НАТО након завршетка Хладног рата, од одбрамбеног савеза прерастао у агресивну војну алијансу. Из наведеног ваља уочити да се појмови сталне неутралности и неутрализма међусобно разликују у међународној пракси. Тако, стална неутралност једне земље јесте правни статус гарантовам међународним правом који се у пракси манифестује кроз неутралну спољну политику. Неутрализам је, с друге стране, политички став државе према одређеним сукобима и војним пактовима, као и организацијама. Видети: Antonio Cassese, *United Nations Peace Keeping – Legal essays*, Sijthoff & Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1978, p.130; Душко Димитријевић, “The Non-Aligned Movement and Serbian Foreign Policy”, *European Perspectives*, International Institute for Middle-East and Balkan studies, 2021, Vol. 12, No. 2 (22). pp. 41–56.

- „Дилема да ли смо ближи НАТО или Русији лако може да се реши ако погледате једну бројку”, Интернет: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/dilema-da-li-smo-blizi-nato-ili-rusiji-lako-moze-da-se-resi-ako-pogledate-jednu/11q7cqw>, 30.4.2021.
- Dimitrijević, Duško, “The Non-Aligned Movement and Serbian Foreign Policy”, *European Perspectives*, International Institute for Middle-East and Balkan studies, 2021, Vol. 12, No. 2 (22), pp. 41–56.
- Џелетовић, Миленко, Бериша Хатица, „Ограничења заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.
- „Европске интеграције”, Министарства одбране, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 12.1.2022.
- Glaser, Charles L., “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics*, 1997, Vol. 50, No. 1, pp. 171–201; Shiping Tang, “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis”, *Security Studies*, 2009, vol. 18, no. 3.
- Grygiel, Jakub, Mitchel, J. A. Wess, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.
- Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018*, Интернет: <https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/>, 15.1.2022.
- „Кључни приоритети спољне политике Србије”, *Политика*, Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>, 18.1.2022.
- Ковачевић, Марко, „Мале државе у свету региона и изазови мултиполаризације међународних односа почетком 21. века”, у: Весна Кнежевић Предић (ур.), *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, Факултет политичких наука, Београд, 2015.
- „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.
- Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 15.1.2022.
- Миршајмер, Џон, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2017.
- Округли сто ОДКБ „Нови безбедносни изазови у Европи и Евроазији и улога Србије” Амбасада Руске Федерације, Интернет: <http://www.ambasada.rusije.rs/sr/vesti/okrugli-sto-odkb-novi-bezbednosni-izazovi-u-evropi-i-evroaziji-i-uloga-srbije-odrzan-u-beogradu>, 10.12.2021.
- „Резолуција Народне скупштине о војној неутралности”, Интернет: <https://pescanik.net/rezolucija-narodne-skupstine/>, 20.12.2022.

“Relations with Serbia”, NATO, Интернет: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50100.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm), 10.12.2021.

Симић, Драган Р., Живојиновић, Драган, „Савези, савезништва и сврставање у међународним односима после Хладног рата”, у: Драган Р. Симић, Дејан Миленковић, Драган Живојиновић (урс), *Неутралност у међународним односима – шта можемо да научимо из искуства Швајцарске?* Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2016, стр. 31–60.

„Стална делегација Народне скупштине Републике Србије присуствовала је седницама ПС ОДКБ 2016, 2017 и 2018. године”, Народна скупштина Републике Србије, Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/delegacije.44.900.html>, 10.12.2022.

„Стратегија националне безбедности Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

„Стратегија одбране Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

*Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, Интернет: <https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf>, 15.1.2022.

“West wages information war against Russia, uses information terrorism”, TASS, Russian News Agency, Интернет: [https://tass.com/politics/1424157?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/politics/1424157?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com), 9/3/2022.

„Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, са изјавама Републике Србије и држава чланица Европске уније о одрицању од тужби”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

„Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

„Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр.88/2009 и 36/2018.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Полазећи од предности и недостатака ЗБОП-а, као и војне неутралности Србије, може се констатовати да постојећи ниво интеграција ЕУ у области одбране представља оптималан оквир за деловање МО Републике Србије и ВС. Свака промена статуса ЗБОП-а, која би ишла у правцу формирања

одбрамбене ЕУ или војног савеза, представљала би нови изазов за Србију и успорила би процес евроинтеграција. Да би избегла грешке из прошлости, Србија мора да одреди своје место у оквиру геополитичког поретка. То је посебно важно у условима превирања и нестабилне војнополитичке ситуације. Критичан моменат представља подела интересних сфера и сфере утицаја између геополитичких центара моћи, која ће надохћи ако се жели стабилизovati мултиполарни геополитички поредак. Зато је од изузетне важности пратити карактер интеракције геополитичких сила САД, РФ и Кине на глобалној равни. У том смислу могуће је неколико сценарија – од преласка у геополитичку биполарност до *ad hoc* коалиција. Без обзира што сарадња РФ и Кине у области енергетике, спољне политике, одбране, безбедности и у супротстављању хегемонији САД сада постоји, она је ипак ограничена и условљена националним интересима Москве и Пекинга. У том смислу, требало би имати у виду да РФ тежи смањењу утицаја геополитичких сила у постсовјетском простору, док Кина својим глобалним инфраструктурним пројектима има амбицију да повећа свој геоекономски утицај у Евроазији. Иако мало вероватан, не може се искључити ни сценарио интензивирања сарадње САД и РФ наспрот Кине. То ће, пре свега, зависити од дешавања у Вашингтону, где одлуке Конгреса о РФ имају примат у односу на ставове Председника САД. Свакако да би неки од индикатора приближавања позиција САД и РФ били у сврху решавања ситуације у Украјини, одустајања од ПРО (или договор о сарадњи) и укидања санкција, што је у садашњим околностима веома неизвесно. Америчко-руски договор вероватнији је по питању криза и сукоба на Блиском истоку, будући да су им интереси по питању транснационалног тероризма, макар декларативно, комплементарни. Такође је могуће замислити и постизање договора Москве и Вашингтона у области енергетике, ако се пронађу заједнички интереси, као и у области контроле нуклеарног наоружавања за шта ће бити неопходно учешће Кине. Постизање америчко-руског компромиса на другим меридијанима може се позитивно одразити и на војнополитичку ситуацију у Европи. Требало би имати у виду да је транспарентнија и ближа сарадња великих сила усложена конкуренцијом у области енергетике, ресурса, трговине, високих технологија и сл. Томе би требало додати и њихово војно јачање, што повећава глобалну „безбедносну дилему”, али истовремено, због „нуклеарне равнотеже страха”, искључује се могућност директне конфронтације. Следећи своје кључне интересе, велике силе могу показати већу спремност за *ad hoc* удруживањем своје моћи, што средњорочно може представљати највероватнији сценарио. У наведеним условима наставиће се тренд повећања важности билатералне дипломатије на уштрб мултилатералне, због чега постоји могућност даље маргинализације кључних међународних организација као што су УН и ОЕБС у решавању криза и сукоба. Ово указује на могућност повећања тензија у граничним регионима. Такав начин инструментализације криза и сукоба

омогућава великим силама геополитичко позиционирање, демонстрацију геополитичке моћи, али и „геополитичку трговину” зарад реализације других важних интереса. У контексту актуелних војнополитичких трендова вероватно је да ће се повећање војног присуства САД у Европи континуирано повећавати до одређеног нивоа, као и активности US EUCOM са европским савезницима, тежишно у региону Црног мора, Балтика и Западног Балкана. У фокусу ће бити и повећање мобилности савезничких снага на Антлантику и у Европи, као и одбрана од сајбер претњи. Слични приоритети доминираће и у оквиру НАТО, с том разликом што ће тежиште бити стављено на захтеве за повећањем финансирања одбране и одржавањем јединства Алијансе. У контексту ЗБОП и Глобалне стратегије, фокус ЕУ биће усмерен ка механизму PESCO и укључивању трећих држава у одбрамбене пројекте, пре свега САД. У безбедносном смислу, главне ће остати миграције, заједничка контрола границе и одбрана од терористичких и хибридних претњи. РФ ће вероватно наставити да јача механизме за остваривање контроле на постсовјетском простору, користећи као и до сада енергетску политику, војно-техничку сарадњу, а по потреби и оружану силу. Средњорочно, врло је вероватно и отварање нове америчко-руске конфронтације на Антарктику, што ће додатно развући потенцијале САД и РФ. Под тим околностима, дугорочно може да профитира само Кина. Стога можемо констатовати да безбедност, стабилност и очување националних интереса Републике Србије, пре свега, зависи од интеракције геополитичких сила. Као војно неутрална држава Србија мора бити подједнако далеко или близу свим геополитичким центрима моћи, како би обезбедила политичку стабилност, и јасним спољнополитичким циљевима и приоритетима који произилазе из актуелне геополитичке ситуације у свету.



**MILITARY NEUTRALITY OF SERBIA  
– A DILEMMA FOR THE EUROPEAN UNION?**

*Summary:* With the outbreak of war in Ukraine, Serbia found itself in the “line of fire” of two global geopolitical concepts. The geopolitical proximity of the Russian Federation (RF) and China in the zone of the strong influence of the geopolitical power of the United States of America (USA) and Euro-Atlantic integration projects — NATO and the European Union — has put Serbia in front of numerous political, military, and security challenges. At the turn of two millennia, the most important political challenge for the Republic of Serbia is the issue of the status of Kosovo and Metohija, whose solution practically blocks its integration ambitions, placing it on the side of the post-Soviet states with “shredded sovereignty” and threatened territorial integrity. This does not contribute to Serbia’s optimal positioning in the modern European order but exposes it to permanent crises that do not contribute to its political stability nor the stability of the region. This national, political, and security challenge is highly positioned on the foreign policy agenda of the great powers and becomes another point around which their geopolitical power is distributed. The gap between two national political interests (membership in the EU and preservation of territorial integrity) forces Serbia to position itself between the US and the Russian Federation, which essentially means accepting the concept of military neutrality. Whether the EU accepts this determination of Serbia or whether this determination represents a real political dilemma for the EU remains to be seen, depending on the trends and constellation of global international relations in the coming period.

*Keywords:* EU, Serbia, military neutrality, political challenges, national interests.

УДК: 502.171:546.212

626/628

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 209–218

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 11. 2022. године

Рад одобрен 15. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.13](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.13)

## ГЕОПОЛИТИЧКИ И БЕЗБЕДНОСНИ ЗНАЧАЈ ВОДЕ КАО ЕСЕНЦИЈАЛНОГ РЕСУРСА 21. ВЕКА

Слободан НЕШКОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Вода представља природни ресурс који је од есенцијалног значаја за опстанак човечанства. У савременом геополитичком и безбедносном окружењу, вода постаје стратешки битан природни ресурс чија експлоатација одређује правце друштвеног развоја, али и друштвених криза, политичких спорова, па чак и оружаних сукоба. Фокусирајући се на значај воде на почетку 21. века, аутор у расправи разматра безбедносне проблеме везане са управљањем и заштитом вода. Ова тема постаје све више актуелна током процеса приступања Европској унији (ЕУ), будући да су проблеми везани за заштиту вода, и животне средине уопште постали све израженији. Следствено је и испуњење безбедносних стандарда ЕУ у области вода све важнији услов европских интеграција. Полазећи од претпоставке по којој ће вода временом постати један од највећих геополитичких и безбедносних изазова за читав свет, аутор долази до закључка да за њено рационално коришћење ваља унети нешто више реда, тј. правила која би била примењена на унутрашњем плану како би државе могле оптимално располагати водним ресурсима. Посебни напори који се чине на нивоу ЕУ и Уједињених нација, али и других релевантних међународних организација и тела, само говоре у прилог оваквом размишљању које води рачуна о очувању националних интереса и међународне безбедности.

*Кључне речи:* Геополитика, безбедност, вода, стратегија, ЕУ, Уједињене нације.

---

<sup>1</sup> Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска.  
Е-маил: [slobneskovic@gmail.com](mailto:slobneskovic@gmail.com)

## 1) УВОД

Са глобализацијом и применом нових технологија, човечанство се сусреће са новим изазовима. Један од тих изазова свакако јесте проблем еколошке безбедности. Вода, као природни и стратешки ресурс, постаје све више фактор од којег зависи ова безбедност као део националне безбедности једне државе. Историја на много примера показује да је вода била и остала „мајка живота” на планети Земљи. Однос према овом природном добру очитује и степен развоја цивилизације. Задовољавање основних људских потреба за водом на почетку 21. века, у геополитичком смислу представља се и као безбедносни проблем или претња. Недостатак овог стратешког ресурса или нерационално управљање и заштита воде по правилу доводи до озбиљних политичких последица. У том смислу, вода добија све већи значај, јер државе теже да успоставе контролу над изворима чисте воде. Како међународној заједници, осим смањења количине расположиве воде, прети и опасност од дугорочног загађења преосталих резервоара чисте воде због све оштријих урбаних, климатских и социјалних ограничења, тема заштите вода постаје једна од примарних на међународној политичкој и еколошкој агенди.<sup>2</sup> Чињеница је да бројни неспоразуми настају због процена воденог богатства и непознавања околности према којима вода није исто што и водени ресурс. Вода, као ресурс, је ограниченог обима у односу на воду посматрану уопште. Последњих година велика пажња посвећује се широком кругу националних и међународних питања о воденим ресурсима. Таква ситуација настаје због схватања све веће повезаности између водених ресурса и других области, преваходно климатских промена, енергетских ресурса, економских промена, мира и безбедности. Државни органи све већу пажњу и активности усмеравају на евентуалне проблеме везане за снабдевање воде, проблеме несташице (квалитетне) воде и напетостима које настају због приватизације водних ресурса, као последице процеса глобализације.<sup>3</sup> Води, као националном и безбедносном ресурсу, садашње генерације требало би да обезбеде одрживо коришћење како не би угрозиле будуће нараштаје. Пијаћа вода јесте обновљив, али ограничен природни ресурс који је током развоја цивилизације добијао на значају због његове неопходности за опстанак. Временом, региони који располажу малим количинама овог ресурса почели су да оскудевају, што је довело до стварања тензија и конфликта који су најчешће решавани употребом силе. Научници сматрају да ће у будућности дефицит воде бити узрок бројних оружаних сукоба. Данас је са несташицом

<sup>2</sup> Слободан Нешковић, *Екологија и менаџмент животне средине*, Београд: Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, 2012, стр. 51.

<sup>3</sup> Дејана Јовановић Поповић, „Осврт на безбедност воде у XXI веку”, *Глобус*, 2017, бр. 37–38, стр. 83.

воде суочено преко 700 милиона становника, а наредних година очекује се знатно повећање тога броја. Највећа претња будућих директних сукоба биће због неравномерне расподеле водних ресурса. Будући да је дневна потрошња воде по глави становника 20 литара, а постоји милијарда људи на Земљи која има могућност коришћења воде у износу од 5 литара дневно, јасно је да је то највеће потенцијално жариште будућих сукоба. Највећи проблеми са мањком воде осећају се на Блиском истоку, у Кини, Индији, Средњој Азији, у земљама Источне и Централне Африке. Ни државе чланице ЕУ нису остале поштеђене проблема везаних са мањком воде. Овај проблем директно се везује за заштиту и управљање водама. Проблем је у ЕУ актуелизован са процесом европских интеграција. Приметно је, да је нешто израженији у мање развијеним државама. Државе чланице ЕУ обавезале су се да на овом плану инкорпорирају у своја унутрашња законодавства европске стандарде о управљању водама. Правни оквир који је ЕУ донела тим поводом садржан је у Оквирној директиви о водама која је на снази почев од 22. децембра 2000. године. Тим нормативним актом ЕУ је одредила смернице у погледу вођења водне политике и обезбеђења „доброг статуса вода“. То конкретно подразумева примену програма мера које обједињавају заштиту животне средине и управљање водама кроз мониторинге, процене и анализе планова рационалног коришћења речних сливова.<sup>4</sup>

## 2) ВОДА КАО ПРИРОДНИ РЕСУРС

Вода је дуго времена човеку била најдоступнији ресурс који је он неекономично и нерационално расипао и трошио, не надајући се да ће једног дана постати дефицитарни природни ресурс. Будући да је она најдрагоценији природни ресурс, без кога опстанак људског рода није могућ, нужно је тај ресурс заштитити и сачувати. Због бројних антропогених промена, посебно од почетка 20. века, обезбеђење пијаће воде у многим земљама појавило се као проблем. Највећу сметњу представља неравномерно распоређена количина воде у поједеним деловима света. Наиме, 3/4 годишњих падавина догађа се у подручјима где живи 1/3 светске популације.<sup>5</sup> Са порастом броја становника, развојем индустрије, растом пољопривредне производње, ширењем и развојем урбаних средина и услед климатских промена дошло је до наглог повећања потрошње ресурса пијаће воде. Стање у свету се погоршава зато што се непромењена количина ресурса дели на све већи број

---

<sup>4</sup> “Consolidated text: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy”, *OJ L 327*, 22.12.2000.

<sup>5</sup> Љубомир Гивовић, „Геостратегијски значај питке воде”, *Глобус*, 2016, бр. 30, стр. 71.

становника, будући да се у последње две хиљаде година људска популација повећала многоструко. Такав тренд повећања броја становника на нашој планети довешће у акутне проблеме најмногљудније делове света са оскудним резервама слатке воде. Урбани развој људске цивилизације, поред своје позитивне стране која се огледа у технолошком напретку и развоју, има и своје негативне последице које се одражавају на неодрживу употребу, потрошњу и дистрибуцију природних ресурса и загађења животне средине.<sup>6</sup> Први на удару су се нашли ресурси пијаће воде, чија се расположива количина убрзо смањила. У регионима који су природно оскудни са пијаћом водом, порасле су тензије и конфликти, а ионако тешку ситуацију додатно је закомпликовао све већи утицај климатских промена. Убедљива научна истраживања указују да ће климатске промене утицати на залихе водних ресурса који ће у будућности представљати озбиљан безбедносни изазов. Постоји претња да ће глобално загревање пореметити традиционални образац падавина, што би имало за последицу учесталост и озбиљност суша и поплава. Да бисмо сачували воду као стратешки и национални ресурс, најпре га морамо штедети. Уколико се смањи потрошња и загађеност воде, више резерви ћемо сачувати. Приоритет би свакако требало да буде проналазак нових техника експлоатације воде, јер човечанство неће издржати проређивање воде, па је међународна солидарност и њено рационално коришћење неопходно. Напредак и развој људског друштва, с једне стране, донео је човеку напредак будући да му је омогућио једноставнији и бољи живот. С друге стране, довео је до низа нуспојава које се свакодневно негативно одражавају на ограничене ресурсе пијаће воде. Пораст људске популације, константан развој индустрије довели су до низа нуспродуката људског рада, што се одражава на промену квалитета воде. До 20. века, могла се апсорбовати количина штетних материја проузрокована људским радом, тако да се веће последице на глобалном нивоу нису осећале. Овај век, међутим, са собом носи бројне изазове, па тако и водне резерве доводи у питање будући да обновљивог ресурса имамо у све ограниченијим количинама.

### **3) ГЕОПОЛИТИЧКИ ЗНАЧАЈ ВОДЕ У 21. ВЕКУ**

Са повећањем броја становника и проблем воде, искоришћавања и резерви постаје све важније питање савремене безбедности. Недостатак воде довешће до нове светске кризе, као и до нових конфликта у земљама сиромашним водом, где су већ неки од њих и подстакнути. Новији пример јесте сукоб између Турске и Сирије, где ће управљање Еуфратом довести до

<sup>6</sup> Слободан Нешковић, *Земљиште и воде као сегмент националног интереса Србије*, Привредна комора Србије, Београд, 2008, стр. 21.

дипломатске кризе.<sup>7</sup> Подаци УН показују да свету због несташице воде прете светски ратови и да је највише угрожен арапски свет где живи 5% светске популације који располаже са само 0,9% светских резерви воде. Приступачност воде за афрички континент представља проблем државне безбедности. Имајући у виду чињеницу да многе земље користе исте изворе, као на пример реку Нил, ствара се погодно тло за појаву нових ратова. Тако је одлука Етиопије о изградњи бране на Плавом Нилу изазвала огромно незадовољство Египта. Такво експлоатисање водних ресурса довело би до њиховог драстичног смањења, што би становништво Египта довело на руб егзистенције будући да 98% становништва Египта живи у долинама реке Нил. Кључни проблем је што водне ресурсе Нила, поред Египта, користи још десетак држава централне и источне Африке. Последњих година, са бржим економски развојем афричких земаља, експлоатација воде Нила се повећава. Брзи раст потрошње воде и ограничене залихе воде, довешће до раскорака између потреба за водом и могућности да се те потребе задовоље.<sup>8</sup> То ће повећати јаз између развијених и неразвијених земаља, јер ће се потрошња воде највише повећавати у развијеним земљама, што ће довести до веће потражње за водом и створити услове за тероризам мотивисан проблемом обезбеђивања воде. Несташица воде проузроковаће трговину питком водом, тако да ће од природног ресурса постати роба на којој ће се једни богатити, а други сиромашити.<sup>9</sup> До недостатка воде довело је расипање и слабо планирање, а што за последицу имало неједнаку дистрибуцију. Иако се тренутно са овим проблемом сусрећу земље Трећег света, новији извештаји УН-а показују и да се Велика Британија, као острвска земља, суочава са озбиљним проблемима несташице воде, а за њом одмах следи и САД. Несташица воде утицаће лоше на све, изазивајући дестабилизујуће кризе у којима ће вода бити коришћена као оружје. Већина ових земаља је неразвијена и бављење пољопривредом основно је занимање, па се вода у овим регионима највише користи за наводњавање обрадивог земљишта. Сматра се да ће се број становника у овим земљама у наредном периоду повећати скоро за дупло, што значи да ће се расположиве количине водног ресурса делити на све већи број људи. Од 1955. године број земаља које имају

---

<sup>7</sup> Anastazija Tanja Đelic, Slobodan Nešković, "Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study", *Frensus Environmental Bulletin – FEB*, Germany, 2019, Vol. 28, No. 1, p. 87.

<sup>8</sup> Слободан Нешкович, Д. Зуровац, *Вода као геополитички изазов 21. века*, Универзитет у Бања Луци, 2017, стр. 27.

<sup>9</sup> Slobodan Nešković, Verica Savić, "Natural Resources Protection Strategies Important for Agriculture in the International Community and Republic of Serbia, Economic of Agriculture", 2018, Vol. LXV, No 2, p. 815.

хроничан проблем са слатком водом до 1990. године повећао се за још 13. Предвиђа се да ће се до 2025. године у овој групи наћи још 12 земаља, а до 2050. још 11, што је јасан показатељ да ће светска популација за двадесетак година живети у стању воденог стреса.<sup>10</sup> Неспоразуми око коришћења водених ресурса у новијој историји су много израженији, јер владе и само становништво постају свесни да ће превласт над водом представљати јачег и моћнијег актера међународних односа. Бројне неспоразуме настојали су да реше представници УН путем компромиса како не би долазило до отворених оружаних сукоба. Ти споразуми претежно су се темељили на подели водотока. Споразума оваквог типа у претходном веку потписано је на хиљаду, међутим, споразуми не представљају чврсту и коначну гаранцију у решавању конфликта око овог природног ресурса.

Будући да данас живимо у свету у коме су распрострањени грађански и регионални ратови, побуне и тероризам који представљају највећу претњу глобалној безбедности, не смемо занемарити да је можда још већа претња интензивно надметање великих сила ради контроле, дистрибуције и поседовања природних ресурса. Вода још увек не привлачи огромну пажњу као, на пример, енергетски ресурси, али стратегије већ годинама уназад предвиђају да ће вода бити централни ресурс и тема 21. века. Имајући у виду дефицит природних ресурса у свету, пре свега воде, није тешко претпоставити да ће се сукоби водити око егзистенције и доступности ресурса, што ће представљати највећу претњу стабилности целом свету.<sup>11</sup> Поменуто је да у Африци постоје неспоразуми и оружани сукоби око преузимања превласти над реком Нил, где се број конфликта перманентно повећао од 1950. године. Од почетка 21. века на овом континенту забележено је 15 сукоба. Бројне климатске промене, убрзани развој индустрије и раст становништва највероватније ће довести до још већег повећања броја конфликта. У Азији, с друге стране, постоји неравномерна распоређеност воде по континенту. Као највећи и најмногољуднији континент, на коме је настањено око 60% светске популације, Азија има велики проблем јер се количине слатке воде из године у годину све више смањују. Подручје са најизраженијим тензијама и конфликтима представља басен реке Јордан, басени Тигра и Еуфрата и Аралско језеро у централној Азији. Број и интензитет конфликта повећава се у 21. веку, тако да их је до сада било укупно 36, што је за 53% више у односу на последњу деценију прошлог века.

<sup>10</sup> Гаврило Остојић, *Контрола ресурса пијаће воде као извор регионалних сукоба*, Факултет безбедности, Београд, 2016, стр. 189.

<sup>11</sup> Хатица Бериша, Мила Јегеш, Игор Баришић, „Дефицит ресурса – узрок могућих сукоба”, *Техника – квалитет ИМС, стандардизација и метеорологија*, 2016, vol. 16, no. 2, стр. 339.

#### 4) БЕЗБЕДНОСНЕ ПРЕДИКЦИЈЕ

Једна од најактуелнијих тема у прошлости и садашњости, о којој се много, писало јесте вођење ратова око нафте. Поуздано је да ће та тема имати своје значајно место и у будућности, примера ради, потенцијални ратови око нафте у Сирији и Ирану. Међутим, тема о којој се много ћути и мало зна јесте да ће се ратови у будућности одвијати и због воде, остављајући нафту као секундарни проблем. То и није тешко поверовати имајући у виду да је вода покретач живота и економије, а да се њене залихе константно смањују због бројних фактора у комбинацији са климатским променама. Конфликти због воде отуд настају зато што је она важна за опстанак живих бића на планети, али и зато што вода служи као средство путем кога се одвија производња енергије која је основни покретач економије свих држава. Уколико се бар мало промени дистрибуција овог ресурса, то за последицу има огромне промене по развој појединих народа и држава. Те мале промене доводе до потенцијалних конфликта и сукоба око овог природног ресурса. У свету данас постоји преко две стотине међународних речних система које деле две или више земаља, што представља будуће могуће жариште за бројне оружане сукобе, јер свака од тих држава има своје интересне сфере и делују у различитим правцима, а све у очувању својих националних интереса. У појединим регионима света, због специфичних историјских догађаја и нагомилавања проблема за која државе не могу да пронађу адекватна решења око поделе и контроле ресурса пијаће воде, јавља се висок ризик око ескалирања сукоба. У том смислу, у свету се посебно истичу четири таква жаришта: басен Аралског језера у Централној Азији, басен реке Јордан и сливови река Тигра и Еуфрата на подручју Блиског истока и басен реке Нил у Северноисточној Африци. Што се тиче Европе, земље као што су Кипар, Белгија, Шпанија, Италија, Бугарска, Малта, Македонија, Велика Британија и Немачка сматрају се високо воденостресним подручјима. Процентуално, за 14% становништва Европске уније недостаје вода.<sup>12</sup> Тако земље које се налазе узводно (нпр. Турска, Сирија и Ирак на Тигру и Еуфрату), граде бране и друге пројекте како би стекле утицај у региону и оствариле своје интересе везано за воду, у односу на слабије суседе који леже низводно (Иран). Осим четири претходно наведена високо ризична жаришта за избијање оружаног сукоба око коришћења слатке воде, у свету постоји седамнаест потенцијалних жаришта од којих се осам налази у Африци, седам у Азији и два на америчком континенту. У овим регионима се још увек не осећа хроничан недостатак воде као у високо ризичним подручјима, али и овде је пијаћа вода све више оптерећена од пораста броја становника, развојем пољопривреде и индустрије, растом урбаних средина, загађењем животне средине, климатским

---

<sup>12</sup> Slobodan Nešković, *The National Security Paradigm and National Interest in Postmodern Globalization Flows*, St. Cyril and St. Methodius University, Veliko Tarnovo, 2020, p. 15.



променама, политичким и националним превирањима. Због поменуте ситуације, у блиској будућности, у овим регионима вода ће постати дефицитарни ресурс, што ће довести до пораста тензија и конфликта и сврставање и ових подручја у групу високо ризичних за оружане сукобе.

Све напред наведено наговештава да ће се проблем оскудице воде интензивирати уколико се не предузму ефикасне и усклађене мере. Повећано коришћење воде подразумева да ће се водни стрес значајно повећати у 60% света. То ће довести до озбиљне кризе воде. Људска врста мора што пре да схвати нужност многих промена менаџмента водних ресурса. Како би се смањила могућност за избијање конфликта око слатке воде и како би се сачувао локални, регионални и међународни мир, мора се обезбедити одрживо и рационално управљање и коришћење водних ресурса уз поштовање међународних споразума између страна у спору. Концепт одрживог управљања и коришћења водних ресурса у будућности представљаће основни изазов за државе и заједнице у очувању међународног мира. Нужно је да делујемо рационално и одговорно према будућим нараштајима, и да пратимо све промене које се дешавају у људском друштву како бисмо очували геостратегијски ресурс воде, који као дефицитарни ресурс не би довео до ратних сукоба у 21. веку. Тренутно стање и понашање овај свет води у глобалну несигурност, која ће погодити целу људску заједницу и цео живи свет. За милијарде људи данашње стање је катастрофално, а с тачке глобалне безбедности оно је увод у општу катастрофу и тешке социјалне сукобе који ће кулминирати ратовима, што може довести и до масовних миграција ка подручјима богатим питком водом. Следствено, сукоби могу избити између богатих и сиромашних.<sup>13</sup>

#### **4) ИЗВОРИ**

Бериша, Хатица, Јегеш, Мила, Баришић, Игор, „Дефицит ресурса – узрок могућих сукоба”, *Техника – квалитет ИМС, стандардизација и метеорологија*, 2016, vol. 16, no. 2.

