ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

83/23

ОПШТА ПИТАЊА

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

ПОЉОПРИВРЕДА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

ЕКОЛОГИЈА

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА

ПРИКАЗИ

Београд, 2023.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34 ISSN 1451-3188

Година XXII, бр. 83, јул–септембар 2023.
излази тромесечно

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Др Јелица ГОРДАНИЋ

Секретар

Мср Јована ТИЈАНИЋ

Издавачки савет:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Редакција:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Штампа

Донат Граф доо, Београд

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 83, 2023. Год. XXII UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 9

ОПШТА ПИТАЊА

Горан НИКОЛИЋ, Петар МИЛУТИНОВИЋ, Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА
ДА ЛИ ЋЕ ДИГИТАЛНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ ПРЕОБЛИКОВАТИ ГЛОБАЛНИ ФИНАНСИЈСКИ ПОРЕДАК? 13

Александар ГАЈИЋ
СПЕЦИФИЧНОСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА – ИСКУСТВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПОЉСКЕ 30

ЗАКОНОДАВСТВО

Ратомир АНТОНОВИЋ
ПОВРАТНИШТВО У ЕВРОПСКИМ ПЕНОЛОШКИМ СИСТЕМИМА 43

Владимир ЧОЛОВИЋ
СИСТЕМ E-CODEX СА ОСВРТОМ НА СИСТЕМ Е-ПРАВОСУЂА 59

Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ
НОВО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ДИГИТАЛНИМ УСЛУГАМА 75

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЕКОНОМСКОЈ БЕЗБЕДНОСТИ 91

ФИНАНСИЈЕ

Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ, Милан ЛУТОВАЦ

БУЏЕТ И РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 111

ПОЉОПРИВРЕДА

Душан ДАБОВИЋ

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ ЗА РАЗВОЈ ОРГАНСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ (2021–2027) 125

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Митко АРНАУДОВ, Никола ХАЏИЋ

РАЗВОЈ ОДНОСА СРБИЈЕ СА СУСЕДНИМ ДРЖАВАМА, ЧЛАНИЦАМА ЕУ - ЈЕДНА ОД ДЕТЕРМИНАНТИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА 147

ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ

УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ ПРЕДВИЂАЊА У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ОДБРАНИ И БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 163

ЕКОЛОГИЈА

Александра КАСТРАТОВИЋ

НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА 177

Александар ЈАЗИЋ

ПРЕПОРУКА О ЦИЉЕВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ОТПОРНОСТ НА КАТАСТРОФЕ 203

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

Ирина МИЛУТИНОВИЋ
НОВА ЕВРОПСКА РЕГУЛАТИВА О ЗАШТИТИ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА 213

ЉУДСКА ПРАВА

Љубомир ТИНТОР
РАТ У УКРАЈИНИ КАО ИЗАЗОВ ЗАЈЕДНИЧКОМ ЕВРОПСКОМ СИСТЕМУ АЗИЛА 235

СУДСКА ПРАКСА

Ана ЧОВИЋ
УЛОГА УСТАВНОГ СУДСТВА ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ КОВИД-19 259

Дијана САВИЋ БОЖИЋ
ДВОСТРУКИ ПРИСТУП МЕДИЈАЦИЈИ У АУСТРИЈСКОМ ПРАВУ 285

ПРИКАЗИ

Јована БЛЕШИЋ
СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ИСТОРИЈСКИ ЗЛОЧИНИ 301

Славен САВИЋ
NEW FORMS OF EMPLOYMENT: CURRENT PROBLEMS AND FUTURE CHALLENGES 304

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 известан начин било и одато признање ИМПП-у, као установи од стратешког националног значаја у научно-истраживачкој заједници Републике Србије.

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. За очекивати је, стога, да ће у блиској будућности објављени научни радови постати и део ширег европског истраживачког простора.

Уредник часописа користи прилику да овим путем изрази захвалност свим својим сарадницима и верним читаоцима *Европског законодавства*.

Душко Димитријевић
Главни и одговорни уредник

PREFACE

The harmonisation of domestic legislation with the law of the European Union, i.e., the alignment of the national legal system with the legal acquis of this supranational organisation (acquis communautaire), represents a strategic state goal that requires the engagement of all societal factors, including scientific institutions devoted to the professional study of the European Union. Furthermore, it is especially important for the Republic of Serbia to support the scientific research activities of the Institute of International Politics and Economics in Belgrade (IIPE), one of its oldest and most prestigious scientific institutions in the field of international relations, which has been engaged in researching various aspects of this process since the very beginning of European integration.

Considering the Republic of Serbia's foreign policy orientation towards the EU and the new methodology of accession negotiations adopted in March 2020, which demands a deeper understanding of European policies and legal regulations across diverse areas of social life from negotiators, the role of IIPE could be extended to provide consultative services to relevant state bodies in this field. This would, in a certain way, acknowledge the IIPE's significance as an institution of strategic national importance within the scientific research community of the Republic of Serbia.

Our previous editions of the journal *European Legislation*, the only specialised 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. Therefore, it is to be expected that the published scientific works will also become part of the broader European research area in the near future.

The Editor of this journal takes this opportunity to express gratitude to all collaborators and loyal readers of *European Legislation*.

Duško Dimitrijević
Editor in Chief

УДК: 330.341.1
004:336.1
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 13–29
Изворни научни рад
Рад примљен 1. 6. 2023. године
Рад одобрен 22. 7. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.1

ДА ЛИ ЋЕ ДИГИТАЛНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ ПРЕОБЛИКОВАТИ ГЛОБАЛНИ ФИНАНСИЈСКИ ПОРЕДАК?

Горан НИКОЛИЋ, Петар МИЛУТИНОВИЋ
*Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА**

Апстракт: Судећи по убрзаном развоју дигиталног јуана, модерне дигиталне технологије могле би преобликовати светски монетарни и финансијски поредак, чиме би се убрзале промене у тренутној геополитичкој констелацији. У тој новој геополитичкој констелацији Пекинг, али и други значајни геополитички актери, могли би добити далеко већи релативни значај него што је сада случај. Иако би Сједињене Америчке Државе, и државе еврозоне, задржале привилеговане позиције, Кина као и значајније земље у развоју дошле би у ситуацију да учешћем у глобалним монетарним токовима преузму део бенефита који доноси сопствена валута, и то добрим делом захваљујући технолошким иновацијама у домену финансија. Користећи метод структурне анализе и аналитичко-дедуктивни метод, аутори закључују да поседовање сопствених система плаћања и дигиталних монета, које се убрзава са технолошким иновацијама, може омогућити Кини и другим релевантним земљама у развоју да лакше него до сада избегавају примарне и секундарне санкције Вашингтона.

Кључне речи: Дигитализација, финансијски поредак, долар, јуан, евро

* Институт за европске студија, Београд. E-mails: goranvnikolic@gmail.com; petar.milutinovic@ies.rs. Институт друштвених наука, Београд. E-mail: jzvezdanovic@idn.org.rs.

1) УВОД

Технолошка доминација представља основу геополитичке доминације за шта су индикатори финансијски и економски поступци Сједињених Америчких Држава (САД), и све више Европске уније (ЕУ), у вези са тзв. умањивањем ризика (*de-risking*) у „сузбијању" (*containment*) Народне Републике Кине у *high-tech* домену, посебно у индустрији полупроводника.[1] Међутим, технолошка компетиција се проширила и на поље финансија, где би систем доминиран од стране САД и ЕУ, успостављен још у Бретон-Вудсу 1944. године, могао бити уздрман макроекономским постигнућима НР Кине у истом домену. Додатно, геополитичка супремација уско је повезана са водећом улогом у глобалном монетарном и финансијском поретку. Наиме, између два светска рата САД су од Западне Европе преузеле економско-технолошку доминацију, да би је од 1940-их претвориле у *de facto* глобалну хегемонију, која је подразумевала и водећу улогу за амерички долар. Тренутно, оно чему сведочимо јесте растући глобални значај НР Кине у водећим технологијама данашњице и доминација те земље у бројним показатељима глобалне економске моћи. Наиме, индустријска производња НР Кине износи близу 30% светске, а једнака је збирној продукцији ЕУ и САД. Поред тога, БДП по куповној моћи је за четвртину већи него амерички, док је НР Кина највећи трговински партнер за скоро две трећине држава чланица Уједињених нација и има убедљиво највишу робну размену у тоталу. Имајући наведено у виду, модерне дигиталне технологије могле би преобликовати светски монетарни и финансијски поредак, чиме би убрзале промене у тренутној геополитичкој констелацији, где би Пекинг, али и други нови геополитички актери, могли добити далеко већи релативни значај него што је сада случај. Иако би САД, а и земље еврозоне, задржале привилеговане позиције, Кина би дошла у ситуацију да учешћем у глобалним монетарним токовима преузме део бенефита који доноси сопствена валута, и то добрим делом захваљујући технолошким иновацијама у домену финансија. Оно што се чини неизбежним јесте да ће убрзаним развојем дигиталног јуана привилегије које тренутно имају долар и евро бити значајно редуковане, будући да ће се дигитализација монета централних банака и „однос снага" померати у корист НР Кине, као и појединих земаља у развоју, попут Индије и Бразила.

[1] Petar Milutinović, Goran Nikolić, "Can China Challenge the Technological Supremacy of the United States: Current Standpoint and Perspectives", *The Review of International Affairs*, 2023, Vol. 74, No. 1187, pp. 87–106.

2) УБРЗАН РАЗВОЈ ДИГИТАЛНИХ ПЛАТНИХ ПЛАТФОРМИ

Револуција у начину на који људи плаћају, примају и преносе новац почела је 2007. године, када је *M-Pesa* омогућио Кенијцима да плаћају СМС-ом. Четири године касније, *Alipay* је покренуо плаћање путем *QR* кода, система који је практично заменио готовину у кинеским градовима. Додатно, индијски државни интерфејс за обједињено плаћање (*Unified Payments Interface – UPI*) и бразилски *Pix* знатно су проширили приступ сиромашних финансијском систему. Последично, употреба новчаница и кованица смањена је за трећину, е-трговина је процветала, а живот без дигиталних плаћања фактички је постао за многе незамислив. Омогућујући скоро тренутно плаћање на даљину и значајно смањујући све тешкоће у кретању новца, нови талас дигитализације, генерисан Интернетом и *smart* телефонима трансформише системе плаћања. Платформе за дигитално плаћање угрожавају уносно тржиште глобалног платног система, на коме је у 2021. години остварен укупан приход од око 2.100 милијарди долара. Наиме, дигитализација система плаћања учинила је да се удео готовине у плаћањима редукује за чак четвртину од 2011. године. Ипак, нису увек нове *fintech* компаније, дигиталне платформе или криптовалуте једине које мењају системе плаћања. То може бити комбинација система које води држава, или пак постојеће банке које су усвојиле нову технологију, као у Индији и Бразилу (где стотине милиона грађана који раније нису имали рачун у банци сада могу да безготовински извршавају платне трансакције). Осим тога, кинеске затворене *fintech* апликације и нови систем поравнања (клиринг) вероватно ће се проширити широм Азије и смањити зависност региона од долара. Ипак, на Западу је модел банке/картице, упркос изазовима у области *fintech*-а, остао углавном нетакнут и поред дигитализације.[2] Након промене начина на који људи користе новац у својим државама, трансформација плаћања се одвија глобално. Прекогранична малопродајна потрошња (укључујући туризам) и дознаке ће ове године достићи 5.000 милијарди долара, док плаћања између компанија вреде осам пута више. Три велика актера покушавају да обрађују ове огромне токове средстава. Западни дуопол – *Visa-Mastercard* і *SWIFT* – изазвани су кинеским апликацијама за плаћање, мрежом картица, *UnionPay*-ом и *CIPS*-ом (алтернатива *SWIFT*-у). Нешто слабији изазивач је Индија, чија је амбиција да примени *UPI* глобално порасла. У сваком случају, конкуренција се захуктава. *Alipay* сада прихвата 2,5 милиона ино-корисника, *UnionPaY*, као највећа светска мрежа картица по обиму трансакција, има 65 милиона

[2] "As payments systems go digital, they are changing global finance", *The Economist.* Интернет: https://www.economist.com/special-report/2023/05/15/as-payments-systems-go-digital-they-are-changing-global-finance, 15.5.2023.

корисника од којих је већина изван Кине (*Visa* има 100 милиона). *UPI* је повезан са сингапурским системом брзог плаћања, а Индија је у преговорима са више од 30 других земаља о увезивању свог платног система са домицилним. Домаћа тржишта плаћања су популарна, јер крајњи корисници имају тенденцију да користе велику мрежу са пуно других корисника, док ће код прекограничних трансфера потрошачи и предузећа фаворизовати домицилни систем због једноставности и нижих цена.[3] *The Economist* процењује да је 100 највећих светских јавних и приватних *fintech* компанија имало пад тржишне капитализације у односу на врхунац 2021. године за чак половину, што су неупућени могли закључити по драстичном стропоштавању вредности популарног *Bitcoin*-а током 2022. године.[4] Ипак, три трајне промене су произашле из успона дигиталних финансија и нових платформи за плаћање. Прво – „crypto" је изгубио добар део репутације, док ће *fintech* успорено наставити да расте. Истовремено, стари модел банке/картице прилагодио се дигитализацији уз суптилни савез са државом (нпр. *Apple Pay* и *GooglePay* сада играју само споредну улогу у плаћањима). Друго – земље у развоју (ЗУР) развиле су отворене системе плаћања, постајући алтернатива западном моделу банке/картице и затвореним *fintech* гигантима Кине.[5] Ипак, најважнија промена је покушај многих ЗУР да смање своју зависност од западних платних мрежа, односно долара и евра, што је убрзано санкцијама уведеним Руској Федерацији поводом оружане инвазије руских трупа у Украјини (односно замрзавањем око 300 милијарди евра девизних резерви те земље, које су доминантно биле у депозитима европских банака и првокласним хартијама од вредности водећих држава ЕУ). Поред тога, неке државе граде мултилатералне платне системе, алтернативе мрежама картица као што су *Visa* и *Mastercard*, које омогућавају грађанима да користе своје домаће услуге у иностранству (*UPI* из Индије се може користити у Сингапуру; плаћање преко *Alipay*-а се прихвата од Дубаија до Вашингтона; *GrabPay* из Малезије је употребљив у већем делу југоисточне Азије). Будући да контрола над системима плаћања даје огромну политичку моћ, није изненађење да Пекинг предводи стварање азијског платног система са јуаном као примарном валутом. Како технологија појефтињује могуће алтернативе долару, оне би могле довести у питање контролу Запада над међународним финансијама.

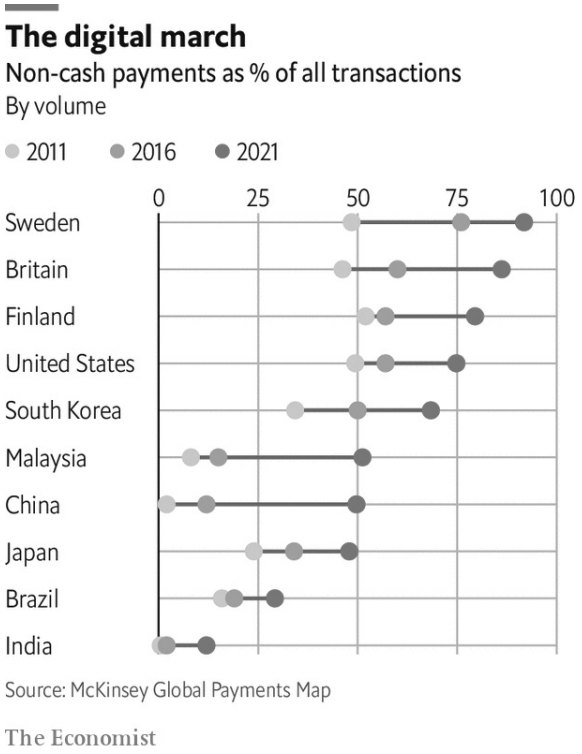
---

[3] "The fight over the future of global payments", *The Economist.* Интернет: https://www.economist.com/leaders/2023/05/18/the-fight-over-the-future-of-global-payments, 18.5.2023.

[4] "As payments systems go digital, they are changing global finance", *The Economist*, *op. cit*.

[5] Реалистично је да ће Запад копирати земље у развоју (ЗУР), и то кроз системе тренутног трансфера са банковног рачуна на рачун у Европи, као и кроз увођење ФЕД-овог сервиса за инстант плаћања у САД.

Табела: Тренд раста безготовинских плаћања 2011–2021[6]



3) ТРЕНД УБРЗАНОГ РАЗВОЈА СУВЕРЕНИХ ДИГИТАЛНИХ ВАЛУТА

Чак 420 милиона људи глобално користи приватне криптовалуте, иако оне нису државно гарантоване.[7] Ипак, услед њихове колебљиве цене, као и њиховог неприхватања као средства плаћања од већег дела осталих тржишних учесника, криптомонете се углавном користе у инвестиционе сврхе. Додатна отежавајућа ствар за ову врсту платежног средства донео је „крипто-колапс", тј. драстичан пад вредности *Bitcoin*-а и већине осталих криптовалута који је оставио инвеститоре у проблемима током 2022. године. Заправо, снажан опоравак током текуће 2023. године није ни приближно довољан да надокнади изгубљену вредност. Међутим, оно што

[6] "As payments systems go digital, they are changing global finance", *op. cit.*

[7] "30 Striking Cryptocurrency Statistics (2023): Market Value, Bitcoin Usage, and Trends", Zippia. Интернет: https://www.zippia.com/advice/cryptocurrency-statistics/, 28.2.2023.

је релевантно у вези са криптовалутама – *blockhain* (координирано дистрибуирано компјутеризовано књиговодство) и токенизација – постало је фокус пословања централних банака широм света, те се експерименти, односно технолошка унапређења ових дигиталних иновација, убрзано настављају. Рецимо, кинеска централна банка заједно са Монетарном управом Хонг Конга (ХКМА) и другим централним банкама раде на изради тзв. *mBridge* пројекта како би им се омогућила тренутна размена средстава. Поред тога, централне банке Француске и Швајцарске представиле су сличан пилот програм (*Project Jura*). Иако ови напори још нису добили пуну финализацију, оно што се очекује да настане јесте потпуно нова (финансијска) архитектура, а основне идеје и иновације (криптографије, токенизација, координирано дистрибуирано компјутеризовано књиговодство), преузете су од генијалних инвентора криптовалута. Дакле, већина водећих централних банака света ради на развоју суверених дигиталних валута. Оне потенцијално имају велике предности – могле би да учине прекограничне трансакције ефикаснијим, са већом брзином плаћања те смањеним трошковима трансакција. Најважнија улога суверених дигиталних монета биће финансирање међународне трговине. Најдаље је отишла кинеска централна банка, те је е-јуан најшире коришћена суверена дигитална валута са 260 милиона јединствених корисника и трансакцијама у укупном износу од 13,6 милијарди ренминбија.[8] Ипак, и поред значајног напретка, искуство централне банке Кине указује на све проблеме дигитализације монете те последичну спорост у имплементацији програма. Наиме, иако је повећаван број пилот програма плаћања све више државних службеника дигиталним јуаном, на крају 2022. године дигитална валута чинила је тек 0,13% укупног новца у оптицају. Део проблема повезан је са понудом приватног сектора, односно апликација као што су *Alipay* и *WeChat Pay*, које се у Кини већ широко користе, те није сасвим очигледно које предности пружа суверена дигитална валута. На емитовању суверене дигиталне валуте интензивно се ради у САД, Великој Британији, еврозони, Шведској, као и у многим другим државама.[9] Рецимо, у новембру 2022. године, четири централне банке поменутих земаља, укључујући кинеску, успешно су тестирале прекогранични систем за поравнање трансакција коришћењем дигиталних валута централних банака.

[8] Ananya Kumar, "Practice makes perfect: What China wants from its digital currency in 2023", Atlantic Council. Интернет: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/practice-makes-perfect-what-china-wants-from-its-digital-currency-in-2023, 24.4.2023.

[9] Georges Elhedery, "As cryptocurrency risks spread, central bank digital currencies are set for their moment in the sun", *South China Morning Post.* Интернет: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3166750/cryptocurrency-risks-spread-central-bank-digital-currencies-are-set, 14.2.2022.

4) СПОР РАЗВОЈ СУВЕРЕНЕ ДИГИТАЛНЕ ВАЛУТЕ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

Незадовољна доминацијом долара у међународном финансијском систему, те напретком Пекинга са дигиталним јуаном, Европска централна банка (ЕЦБ) тражи начине да промовише евро глобално. Интензивирањем геополитичких тензија званичници ЕЦБ забринути су због тога, јер се еврозона ослања на стране компаније за већи део свог платног система, од којих многе имају своје седиште у САД. Имајући у виду да употреба готовине опада, постоји бојазан да би крајњи корисници могли да пређу на друга средства плаћања, укључујући дигиталне валуте које су лансирале друге државе попут Кине (претња од криптовалута је избледела услед пада вредности *Bitcoin*-а и сличних монета).[10] Наиме, потреба за дигиталном монетом проистиче из све мање употребе готовине у еврозони (коришћење кеша је пало са 79% свих трансакција на продајним местима у 2016. години на 59% у 2022. години, док је проценат оних који радије плаћају готовином пао са 32% на 22%). Заправо, готовина делује као стабилизујући фактор финансијског система, јер даје крајњим корисницима приступ средству плаћања које је неризично и подржава га државна централна банка. Корисници полажу новац у банке зато што знају да могу да га подигну као готовину у било ком тренутку. Дигитални евро је управо дизајниран да задржи ову улогу како се употреба кеш новца смањује. Међутим, циљ није да се добије велики удео на тржишту, јер ЕЦБ не жели да постане нелојални конкурент пословним банкама. Како многи корисници већ користе дигитални новац када плаћају платном картицом или апликацијом за мобилно банкарство, потребно им је објаснити шта они добијају са дигиталним новцем? Осим тога, ЕЦБ мора да разувери јавност да дигитални евро неће бити пројекат „Великог брата". Како је еврозона од великих економија на зачељу по напретку у развоју дигиталне монете, већ ове године ЕЦБ би требало да започне тзв. пилот шеме, те да 2026–2027. године започне са увођењем дигиталног евра. Суверена дигитална валута ЕЦБ би модернизовала плаћања широм еврозоне дајући корисницима електронску алтернативу готовини која је неризична и универзално прихваћена. Разлог за дигитални евро је управо то што не постоји јединствено дигитално средство плаћања у еврозони. Додатно, ЕЦБ ће изградити инфраструктуру и емитовати токене за нови систем, али ће препусти свакодневне операције комерцијалним банкама (потрошачи ће моћи да купују дигиталне евре преко пословне банке). Нови токени неће носити камату, а корисници ће их држати у засебној апликацији коју ће обезбедити пословна банка. Када су у питању

[10] Martin Arnold, Sam Flemming, "The digital euro: a solution seeking a problem?", *Financial Times*. Интернет: https://www.ft.com/content/7c892d3b-c646-4247-9504-5f755e486101, 15.5.2023.

друге ствари, дигитални евро се неће разликовати од редовних банкарских депозита. Заправо, дигитални евро треба да функционише као допуна готовини, а не као замену за њу. Проблем су и потенцијални ризици за банке (*јуриш депозитара*) због могућег пребацивања значајних средстава која се тренутно држе као банкарски депозити на дигиталне рачуне (тзв. новчанике) у еврима. Последично, ЕЦБ разматра наметање ограничења на максималних 3.000 евра по лицу, са казненим каматама изнад.[11]

5) УТИЦАЈ ДИГИТАЛИЗАЦИЈЕ СУВЕРЕНИХ ВАЛУТА НА ДОЛАР

И док креирање суверених дигиталних валута по *blockchain* технологији још увек није ушло у фазу пуне имплементације, амерички долар губи статус светске резервне валуте нешто бржим темпом него што се доскора мислило. Наиме, аналитичари нису успели да узму у обзир прошлогодишње промене курса монете САД, док је негативан ефекат „наоружавања" америчке валуте против Руске Федерације већ био укалкулисан.[12] Удео долара у глобалним резервама је током 2022. године опао десет пута брже од просека у последње две деценије, што је пре свега повезано са напорима многих „незападних" држава да се де-доларизују након замрзавања руских актива у америчкој монети, као и монети еврозоне, крајем фебруара 2022. године. Долар је изгубио око 11% свог тржишног удела као глобална резервна валута, посебно у односу на 2016. годину, те је у последњем тромесечју 2022. године, према подацима Међународног монетарног фонда, чинио 58,4% укупних светских алоцираних резерви, знатно испод 71% из 2001. године.[13] Заправо, можемо рећи да је процес „де-доларизације" показатељ слабљења глобалног геополитичког и геоекономског утицаја САД. Наиме, учешће САД у светском БДП-у по куповној моћи је са 22,1% у 1986. години редуковано на 15,6% у 2022. години, с јасном тенденцијом даљег смањивања према референтним пројекцијама ММФ-а[14]. Важан корак за Пекинг у настојању да убрза интернационализацију ренминбија је све већи удео кинеске валуте у финансирању трговине, односно монете у коме зајмодавци дају кредите како би олакшали прекогранично кретање робе. Тај раст одражава, пре свега, већу

[11] *Ibid.*

[12] Matthew Burgess, "De-Dollarization Is Happening at a 'Stunning' Pace, Jen Says", *Bloomberg.* Интернет: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-18/de-dollarization-is-happening-at-a-stunning-pace-jen-says#xj4y7vzkg, 18.4.2023.

[13] Barry Eichengreen, "Is de-dollarisation happening?", *VoxEU,* CEPR. Интернет: https://cepr.org/voxeu/columns/de-dollarisation-happening, 12.5.2023.

[14] Li Kun, Wei Hao, "Yuan meets all criteria to be a cross-border trade currency", *China Daily*. Интернет: www.chinadaily.com.cn/a/202305/17/WS646430b9a310b6054fad35d9.html, 17.5.2023.

употребу кинеске валуте за трговину са Руском Федерацијом и растућу цену финансирања трговине у доларима. Удео ренминбија порастао је са мање од 2% у фебруару 2022. године на 4,5% у истом месецу 2023. године, приближавајући се уделу евра од 6%.[15] Ипак, учешће обе монете у финансирању трговине јесте још увек маргинално поредећи се са доларом (који је, иако за три процентна поена опадајући, још увек на високих 84% у фебруару 2023. године). С обзиром на то да је Кина водећа земља када је у питању међународна размена, јуан има недопустиво мали удео у финансирању трговине, што указује на потешкоће у интернационализацији валуте, односно на све проблеме везане за оспоравање хегемонског статуса долара. И поред свих изазова, долар и даље има доминантан глобални трговински утицај, укључујући билатералну трговину која не укључује трговину са САД. Рецимо, само извоз корејских фирми у ренминбију, као удео у укупном извозу у Кину између 2006. и 2020. године, порастао је од 0% на скоро 6%. Индикативно је да је у 2020. години чак 99% јужнокорејског извоза у САД било фактурисано у доларима, те да је учешће америчке монете у јужнокорејском извозу у Кину још увек високо (87%), иако опадајуће (било је 98% у 2006). Удео долара у међународним трансакцијама путем *SWIFT*-а у марту 2023. године, слично прећашњим годинама, износи чак 41,7%, евро је други са 32,6%, док је удео ренминбија тек 2,26%.[16] Један од многих разлога за коришћење валуте јесте тзв. „мрежни ефекат": што више нас користи дата монета, то је она јефтинија и ефикаснија за коришћење. Тренутно, у овом домену амерички долар је за сада неприкосновен, али би интернационализација јуана могла да се убрза захваљујући и поменутом мрежном ефекту. У контексту лидерства Кине у светској робној размени, за Пекинг је охрабрујуће да је у марту 2023. године, по први пут више прекограничних трансакција са Кином измирено у јуанима него у доларима. Иако се чини да је неизбежна растућа употреба ренминбија за трговину и финансијске послове, и услед очекиване дигитализације монете, интернационализација јуана остаје спутана контролом прилива и одлива капитала и недовољно либерализованим финансијским сектором Кине. Ипак, још увек недовољно брз развој не-доларских платформи за плаћање указује да ће долар и наредних година доминирати светском трговином.[17]

---

[15] Hudson Lockett, Cheng Leng, "Renminbi's share of trade finance doubles since start of Ukraine war", *Financial Times*. Интернет: https://www.ft.com/content/6d5bbdbc-9f5d-41b2-ba80-7d8ac3973cf3, 12.4.2023.

[16] Shang-Jin Wei, "A Reality Check for the Renminbi", *Project Syndicate*. Интернет: https://www.project-syndicate.org/commentary/renminbi-still-no-match-for-us-dollar-by-shang-jin-wei-2023-04, 6.4.2023

[17] Michelle Jamrisko, "King Dollar Isn't Dethroned Yet, But There's a Trade to Make Now", *Bloomberg*. Интернет: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-17/king-dollar-isn-t-dethroned-yet-but-there-s-a-trade-to-make-now#selection-3445.0-3731.295, 17.4.2023.

6) ДА ЛИ ЋЕ УБРЗАНА ДИГИТАЛИЗАЦИЈА ОСЛАБИТИ ХЕГЕМОНИЈУ ЗАПАДА?