”Consolidated text: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy”, *OJ L 327*, 22.12.2000.

Đelic, Anastazija Tanja, Nešković, Slobodan, “Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study”, *Frensus Environmental Bulletin* – FEB, Germany, 2019, Vol. 28, No. 1.

---

<sup>13</sup> Slobodan Nešković et al., “Incorporation of Information Communication Technologies in Economic and Environmental Espionage”, *Frensus Environmental Bulletin* – FEB, 2020, Vol 29 – No 5, p. 4065.

- Гиговић, Љубомир, „Геостратегијски значај питке воде”, *Глобус*, 2016, бр. 30, стр. 71.
- Јовановић Поповић, Дејана, „Осврт на безбедност воде у XXI веку”, *Глобус*, 2017, бр. 37–38.
- Nešković, Slobodan et al., “Incorporation of Information Communication Technologies in Economic and Environmental Espionage”, *Frensius Environmental Bulletin – FEB*, 2020, Vol 29 – No 5.
- Nešković, Slobodan, Savić, Verica, “Natural Resources Protection Strategies Important for Agriculture in the International Community and Republic of Serbia, Economic of Agriculture”, 2018, Vol. LXV, No 2.
- Nešković, Slobodan, *The National Security Paradigm and National Interest in Postmodern Globalization Flows*, St. Cyril and St. Methodius University, Veliko Tarnovo, 2020.
- Нешковић, Слободан, Зуровац, Д., *Вода као геополитички изазов 21. века*, Универзитет у Бања Луци, 2017.
- Нешковић, Слободан, *Екологија и менаџмент животне средине*, Београд: Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, 2012.
- Нешковић, Слободан, *Земљиште и воде као сегмент националног интереса Србије*, Привредна комора Србије, Београд, 2008.
- Остојић, Гаврило, *Контрола ресурса пијаће воде као извор регионалних сукоба*, Факултет безбедности, Београд, 2016.
- „Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 3/2017.

## 5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Проблем воде, искоришћавање њених резерви представља све важније питање савремене безбедности и изазов за човечанство. Данас велики број земаља у свету сусреће се са озбиљним проблемима несташице питке воде. Бројне афричке земље дневно по глави становника троше од 2 до 5 литара воде, док је нормална просечна потрошња 20 литара по становнику. Дакле, није тешко закључити да се те државе суочавају са хроничним недостатком слатке воде. Оваква тенденција већ је проузроковала бројне конфликте у свету, а претпоставља се да ће се тензије у годинама пред нама још више повећавати услед раста популације, убрзаног развоја људске цивилизације у комбинацији с климатским променама. Са несташицом воде суочава се велики број земаља у свету, а овај проблем највише је изражен у земљама у развоју. Очување мира и безбедности у свету зависиће стога од управљања и коришћења водних ресурса, јер овај век представља велики изазов будући да се најмногољуднији део света сусреће са несташицом воде. Прогнозе предвиђају да ће се у наредних педесет

година резерве питке воде смањити за једну трећину, а врло извесно је и за једну половину. Јасно је да ће на такву ситуацију утицати и глобалне климатске промене, и бројни фактори који прате развој људске цивилизације, али томе ће допринети и нерационална потрошња воде. Због тога су закључени многобројни међународни споразуми и организовани бројни светски пројекти како би се обезбедиле додатне количине воде за људске потребе. ЕУ је, такође, у оквиру своје водне политике донела низ значајних политичких смерница којима се апелује на рационалну потрошњу воде. На законодавном плану ЕУ је усвојила Оквирну директиву о водама којом се плански успоставља правни режим управљања водама. У сврху испуњавања услова за приступање овој организацији, Република Србија донела је Стратегију управљања водама 2017. године. Стратегијом се на системском плану утврђују дугорочни правци управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године. Даље усаглашавање са Оквирном директивом ЕУ значиће доследну примену предвиђених пакета мера, које захтевају ширу институционалну реформу и јачање сектора вода на националном, регионалном и локалном нивоу.<sup>14</sup>

#### **GEOPOLITICAL AND SECURITY SIGNIFICANCE OF WATER AS AN ESSENTIAL RESOURCE OF THE 21ST CENTURY**

*Summary:* Water is a natural resource that is essential for the survival of mankind. In the modern geopolitical and security environment, water becomes a strategically important natural resource whose exploitation determines the direction of social development but also social crises, political disputes, and even armed conflicts. Focusing on the importance of water at the beginning of the 21st century, the author discusses the security problems related to the management and protection of water. This topic has become increasingly relevant during the process of accession to the European Union since the problems related to the protection of water and the environment, in general, have become more pronounced. Consequently, the fulfilment of EU safety standards in the field of water is an increasingly important condition for European integration. Starting from the assumption that water will eventually become one of the biggest geopolitical and security challenges for the entire world, the author concludes that for its rational use, something more orderly should be introduced, i.e., rules that would be applied internally so that states could optimally dispose of water resources. The special efforts made at the level of the EU and the United Nations, as well as other relevant international organisations and bodies, only speak in favour of this way of thinking, which takes care of the preservation of national interests and international security.

*Keywords:* Geopolitics, security, water, strategy, EU, United Nations.

<sup>14</sup> „Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 3/2017.

УДК: 37.014.5(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 219–240

Изворни научни рад

Рад примљен 5. 9. 2022. године

Рад одобрен 25. 10. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.14](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.14)

## ЗНАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ - ПОКРЕТАЧ ТЕХНОЛОШКОГ, ДРУШТВЕНОГ И ЕКОНОМСКОГ НАПРЕТКА

Љиљана М. МУДРИНИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Европска унија (ЕУ) улаже огромна средства за развој фундаменталних и примењених наука. Фундаменталне и примењене науке одувек су мењале свет на боље разрешавајући конкретна друштвена питања и проблеме. Знање је постало стратешки ресурс у државама чланицама ЕУ, а тржиште знања добило је значајну улогу у постизању ефикасног управљања. Познато је да је друштво знања настало као последица научно-технолошког развоја. Социјални развој кондициониран је многобројним социјалним и економским детерминантама. Ове детерминанте убрзано се мењају, због чега се развој условљава континуираним учењем и стицањем нових знања. У том смислу, образовање, професионално усавршавање и стицање нових знања, вештина и способности, омогућавају ефикаснију примену знања у пракси. Савремено европско друштво на том плану развија различите концепте учења који нису стриктно везани за институционалне, већ и за неинституционалне информационе моделе учења и стицања знања. Ти модели омогућавају непрестано учење и усавршавање, те шире укључивање у друштвене токове. Нови модели доприносе добробити и развоју европског друштва у целини. На том плану, ауторка у раду испитује улогу знања и образовања у технолошком, социјалном и економском развоју друштва. Друштвени развој и напредак битни су предуслови за постизање чланског статуса у ЕУ, али и за укључивање држава кандидата у „Европско друштво знања”.

*Кључне речи:* Знање, образовање, друштво знања, економија знања, развој, ЕУ.

<sup>1</sup> Правни факултет, Мегатренд универзитет Београд.  
E-mail: [mudrinic.ljiljana243@gmail.com](mailto:mudrinic.ljiljana243@gmail.com)

## 1) УВОД

Глобализацијски процеси и повезаност света довели су до појаве нових пословних могућности и прилика чију ефикасну реализацију може омогућити једино знање. Зато базирање раста и развоја искључиво на физичком и финансијском капиталу више није оствариво. Управо знање постаје кључни фактор производње и основни фактор људског капитала и иновација који, као темељни креатор конкурентских предности омогућава убрзани раст националних привреда.<sup>2</sup> Капиталистичка економија, међутим, и даље се базира на израбљивању човека и неконтролисанеј експлоатацији природних ресурса. Теоријско и практично стављање фокуса на знање те неумољиво инсистирање на равнотежи интереса међу свим учесницима у друштву може резултирати новим, алтернативним, бољим, праведнијим и одрживијим друштвено-економским условима живота и рада. „Нова економија” – појам је који је уско повезан са јачањем тренда глобализације и информатичког друштва. У тој глобалној и информацијској економији знање је онај фактор који паралелно ствара нову, додатну вредност али и ново знање. Дакле, није више битна доступност капитала већ информација. У том контексту, нова економија јесте економија заснована на знању, високој технологији, развијеној инфраструктури са информацијама и идејама, односно иновацијама као најзначајнијим изворима побољшања животног стандарда и стварања нових радних места.<sup>3</sup> У савременој економској науци производња уз помоћ информација постаје енергетски и материјално све мање интензивна, а све више управљачки интензивна чиме се иста третира као економски ресурс. Знање је постало главна производна снага и темељни економски ресурс у људском друштву, те главни услов успешности уз константну комбинацију нових вештина, знања, ставова и способности путем формалног и неформалног целоживотног образовања.<sup>4</sup> Знање и вештине данас су најважнији извор конкурентских предности, а улагања са сврхом повећања нивоа знања могу значајно повећати економске изгледе земље и благостање њених становника. Знање (ако се

---

<sup>2</sup> Ivan Boras, Vesna Buterin, Denis Buterin, „Znanje u funkciji dinamičkog razvoja gospodarstva” (s osvrtom na stanje u Primorskoj-goranskoj županiji), u: Dragomir Sundać, (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002, str. 189–198.

<sup>3</sup> Lorena Škuflić, Nela Vlahinić-Dizdarević, „Koncept Nove ekonomije i značaj informacijsko-komunikacijske tehnologije u Republici Hrvatskoj”, *Ekonomski pregled*, 2003. vol. 54, no. 5–6, стр. 460–479.

<sup>4</sup> Maja Biljan-August, Pavle Jakovac, “The importance of ICT in Croatia – overview on IT literacy, Proceedings of the 32nd International convention on information and communication technology, electronics and microelectronics”, in: Čičin-Šain, M., Turčić Prstačić, I., Sluganović, I., Uroda, I. (urs), *Computers in Education: CE*, Croatian Society for Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics – MIPRO, Rijeka, 2009, pp. 297–302.

редовно користи и обнавља) с временом не девалвира и не слаби. Напротив, што се више користи већи су приноси и користи. Стечено знање даје темељни допринос личном развоју будући да доприноси обогаћивању садржаја човековог живота и подстицању његове креативне способности. Такође, знање доприноси и развоју заједнице у којој особа живи, ради и делује. Заједница, осим директних економских користи, има и позитивне ефекте на околину, здравље, ниво криминала, те на продуктивност осталих који раде са особама које су образоване. Следствено, знање постаје главни предуслов стварања богатства и најбитнији развојни покретач.<sup>5</sup>

## 2) ЗНАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ КАО ОСНОВ РАЗВОЈА САВРЕМЕНОГ ЕВРОПСКОГ ДРУШТВА

Развој науке и технологије у савременом европском друштву мења у значајној мери појам и улогу образовања. Савремено образовање не подразумева само функционалну писменост и енциклопедијско знање, социјализацију, већ и развој креативних потенцијала појединаца, њихових способности и амбиција, стицање практичних и примењивих знања. Знање се налази у свим сегментима савременог друштва, јер рад и пословне активности у овом друштву захтевају образоване и комплетне особе. Тако се кроз процес образовања појединци оспособљавају за професионалне и друге улоге. Знање се третира као основни ресурс привредног и сваког другог развоја. Оно је нераздвојно повезано са образовањем. Као непосредан резултат науке и научних истраживања, знање покреће и усмерава све друштвене токове, подиже укупан ниво развоја друштва, јер оно производи иновације и нове информације. Оно се непрестано мења и напредује.<sup>6</sup> Зато се и образовање не може ограничити на формално школовање, већ мора да се одвија током целог живота. Како би се ишло у корак са брзим променама у друштву, неопходно је да непрестано усвајамо нова знања и вештине. Знања у савременом европском друштву укључују критичко мишљење, иновације, способност решавања сложених проблема, способност сналажења и реаговања у непредвиђеним ситуацијама, коришћење информација, анализу, синтезу, самостални и тимски рад, развијање различитих вештина и компетенција, које би требало да се стичу кроз образовни процес. Овде су важни могућност и способност „трансфера” и примене стечених знања у друштвеној стварности.<sup>7</sup> Учење током

---

<sup>5</sup> Ivan Boras, Vesna Buterin, Denis Buterin, op. cit., str. 189–198.

<sup>6</sup> Иван Шијаковић, Драгана Вилић, *Социологија за економисте*, Економски факултет, Бања Лука, 2013, стр. 305–306.

<sup>7</sup> Sanja Lončar-Vicković, Zlata Dolacek-Alduk, „Ishodi učenja – priručnik za nastavnike”, Sveučilište J. J. Strossmayera, Osijek, 2009, str. 24–30; Marta Račić, „Modeli kompetencija za društvo znanja”, *Suvremene teme*, Centar za politološka istraživanja, 2013, vol. 6, no. 1, str. 89–90.

целог живота требало би, и мора, да игра улогу у прелазу на друштво знања. Учење не сме бити образовање у уском смислу добро обучене, мотивисане радне снаге, већ један систем који се посматра у контексту ширих људских вредности.<sup>8</sup> У савременом европском друштву формирају се и развијају „глобална знања” (скуп мноштва појединачних знања и вештина), која нису у зависности од карактера држава чланица, социјалних, културних, локалних карактеристика и генерално – идентитета. Она омогућавају лакше сналажење, прилагођавање, разумевање и учествовање у савременим друштвеним процесима који се одвијају на европском и глобалном нивоу, као и спремност да одговори на различите изазове (тероризам, криминал, сепаратизам, поделе и сл.).<sup>9</sup> Наука и нове технологије имају утицај на све сфере савременог европског друштва. У његовом развоју, главну улогу имају истраживачки центри, лабораторије, експериментални центри. Потискује се класична радничка класа и низ других застарелих професија и занимања, а појављују се стручњаци, научници, експерти и сл. У савременој европској друштвеној структури (економској, научно-технолошкој и класној), дошло је до промена захваљујући развоју нових технологија. Повећава се удео интелектуалног рада у развијеним економијама, тако да основни критеријум класне поделе није више производни рад (непосредни утрошак физичке радне снаге). Већа технизација производње (роботизација и информатика), довела је до трансформације управљања и пада његовог значаја.<sup>10</sup> Електронско пословање, комуникација и информатичка писменост у великој мери утичу на промене у раду, повећање продуктивности и ефикасности.<sup>11</sup> Технолошка револуција (поготово трећа), имала је за циљ да поткрепи чињеницу о томе како је под утицајем глобализације у последњих неколико деценија дошло до низа друштвених, техничко-технолошких, производних и развојних промена. Те исте промене измениле су лице европске привреде, пословног окружења предузећа и његове организацијске структуре, као и самог производног процеса. Производни процес претвара се у научни процес, долази до промене квалификацијске структуре запослених на начин да се физички радници замењују тзв. *умним радницима*, те да је то повећање учешћа знања у новооствареној вредности темељно обележје већ поменуте нове економије која се још назива и „економијом знања”, где најважнији производни ресурси више нису капитал, рад и земља него знање, а у њему интелектуални капитал. Темељни фактори производње (земља, рад, капитал те организација),

<sup>8</sup> Ентони Гиденс, *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2005, стр. 533.

<sup>9</sup> Иван Шијаковић, Драгана Вилић, *op. cit.*, стр. 305–306.

<sup>10</sup> Иван Шијаковић, *Шарм средње класе*, Прометеј, Београд, 1999, стр. 68.

<sup>11</sup> Јелена Мудринић, „Етички аспекти комуникације, биоетике и приговора савести”, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 461–484.

обележили су тзв. *стару економску науку*. Али, у оквиру нове економске науке сматра се да информација, простор и време постају нови фактори економског раста и развоја.<sup>12</sup> Нове технологије и економија знања захтевају стога учење током живота. У складу с тим, нова економија „захтева компјутерски образовану радну снагу и све више постаје јасно да образовање може и мора да има пресудну улогу у задовољавању поменуте потребе”.<sup>13</sup> Благостање повећавају иновације, а не капитал сам по себи. Оне не мењају друштво само у области економије него и далеко изван ње. Оно што је довело до економског раста у развијеном делу света јесте „процес учења који настаје тамо где се сусрећу иновације, економија обима и синергијски ефекти, ефекти кластера”.<sup>14</sup> У свим стратегијама и плановима развоја савременог друштва образовање заузима централно место.<sup>15</sup> У периоду конституисања ЕУ подразумевано је само повезивање средњоевропских земаља у области привреде, и у нешто мањој мери политичко-институционалној, при чему је образовање остало изван тих процеса. Тек од 1987. године, повезивање држава чланица се проширило и на подручје културе, а што је обухватало и област образовања. Образовна политика се постепено конституисала, углавном подређена потребама тржишта рада и повећању привредне конкурентности земаља, а што је имало за циљ постизање конкурентности Европе на глобалном тржишту.<sup>16</sup> „Међутим, од 2000. године започиње Лисабонски процес као решење за непостојање заједничке образовне политике у ЕУ, чиме се покреће и системско улагање у људски и социјални капитал. Битно упориште привредног развоја постаје друштво знања, започињу већа улагања у образовање уз наглашавање улоге целоживотног учења, чиме се мења и улога високог образовања које постаје део континуитета, а не више кровни ниво образовног система. Низом докумената образовање улази у центар политичког интереса. На нивоу ЕУ, разрађене су образовне стратегије и дефинисана су подручја која је требало побољшати. Утврђени су образовни циљеви који се односе на развој појединца, развој привреде и друштва, уз постизање равнотеже на тржишту рада.”<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Ante Pulić, Dragomir Sundać, *Интелектуални капитал: кључни ресурс 21. столјећа*, International Business Consulting Center, Rijeka, 2001, стр. 23.

<sup>13</sup> Ентони Гиденс, *op. cit.*, стр. 535.

<sup>14</sup> Ерик Реинерт, *Глобална економија – како су богати постали богати и зашто сиромашни постају сиромашнији*, Чигоја штампа, Београд, 2006, стр. 59.

<sup>15</sup> Ana Lovaković, „Strategija fokusirana na regionalne ciljeve ekonomskog razvoja”, *SETimes.com – The news and views of Southeast Europe*, Интернет: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr\\_Latn/features/setimes/features/-02](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/-02), 5.8.2022.

<sup>16</sup> Marta Račić, *op. cit.*, стр. 88.

<sup>17</sup> “Recommendation 2006/962/EC of European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key competences for lifelong learning”, Интернет: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11090\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm), 16.6.2013.



Босна и Херцеговина (БиХ), налази се на дну европске лествице по улагањима у ресурс науке. Док се свет у технолошком смислу развија чудном брзином, захваљујући стратешкој употреби својих научно-истраживачких потенцијала, конкретно у тзв. дигитални развој, за то време држава БиХ за истраживање и развој издваја 0,2% годишњег БДП-а. Унескова актуелна статистика о 15 топ земаља које највише издвајају у науку изгледа овако: Јужна Кореја 4,2%, Израел 4,2%, Јапан, 3,4%, Финска и Швајцарска 3,2%, Аустрија и Шведска 3,1%, Данска и Немачка 2,9%, САД 2,7%, Словенија и Белгија 2,4%, Француска 2,3%, Аустралија 2,2%, Сингапур 2,1%, годишњег БДП-а. Бугарска је на 0,75%, Хрватска 0,86%, а БиХ са невероватних 0,2%. Упркос стратешком начелу ЕУ о улагањима у истраживање и иновације, по коме сваки евро паметно уложен у науку и истраживање друштву враћа дугорочно десет пута више, у Србији су издвајања за науку још далеко испод 1,0% БДП-а. Албанија издваја мање од 0,5%.<sup>18</sup> Знање се може дефинисати на различите начине, али оно што се може уочити је да знање има већи степен сложености и значајности од података и информација. Знање представља сложену и релевантну информацију која је смештена у одговарајући контекст, а која може произвести одређену акцију или довести до неке значајне одлуке. Знање се у организацији може категоризовати на различите начине: експлицитно и тацитно знање, декларативно и процедурално знање и опште, технички-специфично и контекстно-специфично знање, при чему је свака од ових подела међусобно независна, па неко знање може, на пример, истовремено бити експлицитно, декларативно и технички-специфично.<sup>19</sup> За разумевање процеса управљања знањем најбитније је разликовати експлицитно и тацитно знање, што је Мишел Полани (*Michael Polany*) први одредио као један од начина знања. Експлицитно знање представља рационалан део знања који се може изразити и објаснити речима и бројевима. Тацитно знање је, за разлику од експлицитног, лично, субјективно знање које је тешко формулисати и саопштити га осталима, али је дубоко укорењено у активностима и посвећености појединца специфичном контексту. Како знање игра одлучујућу улогу у остваривању постављених пословних циљева у различитим компанијама, оне се труде да на различите начине богатство података и информација којима располажу претворе у корисно знање. То знање треба да буде организовано и доступно, било да за њим постоји потреба у одређеном тренутку или не. У сваком случају, то знање представља део нематеријалне имовине организације, која, између осталог,

<sup>18</sup> Славољуб Вујовић, „Бизнис од науке и образовања”, Интернет: <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Biznis-od-nauke-i-obrazovanja.lt.html>, 5.8.2022.

<sup>19</sup> Анђела Лазаревић, Небојша Дабић, „Менаџмент знања”, у: Анђела Лазаревић (ур.), *Управљање знањем у осигуравајућим друштвима*, Машински факултет, Ниш, 2018.

може да обухвати различите податке, пословне тајне, софтверске кодове, брендове, поверљиве информације, патенте, лиценце, и сл. Нажалост, организације су у ситуацији да превиде неке прилике или ризике, јер често имају ограничену свест о знању као свом кључном ресурсу. Поред тога, вредност створена нематеријалном имовином често се не може видети у финансијским извештајима, али је њено разумевање од значаја за процес стварања вредности. Појам „интелектуални капитал“, олакшава успостављање везе између ових вредних нематеријалних ресурса до којих се долази искуством и учењем, и стварањем одређене добити за друштво и организацију. Тај термин је добио ширу популарност деведесетих година 20. века, када је Томас Стјуарт (*Thomas Stewart*) објавио низ радова у магазину *Фортуна*, који је започео радом „Моћ мозга: како интелектуални капитал постаје највећа вредност Америке“. Стјуарт објашњава интелектуални капитал као скуп свих знања у организацији која јој обезбеђује конкурентску предност на тржишту.<sup>20</sup> Приликом примене знања, страна која га користи не мора неопходно и да га разуме. Све што је потребно јесте да се то знање примењује на такав начин да даје корисне инструкције потребне за одлучивање и предузимање акција у специфичном контексту.

### 3) „ЕВРОПСКО ДРУШТВО ЗНАЊА“

Идеја „Европског друштва знања“ интегрише два различита правца. Прво – идеја се осврће на структурне промене, које су видљиве већ неколико деценија у различитим државама чланицама ЕУ. Друго – служи да ЕУ константно користи идеју „Европског друштва знања“ у два различита контекста: прво, као опис тренутних социо-економских трендова и токова развоја, а затим и као нормативни оквир за оне државе чланице које још нису у толикој мери изложене овим токовима. Кључна теза, која чини основу идеје „Европског друштва знања“, јесте да су друштва знања до сада најмодернији облик капиталистичког друштва. Тако да земље које се још увек не развијају на овај начин, због економског просперитета, као и њиховог друштвеног, политичког и културног развоја, морају постати друштва знања што пре.<sup>21</sup> Израз „друштво знања“ настао је тридесетих година 20. века, али се није проширио све до скоро. У последњих неколико година израз „друштво знања“ постао је један од најраспрострањенијих свеобухватних израза у различитим научним и политичким пољима. Када говоримо о друштвима

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> *World Development Report 1998–99. Knowledge and Development*, World Bank 1998, Интернет: <http://www.worldbank.org/wdr/>; *Human Development Report*, UNDP 1999, Интернет: <http://www.undp.org/hdro/>, 6.6.2022.

знања, одређено поимање знања мора садржати јединствену карактеристику. Та јединствена карактеристика знања састоји се у фокусирању на теоретско и научно знање. Пресудни фактор који раздваја теоријско од осталих видова знања јесте метод стицања новог знања. У друштву знања – како тврди основни аргумент – потрага за знањем је одређена систематском и теоретски информисаном методом, док су ранија друштва стицала нова знања несистематски и случајним покушајима и грешкама.<sup>22</sup> Зато је кључна тачка „измислити метод за производњу и увођење иновација”.<sup>23</sup> Данијел Бел (*Daniel Bell*), први је дао дефиницију појма знања која се користи у изразу друштво знања. Он наводи да је знање као „скуп добро уређених изјава о чињеницама или идејама, које изражавају разумно расуђивање или експериментални резултат и преносе се другима на систематски начин неким видом комуникације”.<sup>24</sup> Знање, у овом смислу, значи „нове процене (потекле од истраживања и науке), или нови израз будућих мишљења”.<sup>25</sup> Последњих деценија могу се приметити далекосежне тенденције окретања ка услужном сектору.<sup>26</sup> Али ове услуге не замењују производњу добара, већ је надопуњују на специфичан начин. Светска производња индустријских добара, у класичном смислу, чак се повећава. Данас „модерна индустријска производња није могућа без пратећих услуга”.<sup>27</sup> Општеприхваћена је чињеница да је услужни сектор економски најиновативнији у садашњим друштвима. Данас се Белова теза о нарастајућем значају услужног сектора у односу на индустријски сектор разматра на други начин. Кључна тачка је претпоставка да се у друштвима знања производња вредности померила са механичке производње добара према производно оријентисаним услугама, попут истраживања и развоја, дизајна или маркетинга. Често навођен пример јесте предузеће IBM. Само делић његовог профита долази од стварне производње рачунара. Већина прихода долази од развоја софтвера, продаје и подршке, као и управљања мрежама. Од 400.000 запослених, свега 20.000 ради на склапању рачунара. Студија о будућности услуга, закључује да услужни сектор за сада доприноси

---

<sup>22</sup> Matthias Wogens, *Wissensgesellschaft und die Industrialisierung der Wissenschaft*, DUV Sozialwissenschaft, Germany, 1998, pp. 34, etc.

<sup>23</sup> Rolf Kreibich, *Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986, p. 11.

<sup>24</sup> Daniel Bell, *The Coming of the Postindustrial Society*, Basic Books, Reissue edition, New York, 1973, p. 180.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Hagen Kraemer, “Zur Tertiarisierung der deutschen Volkswirtschaft”, in: Mangold, Klaus (Hrsg.), *Die Zukunft der Dienstleistung*, Wiesbaden, 1998, pp. 171–216.

<sup>27</sup> Ibid., p. 179.

са више од 70% вредности друштвеног производа.<sup>28</sup> За данашње поимање друштва знања, поред растућег значаја терцијарног сектора и теоретског знања, најбитнији је следећи, трећи елемент. Развој у комуникационим технологијама у последње две деценије има битне последице у развоју држава чланица ка „Европском друштву знања”. Ове последице манифестују се на два нивоа. Као прво, огроман пораст у обиму и брзини протока података. На поменути начин је дошло до међусобне повезаности државних економија, не само у Европи већ на пример и у САД, Аустралији и Југоисточној Азији где проток информација има огроман утицај. То значи да „растуће благостање градске четврти у Сингапуру, компликованом мрежом глобалних економских односа, може бити у узрочној вези са осиромашењем суседства у Питсбургу, чији локални производи више не могу да се такмиче на светским тржиштима”.<sup>29</sup> О овом развоју, означеном термином „глобализација”, расправља се од средине деведесетих година 20. века. Најбитнији узрок за нагло међусобно повезивање знања појединачних националних економија је „спектакуларно побољшање глобално распрострањених технологија комуникације и транспорта”.<sup>30</sup> Најбитнија последица за националне економије је масиван губитак њихове способности за макроекономски менаџмент. Ова структура друштва знања представља изазов политичким факторима да учине своју националну државу конкурентну Европи и свету. До сада све развијене државе троше приближно петину свог укупног друштвеног производа на производњу и дистрибуцију знања.<sup>31</sup> Ако чланице ЕУ не би успеле да инвестирају у довољној мери у образовање, или не би успеле да подрже иновативна истраживања и развој, као и производно оријентисане услуге, оне би изгубиле економску конкурентност у односу на друге државе света. Ако желе да успешно задрже превласт, друштвени чиниоци ће морати да траже не само диплому већ и менталну и просторну флексибилност. Амерички дипломац, примера ради, мора очекивати да ће једанаест пута променити радно место у току 40 година рада и истовремено изменити и обновити основу свог знања, најмање три пута.<sup>32</sup> Способност доживотног учења, учења како учити, постаће главни захтев за трајно учествовање и интеграцију у друштво знања. Ово захтева сталну учесникову

---

<sup>28</sup> Zew et al., „Dienstleistungen in der Zukunft”, Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor, Kurzfassung, 1999, Интернет: <http://www.zew.de/>, 1. 8.2022.

<sup>29</sup> Anthony Giddens, *Konsequenzen der Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995, p. 86.

<sup>30</sup> Robert B. Reich, *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie*, Fischer, Frankfurt am Main/Berlin, 1993, p. 247.

<sup>31</sup> Peter F. Drucker, *Die postkapitalistische Gesellschaft*, Econ Verlag, Düsseldorf 1993, p. 265.