Већа глобална употреба суверених дигиталних монета извесно ће угрозити позицију долара и у нешто мањој мери евра, посебно имајући у виду да је кинески е-јуан најкоришћенија дигитална валута глобално, те да је Пекинг највише напредовао у том домену. Систем дигиталног обављања финансијских трансакција преко централних банака могао би драстично да смањи могућност Беле куће да прати, регулише, и евентуално санкционише већину светских плаћања у доларима. С тим повезано, релативна спорост Вашингтона у развоју дигиталне монете могла би да произведе снажне геополитичке консеквенце ако Пекинг задржи предност по истом питању. Ипак, тренутно је приметан јасан тренд повећања прекограничних трансфера, пре свега плаћања без употребе долара, и то доминантно између „не-западних" држава. Та тенденција у основи није геополитички мотивисана, већ произилази из развоја технологије који омогућава бројним државама да јефтиније и без (непотребних) посредника обављају међусобне трансакције. Тренд коришћења сопствених валута за прекогранична плаћања посебно је изражен у Азији. Рецимо, Сингапур и Тајланд повезали су своје системе за брзо плаћање у реалном времену (*PayNow* и *PromptPay*), омогућавајући тиме клијентима банака учесница да преносе средства између две државе користећи само број мобилног телефона. Слично томе, централне банке Малезије и Тајланда, *Bank Negara Malaysia* и *Bank of Thailand*, проширile су свој оквир директног поравнања (клиринга) у две националне монете како би омогућиле својим грађанима да врше директна плаћања преко квалификованих комерцијалних банака. Пет централних банака југоисточне Азије потписало је споразум о повезивању својих система за брзо плаћање, заобилазећи потребу да се за прекограничне трансфере користи долар. Иначе, дигитални системи плаћања се релативно лако међусобно повезују, уклањајући потребу за коришћењем долара или евра приликом преноса средстава. Тако су монете, не само Кине већ и многих мањих држава, постале доступније за трговинска фактурисања, те и за тезаурисање (акумулирање) новца (нпр. кроз њихово држање у официјелним девизним резервама). Ово се убрзало са растућим бројем дигиталних платформи базираних на *blockchain* технологији (која је већини најпознатија због тога што се користи за најпознатију криптовалуту – *Bitcoin*). Када су у питању девизне резерве, смањење доларских холдинга није подразумевао раст резерви у ренминбију, већ добрим делом у корејском вону, шведској круни, сингапурском долару, норвешкој круни и другим нетрадиционалним резервним валутама. Ипак, постоје индиције да ће Кина, шампион развоја суверене дигиталне монете, постати највећи добитник претходно описаног развоја догађаја. Пекинг је до сада створио прекогранични међубанкарски платни систем како би олакшао плаћања и клиринг

(поравнања) у јуанима. Иако је обим трансакција преко ове од Кине контролисане платформе (*CIPS – Cross-Border Interbank Payment System*) мали у поређењу са *Fedwire* и *Clearing House Interbank Payments System* (*CHIPS*), преко којих се врше плаћања у доларима, сама појава алтернативе и њен убрзан развој разлог је за бригу у Вашингтону. Белој кући не иде у прилог и то што највећи светски извозници и увозници робе – Кина, Русија и Бразил – сада заједно раде на коришћењу јуана за прекогранична плаћања, док би дигитализација исте монете само убрзала тај процес. Председник Бразила позвао је недавно на успостављање валуте *BRICS*-а, док је скоро у исто време малезијски премијер изјавио да нема разлога да његова земља настави да зависи од долара.[18] У међувремену, кинески јуан надмашио је долар као валуту којом се највише тргује у Руској Федерацији (удео јуана на руском тржишту валута скочио је на 45%, са мање од 1% на почетку 2022. године). Поред тога, *China National Offshore Oil Corporation* и француски *TotalEnergies* склопили су први енергетски споразум у јуанима, у марту 2023. године, продајом 65 хиљада тона емиратског течног природног гаса. Додатно, изгледа све извесније да ће Саудијци прихватити да део плаћања за извоз нафте у Кину буде у ренминбију.[19] Ширење платформи за дигитално плаћање значи да Запад губи део глобалног финансијског утицаја. Наиме, модерне платформе за дигитално плаћање изазивају постојећи *status quo* поредак. Уместо банака, које су доминантно у власништву западних резидената, сада су плаћања преко апликација које користе *QR* кодове, брзе мреже плаћања и брзе интернет везе све траженије. Подаци које такве платформе прикупљају од корисника који шаљу и примају новац могу помоћи у олакшавању давања кредита и услуга осигурања. Добар пример је *Alipay*, који је подстакао е-трговину коришћењем паметних телефона и *QR* кодова, и који заједно са партнерским *WeChatPay* сада обрађује око 90% дигиталних плаћања у Кини.[20] Ипак, тренутно су САД у таквој позицији да и даље прате и регулишу већину плаћања у доларима широм света, али би нове измене система дигиталних валута приликом обављања финансијских трансакција у билатералној трговини могли да ограниче ту привилегију Вашингтона. Ово је донекле парадоксално, јер управо страх од реторзивних мера Беле куће, односно примарних и секундарних санкција Вашингтона, мотивише бројне „не-савезничке" владе и централне банке да смање своју изложеност, односно зависност од долара (и евра), као и од западних банака и *SWIFT*-а којим доминира САД. Ипак, јасно је да Кина, Индија, Русија, Иран и остале ЗУР желе да постану мање зависне од Запада, те да

[18] Duško Dimitrijević, "The Struggle for a New International Economic Order", *Politica Internacional,* Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 2023, Vol. 5, No. 3, pp. 6–21.

[19] Christian Le Miere, "The de-dollarization delusion", *Asia Times.* Интернет: https://asiatimes.com/2023/04/the-de-dollarization-delusion, 18.4.2023.

[20] "As payments systems go digital, they are changing global finance", *The Economist, op. cit*.

користе предности које долазе са контролом над светском финансијском инфраструктуром.[21] Пример руске картице Мир, која је ограничила штету повлачењем *Visa* і *Mastercard* из Руске Федерације 2022. године, изразито је индикативан. За Руску Федерацију, која уз Иран тренутно има највише разлога да користи јуан у фактурисању и плаћању у трговини (не само са Кином), дигитални јуан ће само олакшати трансфере.[22] Интересантно је да је искључење Русије из *SWIFT*-а помогло кинеском CIPS-u да повећа обим трансакција, што свакако није била интенција креатора ембарга према Руској Федерацији. Ипак, иако ће САД и ЕУ бити погођене фрагментацијом глобалне финансијске инфраструктуре, јер ће делотворност будућих санкција бити редукована, задржаће се могућност најефикаснијих облика санкција – на токове технологије и већег дела трговине, барем у догледној будућности.[23] Заправо, технологија на којој су засноване криптовалуте утире пут да државне дигиталне монете постану део свакодневног финансијског живота потрошача, које ће свима бити приступачне. Ипак, државне дигиталне монете имаће фундаменталне негативне последице за пословне банке. Наиме, ако трансакције могу бити извршене дигиталном валутом којом управља централна банка, нестаје потреба за услугама клиринга кроз традиционални банкарски систем. Додатно, кредитна политика банака и потребе реалне економије често се не поклапају. Управо ће дигитални новац омогућити централним банкама већу флексибилност у решавању ширих циљева монетарне политике, док фискални трансфери могу бити ефикаснији коришћењем дигиталних валута. Напослетку, позитивни ефекти дигитализације већ постају видљиви. Под притиском конкуренције, *SWIFT* је унапредио свој систем и скоро преполовио трошкове слања порука. Просечна цена дознаке смањена је за трећину у протеклој деценији делом због нових *fintech* компанија. Додатно, за друштво је веома важна једна карактеристика дигиталних платформи, а то је да се остављају дигитални трагови који чине економску активност видљивијом за државу, отежавајући утаје пореза и организовани криминал.[24] Све указује да ће дигитални новац створити додатне услове за ефикаснији, сигурнији и праведнији финансијски систем.[25]

---

[21] "The fight over the future of global payments", The Economist, *op. cit.*

[22] Anthony Rowley, "Bit by bit, central bank digital currencies like China's will eat into US dollar hegemony", *South China Morning Post.* Интернет: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3168576/bit-bit-central-bank-digital-currencies-chinas-will-eat-us-dollar?module=opinion&pgtype=homepage, 28.2.2022.

[23] "The fight over the future of global payments", *The Economist*, *op. cit*.

[24] "As payments systems go digital, they are changing global finance", *The Economist, op. cit*.

[25] Chris Iggo, "Where bitcoin fails, central bank digital currencies will succeed", *South China Morning Post.* Интернет: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3139165/where-bitcoin-fails-central-bank-digital-currencies-will-succeed, 30.6.2021.

7) ДА ЛИ НАС СУВЕРЕНЕ ДИГИТАЛНЕ ВАЛУТЕ ВОДЕ КА ПРАВЕДНИЈЕМ ФИНАНСИЈСКОМ СИСТЕМУ?

Дигиталне валуте централних банака могу помоћи да међународна плаћања постану бржа, јефтинија и инклузивнија, што ће довести историју новца у ново поглавље.[26] Време у коме ћемо имати приступ дигиталним верзијама долара или кинеског ренминбија, евра и многих других монета чини се близу. Дигиталне монете, заједно са билатералним линијама за размену валута (тзв. *swop*-ови), могле би ускоро да омогуће „не-западним" централним банкама да служе као дилери девиза за посредничке токове валута између локалних банкарских система, без коришћења долара и „ризичног" контакта са *SWIFT*-ом, односно глобалним банкарством контролисаним од стране Запада. Заправо, корист од тога што већ више од половине светских централних банака истражује или развија дигиталне валуте имаће Кина и кинески јуан. Овде је важно да централне банке, које су међусобно повезане преко дигиталних валута, у суштини могу да рекреирају мрежу кореспондентских банака на којима функционише данашњи систем, са водећом улогом америчког долара и у мањој мери евра. Тако ћемо уместо кореспондентских комерцијалних банака, доминантно у западном власништву, ускоро имати кореспондентске али централне банке.[27] Можда је иронија судбине да ће најсавременије технологије, које су одиграле незамењиву улогу у одржавању светског монетарног система контролисаног од стране Вашингтона, овога пута имати сасвим другу употребну вредност – урушавање управо тог система. Оно што се чини неизбежним јесте да ће привилегије које тренутно имају долар и евро бити значајно редуковане, будући да ће дигитализација монета централних банака „однос снага" померати у корист Кине и земаља у развоју. Дакле, судећи по убрзаном развоју дигиталног јуана, модерне дигиталне технологије могле би преобликовати светски монетарни и финансијски поредак, чиме би убрзале промене у тренутној геополитичкој констелацији, где би Пекинг, али и други нови актери, могли добити далеко већи релативни значај него што је то сада случај. Иако би САД, а и земље еврозоне, задржале привилеговане позиције, Кина као и значајније земље у развоју коначно би дошле у ситуацију да учешћем у глобалним монетарним токовима преузму део бенефита који доноси сопствена валута, и то добрим делом захваљујући технолошким иновацијама у домену финансија. У сваком случају, интензивирани напори

[26] Kristalina Georgieva, Tobias Adrian, "A Leap Forward on Cross-Border Payments", *IMF Blog.* Интернет: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/10/19/blog-a-leap-forward-on-cross-border-payments, 19.10.2020.

[27] Zoltan Pozsar, "Great power conflict puts the dollar's exorbitant privilege under threat", *Financial Times.* Интернет: https://www.ft.com/content/3e05b491-d781-4865-b0f7-777bc95ebf71, 20.1.2023.

на развоју дигиталне суверене монете кинеске централне банке, као и снажно растуће учешће јуана у трговинским кредитима на глобалном нивоу, указују да се по први пут, након скоро читавог столећа, назире озбиљан изазивач тренутном хегемону у глобалном монетарном поретку. Тако би кинеска валута захваљујући технолошким постигнућима могла да барем делимично оспори светску финансијску супремацију елите са Вол Стрита, подржану експертима из ФЕД-а и министарства финансија САД, као и од стране већег дела америчке економске академске заједнице.

8) ИЗВОРИ

"30 Striking Cryptocurrency Statistics (2023): Market Value, Bitcoin Usage, and Trends", *Zippia.* Интернет: https://www.zippia.com/advice/cryptocurrency-statistics/, 28.2.2023.

Arnold, Martin, Flemming, Sam, "The digital euro: a solution seeking a problem?", *Financial Times.* Интернет: https://www.ft.com/content/7c892d3b-c646-4247-9504-5f755e486101, 15.5.2023.

"As payments systems go digital, they are changing global finance", *The Economist*. Интернет: https://www.economist.com/special-report/2023/05/15/as-payments-systems-go-digital-they-are-changing-global-finance, 15.5.2023.

Burgess, Matthew, "De-Dollarization Is Happening at a 'Stunning' Pace, Jen Says", *Bloomberg*. Интернет: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-18/de-dollarization-is-happening-at-a-stunning-pace-jen-says#xj4y7vzkg, 18.4.2023.

Dimitrijević, Duško, "The Struggle for a New International Economic Order", *Politica Internacional,* Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 2023, Vol. 5, No. 3,

Eichengreen, Barry, "Is de-dollarisation happening?", *VoxEU,* CEPR. Интернет: https://cepr.org/voxeu/columns/de-dollarisation-happening, 12.5.2023.

Elhedery, Georges, "As cryptocurrency risks spread, central bank digital currencies are set for their moment in the sun", *South China Morning Post.* Интернет: https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3166750/cryptocurrency-risks-spread-central-bank-digital-currencies-are-set, 14.2.2022.

„Фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину", Влада Републике Србије. Интернет: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/n2QdjC_6488262e3e722.pdf, 1.6.2023.

Georgieva, Kristalina, Adrian, Tobias, "A Leap Forward on Cross-Border Payments", *IMF Blog.* Интернет: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/10/19/blog-a-leap-forward-on-cross-border-payments, 19.10.2020.

Jamrisko, Michelle, "King Dollar Isn't Dethroned Yet, But There's a Trade to Make Now", *Bloomberg.* Интернет: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-17/king-dollar-isn-t-dethroned-yet-but-there-s-a-trade-to-make-now#selection-3445.0-3731.295, 17.4.2023.

„Кретање инфлације у мају", Народна банка Србије. Интернет: https://nbs.rs/sr_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18974, 30.5.2023.

Kumar, Ananya, "Practice makes perfect: What China wants from its digital currency in 2023", Atlantic Council. Интернет: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/practice-makes-perfect-what-china-wants-from-its-digital-currency-in-2023, 24.4.2023.

Le Miere, Christian, "The de-dollarization delusion", *Asia Times.* Интернет: https://asiatimes.com/2023/04/the-de-dollarization-delusion, 18.4.2023.

Li Kun, Li, Hao, Wei, "Yuan meets all criteria to be a cross-border trade currency", *China Daily.* Интернет: www.chinadaily.com.cn/a/202305/17/WS646430b9a310b6054fad35d9.html, 17.5.2023.

Lockett, Hudson, Leng, Cheng, "Renminbi's share of trade finance doubles since start of Ukraine war", *Financial Times.* Интернет: https://www.ft.com/content/6d5bbdbc-9f5d-41b2-ba80-7d8ac3973cf3, 12.4.2023.

Milutinović, P., Nikolić, G., "Can China Challenge the Technological Supremacy of the United States: Current Standpoint and Perspectives", *The Review of International Affairs,* 2023, Vol. 74, No. 1187.

Pozsar, Zoltan, "Great power conflict puts the dollar's exorbitant privilege under threat", *Financial Times.* Интернет: https://www.ft.com/content/3e05b491-d781-4865-b0f7-777bc95ebf71, 20.1.2023.

„Приступање Републике Србије Европској унији", Народна банка Србије. Интернет: https://nbs.rs/sr_RS/ciljevi-i-funkcije/medjunarodna-saradnja/evropska-unija/pristupanje/index.html, 30.5.2023.

Rowley, Anthony, "Bit by bit, central bank digital currencies like China's will eat into US dollar hegemony", *South China Morning Post,* https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3168576/bit-bit-central-bank-digital-currencies-chinas-will-eat-us-dollar?module=opinion&pgtype=homepage, 28.2.2022.

"The fight over the future of global payments", *The Economist.* Интернет: https://www.economist.com/leaders/2023/05/18/the-fight-over-the-future-of-global-payments, 18.5.2023.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Процес дигитализације глобалног финансијског и монетарног система неумитно погађа финансијски и монетарни систем Републике Србије. Имајући у виду савремени информативни приказ о кретањима и трендовима

у увођењу криптовалута, аутори закључују да ће глобална употреба суверених дигиталних монета извесно угрозити позицију долара и у нешто мањој мери евра, те да ће се практично отворити већи простор за употребу свих монета чије централне банке успеју у њиховој дигитализацији. Узимајући у обзир наведено, у интересу Народне банке Србије (НБС) јесте да прати ове процесе како на глобалном тако и на регионалном нивоу, с циљем да искористи све погодности које сопствени систем плаћања и сопствена дигитална монета могу да пруже у домену ефикаснијих трансакција и монетарне стабилности, као и домену повећања емисионе добити (*сињораж*). С обзиром на то да дигиталне технологије мењају глобални финансијски поредак, српска централна банка би требало да почне пилот програме који би касније омогућили увођење е-динара, што би могло да омогући инклузивнији домаћи финансијски систем, као и његову повећану ефикасност. Тренутно, НБС врши анализу оправданости, односно процене потенцијалних бенефита примене е-динара (у односу на постојеће платне инструменте). Иначе, Србија је, по ступању на снагу Закона о дигиталној имовини, детаљно уредила ову област, али то не значи да је тиме регулисано и емитовање суверених дигиталних валута. Додатно, финансијско тржиште Србије се дигитализује од 2018. године, када је НБС, седам дана пре Европске централне банке (ЕЦБ), увела систем за инстант плаћања (ИПС НБС систем) ради извршења безготовинских плаћања. С друге стране, имајући у виду сложеност процеса увођења суверене дигиталне валуте, као и чињеницу да би Србија у оптималном сценарију три године након уласка у ЕУ могла да постане чланица еврозоне, поставља се питање – да ли релативно скуп процес увођења е-динара има смисла? Наиме, кључни финансијско-монетарни индикатори за улазак у ЕРМ 2 (тзв. критеријуми конвергенције) у перспективи ће бити релативно лако испуњени. Фактички најважнији услов је пуноправно чланство у ЕУ, а после тога, у оптимистичном сценарију, најкраћи рок за усвајање евра као националне монете био би три године. Пошто је Европска централна банка (ЕЦБ) већ одмакла у припреми за сопствену дигиталну валуту, вероватно је да би Народна банка Србија (НБС) спроводила радње које би се на крају показале као дуплирање посла. Када су у питању критеријуми конвергенције, консолодивани буџетски дефицит Србије је у Фискалној стратегији РС за 2023. планиран на 3% БДП-а у 2023. години, те на 2,2% БДП-а у 2024. години (дакле, испод прописаних 3%).[28] Поред тога, јавни дуг је са процењених 54,5% БДП-а, далеко испод дозвољених 60% БДП-а, док је курс динара већ пуну деценију стабилан у односу на евро, што би, по уласку у ЕУ, омогућило улазак у „Механизам

[28] „Приступање Србије Европској унији", Народна банка Србије. Интернет: https://nbs.rs/sr_RS/ciljevi-i-funkcije/medjunarodna-saradnja/evropska-unija/pristupanje/index.html, 30.5.2023.

девизних курсева" (ERM II), и након две године без знатнијих флуктуација курса могла да буде уведена монета еврозоне. Остала два главна критеријума тренутно остварује тек неколико економија држава чланица ЕУ. Наиме, нема ценовне стабилности услед глобално високе инфлације (српска међугодишња инфлација у мају 2023. износила 14,8%), а проблем је што бар неколико чланица ЕУ, с којима се врши поређење, има знатно нижу инфлацију (наиме, просечна стопа инфлације не сме бити 1,5 процентних поена изнад просечне инфлације три најуспешније државе ЕУ).[29] Такође, и дугорочна каматна стопа (на десетогодишње државне обвезнице), која не сме да прелази два процентна поена изнад просека три најуспешније земље ЕУ тренутно је неколико процентних поена изнад за српске државне облигације услед већ поменутих поремећаја у светској привреди. У јануару 2023. године, емитоване еврообвезнице Републике Србије носиле су десет година купонску стопу од 6,5%, а принос на обвезнице наше земље те рочности на светским финансијким тржиштима је током прве половине 2023. године на сличном нивоу.[30] У сваком случају, за становнике наше земље будућност у том погледу изгледа прилично извесно. Суверена дигитална валута, био то динар или евро, биће на располагању грађанима наше земље крајем ове, и вероватније почетком следеће деценије.

WILL DIGITAL TECHNOLOGIES REFORM THE GLOBAL FINANCIAL ORDER?

Abstract: Judging by the accelerated development of the digital yuan, modern digital technologies could reshape the world's monetary and financial order, accelerating changes in the current geopolitical constellation. In this new constellation, Beijing and other new geopolitical actors could gain far greater relative importance than they have now. Although the United States and the countries of the Eurozone would retain privileged positions, China and larger developing countries would come to a situation where, by participating in global monetary flows, they would take over part of the benefits brought by their own currency, mainly due to technological innovations in the field of finance. Additionally, their own payment systems and currencies, accelerated by technological innovation, could enable the developing countries to avoid Washington's primary and secondary sanctions more easily than before.

Keywords: Digitalization, financial order, dollar, yuan, euro.

[29] „Кретање инфлације у мају", Народна банка Србије. Интернет: https://nbs.rs/sr_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18974, 30.5.2023.

[30] „Фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину", Влада Републике Србије. Интернет: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/n2QdjC_6488262e3e722.pdf, 01.06.2023.

УДК 339.923:061.1EU(438)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 30–41
Изворни научни рад
Рад примљен 15. 7. 2023. године
Рад одобрен 9. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.2

СПЕЦИФИЧНОСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА – ИСКУСТВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПОЉСКЕ

*Александар ГАЈИЋ**

Апстракт: Рад се бави анализом садржаја везаном за процес приступања земаља Западног Балкана Европској унији (ЕУ), и преиспитивања процеса приступања ЕУ држава које су у међувремену постале пуноправне чланице ове организације у периоду од 2004. до 2007. године. У раду се анализирају историјски аспекти процеса европских интеграција, у сврху коришћења искустава других земаља која би могла бити од значаја за процес европских интеграција земаља Западног Балкана. Такође, у раду се полемише о кључним факторима стратегије источног проширења ЕУ, те се у том контексту прави студија случаја на примеру Пољске чија искуства могу бити драгоцена у процени перспективе и изазова са којима се земље Западног Балкана још могу суочавати у процесу европских интеграција. Аутор аналитички проучава детерминанте политике проширења ЕУ, и износи своју оцену о пружању европске претприступне помоћи земљама кандидатима. Коначно, у контексту спровођења транзиционих реформи у земаљама Западног Балкана аутор указује и на основни наратив европских интеграција, који обухвата предикцију њених будућих токова, али и сагледавање тренутних противречности које условљавају процес приступања ЕУ.

Кључне речи: Европске интеграције, ЕУ, Западни Балкан, студија случаја, Пољска.

* Висока пословна школа „Проф. др Радомир Бојковић", Крушевац.
E-mail: gajic.aleksandar76@gmail.com

1) УВОД

Завршетком Хладног рата, крајем 1980-их и почетком 1990-их, отворен је простор за далекосежну политичку и економску трансформацију европског континента. Укидањем поделе Исток–Запад, створене су претпоставке за интензиван процес проширења ЕУ. Прво проширење ЕУ започело је са политички неутралним земљама средином 1990-их, да би касније у организацију биле прикључене и земље централне и источне Европе 2004. године (ЕУ-10). Ова проширења била су праћена приступањима Бугарске и Румуније ЕУ 2007. године. Прво западнобалканско проширење уследило је 2013. године приступањем Хрватске ЕУ. Даља агенда политике проширења ЕУ односи се на регион Западног Балкана (Босну и Херцеговину, Србију, Македонију, Црну Гору и Албанију) и Турску. Иако је државама Западног Балкана у извесној мери потврђена европска будућност, њихов пут према ЕУ обележен је првенствено потрагом за дефинисањем политике која би имала за циљ потпуну стабилизацију региона.[1] Динамика проширење земаља Западног Балкана условљена је тако Процесом стабилизације и придруживања (ССП), који обухвата остваривање напретка у области владавине права, основних људских права, јачања демократских институција, економског управљања и конкуренције. Брзина приступања ЕУ зависна је и од унапређења регионалне сарадње и поштовања међународног права, посебно имајући у виду последице ратних збивања на просторима бивше СФРЈ због којих ЕУ толико инсистира на остваривању стабилности региона. Посматрајући из историјске ретроспективе, источно проширење, у односу на проширење ЕУ земљама Западног Балкана, имало је привилегован статус иако земље централне и источне Европе, по свему судећи, барем првобитно нису испуњавале економске, правне и политичке критеријуме за приступање ЕУ. Међутим, ваља уочити да ЕУ није одустала од европских интеграција земаља Западног Балкана. У том смислу она је предочила поруку државама кандидатима да упркос измењеној политичкој стварности, постоји светла будућност у погледу европских интеграција Западног Балкана. Стога, европеизација и трансформативна снага ЕУ и даље постоји и нуди велику привлачност земљама Западног Балкана. Снажна порука долази и из држава чланица ЕУ да ће се проширење наставити и да ће кандидати постати чланице чим испуне неопходне услове. Међутим, на успоравање процеса европских интеграција утиче нови методолошки приступ који проширује низ задатих критеријума. Користећи искуства земаља централне и источне Европе које су приступиле ЕУ, показује се да су оне обилато користиле преговарачки процес као врло моћно средство у постизању компромиса око

[1] Tanja Mišćević, Tanja Mrak, "The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10", *Croatian Political Science Review*, 2017, Vol. 54, No. 4, p. 185.

испуњавања одређених претприступних критеријума. Након остваривања чланства показало се, међутим, да не постоји јасно изграђени механизми надзора у погледу извршавања преузетих обавеза. За земље Западног Балкана преговарачки поступци би морали бити прилагођени њиховим потребама, али и интересима ЕУ. Измењене геополитичке околности довеле су до промена у гледиштима држава чланица о политици проширења. У том погледу, промењена политичка клима пропраћена је и финансијским прорачунима који су довели до усвајања IPA II, као нове генерације инструмента ЕУ за претприступну финансијску помоћ.[2]

2) ПОЛИТИЧКО-ИСТОРИЈСКИ КОНТЕКСТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

У оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ), Римским уговорима из 1957. године учествовало је шест чланова оснивача (Западна Немачка, Француска, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург). Чланство је проширено тек 1973. године. Француска је била главна покретачка снага против чланства Велике Британије, док је преосталих пет земаља имало повољнији приступ. У позадини, француски председник Шарл де Гол *(Charles de Gaulle),* ставио је вето на британско чланство у ЕЕЗ. Жорж Помпиду *(Georges Pompidou),* који је наследио Шарла де Гола на месту француског председника, отворио је могућност за британско чланство у ЕЕЗ. Уједињено Краљевство, Ирска и Данска постале су чланице ЕЕЗ 1. јануара 1973. године. Између 1974–1975. године, пропали су режими у Шпанији, Португалији и Грчкој због чега су лидери ових земаља затражили чланство у Европској заједници (ЕЗ). Године 1981. придружила се Грчка, а Шпанија и Португал пет година касније – 1986. године. Уговором из Мастрихта, из 1992. године, формирана је ЕУ од раније Европске заједнице (ЕЗ).[3] Критеријуми засновани на демократији, владавини права, поштовању људских права, заштити мањина и добро функционишућој слободној тржишној економији, успостављени су у Копенхагену 1993. године. Пре ове одлуке, Финска, Шведска, Норвешка и Аустрија биле су у процесу пријема у чланство, а да нису имале проблема са испуњавањем приступних критеријума.[4] Све наведене државе, осим Норвешке, постале су чланице 1. јануара 1995. године, која је на референдуму изгласала да не жели чланство.

---

[2] Wolgang Koeth, "The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?", *European Institute of Public Administration Working Paper*, 2014/W/01, 2014.

[3] Институционална интеграција три европске заједнице (Европске заједнице за угаљ и челик, Европске заједнице за атомску енергију и Европске економске заједнице) извршена је 1967. године.

[4] Heather Grabbe, *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, Basingstoke, 2006, p. 56.

Током маја 2004. године, десет нових држава постале су чланице ЕУ: Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија, Кипар и Малта. Тада је ЕУ почела да се суочава са економском неравнотежом између старих и нових чланица. Финансијски проблеми појавили су се када су Румунија и Бугарска постале чланице ЕУ у јануару 2007. године. После тога, ниједна од ове две земље није у потпуности испунила критеријуме за чланство који су постављени у Копенхагену. Румунија и Бугарска нису постигле стандард либералне демократије, владавине права, а имале су великих проблема и са системском корупцијом и организованим криминалом. Коначно, Хрватска, као прва западнобалканска држава, придружила се ЕУ 2013. године, упркос озбиљним проблемима са којима се суочила и који су се односили на организовани криминал и корупцију. Керсхав описује ово посебно проширење као начин слања „обећавајућих сигнала" земљама Западног Балкана.[5] Земље из суседства ЕУ и даље захтевају чланство у ЕУ, а проширење се сматра успешном спољном политиком. Ипак, у светлу тренутних изазова који постоје, постало је тешко предвидети како ће ти изазови утицати на проширење у дугорочној перспективи. Како је карактер ЕУ постајао све сложенији, тако су се појачали уски и технички аспекти у условима за чланство. Унутрашња динамика је такође утицала на кругове проширења, а као резултат проширења појавила су се питања која се тичу ефикасности ЕУ.[6] За разлику од проширења ЕФТА током 1990-их, источно проширење било је снажно засновано на политичком, а за земље чланице ЕУ и геостратешком разматрању. Снажна геополитичка разматрања држава чланица ЕУ повезана са одлукама о источном проширењу имала су два аспекта. Један аспект био је временски. На одлуку Европског савета из Копенхагена о проширењу на исток 1993. године, снажно су утицали страхови да би транзициони процес у бившим комунистичким земљама могао потрајати, као и да би био већи ризик за избијање поновног непријатељства у бившој Југославији. Други аспект, који снажно подупире геополитички карактер источног проширења, била је спремност ЕУ да преиспита своју дотадашњу стратегију проширења. Снажна геополитичка мотивација источног проширења, из перспективе држава чланица ЕУ, било је више него очигледно током читавог процеса преговора. На пример, државе чланице и институције ЕУ биле су прилично добронамерне у тумачењу критеријума из Копенхагена. Ово се односи како на политичке и економске критеријуме тако и на правне тековине ЕУ *(acquis communautaire)*. Што се тиче процене потоњег, већи фокус је стављен на усклађивање националних законодавстава него на њихову примену.[7]

---

[5] Ana E. Juncos, Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *Enlargement, In European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 227.

[6] *Ibid.*, p. 229.

[7] Tanja Mišćević, Tanja Mrak, *op. cit.,* p. 189.

3) ПРОТИВРЕЧНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ПРИСТУПАЊА ЕУ

Прелазак са централног планирања на тржишну економију може се посматрати као процес убрзаних институционалних промена. Економска транзиција не захтева само промену релативних цена већ и правне и социјалне структуре које управљају економским понашањем. Прелаз економије зато генерално карактерише слаб институционални оквир. У процесу промена систем трговинског права вероватно неће ефикасно функционисати, извршност уговора као и права интелектуалне својине су ограничена и конкуренција је неадекватно регулисана. Реформе институција у транзиционим економијама неизбежно стварају знатну неизвесност и многе могућности за опортунистичко понашање.[8] С једне стране, изградња „проширеног поверења" путем веродостојних институција услов је за успешан економски развој, јер историја развијених економија то јасно показује. С друге стране, проблеми с кредибилитетом појављују се у неким деловима источне Европе, укључујући нову територију ЕУ, јер је држава и даље повезана са непрозирним мрежама, а владини службеници се баве коруптивним активностима што је подршка стварању губитака за државу и друштво. То ствара ситуацију у којој је распад (старе) државе неопходан за појаву „проширеног поверења", док то такође смањује вероватноћу да ће се развити довољно „проширено поверење", јер се чини да је стабилна држава предуслов за овај процес. Економска транзиција и каснији економски развој у новим земљама ЕУ могу се концептуализовати као процес замене старих нетранспарентних мрежа и оквира функционисања за новоосноване, транспарентније оквире и мреже, које повезују предузећа са новом социјално-економском политиком.[9] Стварање транспарентних мрежа захтева паралелни развој „проширеног поверења", што је подстакнуто снажним облицима примене имовинских права, адекватном политиком конкуренције и ефикасном регулацијом трговине. Без сумње, приступање ЕУ (на пример у случају Чешке и Пољске), показује да се повећава кредибилитет реформских политика у транзиционим економијама.[10] Економски успех проширења ЕУ пресудно ће зависити од мере до које ће компаније у новим земљама ЕУ моћи да успоставе оно што називамо предузетничким

[8] Marko Kmezić, "The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Way Forward and Prospects Ahead", European Parliament, 2015, p. 127.