<sup>32</sup> Richard Sennet, *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin Verlag, Darmstadt, 1998, p. 25.

вољу за мобилношћу. Флексибилност се развила у савремени императив, јер друштво знања практично презире све облике рутине.<sup>33</sup> Још једна кључна вештина за задовољавајуће учешће у друштву знања је комуникацијска способност. То не подразумева само класично знање страних језика. Већ у раним седамдесетим годинама 20. века, Данијел Бел тврдио је да ће интеракција човек–машина, карактеристична за индустријска друштва, у друштву знања бити у све већој мери замењена интеракцијом човек–човек. Пошто се друштво знања ослања на услуге, оно је, по Белу, „игра између особа. Овде није битна физичка снага или енергија, већ информација”.<sup>34</sup> Ако друштвени чиниоци владају свим овим вештинама, све опције учествовања које нуди друштво знања су им отворене. Ако немају ниједну од ових вештина, нити средства нити диплому, прети им губљење контакта с новим достигнућима и дугорочно искључење из опција друштвеног деловања.

#### 4) ДРУШТВО ЗНАЊА И НОВА ЕКОНОМИЈА

Еволуција знања као одређујућег фактора продуктивности одиграла се веома брзо. Нобеловац Џејмс Тобин (*James Tobin*), скренуо је најпре пажњу да је у напреднијим економијама, већ седамдесетих година 20. века, допринос радне снаге и капитала економском расту био свега 12%, а знање је продуктивности доприносило преко 80%. Та тенденција била је најприсутнија у Јапану где је преко 95% раста долазило од знања, а само 5% од осталих фактора. Онда су се јавили социјални теоретичари који су обликовали концепт привреде засноване на знању, где је поред Данијела Бела још био познати теоретичар Алвин Тофлер (*Alvin Toffler*), али и други. Истраживања кључних фактора раста најразвијенијих земаља, још током друге половине 20. века, убедљиво су показала да је у њиховој структури дошло до битне промене, тако да су класични материјални фактори, као што су рад и капитал, смањили учешће у вредности ангажованих фактора, али не због оскудице већ због чињенице да су нематеријални фактори као што су знање, научна истраживања и информације давали далеко већи допринос економском расту и развоју.<sup>35</sup> Очигледно је да све има своју цену која се огледа у проблемима прилагођавања новој структури и потребама индустрије и услуга, при чему велики број радника, посебно оних који су запослени у класичним индустријама, долази у проблем честе промене радних места, додатне обуке или мање или више трајне незапослености. То је условљено утицајем технологије и друштва знања

<sup>33</sup> Ibid., Ch. 2–3.

<sup>34</sup> Daniel Bell, op. cit., p. 134.

<sup>35</sup> Дијана Драгутиновић, Милорад Филиповић, Слободан Цветановић, *Теорија привредног раста и развоја*, Економски факултет, Београд, 2005, стр. 44.

на економски систем и структуру. Знање је по дефиницији намењено унапређењу људског фактора производње, а улагање у људске ресурсе има пресудни утицај на одрживост. Политика образовања само је део стратегије улагања у људске ресурсе. Претходна анализа одрживог развоја у секторској примени показала је да његова суштина нема много смисла уколико није превасходно окренута потребама човечанства. Иако се понекад суочавамо са чињеницом да је човекова идеја да себи подреди природу и планету неодржива и контрапродуктивна, мора се признати да не би било ни одрживог развоја нити еколошке и друге политике одрживости да није људи и њихових акција, усмерених ка сопственим интересима, али у складу са природним законима јер је то једини могући правац изградње одрживости. Појединци стичу знања првенствено ради себе, али се при томе изграђују људске способности уопште, тако што људи живе дуже и здравије, стичу знања и креативност, имају бољи стандард, учествују у социјалним, политичким и културним дешавањима. Људска креативна знања доприносе технолошком прогресу који подстиче продуктивност а тиме и економски раст. Економски раст омогућава вишу запосленост, чиме се обезбеђују ресурси за образовање, заштиту здравља и комуникације. Међутим, технолошке промене по себи значе и напредак медицинске заштите, пољопривреде, енергетике и производње уопште, што снажно подржава процес изградње људских способности, односно хуманог капитала. Истраживачи разлика у стицању и дистрибуцији знања, на глобалном нивоу, јасно су указали на чињеницу да систематско образовање и ширење знања узрокује битне разлике у нивоу продуктивности рада између земаља сличних претходних развојних претпоставки. Те разлике се постижу захваљујући економији знања, чак и у условима оскудице природних ресурса. Огромне разлике у доходу постојале су по часу рада које су биле забележене у свету почетком 20. века. Тако је за час рада у то време било могуће зарадити око 2,5 долара, у Јужној Кореји нешто више од 9 долара, у Немачкој чак преко 24 долара, али у Кини свега 0,6 долара. Национални интелектуални капитал сложен је концепт у којем срж и један од најважнијих елемената чини људски капитал (као тзв. *носилац интелектуалног капитала*), а људски капитал при томе дефинише се као знање које индивидуалци стичу и употребљавају у току живота да би производили производе, услуге и идеје у тржишним и нетржишним условима.<sup>36</sup> Неки аутори користе се дефиницијом људског капитала као бројем стечених способности људи, њиховог образовања, искуства, вештина и здравља. Једно од појмовних одређења интелектуалног капитала каже да је то способност да се невидљива имовина, попут знања, претвара у производе и услуге. Разлог због којег је интелектуални капитал наглашен као најважнији фактор производње има своје упориште у томе да

---

<sup>36</sup> Ivo Družić, Jakov Sirotković, *Uvod u hrvatsko gospodarstvo*, Politička kultura, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2002, str. 440.

савремена привреда почива на научно-технолошкој револуцији и глобализацијским процесима, актуелно светско тржиште афирмише конкурентске развојне предности, а иновативност се при томе јавља као монументалан окидач привредних активности. У таквим условима једино интелектуални капитал може динамично и правовремено одговорити на новонастале промене, стварајући успут нову вредност. Односно, најзначајније место у том такмичарски настројеном глобалном привредном систему имају управо актуелна знања, информације, способности и вештине запослених. Дакле, улагање у људе и стварање новог знања предуслов су опстанка и успеха. У таквом глобалном привредном окружењу, прожетом информацијско-комуникацијском технологијом као новим основним инфраструктурним условом успостављања националних, регионалних и глобалних веза, интелектуални капитал постаје онај фактор који доприноси повећању ефикасности кориштења природних и произведених богатстава, људских потенцијала и информација унутар и између националних економија. Нова инфраструктура пак омогућава да знање стигне у право време на право место, односно има за задатак да повеже распршена светска знања. Тиме интелектуални капитал руши баријере незнања, постаје и остаје најважнијим ресурсом нове економије те најзначајнијим фактором без којег је немогућ економски, технолошки, друштвени односно свеукупни напредак. Интелектуални капитал постаје глобални фактор креирајући притом светски привредни систем темељен управо на знању.<sup>37</sup> Образовање постаје одлучујуће за функционисање модерних информатичких друштава заснованих на знању, односно економија знања користи знање као робу/имовину најбољег квалитета, као средство производње и гаранције конкурентних предности на тржишту.<sup>38</sup> Економија знања формира се и шири темељем знања као јединственог, неограниченог и самосталног фактора производње којег је немогуће надоместити другим ресурсима.<sup>39</sup> То исто знање претвара се у економска добра и доходак у већини привредних делатности, а не само у онима које су директно повезане с напредним технологијама. У економији знања иновације нису више резервисане за нове производе и технологије, већ исте вреде и за нове начине организације те узајамног односа са купцима. Споменуто доприноси повећаној конкурентности предузећа и целокупне економије, а знање у свему томе омогућава одрживи економски раст и развој.

<sup>37</sup> Ratko Zelenika, Dragomir Sundać, Drago Pupavac, „Интелектуални капитал – кreator инклузивног свјетског gospodarstva”, u: Sundać, D. (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2002, str. 61–72.

<sup>38</sup> Mirsad Ajeti, „Улога економије знања и подuzетништва u развојној стратегији регионалне економске политике”, магистарски рад, Економски факултет, Ljubljana, 2003, str. 11.

<sup>39</sup> Мимо Драшковић, „Знање као неограничен ресурс и објект управљања”, *Montenegrin Journal of Economics*, 2010, vol. 6, бр. 11, стр. 83–90.

Наравно, економију знања карактерише и већи степен ризика због сталних промена, односно појава нових знања и иновација због којих тренутни материјални (и нематеријални) елементи и фактори производње „губе“ на вредности. Како би прилагођавање сталним променама било успешније, за стварање и постојаност економије знања у ЕУ, држава чланице су претходно морале осигурати заштиту социјалних слобода, квалитетан образовни систем и институционално окружење, а на крају и равнотежу између државне контроле и тржишних слобода.

## **5) ФАКТОР ЗНАЊА И НОВА ЕКОНОМИЈА – УСЛОВ ПРИСТУПАЊА ЕУ**

Ширење знања и информација, улагања у истраживања и науку основне су претпоставке за брз развој заснован на новим технолошким решењима. Упркос повременим оштрим падовима технолошких потенцијала, основа економије засноване на знању још увек су информације и информационо-комуникационе технологије. Из тога никако не треба закључити да се читав технолошки напредак и концепт економије засноване на знању базира на креирању и ширењу информационо-комуникационих технологија. Нове технологије обухватају многе технолошке новине тзв. *треће научно-технолошке револуције* као што су електроника, информатика, аутоматизација, роботика и др. Међутим, технички прогрес данашњег света доводи до промена на које се до само пре неколико деценија није могло рачунати – од готово тренутног глобалног преноса и обраде информација, до нових материјала који су засновани на неуро-нано-био технологијама или геномици, као специфичним хибридима који доприносе енергетској ефикасности, људском здрављу, квалитетнијем и дужем животу људи. Тако се долази до оних динамичких последица технолошких промена и иновација. Са политичке тачке гледишта, све те промене уз карактеристике знања као „јавног добра“ подижу изазове социјалне и економске политике, посебно ради одговарајуће развојне стратегије и политике земаља у транзицији и њиховог приступања ЕУ.<sup>40</sup> Сама ЕУ, Лисабонским самитом, определила се за изградњу економије засноване на знању која доноси нова и квалитетна радна места, као и економску ефикасност. Уједињена Европа жели више да улаже у знање, информације и технолошки развој, као и такво образовање нових генерација у коме ће рад и капитал постати продуктивнији захваљујући дисперзији знања и нових технологија. Управљање развојем, како за ЕУ тако и за свет, постало је императив трасирања прихватљиве будућности за нове генерације, не само у смислу одрживости економског система, раста и развоја

---

<sup>40</sup> Krzysztof Piech, *Knowledge based Economy, in Central and East European Countries*, Palgrave Schol, Print UK, 2008, p. 1.



већ, пре свега, квалитета живота, односно социокултурног и еколошког стања и начина живота. Како националне тако и регионалне стратегије одрживог развоја постале су део новог планског приступа будућности, нарочито након Конференције у Јоханезбургу 2002. Све земље југоисточне Европе приступиле су изради сопствених националних стратегија одрживог развоја. Међутим, њихов будући развојни пут повезан је са мноштвом секторских проблема, нарочито оних које је потенцирала економска криза: од смањења сиромаштва, запошљавања, ефикасности јавне управе, до стања животне средине, корупције, неодрживе енергетике и водоснабдевања. Пред земљама Западног Балкана међу које спадају Србија, Црна Гора, БиХ, Македонија и Албанија, стоје и посебни изазови у кандидатури и испуњавању формалних и стварних услова за чланство у ЕУ. Огроман део тих претпоставки тиче се заштите животне средине и функционисања институција – суштински усаглашеног и одрживог развоја друштва. Међутим, претходно су нагомилани бројни проблеми и неодрживи токови, како у области макроекономије (буџетски и спољнотрговински дефицит, инфлација, јавни дуг, финансијска недисциплина) тако и у сфери микроэкономије и социјалног система и животне средине. Наиме, набујали су корупција, пореска евазија (избегавање плаћања пореза), а све уз пораст незапослености и сиромаштва. Много напора биће потребно да се уз помоћ економије засноване на знању достигну потребни стандарди. Под притиском украјинске кризе данашња глобална сцена носи велике неизвесности, успорава позитивне импULSE које нуде нова технолошка решења и сарадња земаља. Одрживи развој као концепт усаглашавања и преклапања различитих, а пре свега економских, социјалних и еколошких, циљева није превазиђен и неупотребљив модел. У циљу његове конкретизације тешко и мукотрпно се траже и проналазе, у суштини, компромисна решења. Ниједна криза није разлог да се прекине трагање за решењима, како на националном тако и на регионалном и глобалном плану.

## **6) РАЗВОЈНА УЛОГА ЗНАЊА КАО НЕОГРАНИЧЕНОГ РЕСУРСА**

Многи филозофи покушали су одредити појам знања. Један од првих био је Платон, који је сматрао да се знање карактерише постојањем доказивости, истинитости и субјективног уверења. Платонова дефиниција знања је „оправдано истинито веровање: кад неко ствара знање, ствара смисао из нове ситуације држећи се оправданих веровања и посвећујући се њима”.<sup>41</sup> Природом и обухватом појма знање у западној култури бави се посебна грана

<sup>41</sup> Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi, *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, New York, 1995.

филозофије, која је и једна од најстријих филозофских дисциплина – епистемологија. Епистемолошке расправе кроз историју углавном су подељене у два основна правца: рационалистички филозофи знање виде као производ нашег ума, док емпиричари сматрају да знање произилази из наших осетила. Свеибу дефинише знање као способност деловања (које може и не мора бити свесна).<sup>42</sup> Нагласак је на елементу акције, јер способност деловања може бити изражена једино кроз акцију. По њему сваки појединац треба изнова стварати своју властиту способност деловања и властиту стварност кроз искуство. У оксфордском речнику знање се тумачи као осведоченост о нечему која се добија из искуства. Знање су информације и вештине које људска бића стичу својим менталним способностима. Знање се стиче способношћу људских бића да препознају, посматрају и анализирају чињенице и информације које их окружују. Кроз своје когнитивне способности он га добија и користи у своју корист. Знање је као такво врло широк појам, може бити практично или теоријско, уз то што има бројне гране и подручја.<sup>43</sup>

Савремено схватање знања односи се на производ сазнања стварности, који је проверен у пракси и верно преликан у људском мишљењу. У економији знања под наведеним термином не подразумева се само скуп корисних информација које имају конкретни људи, него и део производа (услуге). Пошто се понекад мешају појмови и подаци, информације и знање, потребно их је терминолошки разграничити и објаснити. Подаци су скуп различитих чињеница о објектима. Информација је хијерархијски скуп података о разним аспектима реалне стварности. Знање је дубљи и шири појам, јер представља комбинацију мудрости, искуства, образовања, идеја, приступа, вредности, контекстне информације, података и експертских оцена која ствара општи оквир за оцену и примену новог искуства и информације. Према томе, знање садржи општа сведочанства о структурама, процесима, појавама и њиховим односима. Сматра се да је око 90% постојећег обима знања у свету створено последњих 30-ак година. Експерти и економисти ОЕЦД-а предложили су четири основна типа знања:<sup>44</sup> 1) Скуп чињеница или информација, тј. знати шта; 2) Знање као узрок или основа која чини предметну област, тј. знати зашто, које се односи на научно знање; 3) Знање као скуп специјалних вештина и способности да се нешто направи,

---

<sup>42</sup> Karl Erik Sveiby, *A Knowledge-based Theory of the Firm to guide Strategy Formulation*, Article for Journal of Intellectual Capital, 2001, vol. 2, No. 4, *Journal of Intellectual Capital Highly Commended Paper Award for 2001*, Интернет: [www.sveiby.com](http://www.sveiby.com), 12.8.2022.

<sup>43</sup> Preuzeto sa <https://hr.economy-pedia.com/11040367-knowledge>, 5.8.2022.

<sup>44</sup> L. E. Mindeli, „Konceptualni aspekti formirovanija ekonomiki znanij”, *Problemi prognozirovanija*, 2007. No 3, pp. 121–125.

тј. знати како; 4) Знања која идентификују индивидуалног носиоца – знати ко. У наведеном треба тражити могућности за правилно и рационално коришћење расположивих националних ресурса, без којег није могуће остварити компаративне предности и одржив економски раст и развој. Знање је постало главна компонента вредности. Кристофер Мејер (*Christopher Meyer*), набројао је пет важних карактеристика које утичу на способност компаније да ефикасно конкурише у стварању вредности посредством знања: прво – материјални резултат интелектуалног рада представља јавно знање, али сам стваралачки процес има више скривени карактер; друго – јавна знања се брже и лакше шире у глобалним размерама; треће – после преображаја у робу или услугу јавна знања снажно смањују вредност читаве базне инфраструктуре неопходне за одржање конкурентске способности; четврто – сва знања стварају нова знања и умножавају се захваљујући њиховој примени, док се истовремено материјалне активе од коришћења само троше и смањују; и пето – брзи раст знања суштински отежава дуже очување лидерства у некој области, тако да глобална економија награђује не само креаторе него и имитаторе који знају ефикасно да користе знања.<sup>45</sup> Иако се сматра аксиомом да виши ниво образовања значи бољи и бржи развој привреде, нижу незапосленост и продужетак животног века људи, не значи да оно само по себи може решити све економске проблеме. Производња фундаменталних знања концентрисана је у неколико светских центара који се налазе у пет држава, док се примењена знања и њихова примена брзо шири по целом свету. Небитно је да ли је данас економија знања отворено, дискутабилно и дискусионо питање о томе да ли се ради о новој развојној етапи која смењује индустријску еру. Битније је неспорно јачање тенденције акумулирања богатства и повећања конкурентских способности на бази нематеријалних актива (људског капитала, знања). У том смислу, ОЕЦД наводи списак показатеља савременог развоја: учешће највиших технолошких сектора привреде или водећих високих технологија (*leading edge*), иновациона активност, обим инвестиционих улагања у области знања (високо образовање, научна истраживања, разрада програмских обезбеђења и сл.), производња и примена информационо-комуникационе опреме, програмских производа и услуга, пораст броја запослених у области науке и високих технологија, обим међународне сарадње у области науке и технологије итд. Све развијене државе у свету заснивају своју развојну стратегију на ширењу интелектуалног капитала као главног ресурса који може обезбедити конкурентске предности у производњи. Знање као интелектуални капитал постало је основни извор стварања одрживих конкурентских предности организација и задовољења динамично растуће

<sup>45</sup> Christopher Meyer, *Relentless Growth*, Free Press, New York, 1998.

потрошачке тражње. Пословање савремених организација све више се заснива на неопипљивој имовини, која има могућност да ствара конкурентску предност и додатну вредност. Паралелно с развојем парадигматичне економије знања, која потенцира улогу знања у стварању економских добара, расте значај управљања знањем, чија примена повећава шансе за перспективним развојем, а заснива се на људским ресурсима као генераторима знања и информационим технологијама као инструменталној претпоставци чувања, преноса и примене знања. Постоји више стратегија управљања знањима, које су усмерене на развој основних облика интелектуалног капитала. У условима глобализације, привредна конкуритивност држава чланица ЕУ зависи од нивоа на којем су друштво и привреда засновани на стварању новог и примени постојећег знања. Компаративне предности ЕУ померају се од ресурса према способности европског становништва да примењује релевантно знање у доношењу и реализацији значајних одлука. Прелаз према друштву и привреди заснованом на знању претпоставља усклађену модернизацију свих друштвених подсистема унутар ЕУ, а посебно политичког, привредног, образовног и културног. Заостајање једног од њих доводи до застоја у свима осталима, јер се налазе у тесној повратној спрези, тј. односима директне међузависности и међусобне условљености. Из аспекта Европског друштва знања, реч је о доминантном утицају друштвенеог окружења на образовни систем и развојне перформансе.

Следствено наведеном, економија знања постаје бити главно средство за успостављање новог модела економског и друштвеног раста и развоја. Првенствено, реч је о моделу одрживог раста и развоја који се темељи на тржишту, социјалном систему и еколошким принципима.<sup>46</sup> Међутим, економија знања данас се налази у свом најнижем развојном облику који се зове корпорацијски капитализам или корпорацијски колонијализам.<sup>47</sup> Исти се темељи на експлоатацији радне снаге, неограниченој потрошњи природних ресурса, мењању основних вредности, друштвених, економских и политичких структура, уз намерну производњу економских и социјалних криза у свету, а све ради властитог интереса мултинационалних компанија заснованих на доктрини неолиберализма.<sup>48</sup> Закључујемо – да би економија знања еволуирала ка вишем развојном степену биће потребан већи ниво

---

<sup>46</sup> Dragomir Sundać, "Gospodarstva jugoistočne Europe – odgovori na krizu ili ekonomija neznanja kao depot svjetske ekonomske krize" u: *Kriza i okviri ekonomske politike*, HAZU, Hrvatski institut za financije i računovodstvo, Zagreb, 2009, str. 245–266

<sup>47</sup> Izraz *korporacijski kapitalizam* mogao bi se zameniti izrazom *(multi)korporacijski kolonijalizam* ili izrazom *korporacijski parazitizam*.

<sup>48</sup> Dragomir Sundać, op. cit., str. 247.

квалитета демократије, не само унутар ЕУ већ у свим земљама света. Знање је отуд нужан фактор глобализације и услов за реконструкцију човечанства, под условом да је истински усмерена за добробит човечанства.<sup>49</sup>

## 7) ИЗВОРИ

- Ajeti, Mirsad, „Uloga ekonomije znanja i poduzetništva u razvojnoj strategiji regionalne ekonomske politike”, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Ljubljana, 2003.
- Bell, Daniel, *The Coming of the Postindustrial Society*, Basic Books, Reissue edition, New York, 1973.
- Biljan-August, Maja, Jakovac, Pavle, “The importance of ICT in Croatia – overview on IT literacy, Proceedings of the 32nd International convention on information and communication technology, electronics and microelectronics”, in: Čičin-Šain, M., Turčić Prstačić, I., Slugačević, I., Uroda, I. (urs), *Computers in Education: CE*, Croatian Society for Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics – MIPRO, Rijeka, 2009.
- Boras, Ivan, Buterin, Vesna, Buterin, Denis, „Znanje u funkciji dinamičkog razvoja gospodarstva” (s osvrtom na stanje u Primorskoj-goranskoj županiji), u: Dragomir Sundać, (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002.
- Драгутиновић, Дијана, Филиповић, Милорад, Цветановић, Слободан, *Теорија привредног раста и развоја*, Економски факултет, Београд, 2005.
- Драшковић, Мимо, „Знање као неограничен ресурс и објект управљања”, *Montenegrin Journal of Economics*, 2010, vol. 6, бр. 11.
- Drucker, Peter F., *Die postkapitalistische Gesellschaft*, Econ Verlag, Düsseldorf 1993, p. 265.
- Družić, Ivo, Sirotković, Jakov, *Uvod u hrvatsko gospodarstvo*, Politička kultura, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2002.
- Giddens, Anthony, *Konsequenzen der Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995, p. 86.
- Гиденс, Ентони, *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2005.
- Kraemer, Hagen, “Zur Tertiärisierung der deutschen Volkswirtschaft”, in: Mangold, Klaus (Hrsg.), *Die Zukunft der Dienstleistung*, Wiesbaden, 1998.
- Kreibich, Rolf, *Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986.

<sup>49</sup> Ibid., str. 245–266.

- Лазаревић, Анђела, Дабић, Небојша, „Менаџмент знања”, у: Анђела Лазаревић (ур.), *Управљање знањем у осигуравајућим друштвима*, Машински факултет, Ниш, 2018.
- Lončar-Vicković, Sanja, Dolacek-Alduk, Zlata, „Ishodi učenja – priručnik za nastavnike”, Sveučilište J. J. Strossmayera, Osijek, 2009.
- Lovaković, Ana, „Strategija fokusirana na regionalne ciljeve ekonomskog razvoja”, *SETimes.com – The news and views of Southeast Europe*, Интернет: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr\\_Latn/features/setimes/](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/)
- Meyer, Christopher, *Relentless Growth*, Free Press, New York, 1998.
- Mindeli, L. E. (2007), „Konceptualni aspekti formirovanija ekonomiki znanij”, *Problemi prognoziranja*, 2007. No.3.
- Mrnjavac, Željko, „Nestaje li radništvo u ekonomiji zasnovanoj na znanju?” у: Dagomir Sundać (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2002.
- Мудринић, Јелена, „Етички аспекти комуникације, биоетике и приговора савести”, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.
- Nonaka, Ikujiro, Takeuchi, Hirotaka, *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Piech, Krzysztof, *Knowledge based Economy, in Central and East European Countries*, Palgrave Schol, Print UK. 2008.
- Pulić, Ante, Sundać, Dragomir, *Intelektualni kapital: ključni resurs 21. stoljeća*, International Business Consulting Center, Rijeka, 2001.
- Račić, Marta, „Modeli kompetencija za društvo znanja”, *Suvremene teme*, Centar za politološka istraživanja, 2013, vol. 6, no. 1.
- “Recommendation 2006/962/EC of European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key competences for lifelong learning”, Интернет: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11090\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm), 16.6.2013.
- Reich, Robert V., *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie*, Fischer, Frankfurt am Main/Berlin, 1993.
- Реинерт, Ерик, *Глобална економија – како су богати постали богати и зашто сиромашни постају сиромашнији*, Чигоја штампа, Београд, 2006.
- Sennet, Richard, *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin Verlag, Darmstadt, 1998.
- Sundać, Dragomir, „Gospodarstva jugoistočne Europe – odgovori na krizu ili ekonomija neznanja kao depot svjetske ekonomske krize”, у: *Kriza i okviri ekonomske politike*, HAZU, Hrvatski institut za financije i računovodstvo, Zagreb, 2009.

- Sveiby, Karl Erik, *A Knowledge-based Theory of the Firm to guide Strategy Formulation*, Article for Journal of Intellectual Capital, 2001, vol. 2, No. 4, *Journal of Intellectual Capital Highly Commended Paper Award for 2001*, Интернет: [www.sveiby.com](http://www.sveiby.com), preuzeto 12.8.2022.
- Škuflić, Lorena, Vlahinić-Dizdarević, Nela, „Koncept Nove ekonomije i značaj informacijsko-komunikacijske tehnologije u Republici Hrvatskoj”, *Ekonomski prehled*, 2003. vol. 54, no. 5–6.
- Шијаковић, Иван, Вилић, Драгана, *Социологија за економисте*, Економски факултет, Бања Лука, 2013.
- Шијаковић, Иван, *Шарм средње класе*, Прометеј, Београд, 1999.
- Вујовић, Славољуб, „Бизнис од науке и образовања”, Интернет: <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Biznis-od-nauke-i-obrazovanja.lt.html>, 5.8.2022.
- Wingens, Matthias, *Wissensgesellschaft und die Industrialisierung der Wissenschaft*, DUV Sozialwissenschaft, Germany, 1998.
- World Development Report 1998–99. Knowledge and Development*, World Bank 1998, Интернет: <http://www.worldbank.org/wdr/>; *Human Development Report*, UNDP 1999, poglavlja 1,2,5, Интернет: <http://www.undp.org/hdro/>, 6.6.2022.
- Zelenika, Ratko, Sundać, Dragomir, Pupavac, Drago, „Интелектуални капитал – кreator инклузивног свјетског gospodarstva”, u: Sundać, D. (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Економски факултет, Ријека, 2002.
- Zew et al., „Dienstleistungen in der Zukunft”, Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor, Kurzfassung, 1999, Интернет: <http://www.zew.de/>, 1.8.2022.

## **8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Србија је више од деценију и по у Болоњском систему образовања и кроз тај систем прати европске смернице у образовању. Ако је економија заснована на знању тајна савременог друштвеног развоја, онда нема дилема о томе који производни фактор је доминантан у данашњој структури и композицији извора економске активности и напретка. Информација је део знања и сазнања који се протеже на много ширу област друштвене стварности него што је тек збирна економска активност мерена бруто домаћим производом. У данашњем економском систему у све мањим материјалним размерама концентрисана је све већа додатна тржишна вредност. Она се остварује у највећој мери знањем, али и оспособљавањем људи да га генеришу, преносе и користе. Технологије у савременом значењу представљају спој заната, умећа, и науке, односно примењено знање на технике производње и потрошње, као и на све облике друштвеног живота.