[9] Александар Гајић, „Финансирање развојних пројеката и европске интеграције Србије", *Европско законодавство,* 2023, бр. 81–82, стр. 81.

[10] James Ker-Lindsay, Ioannis Armakolas, Rosa Balfour, Corina Stratulat, "The national politics of EU enlargement in the Western Balkans", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, Vol 17, No. 4, p. 513.

пословним мрежама. Идеалан пут се конститутивно заснива на постепеном процесу учења, где предузећа из западних или источних земаља могу да преузму вођство у изградњи нове мреже Исток–Запад. Европске интеграције биће корисне за источноевропске економије, као и за старе државе чланице ЕУ, ако се оствари успешно стварање транспарентних пословних мрежа заснованих на поверењу које обухватају нове земље ЕУ. Јасно је да на макронивоу ЕУ чланство може помоћи у успостављању здравих структура за спровођење имовинских права и кодификовање конкуренције и трговинске политике. На мезо и микронивоу политике ЕУ усмерене су на структурне реформе у банкарском сектору, образовном систему и другим елементима, а институционални оквири земаља приступница биће од виталног значаја за промоцију преноса прећутног знања и накнадног економског развоја. Противречности из процеса евроинтеграција источних земаља у транзицији током 2004/2007, посебно оне мање позитивне, имају важан утицај на процес проширења Западног Балкана. Једна од важних негативних лекција била је политичка лекција везана за приступање Кипра као подељене државе. Иако се критеријуми из Копенхагена не баве питањем националних граница, државе чланице ЕУ постале су знатно пажљивије према нерешеним граничним питањима. Чак и више након граничног спора између Словеније, као државе чланице ЕУ, и Хрватске, као земље кандидата, а узимајући у обзир да постоје бројна нерешена гранична питања у практично свим државама Западног Балкана. Питање Србије и Косова, као и институционална структура Босне и Херцеговине, посебно су тешки у овом контексту. Откривени су недостаци и у погледу испуњавања критеријума правне тековине ЕУ. У претприступном периоду земље кандидати биле су прилично успешне у усклађивању својих националних законодавстава са правним системом ЕУ.[11] Може се рећи да се неке од отежавајућих околности огледају и у следећем елементима. Присутно је јавно противљење даљим проширењима, што је нарочито интегрисано у званичне политике проширења ЕУ старих држава чланица. На пример, у Француској је постало обавезно одржавање референдума о даљим проширењима, осим ако потврда не буде постигнута захтевном већином од 60% од два дома њиховог парламента. У Немачкој и Аустрији водила се отворена дискусија да ли преговори са Турском треба да се заврше потпуним приступањем, или у некој врсти само привилегованог партнерства.[12] Осећање умора од проширења добијало је на даљем развоју након приступања Бугарске и Румуније ЕУ 2007. године. Понекад се тврдило да ЕУ не може себи приуштити да прихвати још једну институционално слабу државу, што је, нажалост, карактеристика

[11] Александар Гајић, *op. cit.,* стр. 82.

[12] Cecilia Nilsson, *Narratives in European Union Enlargement: The impact of experience on continuity and change,* Master's Thesis, Lunds Universitet, Centre for Languages and Literature, 2020, p. 65.

неколико држава Западног Балкана које теже да постану чланице ЕУ. Као што је представљено у претходном делу, оклевање према проширењу Западног Балкана покренуто је много пре почетка глобалне економске и избегличке кризе у еврозони, али је од тада знатно појачано.[13] За разлику од претходних проширења, где се процес углавном водио по рационалној и нормативној логици одлучивања, политика проширења ЕУ у односу на Западни Балкан подложна је повећаној политизацији и све већем броју билатералних услова, који би се у нешто ранијим околностима сматрали непримереним.[14]

4) СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПОЉСКЕ

Упркос неким супротним тврдњама, источно проширење имало је снажно користан економски утицај и на државе чланице ЕУ. Земље кандидати постале су, наиме, важна тржишта роба и услуга ЕУ. У периоду непосредно пред приступање, државе кандидати имале су укупни билатерални суфицит са свим новим државама чланицама. Скоро све централне и источне европске земље појединачно су имале дефицит у односу на ЕУ-15.[15] Као источноевропска група, државе кандидати представљале су другог најважнијег трговинског партнера за ЕУ.[16] Компаније из ЕУ нису продавале робу и услуге само у земљама кандидатима за источну Европу, већ су откупиле постојеће и покренуле потпуно нове са ефектом значајне количине отварања нових радних места. Између 1990. и 2004. године земље региона имале су користи од директних страних инвестиција вредних више од 100 милијарди евра. Последњих година пре приступања, стране директне инвестиције из земаља чланица ЕУ, еквивалентно око 20 милијарди евра годишње, уливале су се у централну и источну Европу, при чему је велика већина инвестиција била усмерена у четири земље Вишеградске групе, посебно у Пољску.[17] Искуства Пољске најбоље говоре у прилог томе. Као и свака друга владина реформа и развојни Програм „Стратегија за Пољску", одликовао се сложеношћу и свеобухватношћу која је покривала готово све суштинске аспекте функционисања пољске економије. Програм је био заснован на четири основа, и то: брзом расту, фер расподели, корисној

[13] Tanja Mišćević, Tanja Mrak, *op. cit.,* p. 194.

[14] Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, бр. 77–78, стр. 77.

[15] Eneko Landaburu, "The Need for Enlargement and Differences from Previous Accessions", in: Vassiliou, George (ed.): *The Accession Story: the EU from 15 to 25 Countries*, Oxford University Press, New York, 2007, p. 10.

[16] Ian Kershaw, *Roller-coaster: Europe, 1950–2017*, *The Penguin History of Europe*, Penguin Books, London, 2019, p. 76.

[17] *Ibid.,* p. 78.

интеграцији и ефикаснијој држави. „Стратегија за Пољску" био је средњорочни програм, мада је утврђивао и дугорочне задатке. Савремена дијагноза услова одрживог развоја и оцртавање његових дугорочних циљева у основи је била тачна и много тога од онога што је пре четврт века било упућено структурним реформама и институционалним променама важи и данас. Ово се посебно односи на питања која су толико велика као што је императив стварања економије социјалног тржишта, или конкурентности предузећа у условима широке отворености за контакте са светом, корисности европских интеграција или реформи система социјалне сигурности, ефикаснијег финансијског надзора или ширења економије засноване на знању. Кључно за даљи одрживи и уравнотежени развој јесте ослањање економских политика на правилну економску теорију, и у том смислу нови прагматизам може донети неке нове идеје и користи. Каква је то била 'тржишна економија' можемо видети и данас. Еволуција система ка социјалној тржишној економији најављена је споразумима о округлом столу пре тридесет година. Међутим, до данас чак ни у теорији нема јасноће шта то подразумева, и наравно, о томе се никад не завршава расправа у политичкој сфери. Без сумње, у случају Пољске и других постсоцијалистичких земаља, испуњење ове теоријске и политичке категорије са стварним садржајем мора се разликовати, посебно у раној фази системске трансформације, од социјалне тржишне економије у којој је она цветала, попут нордијског социалдемократског система или немачког либералног поретка.[18] У „Стратегији за Пољску" то је био свеобухватан програм, који је ишао далеко даље од подручја која су уочена чак и у софистицираним показатељима који су створени у каснијим годинама. Међутим, тада није развијен сопствени холистички показатељ кроз примену приступа илустрованог петокраком макроекономске стабилизације, са конкретним мерама спровођења одређених кључних програма из Стратегије. Међутим, између осталих, спомињу се:

1. Партнерски радни односи и преговарачки механизам накнаде регулација;
2. Реформа система социјалне сигурности;
3. Спречавање незапослености;
4. Развој руралних подручја;
5. Улагање у људски капитал;
6. Управљање државном имовином и процеси власничке трансформације;
7. Средњорочна финансијска стратегија;
8. Развој и реформа финансијског сектора;

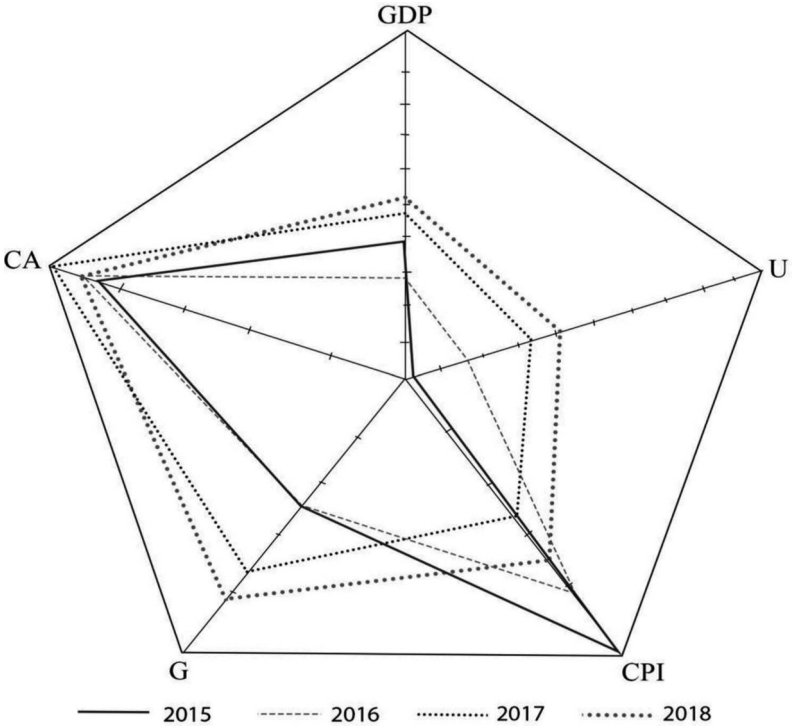
[18] Graham Avery, "Enlargement Policy in Perspective", in: Balfour, Rosa and Stratulat, Corina (eds), *EU Member States and Enlargement Towards the Balkans,* EPC Issue Paper, 2015, p. 79.

9. Сигурност економског промета и апсорпција „сиве економије”,
10. Међународна конкурентност;
11. Регионална политика;
12. Заштита животне средине и одрживост;
13. Стамбена политика, и
14. Од ОЕЦД-а до ЕУ.[19]

Основни циљеви економске стабилизације дати су у тзв. пентагону макроекономске стабилизације за период од 2015. до 2018. године:

Пентагон је приказан на слици 1.

Слика 1: Пентагон макроекономске стабилизације у 2015–2018.



Извор: Kolodko & Postula, 2018.[20]

[19] Grezorgz W. Kolodko, Marta Postula, “Determinants and implications of the Eurozone enlargement”, *Acta Oeconomica,* 2018, Vol. 68, No. 4, p. 477.

[20] Grezorgz W. Kolodko, Marta Postula, *op. cit.*, p. 480.

Из ове кратке студије случаја Пољске произилази закључак да су источноевропски потенцијални кандидати, а касније и кандидати за приступање ЕУ, сматрали овај процес корисним алатом за убрзавање сопственог процеса транзиције. Јасно утврђене обавезе кандидата, праћене прецизним распоредом тока преговора о приступању ЕУ, мобилизовале су креаторе политике и ширу јавност за ефикасно спровођење задатака. Процес су снажно подржавали разни инструменти претприступне финансијске помоћи, који су били посебно усмерени на циљеве приступања. Процес проширења на Исток, који је у институционалном смислу започео споразумима о придруживању Европи, потписан почетком деведесетих година 20. века, пружио је правни оквир за јачање економске сарадње између кандидата и држава чланица ЕУ. Са својих близу 500 милиона становника, ЕУ проширена са источноевропским земљама постала би највеће тржиште на свету. И коначно, проширење на Исток значајно је подстакло преговарачку снагу ЕУ на глобалној економској сцени, а посебно у оквиру СТО.[21]

6) ИЗВОРИ

Avery, G., "Enlargement Policy in Perspective", in: Balfour, Rosa and Stratulat, Corina (eds), *EU Member States and Enlargement Towards the Balkans, EPC Issue Paper*, 2015, No. 79.

Гајић, А., „Финансирање развојних пројеката и европске интеграције Србије", *Европско законодавство*, 2023.

Grabbe, H., *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, Basingstoke, 2006.

Dimitrijević, D., Antevski, M. (eds), *Serbia and European Union,* Proceedings of the International Scientific Conference held on 18 May 2009, Institute of international politics and economics, Belgrade, 2010.

Juncos, A. E., Pérez-Solórzano Borragán, N., *Enlargement, In European Union Politics,* Oxford University Press, Oxford, 2016.

Ker-Lindsay, J., Armakolas, I., Balfour, R., & Stratulat, C., "The national politics of EU enlargement in the Western Balkans", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, Vol. 17, No. 4.

Ker-Lindsay, and Spyros, E., Standards before status before accession: Kosovo's EU perspective. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, Vol 17, No. 4.

[21] Tanja Mišćević, Tanja Mrak, *op. cit.,* p. 202.

Kershaw, I., *Roller-coaster: Europe, 1950–2017*, *The Penguin History of Europe*, Penguin Books, London, 2019.

Kmezić, M., "The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Way Forward and Prospects Ahead", European Parliament, 2015.

Koeth, W., "The New Instrument for Pre-accession (IPA II): Less Accession, More Assistance?", *European Institute of Public Administration Working Paper*, 2014/W/01, 2014.

Kolodko, G. W., Postula, M., "Determinants and implications of the Eurozone enlargement", *Acta Oeconomica,* 2018, Vol. 68, No. 4.

Landaburu, E., "The Need for Enlargement and Differences from Previous Accessions", in: Vassiliou, George (ed.): *The Accession Story: the EU from 15 to 25 Countries*, Oxford University Press, New York, 2007.

Mišćević, T., Mrak, M., "The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10", *Croatian Political Science Review*, 2017, Vol. 54, No. 4.

Nilsson, C., *Narratives in European Union Enlargement: The impact of experience on continuity and change,* Master's Thesis, Lunds Universitet, Centre for Languages and Literature, 2020.

Нешковић, С., „Институционално позиционирање ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, бр. 77–78.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Политика проширења ЕУ једна је од најуспешнијих и најутицајнијих политика ЕУ. На основу ауторовог истраживања долази се до закључка да ће се проширење ЕУ наставити, и да ће кандидати постати државе чланице чим испуне неопходне услове у складу са предвиђеним критеријумима (тзв. критеријума из Копенхагена који се односи на постизање тржишне економије, владавине права, демократије и поштовања људских права). Бенефити за сваку државу огледају се кроз економски и политички раст и напредак. На то уосталом указује студија случаја Пољске, као једне од транзиционих и бивших комунистичких држава. Кроз прилив директних страних инвестиција ова држава постигла је брз економски опоравак, повећање БДП-а и економско благостање уопште. У раду се указује на значај европских интеграција за земље Западног Балкана. Указује се на потребу коришћења инструмената претприступне помоћи IPA и IPA II, са акцентом спровођења секторских улагања уместо добијања средстава за финансирање појединачних пројеката. У том смислу, пружање претприступне помоћи може бити значајно и за системске реформе Републике Србије. Аутор је дошао до закључка да испуњавање критеријума за чланство у ЕУ, посебно на плану хармонизације домаћег законодавства са правом ЕУ, доприноси изградњи

институција и преузимању права и обавеза које проистичу из чланства у овој организацији.[22] Међу ометајућим околностима у процесу проширења, према мишљењу аутора, су оне које карактеришу „мање-више" све транзиционе земље, као што су проблеми политичке нестабилности, узурпације институција, организованог криминала и корупције, а уз одређене специфичности које се односе само на Републику Србију (по питању статуса КиМ). Коначно, на примеру искуства Пољске, европске интеграције Републике Србије могле би донети одређене економске бенефите из аспекта макроекономске стабилности и економског просперитета.