Оне су данас све више засноване на дисперзији знања, укључујући и науку, а све мање на пукој вештини и материјалима. Постсоцијалистичке земље, за које се још увек говори да су „у транзицији” ка неком новом и другачијем систему производње и друштвених вредности, најважнији искорак могле би да превале разумевањем, усвајањем и институционалном организацијом економије засноване на знању. Раст подразумева више нечега него претходно, а развој побољшање квалитета нечега. На пример, више школа, књига и рачунара могу да значе боље образовање, али једноставни раст као повећање броја материјалних и других претпоставки могу да проузрокују и наставак лошег система претходног образовања. С друге стране посматрано, више фабрика и радних места не морају да значе и квалитетнији живот. Развој подразумева унапређење система производње и начина живота. Знање, као економски ресурс, прешло је дуг пут да буде експлицитно признато као темељни и неприкосновени извор економског раста и развоја. За разлику од традиционалних извора раста, знање карактеришу растући приноси који омогућавају неограничени раст. То је због чињенице да се идеје (информације), односно прећутна знања која су нераскидиво везана уз појединце, могу акумулирати, делити и поново употребљавати без ограничења, те да процеси којима се ствара ново знање имају критичну улогу у обликовању економског раста на локалном и националном нивоу.<sup>50</sup> Критичност се огледа у нивоу и квалитету спремности за оштру конкурентску борбу с осталим тржишним учесницима у европској и светској привреди, односно у константно промењивом окружењу. Ту исту промењивост можемо приписати глобализацији, информационо-комуникационој технологији, те свеопштој умрежености која омогућује пословање скоро па свуда у свету. Колика је спознаја способности појединаца, предузећа и националних економија о карактеристикама идеја и информација као ресурса, односно колике су могућности тих истих појединаца, предузећа и економија да своје привреде темеље на знању, зависи управо о њима. Сами одлучујемо о својој судбини и о томе желимо ли бити класификовани као економија знања или незнања. Сами одлучујемо о томе да ли раст темељити на експлоатацији ограничених ресурса или пак размишљати у правцу квалитативног раста и развоја те целокупне одрживости друштва и економских процеса. У данашње време, савремене економије свој раст темеље на знању и производњи знања, односно константном улагању у људски капитал. То није без разлога, поготово ако се узме у обзир „да је знање моћ”. Та историјска истина своју потврду доживљава управо у економији знања коју би Србија требало да стави у ред својих политичких, економских и културних приоритета.

---

<sup>50</sup> Željko Mrnjava, „Nestaje li radništvo u ekonomiji zasnovanoj na znanju?” u: Dagomir Sundać (ur.), *Znanje – temeljni ekonomski resurs*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2002, str. 199–212.



**KNOWLEDGE AND EDUCATION – THE DRIVERS OF TECHNOLOGICAL,  
SOCIAL AND ECONOMIC PROGRESS**

*Summary:* The European Union invests huge resources in the development of fundamental and applied sciences. Fundamental and applied sciences have always changed the world for the better by solving specific social issues and problems. Knowledge has become a strategic resource in EU member states, and the knowledge market has played a significant role in achieving effective governance. It is known that the knowledge society was created as a result of scientific and technological development. Social development is conditioned by numerous social and economic determinants. These determinants are rapidly changing, which is why development is conditioned by continuous learning and the acquisition of new knowledge. In this sense, education, professional development, and the acquisition of new knowledge, skills, and abilities enable the more effective application of knowledge in practice. In this regard, modern European society is developing different concepts of learning that are not solely related to institutional learning but also include non-institutional information models of learning and knowledge acquisition. Those models enable constant learning and improvement and wider inclusion in social flows. New models contribute to the well-being and development of European society as a whole. In this regard, the author examines the role of knowledge and education in the technological, social, and economic development of society. Social development and progress are important prerequisites not only for achieving membership status in the EU but also for the inclusion of candidate countries in the “European Knowledge Society”.

*Keywords:* Knowledge, education, knowledge society, knowledge economy, development, EU.

УДК: 327.39(4-672EU:497.11)

32.019.51:654.19(4)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 241–254

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 9. 2022. године

Рад одобрен 12. 10. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.15](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.15)

## ЗНАЧАЈ И УЛОГА МЕДИЈА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Јелена ТУЦАКОВИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* У предметном раду осветљава се значај медија у процесу европских интеграција. Акцент се ставља на контролу овог процеса и изградњу поверења. Такође се испитују се и претње које доноси евроскептицизам, развој антиевропске климе, као и питање медијског плурализма. Истраживачки методи усмерени су на доказивање хипотезе да су медији неизоставни елемент у стварању подршке процесу евроинтеграција. Основни аспект рада отуд је идентификовање и истраживање предности и недостатака медијског уплива у овај политички процес. Из досадашње праксе показало се да медији имају неоспорно значајну улогу у процесу креирања и пласирања информација које се односе на напредовање држава кандидата у приступању Европској унији (ЕУ). Из извршене анализе, произилазе одређени закључци који указују да улога „мејнстрим” медија у информисању јавности о свим значајним аспектима овог процеса није занемарива. Ако се сагледају активности релевантних актера у процесу приступања Србије ЕУ и доношењу стратешких одлука које се тичу хармонизације домаћег законодавства са правом ЕУ, онда се може закључити да медији служе не само за пласман партикуларних информација о европским интеграцијама, већ и за континуирано и свеобухватно едуковање јавности о начинима остваривања овог процеса. Свеобухватно медијско осветљавање овог процеса уз доношење медијских стратегија доприноси формирању амбијента довољно отвореног за дијалог, спровођење потребних системских реформи и остваривање активности нужних за стицање статуса равноправног члана ЕУ.

*Кључне речи:* ЕУ, медији, процес евроинтеграција, медијска регулација, комуникација, јавна сфера, Србија.

---

<sup>1</sup> Нафтна индустрија Србије, Београд. Е-mail: [jelenapl@gmail.com](mailto:jelenapl@gmail.com)

„Уверавају да се свет, што даље идемо,  
све више сједињује и слаже у братску заједницу,  
тима што се скраћује растојање и што се кроз ваздух саопштавају мисли.”

„Браћа Карамазови”, Фјодор Достојевски

## 1) УВОД

Идеја европских интеграција веома је стара идеја која је остала примамљива готово свим народима европског континента. Стога, „идејом о потреби и корисности повезивања, чак и уједињавања европских држава и народа после Првог светског рата бивају захваћени и бројни интелектуалци, политичари, научници и пословни људи”.<sup>2</sup> Делујући на том плану, медији су постали најзначајнији чинилац креирања ове идеје у стварности. Предузимајући овај софистицирани подухват медији су ишли у корак са настојањима држава да остваре неке облике повезивања који би били усклађени са њиховим амбицијама на међународном плану. У том контексту, државе су биле вођене идејама да постану чиниоци који су „у стању да некога у нешто убеду”.<sup>3</sup> Основни циљ таквог деловања на спољнополитичком плану довео је до синтезе вредности слободе, отворености, поштовања и демократије. Кључ успеха на том путу, уз све политичке, дипломатске, економске, билатералне кораке, није било могуће досегнути без уплива медијске потпоре. Кроз медијски простор различити актери из свих друштвених сегмената Европе – од политичких партија, владиних званичника, невладиних организација, академских кругова, дошли су у позицију кључних градитеља темеља будућег европског друштва. Медији су били ту да осигурају да се свачији глас чује, а њихов значај у процесу евроинтеграција сагледа кроз призму, пре свега, информисања и стварања атмосфере која негује отворени дијалог, критичко мишљење и слободу изражавања о овако значајној теми. Све је то било потпомогнуто постојањем бројних студија које су указивале на комуникацијски јаз између грађана и кључних чинилаца првобитно формираних Европских заједница. Комуникацијске алате требало је искористити у сврху поспешивања интересовања за даљи процес европских интеграција, у случају да постоји смањена перцепција њеног значаја или да се пружи подршка и охрабри европска мисао на тлу неке заинтересоване државе. Иницирање идеје о „повезивању, приближавању и уједињавању народа Европе” донео је развој науке и технологије, који је произвео потребу за што већим економским повезивањем на европском континенту.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни Факултет, Београд, 2021. стр. 96.

<sup>3</sup> Марчело Фоа, *Господари медија*, Клио, Београд, 2017, стр. 260.

<sup>4</sup> Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 97.

## 2) ПРЕДМЕТ И СВРХА

Предмет рада је испитивање значаја и улоге медијског извештавања у оквиру процеса евроинтеграција. Сврха рада је анализа одређених догађаја и кризних ситуација у циљу пружања предикције деловања медија у датим поставкама. Кроз детаљно анализирање медијског садржаја, уочава се постојање националног отпора и наратива који успорава ширење ЕУ концепта, као прихватљивог и пожељног на тлу заинтересованих држава. Афирмација ЕУ у тим случајевима најбоље се остварује уз подршку медија и актера из политичког и јавног живота, којима су крилатице европских начела и вредности значајне у јавном наступу и грађењу односа са грађанима. Значај и улога медија, посматрана из угла приступања ЕУ, има своје чврсто упориште у научно-истраживачком опсегу. Како би се приступна стратегија у целости „изнела”, важно би било да сви актери буду у потпуности укључени, а управо су ту медији најважнија карика. Како би се постигло својеврсно „сензибилизовање” јавности, комуникациони план мора бити испланиран до најситнијих детаља, уз акценат на постизању ефеката максималне медијске покривености. Следствено, без уплива медија у претприступне активности не постоји потпуна свест и укљученост најважнијих сегмената друштва. Најважнији чинилац у тој поставци јесте новинар који поседује довољно знања, информација, истраживачке жеље, како би на прави начин изнео „терет” пружања благовремених, релевантних чињеница у успостављању партнерске комуникације коју карактерише двосмерност, отвореност и дијалог у циљу расветљавања свих предности и недостатака интеграционог процеса. Један од стубова претприступних преговора јесу медији који обезбеђују успостављање и одржавање протока кључних информација и информисаности јавности о приступној стратегији, њеној суштини и значају. Медији су ту да донесу појашњење и отклоне све дилеме и омогуће испуњење Повеље ЕУ, према којој, „свако има право на слободу изражавања”. Ово право укључује „слободу да се има сопствено мишљење, да се примају и саопштавају информације и идеје без мешања државних органа и без обзира на границе, те да се поштују слобода и плурализам медија”<sup>5</sup>. Креирање јавне сфере наклонене европској идеји, креирање позитивног идентифковања шире јавности са ЕУ и отворена комуникација представљају факторе од кључног значаја за изградњу европског идентитета у једном друштвеном ентитету. Уз то, нужно је и постојање прецизне и конкретне медијске регулације која је у сагласности са европским принципима, као институционално устројавање медијске сфере у погледу основних начела

---

<sup>5</sup> „Повеља ЕУ о основним правима”, Интернет: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf), 22.5.2022.

информисања и спровођења усвојених закона у циљу испуњења права на правовремено и истинито информисање. Рад сагледава значај информисања јавности о свему што је претходило процесу придруживања и свим корацима које је неопходно учинити на европском путу у будућности.

### **3) ПРОЦЕС ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА**

Подршка медија у процесу придруживања ЕУ јесте веома значајна и зато је важно оснажити моћ едукације и информисања у односу на стихијско и таблоидно извештање. Сматра се да би у будућности требало ставити акценат на истицању предности европских интеграција и оних садржаја који доприносе убрзању процеса приступања ЕУ. Најважније стратешке предности ЕУ огледају се у томе да створено јединствено тржиште представља глобалног актера у економском смислу, док уједињене у безбедносној и одбрамбеној политици, државе чланице и целокупна ЕУ чине незаобилазног регионалног и глобалног субјекта укљученог у превентивне, па и у принудне активности широм међународне заједнице.<sup>6</sup> Медијски интегритет је ту да јавност извести и упозна са свим предностима које чланство у ЕУ са собом доноси. Најважније позитивне стране чланства, које се истичу у раду званичних институција, медијском садржају и стручној литератури јесу: право да се учествује у раду ЕУ органа (Европски савет, Европски парламент, Савет министара, Европска комисија, Суд правде, Централна банка и Финансијски суд); приступ јединственом тржишту и уклањање тржишних баријера; могућност коришћења ЕУ фондова; јачање безбедности и одбране земље, као и само коришћење основних слобода. Такође, не сме се изубити из вида да постоје и извесни недостаци који подразумевају, на пример, миграцију радне снаге из мањих земаља ка земљама са већом ценом рада (пример Хрватске, Бугарске, али и Пољске која је забележила значајан одлив радне снаге ка Великој Британије). Мање земље такође немају исту моћ одлучивања као велике, добијају мањи број посланика у Парламенту, као и гласова за одлучивање у ЕУ институцијама. Све наведено неопходно је представити на начин који је пријемчив грађанима да пружи подршку чланству. Политика ЕУ комуницира да постоји јасна отвореност за пријем у чланство нових чланица, али неопходно је да се суоче са низом процедура које условљавају њихово прикључивање европској породици. Свака земља која жели да постане пуноправан члан ЕУ мора да испуни дате услове за пријем који ће се наћи на процени европских органа. На овом пољу не праве се уступци, а могућност за пријем добијају само оне земље кандидати које су у потпуности спремне да одговоре на све задатке, изазове и обавезе које пред

<sup>6</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 174.

њих ставља ЕУ. Интеграциона политика једне земље мора да одоли природном отпору да се национални слојеви стапају у јединствену целину, одликовану правилима заједнице са којима се постојећи вредносни систем може сукобљавати. Националне баријере, које је важно пренебрегнути како би се постигао пун евроинтеграцијски ефекат, савладавају се медијским извештавањем заснованим на релевантним и истинитим информацијама. Начин на који се вести пласирају на националном нивоу значајно утиче на поменути аспект. Имајући у виду да, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, „Свака европска држава која поштује начела наведена у члану 6. тачка 1. може да затражи да постане чланица Уније”, онда је јасно да се у таквим случајевима ради о држави која мора да испуни и низ правних и економских услова.<sup>7</sup> Један од основних постулата ЕУ и њене политике јесте да се „Унија заснива на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и на владавини права, начелима која су заједничка свим државама чланицама”. Ако сагледамо савремену медијску поставку, можемо видети да се она заснива на новим дигиталним платформама за комуникацију и размену информација. Како бројни стручњаци из области комуникација и новинарства истичу „дигитално је данас простор у коме се све ради”.<sup>8</sup> Управо се у том дигиталном универзуму крије највећи изазов савременог новинарства и поставља се питање – како јавност конзумира медије и њихов садржај? Данас је свако медиј, данас је све вест. Један твит довољан је да покрене лавину, коју више ништа не може да заустави. Данас се људи информишу путем друштвених мрежа, веб-портала, форума, апликација за размену порука и управо је то сегмент који ЕУ настоји да што више покрије и датим регулативама заузда. Евидентан је пробој лажних вести који боје глобално медијско тржиште и јасно да постоји мало адекватних регулаторних мера које томе могу да стану на пут. Друштвене мреже нису само средство за комуникацију и размену садржаја са породицом, пријатељима, већ важно бојиште садржаја који је запаљив, лако дељив, политички ангажован и који је извориште вести које данас видимо и читамо у „мејнстрим” медијима. Управо су друштвене мреже полигон за размену информација о положају земље на њеном европском путу, дељење садржаја о томе шта је добро, а шта лоше у случају придруживања, уједно врло плодно тло за антиевропски говор уколико нема дотока информација друге, европске стране. Један од главних примера изостанка охрабрујућег медијског посредовања на релацији ЕУ – грађани јесте пример *Brexita*. Европом и светом

---

<sup>7</sup> „Уговор о Европској унији”, Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF), 22.5.2022.

<sup>8</sup> Лазар Џамић, *Како креирати успешне поруке у свету лаког игнорисања*, Факултет за медије и комуникације, Интернет: <https://www.youtube.com/watch?v=-DeutZA5GHk>, 22.5.2022.

је одјекнула вест да је 23. јуна 2016. године Велика Британија, гласањем на референдуму, донела одлуку да иступи из ЕУ. Једна од најзначајнијих земаља чланица, оснивач и стуб, решила је да прекине своје везе са ЕУ. Грађани су на референдуму изгласали иступање Велике Британије из ове организације уз подршку од 51,89%, док је 48,11% било за останак. Какву поруку је то свету послало? Шта сигнализира тај гест свим земљама које сањају своју европску будућност? Како мале земље у развоју и њихове грађане уверити у значај европских вредности, приступног ангажмана, реформи, темељних промена које ће донети европску перспективу, ако њихови носећи стубови полако нестају? Комуникација европских представника посредством медија постаје кључна у тренутку када је „Излаз“ (*EXIT*) кампања, која је вођена у медијима Велике Британије, однела победу упркос томе што је пословна и економска заједница указивала на катастрофалне последице те одлуке. С тим да се не сме изгубити из вида да је првобитно Велика Британија имала веома скептичан став по питању ове организације, да би касније годинама чекала на пријем у чланство.<sup>9</sup> Историјски посматрано, Велика Британија је одувек тежила одржавању баланса у расподели снага, јер уједињена Европа је одувек била претња за њу. Она као поморска земља имала је слободу у одлучивању и деловању, али и доминантну економску моћ која јој даје независност у одлучивању. Отуд су бројни покушаји да се објасни овај потез Велике Британије и антиевропско расположење, како политичара тако и грађана. Једном реченицом Де Гола описује се сензибилитет Британаца у том тренутку: „У корену наше цивилизације постоји слобода сваког лица, мисли, веровања, мишљења, рада, доколице“, и управо то постојање „сваког и свачијег мишљења“ било је „језичак на ваги“ који је донео одлуку о иступању. Подршка у медијима која је дата ставу „против ЕУ“ била је доминантија, и простом анализом медијског садржаја стиче се јасна слика о датој теми, да се таргетирају неопредељени који ће прећи на страну „против“ у моменту изјашњавања, и да се тригерују у медијском садржају – атмосфера страха и тезе против ЕУ. Комуникација је данас обојена „причањем прича“ од великих брендова, политичара до националног брендирања земље у свету, сви желе да створе своју, инспиративну причу која ће закупирати пажњу јавности, вођени мишљу „ми смо приче које о себи причамо“. У том смеру креће се и медијски наступ европских званичника који кроз употребу савремених технологија и алата долазе до најшире публике. Медији су ту да „рециклирају“ објављене твитове, саопштења на званичним сајтовима, али и да осмисле своју форму деловања кроз истраживачки рад и приступ самој теми. Урушена медијска слика свакодневним пласманом непроверених вести путем друштвених мрежа потпирује сумње и неповерење, нарочито када је у питању реч промена постојећег начина размишљања и деловања, а то

<sup>9</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 174.

евроинтеграција са собом свакако носи. Један од најбољих показатеља је да су родитељи одбијали да вакцинишу децу јер су прочитали на Фејсбуку (*Facebook*) вест која говори о високом ризику и повезаности са аутизмом код деце. Отуд појединци верују да приступање ЕУ може да нанесе огромну штету привреди једне земље, њеној пољопривреди, обичном човеку јер намеће обавезе које су „противне вољи људи”. Информациони дисбаланс доноси лакоћу ширења лоших „прича” о самом европском процесу. У оваквим случајевима кључна је јасна правна регулатива коју је ЕУ усвојила половином 2022. године. На основу усвојеног Закона о дигиталним услугама (*Digital Services Act – DSA*), забрањено је ширење лажних вести, говор мржње и остала штетна дела и садржаји. Томе у прилог иде изјава потпредседнице Европске комисије, Маргарете Вестагер (*Margrethe Vestager*), која је истакла да на овај начин ЕУ осигурава да дигиталне платформе одговарају за ризике које њихове услуге могу да донесу друштву и грађанима. Основни циљ Закона о дигиталним услугама и Закона о дигиталним тржиштима јесте стварање сигурнијег дигиталног простора у којем су заштићена основна права корисника и успостављање једнаких услова за предузећа.<sup>10</sup> Информативни програми телевизијских емисија, дневне штампе, портала, како на тлу Европе тако и Србије, обилују материјалом који се односи на значајне ЕУ теме, али у већини случајева из угла њених званичника или носиоца њене политике. Како би се подстакло грађански активизам, јавна дебата која у великој мери формира мишљење и бива промотер дијалога између грађана и изабраних представника власти, указује на неопходност укључености новинара. Истраживање, *Ставови грађана Србије према ЕУ интеграцијама*, које је спроведено још 2015. године, обухватало је сет тема – од испитивања генералних ставова према ЕУ и чланству Србије, који ниво знања поседују, који су извори информација о ЕУ, каква су очекивања испитаника након приступања, као и знање о ЕУ фондовима и програмима, говори да је у том моменту постојао позитиван сензибилитет ка процесу придруживања. Резултати истраживања показали су да би већина грађана Србије подржавала чланство Србије у ЕУ и да су општи ставови према овој организацији генерално стабилни. За потребе Делегације ЕУ у Србији истраживање је реализовао *TNS Medium Galup* од 1. до 7. октобра 2015. године, и резултати су показали, да је у том периоду 59 одсто грађана подржавало чланство Србије у ЕУ. Најчешћи разлози које су грађани навели, били су економске природе – боља будућност, просперитет (42%), боље шансе за запослење (35%) и бољи животни стандард (34%). Они који су се изјаснили против чланства, поред бриге о повећању сиромаштва и незапослености, као главне разлоге наводе губитак националног идентитета и суверенитета, експлоатацију природних

---

<sup>10</sup> „Закон ЕУ о дигиталним услугама”, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 22.5.2022.



ресурса, као и притиске и условљавање.<sup>11</sup> Паралелно са овим истраживањем од пре седам година, изнет је и све израженији тренд опадања подршке процесу европских интеграција. Према истраживању агенције IPSOS, које је спроведено у априлу 2022. године, за ЕУ се изјаснило 35% грађана, 44% против, док су остали неопредељени. Имајући у виду наведене податке, управо су новинари ти који поседују способност да ублаже потенцијалну „оркестрирану какофонију” једне стране, на пример заговорника – „не ЕУ”, која има за циљ угожавање дијалога о значајним темама из области европских интеграција, и нарушавање поверења у изабране представнике и европске институције.

#### **4) МЕДИЈСКА РЕГУЛАТИВА**

Полазећи од чињенице да је слобода изражавања једно од темељних људских права и дубоко уткана у критеријуме политике за чланство у ЕУ, медији, као природан комуникацијски инструмент, налазе своју улогу баш у том праву. Једно од кључних ЕУ поглавља – Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, у себи интегрише слободу изражавања и слободу медија, које су високо рангирани критеријуми које једна земља мора да испуни на свом европском путу. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, тј. *Европска конвенција о људским правима*, најважнија је форма изражавања посвећености земаља чланица Савета Европе вредностима демократије, мира и правде, и кроз њих поштовање основних права и слобода лица која живе у тим друштвима.<sup>12</sup> Слобода изражавања и медијски плурализам представљају кључне постулате у концепту европске медијске регулативе. Испуњење ових критеријума саставни је део носећих докумената ЕУ, попут Декларације о слободи изражавања и информисања донете 1982. године, с тим да се посебно истиче да информациони плурализам мора да буде звезда водиља принципа ЕУ. Сет медијских закона и правни оквир којим Република Србија уређује подручје јавног информисања, односи се на усвојене законе у периоду од августа 2014. до 2018. године. Пре свега на *Закон о јавном информисању и медијима*, *Закон о електронским медијима* и *Закон о јавним медијским сервисима*. За спровођење наведених медијских закона, у области јавног информисања, надлежне су институције попут Министарства културе и информисања, Регулаторног тела за електронске медије – РЕМ,

<sup>11</sup> „Ставови грађана према ЕУ интеграцијама”, Истраживање јавног мњења, TNS Medium Galup, Интернет: <https://europa.rs/files/02.12.%20istrazivanje%20pp%20s.pdf>, 22.5.2022.

<sup>12</sup> „Заштита права на слободу изражавања по Европској конвенцији о људским правима”, стр. 11, Интернет: <https://rm.coe.int/5-mne-protecting-the-right-to-foe-under-european-convention-on-human-r/16809691b1>, 22.5.2022.

Агенције за привредне регистре и Регистар медија.<sup>13</sup> Као важан фактор у креирању институционалног оквира наводи се и моменат када је Народна Скупштина Републике Србије, 26. јуна 2017. године, усвојила Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, којим је основано Министарство за европске интеграције, и од тог тренутка престаје с радом дотадашња Канцеларија за европске интеграције Владе Србије. Требало би поменути и *Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. година*, која је израђена на иницијативу Министарства културе и информисања, с циљем даљег јачања успостављених демократских односа у тој области. Стратегијом се дефинишу основне смернице у развоју медијског сектора, као и приоритетне области у којима је неопходна промена постојећег стања: јавни интерес, улога државе, улога јавних гласила, власништво над јавним гласилима, јавни радио и телевизијски сервис, медијска писменост и медијски плурализам.<sup>14</sup> Посебно се истиче неопходност информисања јавности о свим важним дешавањима на пољу европских интеграција од стране изабраних представника власти посредством званичних веб-презентација, конференција, билтена, медијских наступа, али и активним ангажманом медија на активацији теме кроз доступне канале. Забрињава чињеница на коју указују бројна истраживања да је петина новинара у статусу „фриленсера” (изван радног односа), половина ради на несигурним пословима, док стабилан радни однос у највећој мери имају старији медијски радници (између 50 и 60 година).<sup>15</sup> Само 27% младих новинара има радни однос на неодређено време. У најтежој позицији су новинари у онлајн медијима, где је мање од трећине стално запослено.<sup>16</sup> Мешавина ниских примања која се исплаћују касно, недовољна сигурност посла, рад без уговора или са лако раскидивим уговором, представља облик притиска који подстиче ширење аутоцензуре, отежава независност, квалитетно новинарство и фаворизује „таблоидизацију”.<sup>17</sup> Анализом стања у медијима и темељном приступу реформама снажи се новинарска професија и стичу се услови за несметани, професионални ангажман поткрепљен аналитичким, истраживачким приступом свим важним питањима, када су европске интеграције у питању.

---

<sup>13</sup> „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025”, Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska\\_strategija\\_210\\_cyr.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija_210_cyr.pdf), 22.5.2022.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> „Стратегија развоја јавног информисања у Републици Србији”, Интернет: [https://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/\\_id\\_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave\\_cyr.docx](https://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave_cyr.docx), 22.5.2022.

## **5) УТИЦАЈ МЕДИЈА НА ИНФОРМИСАЊЕ ЈАВНОСТИ О ЕВРОПСКОМ ПУТУ СРБИЈЕ**

Посматрајући историјски контекст односа Србије и ЕУ, не би требало занемарити чињеницу да је СФР Југославија међу првим социјалистичким државама признала Европску економску заједницу и са њом одржавала економске односе.<sup>18</sup> Уједно, не би требало занемарити ни околност да су током 90-их година прошлог века Србији биле уведене санкције, што је значајно пољуљало и угрозило степен поверења у европски систем вредности, укључујући и НАТО агресију током 1999. године, која је код многих трајно срушила веру у деловање ЕУ заједнице, нарочито на плану поштовања основних принципа међународног права. Након тога, требало је изградити нови однос према ЕУ и свету уопште. Ставови и перцепција грађана према свему што излази из националних оквира изазивало је скепсу, неповерљивост и својеврстан отпор. Иако се тежило променама и демократском уређењу, реалност је опомињала на дубоко неравноправан однос и неправедан период изолације света према Србији у прошлости. Све ово врши снажан притисак на сваки корак ка будућности у којој би Србија требало да постане део европског система и њених вредности. Медијски систем је био ту да подстакне и мотивише развој атмосфере која претходи здравој јавној расправи, и отвори пут за дијалог у коме би све стране изнеле своје виђење европског пута Србије. Напори који су уложени на пољу поправљања, како политичких тако и економских односа Србије и ЕУ, изнедрили су да Република Србија добије 1. марта 2012. године и званично статус државе кандидата за пријем у чланство, да би у јануару 2014. године, у Бриселу, била одржана прва међувладина конференција Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. О важности овог тренутка сведочи и изјава Владе Републике Србије од 21. јануара 2014. године, дата у Бриселу на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије ЕУ, да одлука Европског савета, од 28. јуна 2013. године, о почетку приступних преговора и сазивању прве Међувладине конференције отвара ново поглавље у односима Републике Србије и ЕУ, што за Србију и њене грађане има историјски значај. Тежња Србије да постане чланица ЕУ представља резултат снажне привржености основним идејама, вредностима и достигнућима на којима је заснована ЕУ. Чланство у овој организацији је стратешки циљ Србије, који истовремено представља и средство помоћу којег ће Србија модернизовати свој правни, економски, институционални, али и медијски систем.<sup>19</sup> У том тренутку представљен је и

<sup>18</sup> Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*

<sup>19</sup> „Прва међувладина конференција о приступању Републике Србије ЕУ”, Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna\\_izjava\\_republike\\_srbije\\_na\\_pr\\_voj\\_medjuvladinoj\\_konferenciji\\_o\\_pristupanju\\_republike\\_srbije\\_evropskoj\\_uniji.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_izjava_republike_srbije_na_pr_voj_medjuvladinoj_konferenciji_o_pristupanju_republike_srbije_evropskoj_uniji.pdf), 22.5.2022.

преговарачки оквир обе стране са јасним начелима за преговоре, и усвојена листа поглавља о којима ће се водити преговори у наредном периоду: Слободно кретање роба, радника, право пословног настањивања и слободе пружања услуга, слободно кретање капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, политика конкуренције, финансијске услуге, информационо друштво и медији, пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, рибарство, транспортна политика, енергетика, опорезивање, економска и монетарна политика, статистика, социјална политика и запошљавање, предузетничка и индустријска политика, трансевропске мреже, регионална политика и кординација структурних инструмената, правосуђе и основна права, правда, слобода и безбедност, наука и истраживање, образовање и култура, животна средина и климатске промене, заштита потрошача и заштита здравља, царинска унија, економски односи са иностранством, спољна, безбедносна и одбрамбена политика, финансијска контрола, финансијске и буџетске одредбе, институције, остала питања.<sup>20</sup> Како би анализа била потпуна, важно је узети у разматрање и резултате истраживања која су спроведена за потребе институција у чијој је надлежности деловање на плану европских интеграција. Најновије истраживање из августа 2021. године, доступно на званичном сајту Министарства за европске интеграције, доноси приказ односа грађана Србије према ЕУ. Од укупног броја испитаних 48% грађана сматра да би чланство Србије у ЕУ била добра ствар, док 23% мисли да то не би било добро за нашу земљу. Једна од битних ставки која се односи на спремност да се у датом тренутку гласа, изјаснило се 57% грађана да би било спремно да гласа, уколико би се „сутра” организовао референдум са питањем: *Да ли подржавате учлањење наше земље у ЕУ?* Највећа мотивација, чак код 25% испитаника, за улазак у ЕУ су бољи животни стандард и нова радна места. Највећи број (33%) испитаника, на питање: „Колико сте информисани о процесу приступања наше земље Европској унији?”, одговорило је да су слабо информисани, и управо ту лежи велики простор за активни ангажман медија, јер следећа ставка у оквиру питања: „Ко је најодговорнији што нисте боље информисани о процесу приступања наше земље Европској унији”, доноси да алармантно висок проценат људи (65%) не придаје довољно пажње теми европских интеграција, а њих 18% изјаснило се да медији не посвећују довољно пажње тој теми. На основу доступног средњорочног плана Министарства за европске интеграције 2022–2024, истиче се као важан циљ подстицање медија да активније извештавају о теми европских интеграција. Поред тога, постоје бројни апели и програми који охрабрују медијску писменост, како у ЕУ тако и у Србији, да конзументи

---

<sup>20</sup> Будимир Кошутуић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 181–182.