SPECIFICITY OF EUROPEAN INTEGRATION:
EXPERIENCES OF THE WESTERN BALKANS AND A CASE STUDY OF POLAND

Abstract: The paper deals with the analysis of content related to the process of accession of the Western Balkans countries to the European Union (EU) and the review of the EU accession process of countries that, in the meantime, became full members of this organisation in the period from 2004 to 2007. The paper analyses the historical aspects of the European integration process in order to use the experiences of other countries that could be of importance for the European integration process of the Western Balkan countries. Also, the paper discusses the key factors of the EU's eastern enlargement strategy and, in this context, Poland as a case study, whose experiences can be valuable in assessing the perspective and challenges that the Western Balkans countries may still face in the process of European integration. The author analytically studies the determinants of the EU enlargement policy and presents his assessment of the provision of European pre-accession assistance to candidate countries. Finally, in the context of the implementation of transitional reforms in the Western Balkans process, the author also points to the basic narrative of European integration, which includes a prediction of its future course and an overview of the current contradictions that condition the EU accession process.

Keywords: European integration, EU, Western Balkans, case study, Poland.

[22] Duško Dimitrijević, Miroslav Antevski (eds), *Serbia and European Union,* Proceedings of the International Scientific Conference held on 18 May 2009., Institute of international politics and economics, Belgrade, 2010, pp. 1-248.

УДК: 343.3/.7
343.238
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 43–58
Изворни научни рад
Рад примљен 14. 7. 2023. године
Рад одобрен 8. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.3

ПОВРАТНИШТВО У ЕВРОПСКИМ ПЕНОЛОШКИМ СИСТЕМИМА

*Ратомир АНТОНОВИЋ**

Апстракт: На глобалном нивоу, па и на нивоу Европске уније (ЕУ), присутан је врло негативан тренд повећаног повратништва и поновног извршења кривичних дела од стране истих извршилаца. Реч је углавном о истоврсним кривичним делима, што говори о постојању специјалног повратa, код којег се извршиоци кривичних дела специјализују у извршењу увек истих и истоврсних кривичних дела. Поменута пракса указује да се ради о лицима која у извршењима кривичних дела налазе своју професију и извор своје личне егзистенције. Код оваквих извршилаца кривичних дела, резултат не даје ниједна пенолошка мера, ефекти ресоцијализације углавном изостају или су сасвим минорни. Стога би, према истраживању аутора, требало посветити посебну пажњу увођењу нових пенолошких метода, изградњи новог приступа осуђеницима и стварању нових механизама ресоцијализације осуђених лица. Полазна основа мора бити личност осуђеника, његове карактеристике и особине, али и карактер. Тек када се спозна о каквој личности се ради, тек тада би требало приступити примени пенолошких метода како би се постигли бољи ефекат и мањи број повратника у пракси. Аутор компаративном анализом стања у Републици Србији и Републици Хрватској, као земљи чланици ЕУ, указује на постојећу праксу и могуће казнене алтернативе.

Кључне речи: Повратак, пенолошки системи, казне, ресоцијализација, ефекти.

* Институт за српску културу Приштина – Лепосавић, E-mail: antonovicr@gmail.com

1) УВОД

Рецидивизам или повратак, како се још назива ова појава, феноменолошки представља понављање или поновно извршавање кривичних дела. Изучавање рецидивизма или повратка подразумева истраживање целокупног феномена са мултидисциплинарним приступом. На рецидивизам као појаву другачије се посматра са становишта судије и тужиоца, другачије са становишта криминолога, а другачије са становишта пенолога. Управо због таквог мултидисциплинарног и мултифункционалног приступа у науци кривичног права не постоји јединствена дефиниција повратништва, јер наука има за објекат човека, а достигнућа науке су нужно релативна. Проблем повратка и повратника повезан је са природом индивидуе, а о томе постоје различита мишљења.[1] Суштински узев, могу се разликовати кривичноправни, криминолошки и пенолошки појмови повратништва. Кривичноправни појам подразумева поновно извршење кривичног дела од стране лица које је већ било осуђено на неко кривично дело.[2] Повратништво чини неколико кључних елемената: извршење новог кривичног дела, постојање једне или више правноснажних судских пресуда пре извршења новог кривичног дела, временски интервал између извршених кривичних дела, врста и број ранијих казни и томе слично. Појам повратништва полази од субјективних елемената на страни повратника, а то су његове склоности, асоцијалност, професионално бављење криминалом и сличне карактеристике. У различитим правним порецима рецидивизам се третира на различите начине. Поновно извршење кривичног дела и осуђиваност у претходном периоду представљају главне критеријуме за постојање рецидивизма. Поред ових, по правилу, узимају се и други критеријуми објективног и субјективног карактера, као што су чињенице да ли је починилац и раније био осуђиван, да ли су му изрицане кривичне санкције, да ли су изречене санкције извршене, који је временски размак између извршених дела, истоврсност учињених дела, побуде у извршењу кривичних дела, постојање склоности ка извршењу кривичних дела итд. Управо комбиновање свих поменутих критеријума доводи до једног шаренила при дефинисању кривичноправног појма повратништва, а сваки законодавац настоји да му дâ одређени криминолошко-политички значај. У прописима које се односе на рецидивизам, одређује се и начин и димензије друштва на сам повратак. Криминолошки појам повратништва базира се на извршењу новог кривичног дела учиниоца, без обзира да ли је осуђиван за

[1] Фрањо Бачић, „Повратност и повекекатната", *Годишњак на Правниот факултет во Скопје,* 1960, стр. 153.

[2] Љубиша Јовановић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 1980, стр. 333.

[3] Милан Милутиновић, *Криминологија са основама криминалне политике и пенологије*, Београд, 1973, стр. 194.

ранија кривична дела. За криминолошки појам рецидивизма, од значаја је да ли је учинилац више од једног пута извршио кривично дело и да ли је дело истоврсно или није? Такође, овде треба подразумевати и оба кривична дела која јесу извршена, али никад нису откривена. Разликовање кривичноправне и криминолошке дефиниције повратништва резултира изучавањем законских услова за постојање рецидивизма, као и оријентације на изучавање личности повратника, изучавање узрока који доводе до таквог стања, као и на проналажење одговарајућих мера и средстава у процесу ресоцијализације рецидивиста. Криминолошки појам поврата полази од тога да се само путем свобухватне анализе криминалног понашања учиниоца може добити укупна представа о природи и значају криминалних склоности личности, што је од непроцењиве вредности за успешну борбу против рецидивизма. На Конгресу за криминологију, одржаном 1955. године у Лондону, истицала се криминолошка дефиниција повратништва, а у завршном документу износе се закључци према којим постоје два основна облика рецидивизма у криминолошком смислу: Прво, да је неко лице, које је извршило законом утврђено кривично дело и за исто било осуђено или на други начин третирано од стране друштва, извршивши ново кривично дело и друго, да је неко лице, које је извршило законом утврђено кривично дело и било за исто осуђивано или на други начин службено третирано, поновно предузело криминалне делатности услед свог опасног стања. Циљ оваквог дефинисања јесте обезбеђивање свеобухватности рецидивизма као реалне друштвене појаве, обухватајући при томе објективне и субјективне елементе. Криминолошка дефиниција у себи носи једну заједничку карактеристику, а то је велика екстензивност и напуштање неопходних елемената кривичноправне дефиниције рецидивизма. Пенолошка дефиниција рецидивизма ову појаву посматра као „поновно долажење" учиниоца кривичног дела у казнено-поправну установу или другу установу, ради извршења кривичне санкције за дело које је извршено након издржане казне лишења слободе за претходно кривично дело.[3] Из поменуте дефиниције јасно произилази да према учиниоцу кривичног дела није примењен адекватан третман, те се није ни могла очекивати адекватна ресоцијализација. Поновно извршење кривичног дела, према томе, увек се може приписати лошем третману.

2) ПОВРАТНИШТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији казна затвора чини једну четвртину укупно изречених казни. Око половине укупно изречених затворских казни изричу

[4] Вера Петровић, „Изрицање казне затвора у Србији као реакција на злочин". у: О. Јовић-Прлаиновић (ур.), *Национално и међународно право – Актуелна питања и теме*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2017, стр. 115.

се условно.[4] Дакле, из овог податка јасно се види да затворска казна није доминантно присутна у нашој судској пракси. У посматраном периоду од десет година (2006–2016), а на основу података Завода за статистику, највећи број затворских казни изречен је 2014. године (13.026), док их је најмање било 2010. године (5.908). Од свих изречених казни, највише је било оних у краћем временском трајању, до највише три године.[5] У анализи проблема повратништва, најштетније на повратнике утичу управо те краткотрајне казне затвора, јер оне трају недовољно да би се према осуђенику могао спровести одговарају пенолошки третман и да би се успешно обавила ресоцијализација осуђеника.[6] Такође, краткотрајне казне су лоше и по питању реинтеграције осуђеника, који се у друштвену заједницу враћају са проблемима који су постојали и пре одласка у затвор. Казна затвора изазива бројне последице који врло негативно утичу на процес реинтеграције, а штетност је посебно изражена код казни које трају краће у односу на оне чије трајање је у дужем временском периоду. Врло је упитно да ли постоји оправдање за изрицањем толиког броја затворских казни које трају краће од три године, и то нарочито у случајевима код којих постоји могућност изрицања алтернативних санкција које би водиле ка избегавању казне затвора. Чињеница да се стопа повратништва у Републици Србији перманентно повећава, указује на пропусте у примени пенолошких метода и стандарда. Затворски третмани се морају базирати на успешном процењивању ризика, криминогених потреба и капацитета самог осуђеника.[7] Процена безбедности требало би да обухвата ризике за време боравка у затворској установи, као и ризике након одслужења казне и отпуштање осуђеника на слободу. Постоје три ефикасна третмана базирана на принципима ризика, потреба и респонзивности.[8] Принцип ризика подразумева константан третман према осуђеницима са високим нивоом ризика услед склоности ка криминалном понашању. Степен примене овог третмана требало би да се разликује управо у зависности од те склоности ка криминалном понашању, што значи да ће примена бити мање интензивна у односу на осуђенике који немају склоност ка криминалном понашању. Високоризични осуђеници са врло високом склоношћу ка криминалном понашању морају бити у фокусу примене третмана, јер они и јесу примарно

[5] Ратомир Антоновић, „Казна затвора као облик ограничавања слободе кретања", у: *Процес европских интеграција и регионална сарадња,* Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики", Ниш, 2018, стр. 349.

[6] Ратомир Антоновић, Андрија Петковић, „Казнена политика држава Југоисточне Европе и хармонизација са Европском унијом", *Европско законодавство,* 2022, vol. 21, бр. 79, 2022, стр. 150.

[7] Горан Јованић, Вера Петровић, „Процена ризика рецидивизма код осуђених на затворску казну", *Безбедност,* 2018, бр. 2, стр. 9.

[8] Весна Жунић-Павловић, *Еволуација у ресоцијализацији,* Партенон, Београд, 2004, стр. 163.

предмет деловања ових третмана. Померање фокуса на друге осуђенике било би нерационално и непотребно јер степен њиховог ризика није висок, што ће рећи да не би било ни оправдано а ни потребно на њих трошити енергију у примени ових мера. Принцип потреба потенцира факторе који условљавају криминално понашање и генерално поспешују криминалитет. Примена овог принципа има за циљ утицај на промену криминогених фактора који условљавају криминално понашање. Тиме би се посредно утицало и на факторе који условљавају повратништво и своде га на најмању могућу меру. Принцип респонзивности се односи на врсту услуга које могу да утичу на циљеве и могу да буду усклађени са извесним реакцијама осуђеника на ефекте третмана. Повратне информације о ефикасности примењених мера су од посебне важности, како би се могло знати које мере дају а које не дају жељене ефекте, односно које мере треба задржавати а које мењати ради подизања њихове ефикасности. Послове процене ризика мора да обавља специјализовано и обучено затворско особље. Процена се мора вршити одмах по пријему у затворску установу, као и током примене третмана, током боравка у установи. У Републици Србији процена се врши према ОАС инструменту, који је 2013. године прописан Директивом број 110-00-1/13-03 Министарства правде и државне управе. Ови инструменти подразумевају процедуре у обављању послова и задатака службеника третмана, процедуре обухватања формирања досијеа осуђених, упознавања осуђених са прописима, вођење интервјуа, примену упитника за процену ризика, додатна испитивања, утврђивање предлога програма поступања службеника, израду предлога програма поступања стручног тима, доношење одлуке о програму поступања, изради предлога програма поступања стручног тима, доношење одлуке о програму поступања, изради предлога и доношење одлуке о измени програма поступања и извршењу казни затвора лица осуђених за прекршај. Под резултатом испитивања требало би обухватити укупан процењени ризик. На тај начин се одређује степен ризика, категорија ризика и одређује основ за класификовање ризика. Повишен степен ризика оправдава распоређивање осуђеног у строжу и рестриктивнију третманску групу. Овде би требало поступати са високим степеном пажње, јер у случају погрешне процене распоређивањем осуђеника код ког степен ризика није висок, дошло би до „криминалне инфекције" и преноса криминалног обрасца понашања са повратника на примарно осуђена лица. Као посебни ризици за ову „криминалну контаминацију" примарних осуђеника, наводе се боравак повратника и осуђеника који су кажњени дугогодишњим затворским казнама у истим ћелијама и простору са њима, утицаји неформалних затворских група које намећу своја правила понашања, деловање кланова и других облика затвореничког удруживања, као и друге сличне појаве које у садејству не стварају погодну атмосферу за примену пенолошких мера преваспитања

починилаца кривичних дела.[9] На наведене негативне сегменте боравка у казненој установи треба додати недостатак квалификованог кадра, који ради на примени третмана у казненим установама задужених за реализовање индивидуалног и групног рада са осуђеним лицима. Услед те чињенице, долази до редукције третмана у казненим установама, рад са осуђеницима се често претвара у пуко администрирање, без конкретних активности и конкретних мера које се према њима спроводе. Услед свих ових отежавајућих чињеница, напредовање осуђених у ресоцијализацији тече веома споро, неефикасно и делује крајње селективно. Секундарна процена ризика спроводи се у току трајања третмана, у циљу процене његове ефикасности. Процењују се осуђеникове социодемографске и криминолошко-пенолошке карактеристике, о чему се уредно мора сачинити извештај из ког се види да ли је процес ресоцијализације окончан, односно да ли би било пожељно да осуђеник буде задржан још неко време у установи ради финализовања третмана, тачније, да ли је оправдано очекивати да би његово раније отпуштање могло да за друштво и социјалну средину представља опасност. Стандардизација инструмената уједначила је критеријуме на нивоу свих затворских установа у Републици Србији, а ови стандарди су хармонизовани са стандардима који важе и примењују се на нивоу ЕУ. Упркос свему наведеном стопа повратништва, према расположивим статистичким подацима у три посматране затворске установе у Републици Србији, је следећа: у Окружном затвору Ужице 25,1%, у Казнено-поправном заводу Сремска Митровица 55,3% и у Казнено-поправном заводу Падинска Скела 19,6%. Повратници су осуђеници на затворске казне у трајању од три године претежно. Старосна доб повратника у просеку износи 37 година, од тога је намлађи имао 21 а најстарији 73 године. Повратници су по образовању углавном лица са средњом стручном спремом који су незапослени.

3) ПОВРАТНИШТВО У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

Према статистичким подацима у Републици Хрватској, повратника има у 10,4% случајева од укупног криминалитета. Код малолетних починилаца кривичних дела, повратника је 4,1%. Повратници у Републици Хрватској представљају „тврдокорну" делинквентну популацију на коју претходне интервенције друштва, у смислу формалног одговора на њихово делинквентно понашање, нису дале жељене ефекте.[10] Број повратника заправо указује на примену неадекватних пенолошких мера, односно

[9] Вера Петровић, Горан Јованић, *Утицај радног ангажовања осуђених на депривацију слободе*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018, стр. 42.