медијског садржаја буду у стању да направе разлику између добре, тачне, проверене и лажне вести, које су данас најдоминантније. Медији нарочиту пажњу настоје да посвете Поглављу 23 и 24, у складу са чињеницом да имају директне последице по живот грађана, и стога је неопходно да буду детаљно и благовремено информисани и итегрисани у све појединости процеса европских интеграција. Информисаност јавности се нарочито ставља у први план, из аспекта објективности и правовремености о европским интеграцијама, када је реч о високо сложеним поглављима која ће захтевати дужи и компликованији процес преговара са ЕУ, попут Поглавља 23 које се односи на правосуђе и основна права, као и Поглавље 24 које укључује правду, слободу и безбедност. Такође у својој изјави Влада Републике Србије на првој Међувладиној конференцији између ЕУ и Србије, у тачки 16 наглашава да су владавина права, независност правосуђа и борба против корупције и организованог криминала, свеобухватна реформа јавног сектора, јачање независности кључних институција, заштита и јачање медијских слобода и поштовања људских и мањинских права, а посебно права рањивих друштвених група, циљеви којима тежи Србија.<sup>21</sup>

## 6) ИЗВОРИ

Џамић, Лазар, *Како креирати успешне поруке у свету лаког игнорисања*, Факултет за медије и комуникације, Интернет: <https://www.youtube.com/watch?v=-DeutZA5GHk>, 22.5.2022.

Фоа, Марчело, *Господари медија*, Клио, Београд, 2017.

„Изјава Владе Републике Србије на Међувладиној конференцији између Србије и ЕУ”, Брисел, 2014, Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna\\_izjava\\_republike\\_srbije\\_na\\_prvoj\\_medjuvladin\\_oj\\_konferenciji\\_o\\_pristupanju\\_republike\\_srbije\\_evropskoj\\_uniji.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_izjava_republike_srbije_na_prvoj_medjuvladin_oj_konferenciji_o_pristupanju_republike_srbije_evropskoj_uniji.pdf), 22.5.2022.

Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Правни Факултет, Београд, 2021.

„Повеља ЕУ о основним правима”, Интернет: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf), 22.5.2022.

„Прва међувладина конференција о приступању Републике Србије ЕУ”, Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna\\_](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_)

---

<sup>21</sup> „Изјава Владе Републике Србије на Међувладиној конференцији између Србије и ЕУ”, Брисел, 2014. Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna\\_izjava\\_republike\\_srbije\\_na\\_prvoj\\_medjuvladin\\_oj\\_konferenciji\\_o\\_pristupanju\\_republike\\_srbije\\_evropskoj\\_uniji.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_izjava_republike_srbije_na_prvoj_medjuvladin_oj_konferenciji_o_pristupanju_republike_srbije_evropskoj_uniji.pdf), 22.5.2022.

- izjava\_republike\_srbije\_na\_prvoj\_medjuvladinoj\_konferenciji\_o\_pristupanju\_republike\_srbije\_evropskoj\_uniji.pdf, 22.5.2022.
- „Ставови грађана према ЕУ интеграцијама”, Истраживање јавног мњења, *TNS Medium Galup*, Интернет: <https://europa.rs/files/02.12.%20istrazivanje%20pp%20s.pdf>, 22.5.2022.
- „Стратегија развоја јавног информисања у Републици Србији”, Интернет: [https://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/\\_id\\_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave\\_cyr.docx](https://uns.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_4856/medijska-strategija-nakon-sprovedene-javne-rasprave_cyr.docx), 22.5.2022.
- „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025”, Интернет: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska\\_strategija210\\_cyr.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf), 22.5.2022.
- „Уговор о Европској унији”, Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF), 22.5.2022.
- „Закон ЕУ о дигиталним услугама”, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 22.5.2022.
- „Заштита права на слободу изражавања по Европској конвенцији о људским правима”, стр. 11, Интернет: <https://rm.coe.int/5-mne-protecting-the-right-to-foe-under-european-convention-on-human-r/16809691b1>, 22.5.2022.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предметном анализом ауторка је дошла до закључка да су медији најактивнији чинилац европског пута једне земље, поред изабраних представника власти. Рационално и на аргументима засновано разматрање теме значаја и улоге медија у процесу европских интеграција, према ауторки утиче на враћање медијског и јавног дискурса ка вери у медије, аналитичаре, стручњаке из дате области. Савремени медији у себи неминовно интегришу друштвене мреже (*social media*), које уз помоћ „економије пажње” и моћи да материјализују интересовање публице, кроз нецензуриране објаве стварају велику опасност од преливања лажних вести (*fake news*) у дескове водећих информативних сервиса. Непоуздане и непроверене вести, које потичу са друштвених мрежа, стварају загађену и запаљиву атмосферу која не погодује стварању односа поверења на релацији грађани – ЕУ. Друштвене мреже спуштају на најнижу лествицу традиционалну моћ која се приписује медијима, који су некада важили за неприкосновене. Следствено, чланице ЕУ као и земље кандидати, као што је то и Република Србија, морају имати ефикасно законодавно и регулаторно тело како би се томе супротставиле. За ангажовану и делотворну медијску сцену на пољу европских интеграција, неопходно је подстицање рада оних новинара који су спремни да кроз складно деловање знања, етике, истинитог извештавања подстакну пажњу

и подршку за тему европских вредности. У том смислу, европске интеграције могу постати неизоставна тема у јавној сфери, која заслужују посебну пажњу представника власти, али и шире јавности као једне врсте њиховог контролног механизма.

### **THE SIGNIFICANCE AND ROLE OF THE MEDIA IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION**

*Summary:* The subject paper sheds light on the importance of the media in the process of European integration. Emphasis is placed on controlling this process and building trust. It also examines the threats posed by Euroscepticism, the development of an anti-European climate, as well as the issue of media pluralism. The research methods are aimed at proving the hypothesis that the media is an indispensable element in creating support for the European integration process. The basic aspect of the work is identifying and researching the advantages and disadvantages of media influence in this political process. Past practice has shown that the media have an undeniably significant role in the process of creating and distributing information related to the progress of candidate countries in joining the European Union. Certain conclusions emerge from the analysis, indicating that the role of the "mainstream" media in informing the public about all significant aspects of this process is not negligible. Looking at the activities of relevant actors in the process of Serbia's EU accession and strategic decision making regarding the harmonisation of domestic legislation with EU law, it is possible to conclude that the media serve not only for the placement of specific information about European integration, but also for continuous and comprehensive education of the public about how to achieve this process. Comprehensive media coverage of this process, along with the adoption of media strategies, contributes to the formation of an environment open enough for dialogue, the implementation of the necessary systemic reforms, and the realisation of activities necessary for the acquisition of the status of an equal member of the EU.

*Keywords:* EU, media, European integration process, media regulation, communication, public sphere, Serbia.

УДК: 342.565.2(430)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 255–278

Изворни научни рад

Рад примљен 13. 11. 2022. године

Рад одобрен 18. 11. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.16](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.16)

## ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ДОКТРИНИ НЕМАЧКОГ УСТАВНОГ СУДА: ЧИЈА РЕЧ ЈЕ ПОСЛЕДЊА?

Жаклина НОВИЧИЋ<sup>1</sup>

*Анстракт:* Предметни рад разматра проблематику европских интеграција у судској пракси Савезног уставног суда Немачке (*Bundesverfassungsgericht*). Анализа обухвата јуриспруденцију која је развијана према принципу првенства права Европске уније (ЕУ) у односу на национална права држава чланица, а од чијег апсолутног важења је Савезни уставни суд постепено одступио. Поменута пракса Савезног уставног суда датира још од средине седамдесетих година 20. века, а њоме је обухваћен читав низ случајева који су се тицали заштите основних људских права. Отуд је, путем резерве „све док“ (*Solange*), Савезни уставни суд Немачке изградио праксу која му је послужила да након великих ревизија Оснивачких уговора ЕУ (из Мастрихта и Лисабона), приступи оспоравању деловања институција ЕУ. Кроз конструисање нових резерви – „уставни идентитет“ и *ultra vires*, Савезни уставни суд је оспорио апсолутно првенство права ЕУ. Коначно, актуелни спорови пред овим Судом, везани за хитан програм откупа обавезница током пандемије од стране Европске централне банке, довели су до пресуде којом се деловање ове институције ЕУ, али и Суда правде, проглашава за деловање *ultra vires*. Ипак, актуелна немачка Влада дала је уверавање Комисији ЕУ да

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: [zaklina@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:zaklina@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.



то неће бити преседан и да ће такав тренд бити заустављен. Одговор немачког Савезног уставног суда очекује се крајем 2022. године.

*Кључне речи:* ЕУ, Немачка, Савезни уставни суд, прекорачење надлежности, *ultra vires*, уставни идентитет, суверенитет, Европска централна банка

## 1) УВОД

Последњих година немачки Савезни уставни суд (СУС), више пута је умаласео европску јавност. Пресуда СУС-а од 5. маја 2020. године, о програму Европске централне банке (ЕЦБ) за откуп обавезница јавног сектора (*Public Sector Purchase Programme, PSPP*), оставила је у шоку посматраче суочене са преседаном да је овај национални суд прогласио *ultra vires* актом одлуку Европског суда правде (ЕСП).<sup>2</sup> И други национални судови су одбијали да примене пресуде ЕСП, али ниједна није представљала овако експлицитно супротстављање највишој судској инстанци у ЕУ, нити била тако бучно пропраћена и далекосежна.<sup>3</sup> И мада су, у крајњем, судије из Карлсруеа дале право банкарима из ЕЦБ, повлачећи се пред политичким налогом који су добили од Бундестага и нове немачке Савезне владе, они су у прилици да се поново баве „истом метом“ са „истог одстојања“ – са засад неизвесним исходом. У току је, наиме, нови спор о тзв. *коронакешу*, односно програму ЕЦБ за хитне куповине обавезница током пандемије (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*), који ће доспети на коначно пресуђивање крајем 2022. године, можда баш у време објављивања текста који је пред читаоцем.<sup>4</sup>

Споменути спорови само су последњи у низу судских предмета који су омогућили немачком Савезном уставном суду да формира мишљење о односу немачког правног система и права ЕУ, пресудама ЕСП, овлашћењима

<sup>2</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020”, BVerfG, 2 BvR 859/15, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html), 2.11.2022. „Европски суд правде“ је колоквијални назив за Суд правде ЕУ; даље у тексту користи се скраћеница колоквијалног назива овог суда (ЕСП). О програму ЕЦБ за откуп обавезница јавног сектора (*PSPP*), видети Интернет: <https://www.ecb.europa.eu/mono/implement/app/html/pspp-qa.en.html>, 2.11.2022.

<sup>3</sup> Постоје, заправо, само два претходна примера за наведену праксу, чешки и дански, где су национални судови одлуке ЕСП прогласили *ultra vires* актом непримењивим у матичној земљи. Обе одлуке су, међутим, ограничених ефеката – не односе се на деловање институција ЕУ, већ на тумачење унутрашњег права у светлу права ЕУ. Видети: Niels Petersen, Konstantin Chatziathanasiou, “Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law”, European Parliament, *Study Requested by the AFCO committee*, PE 692.276 – April 2021, p. 8.

<sup>4</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021”, BVerfG, 2 BvR 547/21, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20210415\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721.html), 1.11.2022.

институција ЕУ, и – у крајњој линији – да оцрта важеће границе европске интеграције тамо где их он налази. Пресуде СУС-а често нису само легалистичке опсервације, будући да третирају економску конституцију ЕУ, садрже политичку филозофију интеграције и, коначно, задиру директно у односе моћи у ЕУ. У овом историјском тренутку, када се ЕУ налази у својеврсном конституционалном *лимбу*, и када се очекује нови осврт СУС-а о пандемијском програму ЕЦБ, згодна је прилика за један свеобухватни осврт на досадашњи развој доктрине СУС-а у погледу односа према европским интеграцијама.

У начелу, на питање „чија реч је последња” у споровима између националног и наднационалног у ЕУ, СУС је прихватио првенство, односно надређеност права ЕУ, али уз три значајна изузетка. Први изузетак представља тзв. резерва „све док” (*Solange*), други је концепција „уставног идентитета” (*Identitätskontrolle*), а трећи резерва *ultra vires* (изван овлашћења).<sup>5</sup> Друга два изузетка развијена су на основу првог и најстаријег, а сва три се у судској пракси преплићу.<sup>6</sup> Наведено разликовање представља солидан аналитички оквир за структурирање анализе у овом тексту, која садржи кратак преглед ранијег развоја са нагласком на новијој судској пракси СУС-а.<sup>7</sup> Колико ова тема излази из оквира нормативног и задира директно у европску (економску) конституцију и, најзад, у односе моћи у њој, осветлиће наставак текста.

## 2) КОРЕНИ ДОКТРИНЕ СУС

У почетку европских интеграција, немачки СУС је прихватао, и у начелу и у пракси, првенство права ЕУ. Од седамдесетих година 20. века развијао је, међутим, резерву „све док” у низу пресуда у предметима „Золанге” (*Solange I, II, III*). Она се заснива на разликовању и упоредивости основних људских права на европском и на националном нивоу, на основу које је СУС себи дао право да преиспитује уставност права ЕЗ/ЕУ. У новијој судској пракси, резерва „све док” била је примењена у споровима везаним за тзв. *европски налог за хапшење* и тзв. *право на заборав*.

### Пресуде „све док” (*Solange I, II, III*)

На питање да ли као национални уставни суд он може да преиспитује уставност права ЕУ (тј. услађеност са Основним законом Немачке), СУС је изнео

---

<sup>5</sup> Niels Petersen and Konstantin Chatziathanasiou, “Primacy’s Twilight?”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>6</sup> Жаклина Новичић, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 33, итд.

<sup>7</sup> За преглед доктрине првенства права ЕУ у судској пракси ЕСП, о којој је нашироко писано на другим местима, видети претходне две референце.

афирмативни одговор у првој пресуди „све док“ из 1974. године (тзв. *Solange I*).<sup>8</sup> Као услов за то преиспитивање, СУС је поставио ситуацију у којој право ЕУ не гарантује заштиту људских права еквивалентну оној коју пружа немачки Устав. Другим речима, немачки судови примењују право ЕЗ „све док“ је оно компатибилно са немачким Уставом и његовом применом која се захтева у Немачкој. Мада је наведеном конструкцијом СУС поставио основ за проглашење акта ЕУ неуставним, он то у конкретном спору на крају није урадио, тј. није потврдио кршење основних права немачког држављанина, подносиоца тужбе у наведеном спору. Пресуда је, ипак, имала утицај на развој касније праксе.<sup>9</sup> Наиме, после ње је значајан број уставних тужби поднет пред СУС позивајући се на кршење основних права у актима ЕЗ. С друге стране, ЕСП је наставио да развија јуриспруденцију основних права на европском нивоу. Као последица описаног развоја наступило је и прилагођавање у пракси СУС-а, односно ублажавање претходно изнетог става у следећој пресуди по образцу „све док“ из 1986. године (*Solange II*).<sup>10</sup> СУС је тада најавио да ће се уздржати од контроле уставности права ЕУ „све док“ ЕЗ (и посебно пракса ЕСП), на еквивалентан начин гарантује ефикасну заштиту основних људских права од прерогатива јавних власти која је упоредива са заштитом коју пружа немачки Устав. Формално је СУС и у спору *Solange II* задржао право да интервенише у будућности, ако се покаже да је ниво заштите основних права у ЕЗ недовољан, али се на ту резерву више није позивао и, штавише, изразио је приличну забринутост да је у контексту основних права судска пракса ЕСП постала превише опсежна.<sup>11</sup> Прилику да још једном опроба резерву „све док“ СУС је добио 2000. године у спору који се, на бази основних права, развио око квота за банане из трећих земаља које се увозе у ЕУ (*Bananenmarktordnung*), познатом као предмет *Solange III*.<sup>12</sup> СУС је одбацио жалбу у конкретном спору и недвосмислено потврдио кооперативну природу свог односа са ЕСП, мада и даље оставио отвореном могућност да прихвати жалбу против права ЕУ/ЕСП.

### **„Европски налог за хапшење“ и „право на заборав“**

После пресуде СУС-а у последњем спору из серије *Solange*, оправдано се постављало питање – да ли развијена доктрина има икакву практичну

<sup>8</sup> „Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974“, BVerfG, 2 BvL 52/71, Интернет: <https://openjur.de/u/56232.html>, 1.11.2022.

<sup>9</sup> Niels Petersen, Konstantin Chatziathanasiou, op. cit., p. 20.

<sup>10</sup> „Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986“, BVerfG, 2 BvR 197/83, Интернет: <https://openjur.de/u/56233.html>, 1.11.2022.

<sup>11</sup> Niels Petersen, Konstantin Chatziathanasiou, op. cit.

<sup>12</sup> „Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juni 2000“, BVerfG, 2 BvL 1/97, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/ls20000607\\_2bvl000197.html](http://www.bverfg.de/e/ls20000607_2bvl000197.html), 1.11.2022.

важност, све до наредних прилика у предметима везаним за „право на заборав“ из 2019. године. Преседан за две пресуде овог типа направљен је још 2005. године у првом спору везаном за „европски налог за хапшење“ (*European Arrest Warrant I; Europäischer Haftbefehl I*).<sup>13</sup> СУС је тада заузео став да немачко законодавство, када спроводи неки правни акт ЕУ, мора да се придржава основних права која важе у Немачкој – у мери у којој (или „све док“) односни правни акт ЕУ дозвољава дискрецију у погледу имплементације. Наведени приступ СУС је проширио у првој пресуди везаној за „право на заборав“ (или „право на брисање“; *Right to be forgotten I; Recht auf Vergessen I*) из новембра 2019.<sup>14</sup> Спор се тицао имплементације „Опште уредбе о заштити података“ у ЕУ (*GDPR*).<sup>15</sup> Уставни суд је овом приликом потврдио горе наведени преседан, односно став да су немачке власти везане (немачким) основним правима у оној мери у којој имају дискреционо право при примени права ЕУ. Додао је и то да се при имплементацији права ЕУ, основна права морају тумачити у светлу „Европске повеље о људским правима“ и, штавише, отишао и даље тврдећи да позивање на немачка основна права неће бити довољно уколико постоје индикације да она не пружају адекватан ниво заштите. Сматра се да је наведеним ставом, у крајњем, СУС поништио резерву „све док“ (*Solange*).<sup>16</sup> У сваком случају, његов став је био потпуно кооперативан у односу на ЕСП: основна права обезбеђена у оквиру ЕУ директно се морају узимати у обзир пред немачким судовима, а ако њихово тумачење није јасно, од ЕСП се мора затражити прелиминарно мишљење (чл. 267 УФЕУ).<sup>17</sup> То је потврдио и у наредној пресуди о „праву на заборав“ (*Recht auf Vergessen II*), објављеној истовремено са претходном, а која се односила на преиспитивање рада немачких органа на основу правних аката ЕУ у потпуно хармонизованим областима.<sup>18</sup> СУС је опет задржао право да преиспитује усклађеност аката немачких органа са основним правима у

---

<sup>13</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005”, BVerfG, 2 BvR 2236/04, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20050718\\_2bvr223604.html](http://www.bverfg.de/e/rs20050718_2bvr223604.html), 1.11.2022.

<sup>14</sup> “Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019”, BVerfG, 1 BvR 16/13, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20191106\\_1bvr001613.html](http://www.bverfg.de/e/rs20191106_1bvr001613.html), 1.11.2022.

<sup>15</sup> “General Data Protection Regulation; Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC”, OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

<sup>16</sup> Niels Petersen, Konstantin Chatziathanasiou, “Primacy’s Twilight?”, op. cit., p. 21.

<sup>17</sup> BVerfG, 1 BvR 16/13, para. 72.

<sup>18</sup> “Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019”, BVerfG, 1 BvR 276/17, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20191106\\_1bvr027617.html](http://www.bverfg.de/e/rs20191106_1bvr027617.html), 1.11.2022.

ЕУ и потврдио да ће, у случају постојања нејасноћа у тумачењу, то чинити у сарадњи са ЕСП (поступак добијања прелиминарног мишљења од ЕСП).<sup>19</sup>

У описаном развоју доктрине и праксе СУС-а, очљиво је да се све више позивао на основна права у ЕУ, поштујући њихово тумачење од стране ЕСП, односно да је све мање инсистирао на примени основних права обезбеђених самим немачким Уставом. Тиме је одступио од тренда наговештеног првом пресудом „све док“ (*Solange I*), према којем заштита основних права обезбеђена у ЕУ има надређени статус – али само уз резерву да ЕУ пружа адекватну заштиту основних права. Чини се да после две последње пресуде везане за „право на заборав“, резерва „све док“ има само теоријску релевантност. СУС се, ипак, формално није у потпуности одрекао права на контролу аката немачких власти у погледу њихове усклађености са основним правима, чак и ако су она потпуно одређена правом ЕУ, што није без потенцијала за сукобе.

### 3) РАЗВОЈ ДОКТРИНЕ: „УСТАВНИ ИДЕНТИТЕТ“ И *ULTRA VIRES* КОНТРОЛА

Под горе наведеним називима, СУС је развио нове резерве за изузимање од начелног важења надређености права ЕУ. Концептуално, обе потичу из образложења пресуде СУС-а у спору о уставности Уговора о ЕУ из Мастрихта (1992), али су пуније развијене тек у пресуди о уставности Лисабонског уговора (2009). У консеквентној пракси СУС-а, често се преплиће примена ових резерви, што долази посебно до изражаја у пресудама новијег датума везаним за ЕЦБ. Ипак, зарад прегледности, у овом делу текста износимо одвојени преглед развоја и садржаја наведених елемената доктрине СУС-а у погледу европских интеграција.

#### Контрола „уставног идентитета“

Преиспитујући немачку ратификацију Уговора из Мастрихта о оснивању Европске уније, СУС је дао назнаке о концепцији „уставног идентитета“ (*Identität der Verfassung*).<sup>20</sup> Наиме, тада је заузео став да се Оснивачки уговори ЕУ у Немачкој могу ратификовати само у складу са одређеним основним принципима немачког Устава који имају „вечно важење“, односно који су заштићени тзв. *гаранцијом вечности* (*Ewigkeitsgarantie*).<sup>21</sup> У том контексту, СУС

<sup>19</sup> Ibid., paras. 50, 68–71.

<sup>20</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993”, BVerfG, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Интернет: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>, 1.11.2022.

<sup>21</sup> Ради се о члану 79.3. Основног закона који прописује да нису дозвољене промене Устава које утичу на поделу федерације у покрајине, учешће покрајина у законодавству, или

је изразио резерве на уставност Уговора из Мастрихта, посебно у погледу постојања демократије у ЕУ, али је упркос уоченом дефициту закључио да је он компатибилан са захтевима немачког Устава. Доктрина уставног идентитета прецизирана је и даље проширена у пресуди СУС-а из 2009. године, о уставности лисабонске ревизије Основачких уговора ЕУ (Уговор из Лисабона).<sup>22</sup> СУС је сада идентификовао кључне области „уставног идентитета“, односно надлежности које су посебно осетљиве и не могу се пренети на ниво ЕУ чак ни променом Оснивачких уговора ЕУ. Ту спадају: кривично право, цивилни и војни монопол на употребу силе (национална одбрана), фундаменталне фискалне одлуке о јавним приходима и расходима (буџетски суверенитет), одлуке о обликовању услова живота у социјалној држави (држава благостања), као и одлуке које посебно зависе од претходног разумевања културе, историје и језика, као што су оне у области породичног права, образовања, медија, верских заједница, и сл. (културно самоопредељење).<sup>23</sup> Из наведеног набрајања конкретних области „уставног идентитета“ који има „вечно“ важење, јасно је да је овим отворен огроман простор за сукоб немачке националне државе и наднационалне организације европске интеграције. Лисабонском пресудом СУС је изнео снажну критику демократског дефицита у ЕУ и поставио далекосежна ограничења европској интеграцији, да би на крају опет пропустио да Лисабонски уговор прогласи неуставним само зато што, у најкраћем, ЕУ још није прешла формални праг за федерацију, односно још увек има делегирани карактер заједнице суверених држава (*Staatenverbund*).<sup>24</sup> Ипак, лисабонска пресуда СУС-а са доктрином

---

на основне принципе постављене у члану 1 и члану 20 Основног закона. Члан 1 се односи на неприкосновеност људског достојанства и људска права наведена у низу следећих чланова (до 20). Члан 20 дефинише Немачку као демократску и социјалну савезну државу; прописује да сва власт припада народу; прописује поделу власти на законодавство, које је подређено уставном поретку, и извршну и судску власт које су везане законима; прописује и то да сви Немци имају право на отпор свакој особи која тежи укидању уставног поретка ако други лекови нису могући. Видети: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Интернет: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, Oktober 1993”, BVerfG, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Интернет: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>, 1.11.2022.

<sup>22</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009”, BVerfG, 2 BvE 2/08; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html), 1.11.2022.

<sup>23</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009”, op. cit., paras. 247–249.

<sup>24</sup> Жаклина Новичић, Дејан Гајић, „Уставни идентитет као ограничење европске интеграције: Случај „Лисабон“ пред немачким Савезним уставним судом”, у: Душко Димитријевић, Брано Миљун (урс), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 155–185.

„уставног идентитета” изазвала је бурне реакције – до оспоравања да за њу уопште и постоји експлицитно нормативно оправдање у немачком Уставу.<sup>25</sup>

Две наведене епохалне пресуде СУС-а, о уговорима ЕУ из Мастрихта и Лисабона, односе се првенствено на сам појам преноса надлежности са националног на ниво ЕУ. Оне, дакле, не доводе директно у питање принцип надређености права ЕУ на основу његове некомпатибилности са „уставним идентитетом”. Могућност сукоба на том основу појавиће се нешто касније када је СУС, избегавајући отворени сукоб са доктрином првенства права ЕУ, применио доктрину „уставног идентитета” на секундарно право ЕУ у наставку спорова везаних за „европски налог за хапшење”. Тако је у спору из 2015. године (*Europäischer Haftbefehl II*), СУС афирмисао став да правни акти ЕУ, попут „Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење”, у Немачкој не могу бити примењени уколико нису у складу са „уставним идентитетом”, при чему се овде радило о оном његовом „вечно гарантованом” елементу који се односи на људско достојанство.<sup>26</sup> Поред начелно јасно дефинисаног става, у конкретном случају СУС није потврдио повреду немачког „уставног идентитета”, још једном јасном афирмацијом кооперативности.

### ***Ultra vires* – Контрола прекорачења надлежности**

Кроз све досад наведене пресуде назире се обриси *ultra vires* доктрине немачког СУС-а, с обзиром на генерално значење овог латинског назива за поступке институција који су изван надлежности, овлашћења, закона, устава, дакле – неовлашћене поступке. У пресуди о Уговору из Мастрихта у фокусу СУС-а било је питање усклађености ове уговорне ревизије ЕУ са немачким принципом демократије, мада се упућивање на *ultra vires* и тада појавило. У пресуди о Уговору из Лисабона, СУС експлицитније разрађује ову концепцију, преузимајући исказ о „правним инструментима који прекорачују границе” из пресуде о Уговору из Мастрихта, као и класичан концепт јавне власти која делује без надлежности.<sup>27</sup> Према пресуди „Лисабон” СУС-а, овај национални суд не само да може да преиспитује сагласност права ЕУ са немачким Уставом, као и то да ли институције ЕУ делују изван својих надлежности, већ је дужан да примени контролу *ultra vires* деловања да би демократски процес доношења

<sup>25</sup> Daniel Halberstam and Christoph Mollers, “The German Constitutional Court says ‘Ja zu Deutschland!’”, *German Law Journal*, 2009, Vol. 10, No. 8, p. 1241. За ширу расправу видети цео специјални број наведеног часописа (2009: Vol. 10, No. 8).

<sup>26</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015”, BVerfG, 2 BvR 2735/14, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20151215\\_2bvr273514.html](http://www.bverfg.de/e/rs20151215_2bvr273514.html), 1.11.2022.

<sup>27</sup> Frank Schorkopf, “The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon”, *German Law Journal*, 2009, Vol. 10, No. 8, pp. 1238–1240.

одлука у Немачкој био заштићен.<sup>28</sup> Другим речима, право ЕУ не може да буде надређено националном правном поретку уколико не произлази из надлежности које су државе чланице изричито пренеле на ЕУ оснивачким уговорима.<sup>29</sup> Ипак, СУС је на крају потврдио да је преиспитивање аката органа ЕУ резервисано само за случајеве „очигледних прекорачења“.<sup>30</sup> Али, сигнал који је тада упутио многи су тумачили као јасну жељу да игра активнију улогу у европским односима.