[10] Irma Kovčo-Vukadin, „Stanje i kretanje kriminaliteta u Republici Hrvatskoj", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu,* Zagreb, 2005, str. 308–309.

повратништво, као појава, представља потребу друштва да на темељнији начин поступа према оним починиоцима кривичних дела код којих је израженији и присутнији криминални образац понашања. У Републици Хрватској је приметна тенденција пораста броја повратника. На почетку посматраног периода, дакле 1998. године, у овој држави је било 8,4% повратника, да би на крају посматраног периода 2004. године тај број порастао на 19,3%. Углавном се радило о неспецијалном поврату, што значи да је повратник у поврату извршио кривично дело које није исто у односу на већ извршено кривично дело. У једној трећини извршених кривичних дела у поврату радило се о специјалном поврату, који је подразумевао извршење истоврсног кривичног дела као и претходни пут. Такође, у Републици Хрватској бележи се пораст осуђиваности за истоврсна кривична дела, док је евидентан пад осуђиваности за различита кривична дела у поврату. У посматраном периоду, осуђених за истоврсна кривична дела у поврату било је 32,3%, а осуђених за друга кривична дела у поврату 52,2%. Повратници који су у стицају или самостално извршавали иста или различита кривична делу у поврату чинили су 15,4%. Повратништва је имало и код малолетних починилаца кривичних дела, али у мањој мери него кад се ради о пунолетним повратницима. Према доступним подацима, малолетних повратника има у уделу од 4,1%. Кад се говори о малолетним повратницима, у Републици Хрватској је евидентан пад њиховог броја. Код малолетних повратника доминира специјални поврат, у чак 59%, што значи да се малолетни преступници углавном опредељују на извршење истоврсног кривичног дела као и претходни пут. Неспецијални поврат заступљен је код 39,5% малолетних починилаца кривичних дела, што значи да су се они определили за извршење кривичног дела које није било исто са претходним учињеним делом. Новија истраживања повратништва у Републици Хрватској обухватају период од 2011. године до 2021. године и указују на драстични пад повратништва. На почетку посматраног периода, 2011. године, било је 6.895 повратника, а на крају посматраног периода 2021. године њих 2.995. Дакле, пад повратништва је евидентан и драстичан. Благи пораст повратништва у посматраном периоду забележен је 2016. године (3.455), међутим, тај тренд се није задржао, те је тренд опадања настављен све до краја посматрног периода. Током целог периода уочљива је једна континуирана и константна динамика повратка, са мањим осцилацијама. Може се закључити да је број повратника на годишњем нивоу у Републици Хрватској три хиљаде са мањим осцилацијама на горе или доле.[11] Драстичан пад повратника у Републици Хрватској догодио се 2012. и 2013. године кад је за 1.670, односно 4.031 кривично дело смањен број дела у

[11] Lea Feuerbach, *Kriminološka analiza recidivizma: etiologija, fenomenologija i potencijalna prevencija,* Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022, str. 7.

поврату. Том позитивном тренду допринеле су реформе хрватског кривичног законодавства и измене и допуне Законика које су на снагу ступиле првог јануара 2013. године. Као значајне законске промене наводи се пребацивање дела поседовање дроге за потребе личне употребе из домена кривичног дела у прекршај. Тиме је дошло до видног растерећења жупанијских судова и убрзана је динамика санкционисања. С друге стране, ове законске измене допринеле су повећању броја прекршаја и оптерећењу прекршајних судова, што се може окарактерисати само као преливање проблема из једне у другу област. Свакако, не може се говорити о суштинском смањењу инкриминисане појаве и постизању епохалних ефеката. У Републици Хрватској повратништво се најчешће јавља код кривичних дела против имовине, чак 1.367 њих је почињено у 2021. години. Потом следе кривична дела против личне слободе (444), дела против брака, породице и деце (214), дела против здравља људи (177), дела против јавног реда (159), дела против живота и тела (158), дела против привреде (146), дела кривотворења (100), дела против рачунарских система, програма и података (31), дела против полне слободе (28) и дела полног злостављања и искоришћавања детета (21).[12] Јасно се уочава повећан број повратника код кривичних дела против имовине, и то како према броју укупних починилаца тако и према броју повратника. Исто је забрињавајуће висок број повратника код кривичних дела против полне слободе. Укупан број починилаца није велики – 97, од којих су 28 повратници. Дакле, реч је о кривичним делима која се углавном извршавају у поврату и директно су везана за психолошку личност и карактер ових починилаца. Њихова склоност ка извршењу ових кривичних дела је директно везана са њиховим психолошким потребама, поривима и нагонима, те било која мера и пенолошки третмани не могу да постигну жељени резултат. Кад се говори о кривичним делима против здравља људи, повратништво је најзаступљеније код кривичног дела неовлашћене производње и промета дрогама (160), потом следи кривично дело омогућавање трошења дроге (9), и кривично дело ширења и преношења заразних болести (8).[13] Из ових података јасно следи да доминирају кривична дела која се претежно односе на наркотике и њихову производњу, продају или омогућавање уживања у њој. Искључивањем ове врсте дела из категорије кривичних и њихово пребацивање у домен прекршаја, јасно се смањио број повратника код кривичних дела.

Криминогени фактори који утичу на повратништво на првом месту су склоности и криминалне предиспозиције починиоца кривичног дела. Поред овог доминантног фактора, узроке за повратништво треба тражити и у лошим условима у установама за издржавање казне затвора, коришћење

[12] Državni zavod za statisku Republike Hrvatske. Интернет: https://dzs.gov.hr/, 26.6.2023.

[13] *Ibidem*

алкохола и психоактивних супстанци, поседовање ватреног оружја, одржавање контаката са лицима из криминалног окружења и полна предиспозиција. Полна предиспозиција подразумева да мушка популација углавном тежи повратништву, док је повратништво код жена у изузетно малом броју.[14] Поред наведених фактора, код вишеструких повратника детектован је низ врло ризичних узрока повратништва, који се могу поделити на ендогене и егзогене. Егзогени су лош утицај родитеља, окружења, школе и јавних фактора, док у ендогене спадају личне особине и когнитивне способности. Егзогени фактори са годинама повратника имају све мањи утицај у односу на ендогене, који временом постају доминирајући. У хрватској стручној јавности постоји став да је узрочник рецидивизма на првом месту у неадекватности ресоцијализујућих и васпитних мера које се према осуђеницима примењују у затворским установама. Појединац не може да буде непоправљив, већ резултат његовог поправљања треба тражити у примењеним мерама и њиховој ефикасности.[15] Насупрот становишту да нема непоправљивих починилаца кривичних дела, стоји опречно становиште да такви постоје и да је њихов избор да живе живот вршећи кривична дела, да им је то нека врста животног позива. Упркос свим опречним ставовима, повратништво дефинитивно представља огледало неуспеха казненог система једне државе. Хрватски законодавац радикалним законским иновацијама допринео је стварању привида смањења повратника у хрватском кривичном праву. Међутим, питање је колико је то смањење суштински тачно и да ли је одраз реалног стања?

4) АЛТЕРНАТИВНЕ САНКЦИЈЕ

На глобалном нивоу стиче се утисак да актуелни казнени систем не даје жељене резултате. Циљ ресоцијализације починиоца кривичног дела и његове реинтеграције у друштво актуелним казненим мерама се не постиже, а највидљивији доказ за то је повратништво са којим се бори велики број земаља ЕУ. Управо из наведеног разлога, приступило се изради алтернативног система кажњавања који би подразумевао примену парапеналних санкција и мера. Оне треба да служе као алтернатива затворској казни, а нарочито би биле примењиве уместо краткотрајних затворских казни, које су се из аспекта превенције посебно лоше показале. Алтернативним мерама би се решавала кривична ствар пре покретања кривичног поступка, или током његовог трајања, чиме би се избегло званично изрицање санкције. Питање алтернативних санкција мора бити регулисано најпре на међународном плану,

[14] Davor Derenčinović, Anna-Maria Getoš, *Uvod u kriminologiju sa osnovama kaznenog prava,* Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008, str. 183.

[15] Albert Wagner, *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities,* 2002, pp. 822–826.

како би се допринело ублажавању ретрибутивности саме санкције. Међу овим актима, од посебног значаја су Европска конвенција о надзору над условно осуђенима или из затвора условно отпуштеним осуђеницима, донета 1964. године, потом Резолуција Савета Европе број 1 о условној осуди, пробацији и другим алтернативама затвору из 1965. године, Резолуција Савета Европе број 10 о неким пеналним мерама алтернативним затвору из 1976. и Препорука Савета Европе број 16 о друштвеним санкцијама и мерама из 1992. године.[16] Препоруке Комитета министара Савета Европе о конзистентности при кажњавању из 1992. године иду ка томе да се све озбиљније приступа разматрању алтернацији кратких затворских казни другим облицима кажњавања. Тиме се отворио пут ка хармонизацији међународног законодавства у правцу увођења алтернативних санкција на нивоу ЕУ. Превасходно је требало да се ради о казнама које би се извршавале ван затвора, а саме парапеналне мере подразумевале су надокнаду штете, амбулантни третман, упућивање на обуку, друштвено-користан рад, викенд затварање, електронски надзор и томе сличне мере.[17] Још 1986. године у ЕУ донесен је извештај о мерама које могу да послуже као алтернатива казни затвора. Ове мере су већ биле у примени код неких држава чланица. Реч је о модификованим институционалним санкцијама у које се убрајају полузатварање, упућивање на рад, викенд затварање, кућни притвор, издржавање казне у болници или установи за одвикавање од болести зависности. Кад се ради о алтернативним санкцијама ванинституционалног карактера, ту се убрајају новчане казне, казне одузимања одређених права, као што су возачке дозволе, конфискација имовине, реституција и забрана вршења позива, васпитне мере, моралне санкције и супервизија. У посебну категорију алтернативних санкција убрајају се мере пробације и неплаћени рад у друштвеној заједници. У мере одлагања извршења кривичне санкције убрајају се одлагање извршења институционалне казне, одлагање изрицања пресуде и неизрицање санкције. Поред ових алтернативних мера користе се и медијација, која води ка измирењу страна у спору, коју често прати реституција, потом реституција са компензацијом, која подразумева надокнађивање настале штете. Такође, у неким земљама се практикује наплата дневних новчаних казни, неплаћени рад у друштвеној заједници, упућивање у центре за лечење и едукацију, супервизија и електронски надзор, слање у војне кампове и боравак у њима под војним режимом. У већини европских земаља влада проблем

[16] Драган Јовашевић, Зоран Стевановић, *Казне као облик друштвене реакције на криминал,* Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 55–56.

[17] Зоран Стевановић, Јасмина Игрички, „Усклађеност примене алтернативних кривичних санкција у Србији са европским стандардима", *Криминал, државна реакција и хармонизација са европским стандардима,* Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013, стр. 300.

пренасељености затворских установа. Као и у Србији, тако и у европским затворима, пренатрпаност доводи до отежаних услова боравка, угрожена људска права осуђеника, нарушена безбедност затворских установа и отежана или скоро онемогућена ресоцијализација. Управо би овај проблем решила примена алтернативних санкција, јер би се затвори растеретили и у њима би боравили само осуђеници на теже казне затвора и повратници. То би знатно и економизовало трошкове, јер тренутни затворски систем доста кошта сваку државу. Превелики број затвореника изискује велике трошкове у смислу обезбеђења основних услова који су прописани европским стандардима. Идеја растерећења затворских установа је основна и кључна у скоро свим европским правним порецима. Тиме се помаже и држави, а и осуђенику у његовој што бољој реинтеграцији. Стога, дошло је до организације институција за спровођење санкција и мера у друштву. Из тих нових потреба настаје термин „пробација" који означава једну санкцију, али временом прераста ово основно значење и данас обухвата све активности у различитим фазама поступка у извршењу санкција.[18] Алтернативне санкције у односу на казну затвора имају бројне предности: хуманије су, мање су репресивне, осуђени се много активније укључује у процес своје ресоцијализације и успоставља се однос кооперације, постиже се надокнада штете са оштећеним и активно се у овај процес укључује и друштвена заједница што подиже ефикасност у поступку ресоцијализације.[19] Међутим, алтернативне санкције имају и своје недостатке: оне могу бити средство „суптилне репресије", могу да служе као евазивно средство за избегавање кривичне одговорности, стварају селективан однос према починиоцима сходно њиховом материјалном статусу, долази до поскупљивања поступка извршења кривичних санкција, долази до слабљења поверења грађана у институције и примена алтернативних санкција изискује прибављање података о окривљеном и његовом окружењу, што може довести до продужетка и поскупљења самог поступка. Упркос свим примедбама изнесеним на рачун алтернативних санкција, оне у савременим европским правним порецима све чешће наилазе на своју примену. Према подацима, у овом тренутку у Европи око 3,5 милиона осуђеника извршава неку од алтернативних санкција. У Немачкој их има око 225.000, Енглеској око 241.000, у Финској око три хиљаде алтернативних санкција буде изречено на годишњем нивоу (чиме се Финска поставила на сам врх земаља које изричу алтернативне санкције), а потом следе Енглеска са 2.800 изречених алтернативних санкција, Данска са 2.600, Шведска са 1.200, Немачка са 1.060, Француска са 848, Италија

[18] Зоран Стевановић, „Остваривање идеје о изградњи пробацијског система у Србији", *Ревија за криминологију и кривично право*, 2011, бр. 3, стр. 89.

[19] Слободан Нешковић, Ратомир Антоновић, Анастазија Ђелић, „Борба против корупције у контексту препорука Европске уније", *Европско законодавство*, 2018, vol. 17, бр. 65, стр. 102.

са 370 и Шпанија са 298 алтернативних санкција изречених током једне године.[20] Дакле, статистика јасно указује на широку примену алтернативних санкција у целој ЕУ, али не у оној мери како би се то очекивало на први поглед. Разлог за то треба тражити у претераној везаности правника и судова за традиционалне казне, као што је казна затвора која се и даље убедљиво најчешће изриче у свим земљама ЕУ. Присутна је бојазан од евентуалних компликација до којих би могло доћи услед потпуног истискивања традиционалних казни и уступању места само алтернативним казнама. С друге стране, алтернативне санкције би, према мишљењу неких правника, могле да доведу до интензивније контроле грађана, који би и за најмање преступе били изложени некој од ових алтернативних мера.

5) ИЗВОРИ

Антоновић, Ратомир, Петковић, Андрија, „Казнена политика држава Југоисточне Европе и хармонизација са Европском унијом", *Европско законодавство*, 2022, vol. 21, бр. 79.

Антоновић, Ратомир, „Казна затвора као облик ограничавања слободе кретања", *Процес европских интеграција и регионална сарадња*, Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики", Ниш, 2018.

Бачић, Фрањо, „Повратност и повекекатната", *Годишњак на Правниот факултет во Скопје,* Скопје, 1960.

Wagner, Albert, *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities*, 2002.

Derenčinović, Davor, Getoš, Anna-Maria, *Uvod u kriminologiju sa osnovama kaznenog prava*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2008.

Жунић-Павловић, Весна, *Еволуација у ресоцијализацији*, Партенон, Београд, 2004.

Јованић, Горан, Петровић, Вера, „Процена ризика рецидивизма код осуђених на затворску казну", *Безбедност*, бр. 2, 2018.

Јовановић, Љубиша, *Кривично право, Општи део*, Београд, 1980.

Јовашевић, Драган, Стевановић, Зоран, *Казне као облик друштвене реакције на криминал*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2011.

Kovčo-Vukadin, Irma, „Stanje i kretanje kriminaliteta u Republici Hrvatskoj", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 2005.

Милутиновић, Милан, *Криминологија са основама криминалне политике и пенологије*, Београд, 1973.