Нову прилику СУС је добио годину дана након Лисабонске пресуде, али је и тада одлучио да рестриктивно протумачи *ultra vires* доктрину како би смањио потенцијал сукоба са ЕСП. Ради се о низу пресуда под заједничким колоквијалним називом Манголд/Ханивел (*Mangold/Honeywell*) започетих 2005. године, а доспелих на коначно пресуђивање 2010. године. Пред СУС се нашло питање да ли пресуда ЕСП у случају „Манголд“ представља *ultra vires*, на шта је он одговор дао у пресуди „Ханивел“ покушајем да прецизира ову доктрину.<sup>31</sup> СУС је, наиме, заузео став да се правни акт ЕУ може класификовати као *ultra vires* само под три услова. Прво – ако постоји сумња у тумачење надлежности ЕУ, питање се мора упутити ЕСП-у на прелиминарно мишљење, без чијег мишљења СУС не може да поништи правни акт ЕУ према доктрини *ultra vires*. Друго – повреда надлежности ЕУ мора бити „очигледна“, чиме СУС потврђује да разумно неслагање око тумачења правних норми може да постоји, али и да би резерву *ultra vires* требало користити само када правно тумачење врло значајно напушта сферу разумног, када је „објективно арбитарно“. Коначно, повреде надлежности у овом контексту морају бити „веома значајне у структури надлежности између држава чланица и Уније, с обзиром на начело преноса и обавезујућу природу закона према владавини права“. У крајњем, СУС је у конкретном спору пресудио да је ЕСП још увек деловао у оквиру својих надлежности, признајући му да има право да тумачи уговоре ЕУ „динамично“.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, paras. 132, 140–141.

<sup>29</sup> Ibid., paras. 234–240.

<sup>30</sup> Ibid., para. 240.

<sup>31</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 06. Juli 2010”, BVerfG, 2 BvR 2661/06, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20100706\\_2bvr266106.html](http://www.bverfg.de/e/rs20100706_2bvr266106.html), 2.11.2022.

<sup>32</sup> Жаклина Новичић, „Преиспитивање ултра вирес акта Европског суда правде – Случај *Mangold/Honeywell*“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 33–34, стр. 246–274; „Директна и хоризонтална примена директиве и општег принципа забране старосне дискриминације – Случај *Mangold vs. Helm* (2005)“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 33–34/10, стр. 234–245; Жаклина Новичић, Немања Петровић, „Забрана дискриминације у праву ЕУ: ‘хоризонтализација’ општег принципа и директиве у предметима Манголд и Куцукдевеци“, у: Душко Димитријевић (ур.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније* (II део), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 808–828.



#### 4) НОВИЈА СУДСКА ПРАКСА СУС

Интересантно је да се новија судска пракса немачког СУС-а у погледу лимита европске интеграције и првенства права ЕУ односи на деловање Европске централне банке и активност познату под називом „квантитативно попуштање“ (*quantitative easing*), тј. куповину државних обавезница на финансијским тржиштима чији ефекти се изједначавају са штампањем новца. Важно је за почетак напоменути и то да постоји уговорна забрана директне куповине државних обавезница од стране ЕЦБ (чл. 123 УФЕУ). У тумачењима ове групе спорова од стране СУС-а, он се првенствено позива на прекорачење надлежности (*ultra vires*), мада се допунски користи и резервом очувања „уставног идентитета“.

#### Програм ЕЦБ „Отворене монетарне трансакције“ (ОМТ)

Први споран програм ЕЦБ за куповину државних обавезница избио је на врхунцу европске дужничке кризе (2012), када је ЕЦБ своју политику објавила у саопштењу за јавност у којем саму себе овлашћује на куповину обавезница држава чланица ЕУ на секундарном тржишту, под банкарско-технократским називом програма „Отворене монетарне трансакције“ (*Outright Monetary Transactions*).<sup>33</sup> Мада у оквиру овог програма никад нису обављене конкретне куповине, он је постигао прокламовани циљ смањења обима државних обавезница унутар еврозоне. Упркос томе, група заинтересованих немачких грађана и политичара повела је спор пред СУС, жалбом на *ultra vires* деловање ЕЦБ у програм ОМТ. СУС је предмет прихватио, а потом квалификовао поменуто саопштење ЕЦБ као кршење надлежности, заснивајући ту оцену на два аргумента у пресуди о ОМТ (*ОМТ Beschluss*).<sup>34</sup> Наиме, мада се ОМТ програм односио на куповину обавезница на секундарним тржиштима, државе чланице ЕУ су у могућности да продају дужничке инструменте трећим особама које ће их затим проследити ЕЦБ-у, што представља намерно заобилажење поменуте забране из члана 123 УФЕУ које је СУС овом приликом окарактерисао као кршење забране. Друго, СУС је потврдио да је ЕЦБ прекорачила мандат на бази тога што је из сфере монетарне политике и мандата одржања стабилности цена (чл. 127 УФЕУ), загазила у подручје економске политике смањењем трошкова рефинансирања евра за чланице еврозоне са буџетским проблемима. Због

<sup>33</sup> “Press Release on Technical features of Outright Monetary Transactions”, ECB, 6 September 2012, Интернет: [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html), 2.11.2022.

<sup>34</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014”, BVerfG, 2 BvR 2728/13, Интернет: [http://www.bverfг.de/e/rs20140114\\_2bvr272813.html](http://www.bverfг.de/e/rs20140114_2bvr272813.html), 2.11.2022.

наведених сумњи, СУС је покренуо поступак добијања прелиминарног мишљења од ЕСП-а у складу са захтевима постављеним у претходној судској пракси. ЕСП је пак одбацио аргументацију СУС-а и заузео став да је политика ОМТ у складу са надлежностима ЕЦБ (спор *Gauweiler and Others*).<sup>35</sup> При томе, ЕСП је признао да постоји јасно заобилажење забране из чл. 123 УФЕУ, што ипак не доводи до закључка да је било каква активност на секундарном тржишту аутоматски забрањена. Надаље, ЕСП је одбацио и покушај СУС-а да програм ОМТ квалификује као кршење УФЕУ према чл. 127 УФЕУ, тврдећи да је та мера била неопходна за очување кохерентности и делотворности монетарне политике ЕЦБ у целој еврозони. То што су се ефекти саопштења ЕЦБ из сфере монетарне политике прелили и на економску политику у којој ЕЦБ нема надлежност, ЕСП је сматрао секундарним. У коначној пресуди (*ОМТ II*), СУС је генерално прихватио тумачење ЕСП (21. јун 2016).<sup>36</sup> Мада је изразио одређене сумње у вези са образложењем, СУС је заузео став да пресуда ЕСП није „очигледно“ прекршила уговоре ЕУ, те да је његова аргументација у складу са формулацијом уговора ЕУ и претходном судском праксом.

После описаног повлачења пред мишљењем ЕСП, СУС је недавно (30. јула 2019), поново био у прилици да пресуђује о оптужби за *ultra vires* деловање ЕЦБ поводом две њене уредбе којима себи приписује овлашћење за надзор националних банака (спор *Europäische Bankenunion*), где већ и самом СУС-у прекорачење надлежности није било довољно „очигледно“.<sup>37</sup> Све у свему, до тада се, упркос свим резервама, СУС није отворено успротивио ЕСП-у, мада је, више или мање успешно, „користио предности сивих зона у тумачењу права ЕУ да подстакне ЕСП у одређеним смеровима“.<sup>38</sup> Први пут у својој јуриспруденцији СУС ће се успротивити пресуди ЕСП-а као *ultra vires* акту у спору који следи.

### **Програм ЕЦБ за куповину обавезница јавног сектора (*PSPP*)**

За разлику од претходног, овде се ради о програму ЕЦБ-а из октобра 2014. године, који не само да је заживео већ се процењује да је његов обим

---

<sup>35</sup> Case C-62/14, *Gauweiler and Others*; Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Интернет: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-62/14>, 2.11.2022.

<sup>36</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016”, BVerfG, 2 BvR 2728/13, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20160621\\_2bvr272813.html](http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html), 2.11.2022.

<sup>37</sup> “Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019”, BVerfG, 2 BvR 1685/14, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20190730\\_2bvr168514.html](http://www.bverfg.de/e/rs20190730_2bvr168514.html), 2.11.2022.

<sup>38</sup> Niels Petersen and Konstantin Chatziathanasiou, op. cit., p. 7.

превазишао 2,6 трилиона евра.<sup>39</sup> Он је омогућио ЕЦБ-у да купује обавезнице чланица еврозоне на секундарном тржишту, дакле, не директно од самих чланица већ од трећих страна након што су би их ове емитовале. Програм је доспео пред немачки СУС у мају 2015. године, са образложењем да су немачка влада, парламент и централна банка прекршили Устав тиме што нису предузели све могуће мере да зауставе програм ЕЦБ-а. СУС је 18. јула 2017. године одлучио да обустави поступак и затражи од ЕСП-а прелиминарно мишљење.<sup>40</sup> Притом је изразио сумњу у надлежности ЕЦБ-а да имплементира програм, с обзиром на забрану из члана 123 УФЕУ и мандат из члана 127 УФЕУ. ЕСП је, међутим, 11. децембра 2018. године заузео став да је Програм компатибилан са уговорима ЕУ (пресуда *Wiess and Others*).<sup>41</sup> Уместо да спроведе наведену одлуку ЕСП-а, СУС је у пресуди од 5. маја 2020. године прогласио и одлуку ЕСП-а и односни програм ЕЦБ-а *ultra vires* актима који крше немачки Устав. У најкраћем, аргументација гласи да је ЕСП деловао ван својих надлежности тиме што није узео све релевантне факторе у обзир при анализи пропорционалности, и није применио с пуно поштовања стандард преиспитивања. Даље, програм ЕЦБ-а и сам представља кршење уговора ЕУ, будући да га ЕЦБ није довољно успешно оправдала. Коначно, СУС је дао могућност ЕЦБ-у да исправи наведени недостатак тиме што ће пружити процену пропорционалности Програма у року од три месеца, након чега ће, уколико се то не деси, СУС наложити немачкој централној банци (*Bundesbank*) да престане да учествује у Програму.

### Кључни налази из пресуде

У кључној пресуди у којој формира судски став према европским интеграцијама (2 BvR 859/15) СУС је, дакле, прогласио *ultra vires* актима и пресуду ЕСП (у случају *Weiss*) и сам Програм ЕЦБ. Надлежност да преиспитује да ли су акти институција ЕУ унутар прописаних овлашћења, тј. *ultra vires*, СУС је извео из принципа демократије и права на учешће на изборима гарантованих у чл. 20.2 и чл. 38 немачког Основног закона (парас. 101–109). Образложење гласи да принцип демократије захтева да надлежности које се пренесу на наднационалну организацију морају бити добро дефинисане и ограничене, из чега СУС изводи обавезу немачке Владе и Парламента да

<sup>39</sup> “Bundesverfassungsgerichts-Urteil zum Staatsanleihenkaufprogramm (PSPP) vom 5.5.2020”, *Bündnis Bürgerwille e.V.*, Интернет:<https://buendnis-buergerwille.de/staatsanleihenkaufprogramm>, 2.11.2022.

<sup>40</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2017”, op.cit.

<sup>41</sup> Case C-493/17, *Weiss and Others*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2018, Интернет: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>, 2.11.2022.

прате потенцијална прекорачења надлежности наднационалне организације и да предузимају мере за исправљање таквих повреда (пара. 109). Полазећи од тога, СУС је за себе задржао право да преиспитује усклађеност деловања институција ЕУ са њиховим надлежностима (парас. 110–113). При томе, СУС признаје да се надлежности институција ЕУ морају тумачити узимајући у обзир тумачење ЕСП-а, али сматра да он не може да следи праксу ЕСП-а уколико су његова тумачења „неразумљива” или „објективно произвољна” (пара. 118). Надаље, СУС разматра потенцијално кршење забране куповине дужничких инструмената директно од држава чланица (чл. 123 УФЕУ), као и то да ли се Програм ЕЦБ-а може квалификовати као монетарна политика (чл. 127 УФЕУ). У погледу забране задуживања, СУС износи озбиљне сумње у усклађеност програма са УФЕУ (чл. 123), али на крају сматра одлуку ЕСП-а правно оправданом (парас. 180–221). Ипак, квалификација ове мере као монетарне политике остаје изван правно прихватљивог, према СУС-у (парас. 123–153), при чему је посебно спорна примена теста пропорционалности од стране ЕСП-а (пара. 137). Штавише, СУС налази да је ЕСП био превише уздржан у оцени пропорционалности, а будући да ЕЦБ има слаб демократски легитимитет, њене надлежности се морају уско тумачити, а пропорционалност њених мера строго испитивати (пара. 143). Супротно томе, ЕСП је ограничио своју контролу на постојање „очигледне грешке у процени” ЕЦБ и „очигледног” прекорачања онога што је неопходно за постизање циља (пара. 156). Пропуст ЕСП-а да примени строги стандард контроле ЕЦБ-а навео је СУС да његову одлуку квалификује као „методолошки неоправдану”, „једноставно неразумљиву” и „произвољну из објективне перспективе” (парас. 118, 133, 153). Стога пресуда ЕСП-а (*Wiess and Others*) представља *ultra vires* акт и не представља обавезу за СУС. Он прихвата да је, у принципу, Програм ЕЦБ-а могао да служи циљу монетарне политике (пара. 166), али тврди да је при доношењу одлука ЕЦБ морала да узме у обзир и последице програма по ширу економску политику (парас. 168–175).<sup>42</sup> Тиме што то није урадила, ЕЦБ је самим поступком доношења одлуке о покретању Програма прекршила чл. 5 УЕУ (принцип пропорционалности), што за последицу има прекорачење мандата монетарне политике (пара. 177). Коначно, СУС оставља могућност ЕЦБ-у да пружи адекватну процену пропорционалности у року од три месеца, иначе би СУС забранио да *Bundesbank* настави са учешћем у Програму (пара. 235).

Пресуда СУС-а изазвала је шок широм ЕУ и света, као потенцијална претња јединству и кохерентности права ЕУ.<sup>43</sup> С друге стране, подносиоци уставне жалбе

---

<sup>42</sup> Case C-493/17, paras. 168–175.

<sup>43</sup> Заиста бројне реакције на ову пресуду СУС-а немогуће је овде репродуковати. Као еклатантан пример узбуђења које је пресуда изазвала, наводимо речи Џорџа Сороса да се

оценили су је као „велики успех грађанске парнице” и „победу демократије, владавине права и економског разума”.<sup>44</sup> Хитро је реаговао и Управни одбор ЕЦБ-а састанком о монетарној политици 3. и 4. јуна 2020, са којег је послао поруку да је, у укупном макроекономском смислу, куповина обавезница дала „врло значајан позитиван допринос, како економском расту тако и инфлацији у еврозони”.<sup>45</sup> Том приликом су усвојене и две одлуке које садрже нову процену пропорционалности од стране ЕЦБ-а, с циљем отклањања недостатака утврђених у пресуди СУС. Ти документи убрзо су достављени немачким органима, и у форми класификованих докумената стављени на увид члановима Бундестага који је, 2. јула 2020. године, већином гласова потврдио да је „свеобухватно” размотрен „принцип пропорционалности”, као и да програм ЕЦБ-а поштује „уставни идентитет” Немачке.<sup>46</sup> Подносиоци тужбе су, с друге стране, тврдећи да ЕЦБ још увек није удовољила материјалним захтевима који произлазе из пресуде, поднели пред СУС два нова захтева за извршење (*Vollstreckungsantrag*).<sup>47</sup> Наиме, они су тражили да се омогући приступ нејавним документима ЕЦБ-а као и да се привремено обустави учешће Бундесбанке у спорном програму ЕЦБ-а. СУС је, међутим, 29. априла 2021. одбио те захтеве.<sup>48</sup> Уједно, СУС је прихватио гаранцију Бундестага и Савезне владе у погледу ефеката програма ЕЦБ-а, уз образложење да „Савезна влада и Бундестаг уживају широку слободу разумевања, процене и маневрисања у овом контексту, и да није на Суду да у овом случају одлучује да ли процена пропорционалности ЕЦБ-а удовољава материјалним захтевима (...)”.<sup>49</sup> Тиме је главни судски орган

---

ради о „претњи која би могла уништити ЕУ”. Видети: “The Crisis of a Lifetime”, Interview, May 11, 2020. Интернет: <https://www.georgesoros.com/2020/05/11/the-crisis-of-a-lifetime>, 3.11.2022. И цели специјални бројеви или одељци стручних часописа посвећени су овој пресуди СУС. Видети нпр. и: *German Law Journal*, 2020, Vol. 21, Iss. 5; *Italian Law Journal*, 2020, Vol. 6, No. 2.

<sup>44</sup> “Bundesverfassungsgerichts-Urteil zum Staatsanleihenkaufprogramm (PSPP) vom 5.5.2020”, op. cit.

<sup>45</sup> “Erfolgreiche Vollstreckungsanträge zum Urteil des Zweiten Senats zu dem PSPP-Anleihekaufprogramm der EZB”, Pressemitteilung Nr. 38/2021 vom 18. Mai 2021, Интернет: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-038.html>, 3.11.2022.

<sup>46</sup> Ibid. Против наведене одлуке били су само посланици из опозиционе „Алтернативе за Немачку”, док су уздржани остали посланици „Левице” (*Die Linke*).

<sup>47</sup> Извршни налог према немачком Основном закону (чл. 35) служи томе да се спроведу налази СУС-а и да доведе до повиновања основној одлуци о меритуму.

<sup>48</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 29. April 2021”, BVerfG, 2 BvR 1651/15, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20210429\\_2bvr165115.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210429_2bvr165115.html), 3.11.2022.

<sup>49</sup> “Erfolgreiche Vollstreckungsanträge zum Urteil des Zweiten Senats zu dem PSPP-Anleihekaufprogramm der EZB”, op. cit.

Немачке анулирао ефекте своје претходне пресуде, схватајући да остали органи немачке државе „имају широку слободу разумевања, процене и маневра“, која је прекорачена „само ако се уопште не предузму мере, ако су законодавне и друге предузете мере очигледно непримерене или потпуно неадекватне, или ако оне знатно не успевају да постигну циљ заштите“.<sup>50</sup>

Европска комисија није, међутим, била задовољна описаним расплетом ситуације, па је 9. јуна 2021. године, покренула прекршајни поступак против Немачке због повреде принципа првенства права ЕУ у овом процесу. То што је СУС одбио два захтева за извршни налог, према мишљењу Комисије, „не поништава повреде које се односе на принцип првенства права Уније“. Комисија је изразила забринутост да пресуда немачког СУС-а представља „озбиљан преседан“ за будућу праксу, како немачких тако и судова других држава чланица ЕУ. Стога је захтевала одговор Немачке у року од два месеца на две кључне оптужбе.<sup>51</sup> Прво, пресудом од 5. маја 2020. године немачки СУС је прекршио основне принципе права ЕУ, „посебно принципе аутономије, првенства, делотворности и једнообразне примене права Уније“. Друга оптужба односила се на непоштовање јурисдикције ЕСП-а, чију је пресуду (*Weiss and Others*) СУС прогласио *ultra vires* актом, уместо да је врати ЕСП-у на прелиминарно разматрање. Наведени прекршајни поступак Комисије против Немачке окончан је 2. децембра 2021. године, на сличан начин како је покренут – кратким обавештењем објављеним на интернет страни Комисије да се прекршајна процедура окончава, будући да Немачка сада „јасно признаје првенство права ЕУ и ауторитет ЕСП“, што се даље образлаже у три ставке.<sup>52</sup> Прво – у одговору на службену опомену Немачка је изразила „врло снажно опредељење, посебно да потврђује и признаје принципе аутономије, првенства, делотворности и јединствене примене права Уније, као и вредности утврђене чланом 2 УЕУ, укључујући посебно владавину права“. Друго – према обавештењу Комисије, Немачка „изричито признаје ауторитет ЕСП, чије су одлуке коначне и обавезујуће“, а такође „сматра да законитост аката институција Уније не може бити предмет преиспитивања путем уставних жалби пред немачким судовима, већ је може преиспитивати само

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> “Primacy of EU law: Commission sends letter of formal notice to Germany for breach of fundamental principles of EU law,” *Letters of formal notice*, European Commission, Infringement decisions, 9 June 2021, Brussels, Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_2743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743), 3.11.2022.

<sup>52</sup> “Primacy of EU law: Commission closes infringement procedure based on formal commitments of Germany clearly recognising the primacy of EU law and the authority of the Court of Justice of the European Union,” *Letters of formal notice*, European Commission, Infringement decisions, 2 December 2021, Brussels, Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_6201?fbclid=IwAR1w6wbHhdcA5vxlqXTohUjxcgF3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201?fbclid=IwAR1w6wbHhdcA5vxlqXTohUjxcgF3)

ЕСП". Треће – Комисија је обавестила јавност и то да се „немачка влада, експлицитно позивајући се на своју дужност лојалне сарадње садржану у Уговорима, обавезала да ће употребити сва средства која су јој на располагању да у будућности избегне понављање налаза 'ултра вирес' и да ће преузети активну улогу у том погледу”.

У међувремену су, 26. септембра 2021. године, одржани савезни парламентарни избори у Немачкој и потом изабрана нова влада (на челу са канцеларом Олафом Шолцом). У новој влади ојачале су оне снаге које би да подстакну фискалну унију у ЕУ и даљи пренос надлежности на Брисел. Комуникација између нове владе Немачке и Комисије, која је и условила окончање прекршајног поступка, остала је ван домаћаја јавности.<sup>53</sup> Уколико озбиљно и дословно схватимо наведена уверавања пружена Комисији од стране актуелне немачке владе, СУС би убудуће изгубио могућности интервенисања против понашања институција ЕУ, било да оне прекорачују надлежности (*ultra vires*) или нарушавају „уставни идентитет” Немачке. За тумачење права ЕУ био би задужен искључиво ЕСП, за кога су све одредбе немачког Устава ирелевантне. Тешко да ће немачки СУС пристати на апсолутно првенство права ЕУ, што је досад, на одређени начин, остајало отворено за расправу и препуштено споразумевању између два суда.

### Хитан програм ЕЦБ за пандемију (PEPP)

Још једну прилику да одговори на питање „ко има последњу реч”, сада у битно измењеним политичким околностима који су управо наговештени, СУС је добио у контексту новог спора који се у међувремену нашао пред њим и чије окончање јавност очекује. Спор је инициран одлуком шефова држава и влада ЕУ из јула 2020. године, којим је одобрен вишегодишњи финансијски буџет ЕУ за период 2021–2027, као и привремени пакет за опоравак од економских и социјалних ефеката пандемије COVID-19 (*Next Generation EU*).<sup>54</sup> Крајем исте године усвојена је „Одлука Савета о властитим средствима ЕУ” (14. децембра 2020), којом се утврђују правила о финансирању наведених мера, према којој

<sup>53</sup> И бивша влада канцеларке Ангеле Меркел одговорила је на захтеве из писма Комисије (3. септембра 2021), али је и тај одговор остао „само за службену употребу”. Његов садржај је индиректно репродуковао један од подносилаца уставне жалбе у предметима против ЕЦБ, Бернд Луке (*Bernd Lucke*), оснивач опозиционе „Алтернативе за Немачку” и њен бивши лидер и члан. Према његовим речима, одговор владе је представљао „тихи покушај да не повреди ниједну страну”. Видети: “Infobrief vom 3.9.2021: Vertragsverletzungsverfahren – Reaktion der Bundesregierung”, *Buendnis Buergerwille*, 08/09/2021, Интернет: <https://buendnis-buergerwille.de/infobrief-3-9-2021/>

<sup>54</sup> Special European Council, 17–21 July 2020, Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>, 1.11.2022.

Европска комисија има овлашћење да позајмљује средства на тржиштима капитала у име ЕУ до износа од 750 милијарди евра (по ценама из 2018. године).<sup>55</sup> Одлуку оперативно спроводи ЕЦБ под називом „Програм за хитну куповину (обавезница) за време пандемије” (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*). „Одлука Савета о властитим средствима ЕУ” ступила је на снагу тек након ратификације у свим државама чланицама, што је последња урадила Немачка. Бундестаг је 25. марта 2021. усвојио нацрт „Закона о ратификацији Одлуке ЕУ о властитим средствима” (*Eigenmittelratifizierungsgesetz*), а Бундесрат је дао сагласност наредног дана.<sup>56</sup> Пред немачким СУС-ом поднета је истовремено (26. марта 2021), уставна жалба против наведеног немачког Закона о ратификацији.<sup>57</sup> Подносиоци наводе да су немачки органи прекршили своју „одговорност за интеграцију” пропустом да поступе према надлежним телима ЕУ у циљу ограничавања штетног деловања *ultra vires* аката.<sup>58</sup> Уједно је затражена привремена забрана до доношења коначне судске одлуке, како би се зауставио процес потписивања односног закона од стране председника Немачке. На тај захтев СУС је одмах реаговао и истог дана наложио савезном председнику да одложи потписивање Закона док Суд не пресуди о њему.<sup>59</sup> До тога је врло брзо и дошло, средином наредног месеца (15. априла 2021), када је СУС одлучио да одбаци захтев за привремену забрану.<sup>60</sup> Главни

---

<sup>55</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, p. 1–10.

<sup>56</sup> “Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU”, Euratom (*Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG*) Vom 23. April 2021.

<sup>57</sup> Уставну жалбу поднела је група универзитетских професора на челу са Берндом Лукеом, а придружило им се укупно 2.281 грађана Немачке окупљених око удружења „Савез грађанске воље” (*Buendnis Buergerwille*). Видети: “2281 Bürger erheben Verfassungsbeschwerde gegen EU-Schulden”, 26/03/2021, Интернет: <https://buendnis-buergerwille.de/verfassungsbeschwerde-2/>, 3.11.2022.

<sup>58</sup> Оригинални текст жалбе: “Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU”, Euratom, 26. März 2021, Интернет: [https://buendnis-buergerwille.de/wp-content/uploads/2021/03/VB-gg-ERatG-VB\\_publ.pdf](https://buendnis-buergerwille.de/wp-content/uploads/2021/03/VB-gg-ERatG-VB_publ.pdf). 2.11.2022. У СУС-у је предмет означен као: 2 BvR 420/21 – Verfassungsbeschwerde gegen das Pandemie-Notfall-Ankaufprogramm der Europäischen Zentralbank (*Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP*).

<sup>59</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 26. März 2021”, BVerfG, 2 BvR 547/21, Интернет: [http://www.bverfg.de/e/rs20210326\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210326_2bvr054721.html), 2.11.2022.

<sup>60</sup> “Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021”, BVerfG, 2 BvR 547/21, BVerfG, [http://www.bverfg.de/e/rs20210415\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721.html), 2.11.2022.



процес по уставној жалби у овом случају још увек је у току, а коначна пресуда очекује се крајем 2022. године.

Подносиоци уставне жалбе пред СУС-ом поставили су формално и материјално-правно питање у вези са наведеним „Законом о ратификацији”. Формално правно питање односи се на то да Закон захтева сложенију законодавну процедуру, односно усвајање двотрећинском већином у Бундестагу, будући да он подразумева значајну (уставотворну) промену уговора ЕУ и утиче на буџетску надлежност Бундестага која је заштићена немачким уставом. Што се тиче материјалноправног питања, подносиоци жалбе тврде да у праву ЕУ не постоји овлаштење за доношење „Одлуке Савета о властитим средствима”, што је позив за тзв. *ultra vires* контролу. Поред тога, они тврде да наведена одлука утиче на укупну буџетску одговорност Бундестага, што је захтев за контролу поштовања „уставног идентитета”.<sup>61</sup> Одлучујући у овом предмету, односно о привременој забрани и након „овлаш прегледа” садржаја уставне жалбе, СУС је истакао (15. априла 2021) да уставна жалба у главном поступку није „ни недопуштена од самог почетка, нити је очигледно неоснована”. Наиме, подносиоци представке показали су да је могуће да у овом случају ратификација задире у „уставни идентитет” Основног закона, или да може да доведе до значајног прекорачења програма европске интеграције на очигледан и структурно значајан начин (*ultra vires*). Међутим, будући да такав „овлаш преглед” Суду није указао да постоји велика вероватноћа кршења Основног закона, он је одбацио захтев за привремену забрану. При томе је СУС образложио да је одлуку засновао на „уравнотежењу последица”, што „није ишло у корист подносилаца представке”: последице које би настале ако привремена забрана не би била издата, а „Закон о ратификацији” се касније покаже неуставним, мање су тешке од последица које би настале ако би привремена забрана била издата, али се на крају испостави да је уставна тужба неоснована. Другим речима, ова одлука је искључиво резултат тренутне процене последица, односно претпоставке да би одлагање – које би било резултат поступка по уставној жалби, негативно утицало на циљ економске политике постављен у „Одлуци о властитим средствима ЕУ” и да би тиме изазвало „значајан притисак на спољне и европске односе”.<sup>62</sup>

У наставку процеса по уставној жалби, 26. и 27. јула 2022. године одржана је дводневна усмена расправа у СУС-у. Из објављеног извештаја подносилаца

<sup>61</sup> „Inhalt der Verfassungsbeschwerde”, *Buendnis Buergerwille*, Интернет: <https://buendnis-buergerwille.de/verfassungsbeschwerde>, 4.11.2022.

<sup>62</sup> „Eilantrag zur Ausfertigung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes abgelehnt (EU-Wiederaufbaufonds)”, Pressemitteilung Nr. 29/2021 vom 21. April 2021, Beschluss vom 15. April 2021, 2 BvR 547/21, Интернет: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-029.html>, 1.11.2022.

жалбе сазнајемо да су они поново образложили своју забриност: да је ЕУ усвојила одлуку за коју нема надлежност у уговорима ЕУ; да уговори о ЕУ не садрже овлашћење за преузимање дуга; да се односним програмом ЕЦБ-а незаконито заобилази забрана задуживања, на мала врата уводе еврообавезнице и отвара пут ка фискалној и дужничкој унији у којој ће „будуће генерације отплаћивати превелике дугове садашњих генерација“; да Комисија у ту сврху злоупотребљава ванредно стање изазвано пандемијом; да се неразумно ограничава буџетски суверенитет Бундестага; да немачки органи излазе из демократски одобреног оквира европских интеграција и да све то нарушава демократско поверење грађана у владавину права у ЕУ.<sup>63</sup>

## 5) ШТА ДАЉЕ?

На питање с почетка овог текста – ко има последњу реч у односима највишег немачког суда (СУС) и његовог европског антипода (ЕСП) – тешко се може дати коначан одговор. Ако бисмо веровали саопштењу Комисије о уверавањима које је добила од актуелне немачке Владе, немачки Суд више неће моћи да интервенише у европским питањима нити да доводи у питање пресуде европских колега. Да ли ће се томе повинovati судије из Карлсруеа, зависи и од њиховог личног интегритета, од утицаја политике на право, као и од озбиљног узимања у обзир поделе власти као основе демократије.

Наведене оптужбе подносилаца жалбе у текућем процесу пред СУС-ом (PEPP) бацају озбиљну сенку на процесе који се тренутно дешавају у ЕУ, као нпр. оптужбе за правно неутемељено присвајање суверенитета (немачке) државе и угрожавање саме демократије. Суверенитет и демократија нису страни стандарди процене за немачки СУС, о чему најбоље сведочи пресуда у случају „Лисабон“ из 2009. године, која обилује позивањем на ове концепте. Поред тога, својом последњом пресудом из низа који је у овом тексту приказан (PSPP), СУС је учинио корак даље у досадашњој пракси односа спрам институција ЕУ – усудио се да укаже да спорно деловање представља *ultra vires*. Исход текућег процеса ипак није захвално предвиђати, имајући у виду и све обрте којима је сам СУС био склон у прошлости.

Преглед доктрине према европским интеграцијама у судској пракси немачког СУС-а указује на још један развојни тренд. У почетку је СУС доводио у питање апсолутну надређеност права ЕУ и мандат ЕСП-а најпре у питањима везаним за основна људска права. Са великим ревизијама Основачких уговора

---

<sup>63</sup> „Bericht über die mündliche Verhandlung des BVerfG vom 26./27.7.2022 von Bernd Lucke, Hauptbeschwerdeführer (Auszug aus dem Mitgliederbrief vom 1.8.2022)“, *Buendnis Buergerwille*, Интернет: <https://buendnis-buergerwille.de/muendliche-verhandlung-beim-bverfg-zum-corona-wiederaufbaufonds>, 1.11.2022.

ЕУ, као што су биле она из Мастрихта 1992. године, или из Лисабона 2007. године, СУС се све више окретао ка преиспитивању конституционалног устројства ЕУ. Последњи спорови пред овим судом везани за поступке и мандат ЕЦБ показују додатну одлучност судија из Карлсруеа да доведу у питање мандат и деловање основних институција ЕУ и у контексту секундарног права ЕУ. То даје основ за уверење да ће СУС барем указати европској јавности на појаве које „на мала врата” и без уговорне основе јачају федералну конструкцију ЕУ на рачун националне државе, а здружене су под донекле пежоративном етикетом „федерације која настаје кришом” (*federation by stealth*). Такви процеси представљају „ноћну мору” за евроскептике, од којих су можда и најугицајни управо ови немачки, окупљени око подносилаца уставних жалби у последњим описаним споровима пред СУС. У сваком случају, од СУС-а се очекује да још једном покрене озбиљне расправе о будућности ЕУ када буде доносио пресуду у текућем спору (*PEPP*). То је, можда, и највећа вредност пресуда СУС-а, које су често збуњивале јавност наглим обртим у аргументацији приказаним у овом тексту, али је, свакако, нису остаљале равнодушном суочавајући је са кључним питањима будућности ЕУ.

## 6) ИЗВОРИ

### Општи извори

- Halberstam, Daniel and Mollers, Christoph, “The German Constitutional Court says ‘Ja zu Deutschland!’”, *German Law Journal*, 2009, Vol. 10, No. 8.
- Petersen, Niels, Chatziathanasiou, Konstantin, “Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law”, *European Parliament, Study Requested by the AFCCO committee*, PE 692.276 – April 2021.
- Schorkopf, Frank, “The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon”, *German Law Journal*, 2009, Vol. 10, No. 8.
- Новичић, Жаклина, „Директна и хоризонтална примена директиве и општег принципа забране старосне дискриминације – Случај *Mangold vs. Helm* (2005)”, *Европско законодавство*, 2010, бр. 33–34.
- Новичић, Жаклина, „Преиспитивање ултра вирес акта Европског суда правде – Случај *Mangold/Honeywell*”, *Европско законодавство*, 2010, бр. 33–34.
- Новичић, Жаклина, Дејан Гајић, „Уставни идентитет као ограничење европске интеграције: Случај ‘Лисабон’ пред немачким Савезним уставним судом”, у: Душко Димитријевић, Брано Миљуш (урс), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009.

Новичић, Жаклина, Немања Петровић, „Забрана дискриминације у праву ЕУ: ‘хоризонтализација’ општег принципа и директиве у предметима Манголд и Куцукдеведи”, у: Душко Димитријевић (ур.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније (II део)*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.

Новичић, Жаклина, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.

### **Судска пракса**

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html)

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 – 2 BvL 52/71, <https://openjur.de/u/56232.html>

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83; <https://openjur.de/u/56233.html>

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juni 2000 – 2 BvL 1/97, [http://www.bverfg.de/e/ls20000607\\_2bvl000197.html](http://www.bverfg.de/e/ls20000607_2bvl000197.html)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 – 2 BvR 2236/04, [http://www.bverfg.de/e/rs20050718\\_2bvr223604.html](http://www.bverfg.de/e/rs20050718_2bvr223604.html)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 06. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, [http://www.bverfg.de/e/rs20100706\\_2bvr266106.html](http://www.bverfg.de/e/rs20100706_2bvr266106.html)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 – 2 BvR 2728/13, [http://www.bverfg.de/e/rs20140114\\_2bvr272813.html](http://www.bverfg.de/e/rs20140114_2bvr272813.html)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 – 2 BvR 2735/14, [http://www.bverfg.de/e/rs20151215\\_2bvr273514.html](http://www.bverfg.de/e/rs20151215_2bvr273514.html)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 2728/13, [http://www.bverfg.de/e/rs20160621\\_2bvr272813.html](http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15, [http://www.bverfg.de/e/rs20170718\\_2bvr085915.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170718_2bvr085915.html)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14, [http://www.bverfg.de/e/rs20190730\\_2bvr168514.html](http://www.bverfg.de/e/rs20190730_2bvr168514.html)

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 16/13, [http://www.bverfg.de/e/rs20191106\\_1bvr001613.html](http://www.bverfg.de/e/rs20191106_1bvr001613.html)

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 – 1 BvR 276/17, [http://www.bverfg.de/e/rs20191106\\_1bvr027617.html](http://www.bverfg.de/e/rs20191106_1bvr027617.html)

- BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. März 2021 – 2 BvR 547/21, [http://www.bverfg.de/e/rs20210326\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210326_2bvr054721.html)
- BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021 – 2 BvR 547/21, Rn. 1-112, [http://www.bverfg.de/e/rs20210415\\_2bvr054721.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210415_2bvr054721.html)
- BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. April 2021, – 2 BvR 1651/15; [http://www.bverfg.de/e/rs20210429\\_2bvr165115.html](http://www.bverfg.de/e/rs20210429_2bvr165115.html)
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, [http://www.bverfg.de/e/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html)
- Case C-62/14, Gauweiler and Others; Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-62/14>
- Case C-493/17, Weiss and Others, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2018; <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>
- Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, 26. März 2021, [https://buendnis-buergerwille.de/wp-content/uploads/2021/03/VB-gg-ERatG-VB\\_publ.pdf](https://buendnis-buergerwille.de/wp-content/uploads/2021/03/VB-gg-ERatG-VB_publ.pdf)

## **Закони**

- 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.
- Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (*Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz* – ERatG) Vom 23. April 2021.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 28.6.2022 I 968, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Regulation* (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), OJ L 119, 4.5.2016.

## **Саопштења**

- “Eilantrag zur Ausfertigung des Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetzes abgelehnt (“EU-Wiederaufbaufonds”),” Pressemitteilung Nr. 29/2021 vom 21. April 2021,

- Beschluss vom 15. April 2021, 2 BvR 547/21, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-029.html>
- “Erfolgreiche Vollstreckungsanträge zum Urteil des Zweiten Senats zu dem PSPP-Anleihekaufprogramm der EZB”, Pressemitteilung Nr. 38/2021 vom 18. Mai 2021, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-038.html>
- ECB, “Press Release on Technical features of Outright Monetary Transactions”, 6 September 2012, [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html)
- Letters of formal notice*, “Primacy of EU law: Commission closes infringement procedure based on formal commitments of Germany clearly recognising the primacy of EU law and the authority of the Court of Justice of the European Union”, European Commission, Infringement decisions, 2 December 2021, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_62017fbclid=IwAR1w6wbHhdcA5vxlqXTohUjxcgF7](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_62017fbclid=IwAR1w6wbHhdcA5vxlqXTohUjxcgF7)
- Letters of formal notice*, “Primacy of EU law: Commission sends letter of formal notice to Germany for breach of fundamental principles of EU law”, European Commission, Infringement decisions, 9 June 2021, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_2743](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743)

### **Извори са Интернета**

- “Special European Council”, 17–21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>
- “Public sector purchase programme (PSPP)”, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/pspp-qa.en.html>
- “Bundesverfassungsgerichts-Urteil zum Staatsanleihenkaufprogramm (PSPP) vom 5.5.2020”, *Bündnis Bürgerwille e.V.*, <https://buendnis-buergerwille.de/staatsanleihenkaufprogramm>
- “2281 Bürger erheben Verfassungsbeschwerde gegen EU-Schulden”, 26/03/2021, <https://buendnis-buergerwille.de/verfassungsbeschwerde-2/>
- “Inhalt der Verfassungsbeschwerde”, *Buendnis Buergerwille*, <https://buendnis-buergerwille.de/verfassungsbeschwerde>
- “Bericht über die mündliche Verhandlung des BVerfG vom 26./27.7.2022 von Bernd Lucke, Hauptbeschwerdeführer (Auszug aus dem Mitgliederbrief vom 1.8.2022)”, *Buendnis Buergerwille*, <https://buendnis-buergerwille.de/muendliche-verhandlung-beim-bverfg-zum-corona-wiederaufbaufonds/>
- “Infobrief vom 3.9.2021: Vertragsverletzungsverfahren – Reaktion der Bundesregierung”, *Buendnis Buergerwille*, 08/09/2021, <https://buendnis-buergerwille.de/infobrief-3-9-2021>

**EUROPEAN INTEGRATION IN THE DOCTRINE OF THE GERMAN  
CONSTITUTIONAL COURT: WHO HAS THE FINAL WORD?**

*Summary:* The subject paper examines the issue of European integration in the judicial practice of the Federal Constitutional Court of Germany (Bundesverfassungsgericht). The analysis includes jurisprudence that was developed according to the principle of the primacy of the law of the European Union (EU) in relation to the national rights of the member states and from whose absolute validity the Federal Constitutional Court gradually deviated. The mentioned practice of the Federal Constitutional Court dates back to the mid-seventies of the 20th century, and it covers a whole series of cases that concerned the protection of basic human rights. As a result of the reserve "as long as" (Solange), the Federal Constitutional Court of Germany established a practise that enabled it to challenge the actions of EU institutions following major revisions to the EU Founding Treaties (from Maastricht to Lisbon). By constructing two new reservations, "constitutional identity" and "ultra vires", the Federal Constitutional Court challenged the absolute primacy of EU law. Finally, the current disputes before this Court related to the emergency bond purchase programme during the pandemic by the European Central Bank have led to a verdict declaring the actions of this EU institution and the Court of Justice to be ultra vires. However, the current German Government has assured the EU Commission that this will not be a precedent and that such a trend will be stopped. The question remains open: what will be the answer of the Federal Constitutional Court, and what is expected at the end of 2022.

*Keywords:* EU, Germany, Federal Constitutional Court, excess of jurisdiction, *ultra vires*, constitutional identity, sovereignty, European Central Bank.

УДК: 341.645.2:061.1ЕУ  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 80, стр. 279–292  
Изворни научни рад  
Рад примљен 24. 10. 2022. године  
Рад одобрен 18. 11. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.80.17](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.17)

## ПРИНЦИПИ НЕПОСРЕДНОГ ПРАВНОГ ДЕЈСТВА И СУПРЕМАТИЈЕ ПРАВА ЕУ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ

Никола ДРАГОЈЛОВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* У предметном раду разматра се пракса Суда правде Европске уније (ЕУ). Пажњу аутора привлаче одлуке у којима је Суд правде развио неке од фундаменталних принципа на којима почива право ЕУ, попут начела супрематике права ЕУ, према којем ово право има приоритет над било којим националним законом који је с њим у супротности, као и да се право примењује како у односу на претходно тако и на будуће законодавство држава чланица. Суд правде је својим одлукама увео још једно значајно начело које се односи на непосредно правно дејство права ЕУ у државама чланицама. Према овом начелу омогућава се директна примена права ЕУ према појединцима, што конкретно омогућава да појединци имају могућност да остваре своја права која из њега проистичу пред националним судовима држава чланица. У раду је дат приказ најзначајнијих случајева из праксе Суда правде, уз правну анализу усвојених ставова. Аутор апострофира налазе Суда изнете у случајевима *Van Gend en Loos* (1963), *Costa v. ENEL* (1964) и *Simmenthal* (1978), указујући на њихов значај за еволуцију права Европских заједница и ЕУ. У закључним разматрањима, аутор је изнео генералну оцену доприноса јуриспруденције Суда правде за развој основних принципа и права ЕУ.

*Кључне речи:* Право ЕУ, принцип непосредног правног дејства, принцип супрематике, јуриспруденција Суда правде.

### 1) УВОД

Из досадашње праксе Суда правде ЕУ произлази да је Суд дао је значајан допринос развоју права ЕУ и принципа на којима се оно заснива. Право ЕУ, са

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Београду. Е-mail: [nikoladragojlovicbgd@gmail.com](mailto:nikoladragojlovicbgd@gmail.com)



свим својим *sui generis* карактеристикама, одсликава природу ове наддржавне творевине. Поред тога што ствара права и обавезе за државе чланице на основу уговора, често се овим правом дају одређена права или утврђују обавезе за физичка и правна лица која се налазе у оквиру тих држава чланица. Два фундаментална принципа преко којих се остварује примена *acquis communautaire* у државама чланицама ЕУ су – принцип супрематије (примата односно првенства) права ЕУ и принцип непосредног правног дејства (директно ефекта). Суд правде је кроз судску праксу потврдио обавезу државних органа и националних судова држава чланица ЕУ да примењују комунитарно право у оквиру своје надлежности и да штите права која су грађанима њиме дата (принцип непосредног правног дејства), као и да не примењују право држава чланица које је у супротности са комунитарним правом (принцип супрематије). Природу *acquis communautaire* окарактерисао је Суд правде у случају *Costa v E.N.E.L.* када је изнео став да је, „Уговор о ЕЕЗ створио сопствени правни систем који је постао саставни део правних система држава чланица” и да „право које произлази из Уговора, као независни извор права, не може, због своје посебне и оригиналне природе бити надјачано домаћим правним нормама”.<sup>2</sup> Следствено наведеном, у раду ће бити посвећена пажња анализи праксе Суда правде која се се односе на претходно поменуте принципе с посебним нагласком на случајеве *Van Gend en Loos* (1963), *Costa v. ENEL* (1964), *Van Duyn* (1974) и *Simmenthal* (1978).<sup>3</sup>

## 2) НАСТАНАК И НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ПРАВДЕ

У складу са чланом 13 Уговора о Европској унији (УЕУ), Суд правде је институција и највиши правосудни орган ЕУ, који у сарадњи са судовима и трибуналима држава чланица обезбеђује јединствену примену и тумачење права ЕУ, у складу са чланом 263 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ).<sup>4</sup> Суд правде ЕУ је *sui generis* међународни судски орган са наднационалним карактеристикама, који формално не прихвата доктрину *stare decisis*, али поштује своје раније одлуке.<sup>5</sup> Такође, Суд правде је правосудни орган ЕУ који

<sup>2</sup> *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, Case 6-64, 15.7.1964, EC Reports 1964, pp. 593–594.

<sup>3</sup> William Phelan, *Great Judgments of the European Court of Justice – Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*, Cambridge University Press, 2019.

<sup>4</sup> “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community”, (2007/C306/01), 17.12.2007, C306/01-C306/271, *OJ* of the EU C306/1; “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, Volume 55, 26 October 2012, 26.10.2012., C326/1-C326/390, *OJ* of the EU 2012/C 326/01.

<sup>5</sup> Будимир Кошугић, „Судски прецедент у праву ЕУ”, *Анали правног факултета у Београду*, 2007, бр. 1, стр. 69–83.

тумаче и примењују право ЕУ супранационалног карактера.<sup>6</sup> Европска заједница чини нови правни поредак међународног права у чију корист су државе чланице ограничиле своја суверена права.<sup>7</sup> Суд правде ЕУ основан је 1952. године, са седиштем у Луксембургу, као суд под називом Суд Европске заједнице за угаљ и челик, а од 1958. године овај Суд прераста у јединствени Суд Европских заједница (који се неформално називао „Европски суд правде“).<sup>8</sup> Ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. године, Суд је добио садашњи назив Суд правде ЕУ (*Court of Justice of the European Union*). Према члану 19 УЕУ, Суд правде ЕУ састоји се од: 1) Суда правде (*Court of Justice*) – ранијег Суда Европских заједница, 2) Општег суда (*General Court*), који је основан 1989. године под називом Првостепени суд Европских заједница, и 3) специјализованих судова.<sup>9</sup> У циљу обезбеђења истоветне примене *acquis communautaire* у свим државама чланицама ЕУ, Суд правде тумачи и решава правне спорове између влада држава чланица и институција ЕУ. У оквиру својих надлежности, Суд правде: 1) разматра законитост аката институција ЕУ; 2) обезбеђује да се државе чланице придржавају обавеза према уговорима ЕУ (УЕУ и УФЕУ), и 3) тумачи право ЕУ на захтев националних судова и трибунала држава чланица. Иначе, Суд правде заузео је став да има надлежност да одговори на постављена питања која се односе на тумачење Уговора.<sup>10</sup>

### 3) ПРИНЦИП НЕПОСРЕДНОГ ПРАВНОГ ДЕЈСТВА ПРАВА ЕУ

Принцип непосредног правног дејства, као један од основних принципа права ЕУ, омогућио је да се појединци могу позвати на одредбу права ЕУ у односу на државу чланицу ЕУ у поступцима пред домаћим судовима. Неки аутори сматрају да појмови директна примена и директни ефекат имају исто значење, док други истичу да се ти концепти морају пажљиво разликовати.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Службени гласник, 2011, стр. 199–200; Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Миљисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2019, стр. 227; Будимир Кошуткић, *Увод у велике правне системе данашњице*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 142.

<sup>7</sup> *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case 26/62, 5.2.1963, EC Reports 1963, p. 12.

<sup>8</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Миљисављевић, *op. cit.*, стр. 222.

<sup>9</sup> “Council Decision of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities”, (88/591/ECSC, EEC, Euratom), 25.11.1988, *OJ of the EC* L319/1.

<sup>10</sup> *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>11</sup> Драгољуб Тодић, Љубомир Тинтор, „Директиве у правном систему ЕУ и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица”, *Европско законодавство*, 2021, бр. 75, стр. 57.

Конечно, трећа група аутора, сматра да постоји разлика, али у мањој мери.<sup>12</sup> Ипак, начело непосредног правног дејства, тј. директног ефекта (*direct effect*) требало би разликовати од директне примењивости (*direct applicability*) аката ЕУ. Директна примена подразумева да одређени прописи ЕУ не захтевају транспоноване правних норми из правног акта ЕУ у национално законодавство држава чланица, већ да ти правни акти ступају на снагу након прописаног рока од објављивања од стране ЕУ (нпр. у случају уредби ЕУ), и примењују се непосредно као такви у државама чланицама.

### Хоризонтално и вертикално непосредно правно дејство

Принцип непосредног правног дејства, тј. директног ефекта (*direct effect*) права ЕУ има два аспекта: вертикално и хоризонтално непосредно правно дејство. Вертикални директни ефекат има последице у односима између појединаца и државе, и он омогућава да се појединци могу позвати на одредбу права ЕУ у односу на државу чланицу ЕУ пред домаћим (националним) судовима, као што је потврђено у случају *Yvonne van Duyn v Home Office*.<sup>13</sup> Хоризонтално непосредно правно дејство утиче на односе између појединаца, тако да би се појединац могао позвати на одредбу права ЕУ у односу на другог појединца (непостојање хоризонталног директног ефекта директиве утврђено је у случају *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire*).<sup>14</sup> У зависности од врсте правног акта ЕУ, Суд правде је прихватио потпуни директни ефекат (који укључује истовремено вертикално и хоризонтално непосредно правно дејство) или делимичан директан ефекат (ограничен само на вертикално непосредно правно дејство).

#### *Непосредно правно дејство и примарно право ЕУ*

У погледу примарног права ЕУ, Суд правде је установио принцип непосредног правног дејства (директан ефекат) у пресуди *Van Gend en Loos*. Међутим, он је поставио услов да обавезе морају бити прецизне, јасне и безусловне и да не смеју захтевати додатне мере, било националне или европске. Примарно право ЕУ има потпуно непосредно правно дејство, укључујући вертикалан и хоризонталан директан ефекат (нпр. одредбе о забрани дискриминације). У пресуди *Becker*, Суд је одбацио постојање

<sup>12</sup> Радован Вукадиновић, „Појам и облици начела директног дејства европског комунитарног права”, *Ревија за европско право*, 2011, vol. 13, бр. 1, 2011, стр. 35–48.

<sup>13</sup> *Yvonne van Duyn v Home Office*, Case 41-74, 5.4.1974, EC Reports 1974, p. 1352.

<sup>14</sup> *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, Case 152/84, 26.12.1986, EC Reports 1986, p. 748.

непосредног правног дејства у случајевима када државе имају дискреционо право, ма колико оно било минимално, у погледу примене поједине одредбе.<sup>15</sup> У предмету *Kaefer and Procacci v French State*, Суд правде потврдио је да је предметна одредба безусловна, јер државама чланицама није остављала дискреционо право и услед тога је имала непосредно правно дејство.<sup>16</sup> Такође, Суд правде је у пресуди у случају *Yvonne van Duyn v Home Office* навео да одредба Уговора о ЕЕЗ има директно правно дејство у правним порецима држава чланица, и да она даје појединцима права која национални судови морају заштитити.<sup>17</sup>

### *Непосредно правно дејство и секундарно право ЕУ*

Начело непосредног правног дејства односи се и на секундарно право ЕУ, односно на акте које доносе институције ЕУ. Према члану 288 УФЕУ, европске институције могу доносити пет врста правних аката: 1) уредбе, 2) директиве, 3) одлуке, 4) препоруке, и 5) мишљења. Директно правно дејство ових аката зависи од њихове врсте. Уредбе и одлуке имају несумњиво непосредно правно дејство тј. директан ефекат.<sup>18</sup> Уредбе (*regulations*) имају општу примену, обавезујуће су у целини, директно се примењују у државама чланицама ЕУ након ступања на снагу, и увек имају непосредно правно дејство, тј. директан ефекат. Од целокупног законодавства ЕУ, уредбе највише продиру у правни систем држава чланица и аутоматски постају његов саставни део, а непосредна примењивост, као својство уредбе, означава да никаква законска интервенција државе чланице не само да није потребна, већ није ни допуштена.<sup>19</sup> Одредба члана 288 УФЕУ наводи да се уредбе директно примењују у државама чланицама. Суд правде је у својој пресуди у случају *Politi v Ministero delle finanze* појаснио потпуни директан ефекат уредби, наводећи да „уредбе имају директан ефекат и, као такве, могу створити појединачна права која национални судови морају заштитити”.<sup>20</sup> Суд правде је у својој јуриспруденцији признао само вертикално непосредно правно дејство

---

<sup>15</sup> *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, Case 8/81, 19.1.1982, EC Reports 1982, p. 62.

<sup>16</sup> *Peter Kaefer and Andréa Procacci v French State*, Joined cases C-100/89 and C-101/89, 12.12.1990, pp. I-4667-4675.

<sup>17</sup> *Yvonne van Duyn v Home Office* Case 41-74, 5.4.1974, EC Reports 1974, p. 1352.

<sup>18</sup> Дејан Поповић, Гордана Илић Попов, „Екстерна димензија секундарног права ЕУ о директним порецима”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2012, vol. LX, бр. 1, стр. 37.

<sup>19</sup> Стеван Лилић, Катарина Голубовић, „Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција”, *Правни факултет Универзитета у Београду*, 2011, стр. 46.

<sup>20</sup> *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic*, Case 43-71, 14.12.1971, EC Reports 1971, p. 1052.

директиве, али не и такво хоризонтално дејство. Директиве (*directives*) су акти упућени државама чланицама који се морају транспоновати у национално законодавство, јер нису директно применљиве у државама чланицама. У пресудама, Суд правде признао је непосредно правно дејство директива у циљу заштите права појединаца, али под одређеним условима. У пресуди у случају *Yvonne van Duyn v Home Office*, Суд правде утврдио је да директива има непосредно правно дејство: 1) кад даје појединцима права која национални судови морају штитити, 2) кад су њене одредбе безусловне и довољно јасне и прецизне, и 3) кад држава чланица ЕУ није пренела директиву у своје законодавство у року.<sup>21</sup> Државе чланице су обавезне да примењују директиве, али оне се не могу позивати на директиве против појединца, као што је Суд правде навео у пресуди у случају *Tullio Ratti*, истичући да „након истека рока одређеног за примену директиве, држава чланица не може применити своје унутрашње право – чак и ако је предвиђено кривичним санкцијама – које још увек није прилагођено у складу са директивом на лице које се придржава захтева из директиве”.<sup>22</sup> Иако директивама није признато својство хоризонталног директног правног дејства, постоји пракса Суда правде која у поједином случају може отворити пут за такво правно дејство ових правних аката ЕУ.<sup>23</sup> Одлуке (*decisions*) могу имати непосредно правно дејство када се односе на државу чланицу као адресата, а из тог разлога Суд правде признаје само вертикално непосредно правно дејство. Тако је у случају *Hansa Fleisch v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg* навео да и када „одлука дозвољава државама чланицама, којима је упућена, да одступе од њених јасних и прецизних одредаба, сама по себи, не лишава те одредбе директног дејства”.<sup>24</sup> Такође, Суд правде је у случају *Franz Grad* потврдио да „одлука може да произведе директне ефекте у правним односима између држава чланица којима је одлука упућена, и оних који су под њиховом надлежношћу, и да за ове друге створи право да могу да се позивају на ове одредбе пред судовима”.<sup>25</sup> У својој пресуди у случају *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, Суд правде је признао директно правно дејство одређених међународних споразума, у складу са истим критеријумима идентификованим у случају *Van Gend en Loos*.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> *Yvonne van Duyn v Home Office*, op. cit., p. 1342; Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 261.

<sup>22</sup> *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, Case 148/78, 5.4.1979, EC Reports 1979, p. 1646.

<sup>23</sup> Јелисавета Тасев, „Поимање хоризонталног непосредног дејства извора права ЕУ”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 68, стр.46.

<sup>24</sup> *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, Case C-156/91, 10.11.1992, EC Reports 1992, p. I-5594

<sup>25</sup> *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*, Case 9-70, 6.10.1970, EC Reports 1970, p. 841.

<sup>26</sup> *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, Case 12/86, 30.9.1987, EC Reports 1987, pp. 3747–3755.

Мишљења (*opinions*) и препоруке (*recommendations*) немају правно обавезујућу снагу и, у складу с тим, немају ни директан ефекат.

### *Накнада штете због неимплементирања права ЕУ у национално законодавство*

У својим одлукама Суд правде потврдио је принцип одговорности држава чланица за кршење права ЕУ, тако да поступање држава чланица супротно овим одредбама ствара обавезе плаћања накнаде штете. Суд правде је у случају *Francovich and others v Italian Republic* развио још један фундаментални концепт – о одговорности државе чланице према појединцима за штету коју им је проузрокована кршењем права Заједнице од стране те државе, према којем европски грађани могу да покрену тужбу за накнаду штете против државе која крши правила Заједнице.<sup>27</sup> У поменутом случају, два италијанска држављана којима су њихови несолвентни послодавци дуговали зараду, поднели су тужбе јер италијанска држава није транспоновала одредбе Заједнице које штите запослене у случају несолвентности њихових послодаваца. Суд правде је у пресуди навео да је предметна директива осмишљена да појединцима додели права која су им, у конкретном случају, била ускраћена као резултат пропуста државе која није применила директиву. Такође, Суд правде је у истој пресуди утврдио да је „држава чланица дужна да надокнади губитак и штету нанету појединцима неуспехом у транспонувању директиве”, које је учињено недовољно или са закашњењем.<sup>28</sup>

### **Случај Van Gend En Loos**

Почев од случаја *Van Gend en Loos*, из 1963. године, Суд правде увео је принцип непосредног правног дејства права Европске заједнице (ЕЗ) у државама чланицама, који омогућава појединцима да се директно на њих примењује право ЕЗ, и да могу да остваре своја права пред судовима држава чланица.<sup>29</sup> У пресуди се наводи да комунитарно право не само да ствара обавезе за државе чланице, већ и права за појединце. Појединци могу да искористе ова права и директно се позову на право ЕУ пред националним и европским судовима, независно од тога да ли је усвојен национални пропис (тј. када не постоји могућност коришћења правног лека према националном законодавству). У конкретном случају, привредно друштво *Van Gend en Loos*,

---

<sup>27</sup> *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, Joined cases C-6/90 and C-9/90, 19.11.1991, EC Reports 1991, p. I-05357.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. I-05418.

<sup>29</sup> *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case op. cit., p. 16.

које се бавило транспортом, увезло је робу из Немачке у Холандију и морало да плати царину за коју је сматрало да није у складу са одредбом Уговора о Европској економској заједници (ЕЕЗ), која уређује забрану повећања царина у трговини између држава чланица. Ова тужба је покренула питање сукоба између националног законодавства и одредби Уговора о ЕЕЗ. Суд правде је одлучио о питању које је поставио холандски суд, тако што је потврдио доктрину непосредног правног дејства, чиме је наведеном привредном друштву пружио директну гаранцију његових права пред националним судом, у складу с правом Заједнице. У својој пресуди, Суд правде потврдио је директно правно дејство права ЕУ којим се „производе директни ефекти у правним односима између држава чланица и њихових субјеката”.<sup>30</sup> Он је навео и да одредба „Уговора о оснивању Европске економске заједнице производи директне ефекте и ствара појединачна права која национални судови морају штитити”.<sup>31</sup> Такође, Суд правде је истакао и да „задатак који је додељен Суду правде, чији је циљ да обезбеди једнообразно тумачење Уговора од стране националних судова и трибунала, потврђује да су државе признале да право Заједнице има ауторитет на који се могу позвати њихови држављани пред тим судовима и трибуналима”, као и да се „из овога може извести закључак да Заједница представља нови правни поредак међународног права у корист којег су државе ограничиле своја суверена права, иако у ограниченим областима, а чије субјекте не чине само државе чланице, већ и њихови држављани”. Коначно, Суд правде је закључио да „независно од законодавства држава чланица, право Заједнице, не само да намеће обавезе појединцима већ такође има за циљ да им додели права која постају део њиховог правног наслеђа” и да „ова права настају не само када су изричито дата Уговором, већ и због обавеза које Уговор намеће на јасно дефинисан начин појединцима као и државама чланицама и институцијама Заједнице”.<sup>32</sup>

#### 4) ПРИНЦИП СУПРЕМАТИЈЕ ПРАВА ЕУ

Начело супрематije (примата, првенства или предности) права ЕУ, представља правно начело којим се утврђује примат овог права над националним законодавствима држава чланица ЕУ који су с њим у супротности.

Начело првенства *acquis communautaire* примењује се, како на већ усвојено тако и на будуће законодавство држава чланица. Према доктрини европског монизма, право ЕУ има апсолутни примат у односу на домаће право држава

<sup>30</sup> *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case, op. cit., p. 13.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 12.

чланица.<sup>33</sup> Клаес (*Claes*) наводи да је принцип ЕУ о примату права ЕУ апсолутан и безуслован, као када га је Суд правде први пут развио шездесетих и седамдесетих година прошлог века.<sup>34</sup>

## Опште о принципу супрематије права ЕУ у судској пракси Суда правде

Принцип примата права ЕУ изведен је из јуриспруденције Суда правде, који је у својим одлукама пресудио да европско право има приоритет над било којим националним законом који је с њим у супротности, укључујући и одредбе устава држава чланица. У случају *Van Gend en Loos*, Суд правде навео је да правни акти које усвајају европске институције морају бити интегрисани у правне системе земаља ЕУ које су дужне да их поштују. У складу с тим, право ЕУ има примат над националним правом држава чланица. Иако принцип супрематије права ЕУ није експлицитно садржан у уговорима о ЕУ, Декларација о примату (*Declaration concerning primacy*), придодата је као прилог уз Лисабонски уговор. У Декларацији се наводи да „у складу са добро утврђеном судском праксом Суда правде, уговори и право које је Унија усвојила на основу уговора имају примат над правом држава чланица, под одређеним условима доле наведеном судском праксом (*Costa v ENEL*, прим. аутора)”.<sup>35</sup> У истој декларацији, наводи се Мишљење Правне службе Савета о примату права ЕЗ од 22. јуна 2007. године, према којем „из судске праксе Суда правде произлази да је примат права ЕЗ основни принцип права Заједнице, својствен специфичној природи Европске заједнице, и у време доношења прве пресуде по овој утврђеној судској пракси (*Costa/ENEL*, 15 July 1964, *Case 6/64*), није било помена примата у уговору, што је случај и данас, те чињеница да принцип примата неће бити укључен у будући уговор ни на који начин неће променити постојање принципа и постојеће судске праксе Суда правде”.<sup>36</sup> Случајеви у којима је Суд правде потврдио примат европског права су следећи: 1) *Costa v ENEL (Case 6/64)*, 2) *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel (Case 11/70)*, 3)

---

<sup>33</sup> Љубица Ђорђевић, „Контрола уставности правних аката ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2013, бр. 65, стр. 293.

<sup>34</sup> Monica Claes, „The Primacy of EU Law in European and National Law”, in: Damian Chalmers, Anthony Arnall (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2015, pp. 178–211.

<sup>35</sup> „Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community”, (2008/C 115/01), Volume 51, 9.5.2008, *OJ of the EU* 2008/C 115/01, p. 346.

<sup>36</sup> *Opinion of the Legal Service on the Primacy of EC law*, European Council, 11197/07 JUR 260, 22.6.2007.



*Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA (Case 106/77)*, и 4) *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA (Case C-106/89)*. У овим случајевима, Суд правде навео је да се примат права ЕУ примењује на све националне акте, без обзира да су усвојени пре или после одређеног акта ЕУ. Поред наведених, од нарочитог значаја је и случај *Simmenthal SpA*, којим је утврђено првенство права ЕУ, како у односу на претходно тако и на будуће законодавство државе чланице. Принцип супрематије права ЕУ примењује се само у областима у којима су државе чланице уступиле суверенитет ЕУ (јединствено тржиште, животна средина, транспорт итд.). Такође, према ставу који је изнео Суд правде, национални судови и државни службеници не могу да примењују националну правну норму за коју сматрају да није у складу са правом ЕУ.

### Случај *Flaminio Costa V Enel*

Суд правде је 1964. године пресудом у случају *Costa v E.N.E.L.* утврдио принцип супрематије права ЕУ (тада права Заједнице) над домаћим (националним) правом држава чланица.<sup>37</sup> Суд правде је увео доктрину примата права Заједнице заснивајући је на специфичној природи правног поретка Заједнице, који се једнообразно примењује у свим државама чланицама. Својим законом и накнадним декретима Италија је национализовала производњу и дистрибуцију електричне енергије и основала организацију ЕНЕЛ, којој је пренета имовина електропривредних предузећа. У поступку око плаћања рачуна за електричну енергију између *Costa v E.N.E.L.*, пред домаћим судом у Милану, г. Коста, као акционар компаније Едисон Волта, погођен национализацијом, и као потрошач електричне енергије, тражио је од суда да примени члан 177 Уговора о ЕЕЗ како би добио тумачење одређених чланова наведеног уговора. Он је тврдио да је национализација електропривреде прекршила Римски уговор и италијански устав. Италијански Уставни суд изнео је став да би приликом тумачења права требало да се примењују традиционално правило *lex posterior derogat legi anteriori/priori*, тако да у случају сукоба правних норми преовладава она која је новија, што значи да би новији италијански закон о национализацији имао предност у односу на ранији Уговор о ЕЕЗ. Италијански суд је тражио је од Суда правде тумачење Уговора, тако што је поставио питање Суду правде да ли је италијански закон о национализацији производње и дистрибуције електричне енергије компатибилан са одређеним правилима из Уговора о ЕЕЗ. У одлуци Суд правде је навео да је „за разлику од уобичајених међународних уговора, Уговор о ЕЕЗ створио

<sup>37</sup> Ibid., pp. 587–600.

сопствени правни систем који је ступањем на снагу Уговора постао саставни део правних система држава чланица, и који су њихови судови дужни да примењују”.<sup>38</sup> Такође, Суд правде је у истој пресуди изнео став да „право које произлази из уговора, независни је извор права, те не би могло, због своје посебне и оригиналне природе да буде надјачано домаћим правним одредбама, ма како биле формулисане, а да не буде лишено свог карактера као право Заједнице и без довођења у питање правне основе саме Заједнице”, као и да „пренос права и обавеза које произилазе из Уговора од стране држава из свог домаћег правног система у правни систем Заједнице, носи са собом трајно ограничење њихових суверених права, против којих не може превладати накнадни једностранни акт који је неспојив са концептом Заједнице. Следствено, члан 177 Уговора требало би да се примењује без обзира на било који домаћи закон, кад год се појаве питања у вези са тумачењем Уговора”.<sup>39</sup> На овај начин, аутономија воље држава чланица и могућност да делују према својој жељи ограничена је на основу самог њиховог чланства у ЕУ.

### Случај *Amministrazione delle Finanze V Simmenthal SpA*

У случају *Amministrazione delle Finanze v Simmenthal SpA*, који се односио на сукоб између права Заједнице и накнадног националног права, Суд правде нагласио је да се принцип супремације права ЕУ примењује у односу на претходно и на будуће законодавство државе чланице. Привредно друштво *Simmenthal SpA*, са седиштем у Монци, 1973. године увезло је из Француске говедину за људску исхрану, и италијанске власти су за ветеринарски и здравствени преглед увезеног говећег меса наплатиле таксу у одређеном износу. Ова инспекција спроведена је на основу италијанских прописа о здравству. *Simmenthal SpA* сматрао је да су ветеринарска и здравствена инспекција, која је спроведена по преласку границе и накнаде које се за то наплаћене, представљале препреке слободном кретању робе и као такве забрањене правом Заједнице, те је поднео тужбу италијанском суду због плаћања такси, које су по његовом мишљењу без икаквог правног основа. Италијанске власти истакле су два аргумента: 1) да италијански закон мора преовладати, јер је донет после уредби Заједнице, и 2) да су италијански судови били дужни да примењују домаће прописе све док их италијански уставни суд не прогласи неуставним, чак и ако су одредбе домаћих закона биле у супротности са италијанским уговорним обавезама према Уговору о ЕЗЗ. Током суђења, италијански суд упутио је захтев за тумачење права Суду

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 593.

<sup>39</sup> Ibid., p. 594.

правде на прелиминарно одлучивање у складу са чланом 177 Уговора о ЕЕЗ. Суд правде је у пресуди навео да „директна примена значи да се правила права Заједнице морају у потпуности и једнообразно примењивати у свим државама чланицама од дана њиховог ступања на снагу и све док су на снази”. Потом, да су „ове одредбе директан извор права и обавеза за све оне на које утичу било да су државе чланице или појединци, а које су стране у правним односима према праву Заједнице”. Коначно, и да је „сваки национални суд чији је задатак да као орган државе чланице у оквиру своје надлежности дужан да штити права која су појединцима додељена правом Заједнице”.<sup>40</sup> Суд је истакао и да „у складу са принципом првенства права Заједнице, однос између одредби Уговора и директно применљивих мера институција, и националног права држава чланица, подразумева да те одредбе и мере, не само да својим ступањем на снагу аутоматски чине непримењивом било коју противречну одредбу важећег националног закона, већ у мери у којој су саставни део правног поретка који се примењује на територији сваке од држава чланица оне имају предност у њему, такође, онемогућавају ваљано усвајање нових националних законских прописа у мери у којој би оне биле некомпатибилне са одредбама Заједнице”.<sup>41</sup> Сходно наведеном, Суд правде је, дајући одговор на питање које је поставио италијански суд, закључио да је „национални суд, који треба да примењује одредбе права Заједнице, у границама своје надлежности дужан да у потпуности примени те одредбе и ако је потребно, одбије сопственим актом да примени било коју противречну одредбу националног законодавства, чак и ако оне буду усвојене накнадно. Такође, да Суд није у обавези да тражи или чека претходно укидање таквих одредби законским или другим уставним средствима”.<sup>42</sup>

## 5) ИЗВОРИ

Букадиновић, Радован, „Појам и облици начела директног дејства европског комунитарног права”, *Ревиија за европско право*, 2011, vol. 13, бр. 1.

Димитријевић, Војин, Рачић, Обрад, *Међународне организације*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Службени гласник, 2011.

Ђорђевић, Љубица, „Контрола уставности правних аката ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 65, 2013.

Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2019.

---

<sup>40</sup> *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, Case 106/77, 9.3.1978, EC Reports 1978, p. 643.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 643.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 645–646.

- Кошутећ, Будимир, *Увод у велике правне системе данашњице*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
- Кошутећ, Будимир, „Судски прецедент у праву ЕУ”, *Анали правног факултета у Београду*, 2007, бр. 1.
- Лилић, Стеван, Голубовић, Катарина, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.
- Поповић, Дејан, Илић Попов, Гордана, „Екстерна димензија секундарног права ЕУ о директним порезима”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2012, vol. LX, бр. 1.
- Phelan, William, *Great Judgments of the European Court of Justice – Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*, Cambridge University Press, 2019.
- Тасев, Јелисавета, „Поимање хоризонталног непосредног дејства извора права ЕУ”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 68.
- Тодић, Драгољуб, Тинтор, Љубомир, „Директиве у правном систему ЕУ и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица”, 2021, бр. 75.
- Claes, Monica, “The Primacy of EU Law in European and National Law”, in: Damian Chalmers, Anthony Arnall (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2015.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Из предметне анализе произилази закључак да је Суд правде у својој богатој пракси развио нека од фундаменталних начела на којима се заснива право ЕУ. Прво је начело супрематије права ЕУ према којем ово право има приоритет над било којим националним законом који је с њим у супротности, као и да се право примењује како у односу на претходно, тако и на будуће законодавство држава чланица. Суд правде је својим одлукама увео још једно значајно начело које се односи на непосредно правно дејство права ЕУ у државама чланицама. Према овом начелу омогућава се директна примена права ЕУ према појединцима, што конкретно омогућава да појединци имају могућност да остваре своја права која из њега проистичу пред националним судовима држава чланица. Поменути развој права ЕУ, који је повремено био условљен нешто креативнијем тумачењу правних норми Европских заједница од стране Суда правде, и упркос повременом противљењу или забринутошћу европских политичара, допринео је бољој заштити права појединаца и привредних друштава заснованих на актима ЕУ пред националним судовима држава чланица. Јуриспруденција Суда правде отуд може бити веома корисна у тумачењу права ЕУ које је, или би тек требало бити, транспоновано у унутрашњи правни поредак Републике Србије.

**PRINCIPLES OF DIRECT LEGAL EFFECT AND SUPREMACY  
OF EU LAW IN THE PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE**

*Summary:* In this paper, the practice of the Court of Justice of the European Union is discussed. The author's attention is drawn to decisions in which the Court of Justice developed some of the fundamental principles on which EU law rests, such as the principle of the supremacy of EU law, according to which this law has priority over any national law that conflicts with it, and that the law is applied as is in relation to the previous and future legislation of the member states. With its decisions, the Court of Justice introduced another important principle that refers to the direct legal effect of EU law in the member states. According to this principle, the direct application of EU law towards individuals is enabled, which specifically enables individuals to have the opportunity to exercise their rights arising from it before the national courts of the member states. The paper presents the most significant cases from the practice of the Court of Justice, along with a legal analysis of the adopted positions. The author quotes the Court's findings in the cases of *Van Gend en Loos* (1963), *Costa v. ENEL* (1964), and *Simmenthal* (1978), indicating their importance for the evolution of the European Community and EU law. In the concluding remarks, the author presented a general assessment of the contribution of the jurisprudence of the Court of Justice to the development of the basic principles and rights of the EU.

*Keywords:* EU law, principle of direct legal effect, principle of supremacy, jurisprudence of the Court of Justice.

## DIGITAL FINANCE IN EUROPE: LAW, REGULATION, AND GOVERNANCE

Emilios Avgouleas, Heikki Marjosola (eds), *Digital Finance in Europe: Law, Regulation, and Governance*, European Company and Financial Law Review: Special Volume 5, De Gruyter, Berlin – Boston, 2022, p. 292

Зборник „Дигиталне финансије у Европи: право, регулатива и управљање” састоји се од укупно осам целина, које разматрају различите аспекте дигиталних финансија. Уредници *Emilios Avgouleas* и *Heikki Marjosola* успели су да на веома убедљив начин кроз збирку анализа укажу на рапидне трансформације у функционисању тржишта финансијских услуга, као и на експанзију коришћења дигиталних инструмената. Из Зборника произилази један вредан закључак. Наиме, актуелни развој дигитализације може се приписати пандемији коронавируса, која је по природи ствари довела до бројних изазова и проблема, али и до иновација у регулацији и функционисању финансијског тржишта. У новонасталим условима финансијска тржишта, а нарочито тржишта капитала, делују кроз нове технолошке приступе који укључују дигитализацију, и аутори овог Зборника указују нарочиту пажњу на то сагладавајући читаву комплексност, али и предности коришћења различитих дигиталних модела у међународној пракси. С тим у вези, они износе и одређене оптималне предлоге за будуће правце реформе права ЕУ у области дигиталних финансија.

У том смислу, први рад у Зборнику „Дигиталне финансије у Европи: право, регулатива и управљање” посвећен је анализи могуће трансформације финансијског тржишта. Рад под називом – *Governing the Digital Finance Value-Chain in the EU: MIFID II, the Digital Package, and the Large Gaps between!* – препознаје два главна правца ове трансформације: први се манифестује кроз финансирање платформи којима управљају велике финансијске институције, попут Блек Рока (*Black Rock*), док, с друге стране, имамо „радикалну демократизацију” оличену у *DeFi (Decentralized Finance)* протоколима.<sup>1</sup> Аутори дају детаљне смернице како би требало даље уредити функционисање тржишта, и то не само кроз прилагођавање MIFID II Директиве (Директива о

<sup>1</sup> Dirk A. Zetsche, Douglas W. Arner, Ross P. Buckley, “Decentralized Finance”, *Journal of Financial Regulation*, Vol. 6, Nr. 2/2020, pp. 172–203.

тржишту финансијских инструмената 2014/65), већ и кроз одређене корекције у погледу предложеног *DLT* пилот режима (*Distributed Ledger Technology Pilot Regime*).

Аутори другог чланка – *Marketplace Lending as a New Means of Raising Capital in the Internal Market: True Disintermediation or Reintermediation?* – истражују сегмент тржишног кредитирања. Наиме, иако су технолошке иновације поспешиле могућност тржишног кредитирања, и тиме створиле нове могућности за прикупљање капитала, нарочито за мала и средња предузећа како би се умањиле нуспојаве, потребно је на уједначен начин уредити ова питања на нивоу ЕУ. Даље су изнети аргументи зашто би платформе које укључују нове технолошке карактеристике требало посебно уредити, а затим су изнете и критике на рачун Предлога уредбе о европским пружаоцима групног финансирања (*EU Regulation on European Crowdfunding Services Providers (ECSP)*).

Трећи рад под називом – *Digital Offerings and Mandatory Disclosure: A Market-Based Critique of MiCA* – бави се дигиталним понудама и обавезним објављивањем информација. У овом чланку се критикује приступ који подразумева да се у случају иницијалне понуде кованица (*Initial Coin Offerings*), и иницијалне понуде за размену (*Initial Exchange Offerings*), публикују документа слична проспекту који се објављује у случају традиционалне јавне понуде хартија од вредности. Аутори су врло критички настројени према обавезном објављивању информација, те чак сматрају да не само да не треба усвојити посебан режим објављивања, сличан оном за проспекте у случају „традиционалних” јавних понуда хартија од вредности, већ да би требало озбиљно размотрити могућност да се било каква обавеза која би личила на обавезу објављивања проспекта избегне у одређеним случајевима (примера ради, у случају блокчејн стартапова).

Четврти рад – *Algorithmic Trading and the Limits of Securities Regulation* – посвећен је трговању путем алгоритама и ограничењима регулативе тржишта капитала у том контексту. Наиме, од 2010. године и великог краха алгоритамска трговина и високофреквентна трговина биле су у центру пажње регулатора и предмет различитих регулаторних иницијатива.<sup>2</sup> Аутор сматра да би се морало више водити рачуна о емпиријским доказима у случају регулаторних интервенција и да су „фина подешавања” неопходна, те је пожељно тражити алтернативу традиционалном приступу, али исто тако је потребно бити опрезан када је реч о регулаторним интервенцијама у

---

<sup>2</sup> Pierre-Henri Conac, “Algorithmic Trading and High Frequency Trading”, *Regulation of the EU Financial Markets: MiFID II and MiFIR* (eds. Danny Busch, Guido Ferrarini), Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 469–486.

случају где не постоје јасни емпиријски докази који говоре у прилог потребе да се такве интервенције спроведу.

У петом прилогу – *Responsible AI Credit Scoring – A Lesson from Upstart.com* – аутори разматрају питање коришћења вештачке интелигенције приликом кредитног бодовања. Наиме, супротно традиционалном начину процењивања кредитне способности, модерне *FinTech* компаније доносе одлуке користећи вештачку интелигенцију и машинско учење за процену кредитне способности, користећи алтернативне податке попут банкарских активности и историје образовања. Тиме се омогућава да кредит буде одобрен и лицу којем не би био одобрен коришћењем стандардних метода процене кредитне способности. Поменути приступом постављају се питања у вези са проблемима приватности података и дискриминације у погледу одобравања зајмова. Такође, отвара се питање у вези контроле ризика и квалитета.

Шести прилог – *Building a Single Market for Sustainable Finance in the EU-Mixed Implications and the Missing Link of Digitalisation* – настоји да укаже на недостатак у вези између одрживог финансирања и дигиталних финансија. У раду се најпре разматра питање укључивања одрживих финансија у ЕУ, те у том смислу и контекст политике у вези са мобилизацијом инвестиционих посредника у вези са одрживим ризицима и одговорност посредника. Други део рада бави се повезивањем са јединственим дигиталним тржиштем финансија, нарочито интегрисањем циљева одрживости у инвестиционо саветовање и робо-савет.

Претпоследњи рад – *Digital Financial Markets and (Europe's) Private Law – A Case for Regulatory Competition?* – разматра могућности да дигиталне финансије доведу до регулаторног такмичења. Другим речима, ова анализа преиспитује улогу приватног права и уговарања у односу на дигиталне финансије. Аутор детаљно разматра услуге плаћања, спољне пословне моделе (*outsourcing*), групно позајмљивање (*crowdlending*), робо-савет и блокчејн апликације као примере где је веза између регулативе финансијског тржишта ЕУ и приватног права најочигледнија. У закључку се износи став да Европска комисија прећутно подстиче државе чланице да саме развију правила којима би се испунила празнина, чиме се уједно подстиче и регулаторна конкуренција између држава чланица. Премда такав приступ има одређених предности, недостаци приступа су нарочито видљиви у односу на питање одговорности и заштите података.

На крају, последњи чланак – *Security Tokens and the Future of EU Securities Law: Rethinking the Harmonisation Project* – надовезује се на претходни, те разматра питања хармонизације и улоге приватног права. Иако се истиче да је иновативни приступ у регулисању пожељан, такође се сматра да је неопходно имати у виду циљеве хармонизације, и то, нарочито, када је реч о



сегменту ефикасне заштите права улагача и компатибилности правних система. Аутор сматра да би било пожељно да испита могућност свеобухватнијег усклађивања материјалних права у контексту права власника тзв. „токена“.

Зборник радова „Дигиталне финансије у Европи: право, регулатива и управљање“ један је од првих у области права дигиталних финансија. Посебну вредност Зборника представља мноштво актуелних тема које обрађује, а које покрећу велики број питања и дилема на које аутори пружају адекватне одговоре са предлозима и предикцијама које могу бити од значаја за регулацију дигиталних финансија – области која је у великој експанзији и која захтева правовремен и ваљан одговор. Зборник, стога, на успешан начин покрива различите аспекте дигиталних финансија, што омогућава читаоцима да се на један веома пријемчив начин упознају са развојем ове стручне проблематике. Коначно, Зборник представља и одличну основу за све који намеравају да се ближе упознају и баве овом облашћу у теорији или пракси.

*Милена МИТРОВИЋ*

## СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА

- Бојан Милисављевић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Татјана Јевремовић-Поповић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Небојша Раичевић**, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет
- Сања Ђајић**, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет
- Бранко Ракић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Ивана Крстић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Светомир Шкарић**, Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Кирило и Методије”, Скопље, Северна Македонија
- Борис Кривокапић**, Пословни и правни факултет Универзитета „МБ”, Београд
- Слободан Зечевић**, редовни професор, Институт за европске студије, Београд
- Горан Николић**, научни саветник, Институт за европске студије, Београд
- Владимир Чоловић**, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд
- Миша Ђурковић**, научни саветник, Институт за европске студије, Београд
- Александра Чавошки**, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Бирмингему, Велика Британија
- Драгољуб Тодић**, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд
- Благоје Бабић**, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд
- Маја Станивуковић**, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду
- Маја Костић-Мандић**, редовни професор, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица, Црна Гора
- Гордана Илић-Гасми**, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд
- Милан Јазбец**, редовни професор, НОВА Универзитет у Љубљани, Совенија
- Јоаким Бекер**, редовни професор, Институт за међународну економију и развој, Универзитет за економију и пословање, Беч, Аустрија
- Дејан Јовић**, редовни професор, Факултет политичких наука у Загребу, Хрватска

**Јелена Лопичић**, редовни професор, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

**Игор Јанев**, научни саветник, Институт за политичке студије, Београд

**Душко Лопандић**, амбасадор и професор, Министарство спољних послова Републике Србије

**Бојана Чучковић**, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

**Маја Лукић-Радовић**, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

**Невен Цветићанин**, виши научни сарадник, Институт друштвених наука, Београд

**Сенад Ганић**, ванредни професор, Државни Универзитет у Новом Пазару

**Нина Марковић Казе**, ванредни професор, Студије за безбедност и криминологију Универзитета Маквари, Сиднеј, Аустралија

**Ана Јовић-Лазић**, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Сања Јелисавац Трошић**, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Михајло Вучић**, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Марко Новаковић**, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Јелена Костић**, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

**Жаклина Новичић**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Јелица Горданић**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Милош Петровић**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Сања Крешталица**, доцент, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина

**Ненад Васић**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Невена Станковић**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

*Напомена:* Списак рецензената зависи од тематике бројева часописа, тако да је подложен повременим изменама.

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Издавач: Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд,  
Тел. 3373-635, Е-пошта главног и одговорног уредника: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs –  
Website презентације часописа: <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/>

## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Европско законодавство је специјализовани научни часопис који се бави проучавањем права Европске уније, као и легислативним аспектима европских интеграција. У том смислу часопис покрива област друштвених наука, научне дисциплине – међународно и европско право и међународне односе.

Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).

Часопис објављује само рецензиране ауторске радове.

Радови који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких теоријских или емпиријских истраживања.

Аутори су дужни да се у својим радовима придржавају етичких стандарда који се односе на научноистраживачки рад у складу са међународним стандардима.

Аутори су у обавези да у својим радовима поштују ауторска права и интелектуалну својину других лица.

Аутори су у дужни да приликом достављања радова приложе ауторску изјаву чији се образац може преузети на *Internet* страници часописа: <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/>

Радови који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављивани у Европском законодавству. Изузетак је могућ само у ситуацији, ако главни и одговорни уредник часописа оцени да је квалитет рада такав да би његово објављивање у целини или изводу и уз поштовање свих ауторских права могло допринети унапређењу научноистраживачке делатности. У поменутом случају, у 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 слоге.

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 испишују 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:

Драгољуб Тодић, Михајло Вучић, *Природни ресурси: између права и конфликта*, броширано, 2022, 316 стр.

Драган Петровић, *Украјинска криза и украјинско-руски сукоб*, броширано, 2022, 164 стр.

Михајло Вучић, *Слобода изражавања и историјски злочини*, броширано, 2022, 178 стр.

*International Organizations: Serbia and Contemporary World, Volume I*, Duško Dimitrijević, Toni Mileski (Eds.), tvrd povez, 2022, 582 str.

*International Organizations: Serbia and Contemporary World, Volume II*, Duško Dimitrijević, Toni Mileski (Eds.), tvrd povez, 2022, 530 str.

Dragica Luković Jablanović, *Pope Francis and Latin America:*

*New Dimensions of Socio-Economic and Religious Dialogue*, tvrd povez, 2022, 266 str.

*Book of abstracts – Cooperation between China and Central and Eastern European countries in the context of global changes*, Katarina Zakić, Aleksandar Mitić (Eds.), CD, 2022

*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*, broširano, 2022, 204 str.

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.