[20] Доступно на: https://www.destatis.de/EN/Home/_node.html, посећено дана 26.6.2023. године.

Нешковић, Слободан; Антоновић, Ратомир; Ћелић, Анастазија, „Борба против корупције у контексту препорука Европске уније", *Европско законодавство,* 2018, vol. 17, бр. 65.

Петровић, Вера, „Изрицање казне затвора у Србији као реакција на злочин", у: О. Јовић-Прлаиновић (ур.), *Национално и међународно право – Актуелна питања и теме,* Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2017.

Петровић, Вера, Јованић, Горан, *Утицај радног ангажовања осуђених на депривацију слободе,* Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018.

Стевановић, Зоран, Игрички, Јасмина, „Усклађеност примене алтернативних кривичних санкција у Србији са европским стандардима", *Криминал, државна реакција и хармонизација са европским стандардима,* Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2013.

Стевановић, Зоран, „Остваривање идеје о изградњи пробацијског система у Србији", *Ревија за криминологију и кривично право*, 2011, бр. 3.

Feuerbach, Lea, *Kriminološka analiza recidivizma: etiologija, fenomenologija i potencijalna prevencija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Рецидивизам се може дефинисати као тежи облик криминалног понашања, који представља негативну друштвену појаву која много година живи и против које се борило раније, али и сада најразноврснијим мерама и методама. Међутим, против редицивизма до данас није пронађен адекватан лек или мера. То важи како за земље ЕУ тако и глобално. Рецидивизам је проблем савременог кривичног права, чији је задатак перманентно изналажење и предвиђање мера за најуспешније превазилажење појаве рецидивизма. Кривично право свој задатак у овој области не може да испуни ако не усваја нова научна сазнања и пенолошка достигнућа. Савремена кривична законодавства предвиђају различите кривично-правне мере које се могу изрећи рецидивистима. Оне се крећу од повећавања казне преко комбиновања казне и мера безбедности, до јединствене самосталне кривичне санкције. Кривични законик Републике Србије регулише проблем рецидивизма у одредбама које се односе на одмеравање казне. Обичан поврат се одређује као факултативна отежавајућа околност у одредбама о општим правилима о одмеравању казне, док вишеструки поврат представља пооштравајућу околност такође факултативног карактера. Регулисање обичног рецидивизма у општим правилима о одмеравању казне не сматра се најприхватљивијим решењем. Општа су правила о одмеравању казне прописана за све починиоце кривичних дела, док сам рецидивизам не

представља опште правило које може да се односи на све починиоце кривичних дела. Теоријски и практични значај рецидивизма за одмеравање казне, који је последица повећане друштвене опасности рецидивиста, подразумева издвајање из општих одредби и њихово осамостаљивање. Позитивно законско одређивање обичног рецидивизма је поприлично непрецизно, чиме се остављају могућности за различита тумачења о томе како се рецидивизам сматра. Изостављање раније осуђиваности која представља конститутивни елемент рецидивизма ствара потешкоће у разумевању овог правног проблема. Законодавац користи термин „дело учињено у поврату" чиме се ствара недоумица у вези са усвајањем појма рецидивизма, тј. да ли је наш законодавац усвојио кривичноправни, криминолошки или пенолошки појам рецидивизма. С обзиром на поштовање основних људских права грађана у савременим демократским системима, који садрже и одређена ограничења, неопходно је прецизније дефинисати појам рецидивизма. У савременим правним системима данас се може говорити о експанзији рецидивизма. Сва истраживања указују на то да ова појава бележи тенденцију благог пораста. У феноменолошком смислу, рецидивизам је најзаступљенији код кривичних дела против имовине. У овим кривичним делима је процентуално заступљенији вишеструки поврат, што указује да кривично право није у довољној мери успело да одвоји рецидивисту од поновног извршења кривичних дела. Како би се друштво ефикасно борило са проблемом рецидивизма, мора се добро упознати његова генеза. Друштвене мере морају бити усмерене ка отклањању узрока и услова који воде ка поновном извршавању кривичних дела. Криминалне навике и склоности могу бити резултат различитих услова који имају криминогени фактор, а посебно поједини узроци могу бити везани за саму личност рецидивисте. Превентивна и репресивна друштвена акција треба да буду посвећени наведеним узроцима и условима. Кривично право у државама чланицама ЕУ игра значајну улогу, јер ради на корекцији адекватних законских мера чиме се омогућује ефикасна ресоцијализација рецидивиста. Прописаним кривично-правним мерама нису дати жељени резултати. Према статистичким подацима, починиоци се одлучују на поновно извршење кривичног дела и реагују на нова угрожавања друштвене безбедности. Недостатак организованог постепеног прихвата и третмана изискује предвиђање заштитног надзора за рецидивисте. Тиме би се изградио институционални систем надзора који би се могао организовати по узору на заштитни надзор уз условну осуду. Постделиктни третман рецидивиста се активира у кривичном поступку. Индивидуализација кривичног поступка је прва фаза, на коју се надовезује фаза пенолошког и постпеналног третмана. Неопходно је да судови приликом свестраног осветљавања кривичног предмета интензивирају приступ утврђивања личности рецидивисте, и да се дође до откривања посебних узорака и услова рецидивизма, а све у циљу

индивидуализације кривичне санкције. Утврђивање чињеница и околности које се односе на рецидивисту, његове животне навике и услове у којима се развијао, друштвене односе који су својствени њему, начин како се према њему извршила ранија кривична санкција, представљају индивидуализацију којој савремени кривично-правни систем тежи, јер се не суди делу већ човеку. Пенолошки третман у поступку ресоцијализације зазима врло битно место. Настанак рецидивизма и његова експанзија се не могу приписати само неуспелом пенолошком третману, већ неуспеху свеукупним мерама и акцијама. Третман који се примењује према рецидивистима у установама за издржавање казне захтева комплексну примену научних достигнућа, што подразумева кадровско оспособљавање и ојачавање у овим установама. Приликом давања прогнозе, посебну пажњу требало би посветити избору мера кад се ради о рецидивистима, подацима о њиховој личности, животним условима и анализи недостатака у ранијим третманима, што у пракси није довољно вршено. У третману са рецидивистима требало би настојати и радити на развијању позитивног односа према раду. Ту свакако треба истаћи напоре у циљу унапређивања општег и стручног образовања осуђеника, потом санирања породичних прилика и ангажовање бољих контаката са животном средином у којој рецидивиста живи по одслуженој казни. Постпеналне мере према осуђеним рецидивистима, као интегрални део система казни, исте су као и мере које се изричу према другим осуђеницима, али интензитет њихове примене мора да буде другачији. Прихват рецидивиста мора бити интензивнији, што подразумева ангажовање различитих друштвених субјеката попут органа управе надлежног за послове социјалне заштите, државних органа, невладиних организација и других институција с обзиром на њихову функцију и овлашћења. Постојећим мерама у будућности требало би придодати заштитни надзор, који би морао да буде успешнији инструмент за промену негативних афинитета и навика рецидивисте. За спречавање рецидивизма у Републици Србији, поред примене друштвених мера за прихват осуђеника, неминовна је и шира друштвена акција ка мењању негативних ставова јавности у правцу изградње позитивнијег односа према осуђеницима.

RECIDIVISM IN EUROPEAN PENALTY SYSTEMS

Abstract: At the global level, and even at the EU level, there is a very negative trend of increased recidivism and re-commission of criminal acts by the same perpetrators. It is mainly about similar criminal acts, which speaks of the existence of a special criminal return in which the perpetrators of criminal acts specialise in the execution of the same and similar criminal acts. The practice mentioned indicates that these are persons who find their profession and the source of their personal existence in the execution of criminal acts. With such perpetrators of criminal acts, no penological measure gives results; the effects of resocialization are generally absent or quite minor. Therefore, according to the author's research, special attention should be paid to the introduction of new penological methods, the construction of a new approach to convicts, and the creation of new mechanisms for the resocialization of convicts. The starting point must be the personality of the convict, his characteristics and traits, but also his character. To get a better result and a lower number of returnees in reality, penological approaches should only be used when we understand what kind of person the offender is. Through a comparative analysis of the situation in the Republic of Serbia and the Republic of Croatia, as an EU member state, the author points to the existing practice and possible penal alternatives.

Keywords: Return, penological systems, punishments, resocialization, effects.

УДК 347.91/.95
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 59–74
Изворни научни рад
Рад примљен 17. 7. 2023. године
Рад одобрен 10. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.4

СИСТЕМ E-CODEX СА ОСВРТОМ НА СИСТЕМ Е-ПРАВОСУЂА

*Владимир ЧОЛОВИЋ**

Апстракт: Један од циљева функционисања Европске уније (ЕУ) јесте и уједначавање правила судског поступка, односно међународне правне помоћи што се, између осталог, односи и на прекограничну размену докумената и података који се тичу судских и осталих предмета. Уговором о оснивању ЕУ из 1992. године, ова проблематика је била ближе дефинисана, да би Уговором из Амстердама из 1997. године правосудна сарадња била обухваћена у оквиру првог стуба ЕУ, што је омогућило доношење аката који имају наднационални карактер у овој области. С обзиром на то да се ради о веома битној компоненти функционисања судског поступка са елементом иностраности, појавила се потреба за дефинисањем инструмената који ће допринети ефикасној размени документационо-информационих података. Један од тих инструмената је и дигитализација која је допринела развоју система е-правосуђа, а касније и успостављању и развоју система e-CODEX-a. Уредбом 2022/850 Европског парламента и Савета од 30. маја 2022. године, о рачунарском систему за прекограничну електронску размену података у области правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима, обезбеђује се ефикасан приступ правосуђу од стране грађана и правних лица. Уредба је донета ради унапређења правосудне сарадње у грађанским, трговачким и кривичним стварима између држава чланица. Ова Уредба успоставила је систем e-CODEX који одређује електронску размену података, а што укључује сваки садржај који се може пренети у електронском облику. Аутор у раду

* Институт за упоредно право Београд. E-mail: v.colovic@iup.rs. Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049 од 3.2.2023).

посвећује посебну пажњу анализи система е-CODEX-а и е-правосуђа и њиховом значају за Републику Србију.

Кључне речи: Систем е-CODEX, систем е-правосуђа, дигитални стандарди, правосудна сарадња

1) УВОД

Један од најбитнијих елемената функционисања међународне правне помоћи јесте правилно достављање судских и других докумената између судских и других органа у различитим земљама. Правилно достављање је један од услова за правилно доношење одлука у поступцима, у којима је присутан елемент иностраности. Но, због достављања које понекад може бити везано за дуг временски период, бива угрожено и доношење одлука у наведеним поступцима. Осим општих правила у овој области која се примењују на достављање, ова област регулише се и билатералним и мултилатералним конвенцијама које олакшавају начин достављања, али само у појединим областима на које се конвенција односи. Но, у ЕУ се у задње три деценије таква ситуација променила, барем када је ова организација у питању. Наиме, Уговором о оснивању ЕУ из 1992. године, закљученим у Мастрихту, омогућено је, између осталог, интензивирање сарадње држава у области уједначавања правила судског поступка. Поглављем IV Уговора правосудна сарадња стављена је у домен тзв. Трећег стуба ЕУ – сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, а ова сарадња имала је међувладин карактер, што значи да је подразумевала закључење међународних конвенција ради регулисања појединих области сарадње.[1] Уговором из Амстердама, од 10. новембра 1997. године, правосудна сарадња премештена је у тзв. Први стуб Уније, што је омогућило да се у овој области доносе акти који имају наднационални карактер (уредбе). Лисабонски уговор од 13. децембра 2007. године (који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године), дефинише судску сарадњу са прекограничним дејствима на основу начела узајамног признавања судских одлука, као и одлука у вансудским предметима. Сарадња подразумева и прекогранично достављање судских и вансудских докумената, потом сарадњу у прикупљању доказа, приступ правосуђу итд.[2] Осим тога, стварање Европске судске мреже постао је основ сарадње у грађанским и трговачким стварима у оквиру ЕУ.[3] Иначе, циљ

[1] Владимир Чоловић, „Судска сарадња у грађанским и трговачким стварима", *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд 2012, стр. 195.

[2] Владимир Чоловић, *op. cit.*, стр. 196.

[3] Европска судска мрежа дефинисана је Одлуком о успостављању Европске судске мреже у грађанским и трговачким стварима 470/2001. Видети: "Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters 2001/470/EC", *Official Journal of the European Communities* L 174, 27/06/2001, pp. 25–31.

Европске судске мреже јесте обликовање информационог система ради унапређења судске сарадње између чланица.[4] Један од начина унапређења судске сарадње и прекограничне размене података јесте и увођење дигитализације у ову област, као и употреба електронских инструмената. Процес дигитализације прекограничних поступака у ЕУ почео је много година пре пандемије изазване ширењем вируса Ковид-19 (Covid-19). Тај процес се суочавао и суочава се са бројним изазовима на нивоу законодавстава појединих земаља, који се односе на различита правила, али и са изазовима који се тичу различитих нивоа информационих технологија у земљама ЕУ. Ограничена употреба технолошких решења у вођењу поступака у многим земљама чланицама, као и спор развој дигитализације, допринео је отежаном приступу различитим подацима у овој области, нарочито кад је у питању прекогранична сарадња. Но, пандемија је допринела модернизацији дигитализације правосудних поступака. Криза коју је изазвала пандемија показала је да постоји потреба да се створи основ за приступање подацима и у случајевима кад је физичко присуство немогуће. Самим тим, предузети су кораци ка измени законодавства како би се легализовала технолошка решења неопходна за дигитализацију података и слободан приступ њима.[5] Међутим, и пре пандемије стварао се основ за увођење дигитализације у ову област. То показује систем е-правосуђе, као и систем е-CODEX. Акт који је јасно дефинисао систем е-CODEX-а јесте Уредба 2022/50 Европског парламента и Савета од 30. маја 2022. године, о рачунарском систему за прекограничну електронску размену података у области правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима (систем е-CODEX), и измени Уредбе 2018/1726 (даље: Уредба е-CODEX).[6] Ова Уредба је усвојена како би се обезбедио ефикасан приступ правосуђу од стране грађана и правних лица и како би се олакшала правосудна сарадња у грађанским, трговачким стварима и кривичним стварима између држава чланица, а у складу с циљевима у области слободе, безбедности и правде који су утврђени у трећем делу Главе V Уговора о функционисању ЕУ.[7]

[4] Владимир Чоловић, *op. cit.*, стр. 198.

[5] Elena Alina Onţanu, "The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus Following a Time of Prolonged Crisis", *Law, Technology and Humans*, 2023, vol. 5, No. 1, p. 94. Интернет: https://lthj.qut.edu.au/, 10.7.2023.

[6] "Regulation (EU) 2022/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a computerised system for the cross-border electronic exchange of data in the area of judicial cooperation in civil and criminal matters (e-CODEX system), and amending Regulation (EU) 2018/1726 (Text with EEA relevance)", *Official Journal of the European Communities* L 150, 1.6.2022, pp. 1–19.

[7] Преамбула 1 Уредбе е-CODEX.

2) ОПШТА ПРАВИЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРИВАТНОГ ПРАВА

Осврнућемо се, кратко, на начине достављања писмена у иностранство код спровођења међународне правне помоћи, а по правилима Међународног приватног права. Први начин је дипломатски пут, ако се писмено доставља страном држављанину. Други начин је конзуларни пут, ако се писмено доставља домаћем држављанину који се налази у иностранству. Постоји и трећи начин, а то је домицил нотфикације, односно постављање пуномоћника за пријем писмена, ако се не може сазнати адреса лица коме се мора доставити писмено. Општа правила дипломатског начина достављања подразумевају следеће чињенице. Домаћи суд (суд који је донео ту одлуку) доставља акт, односно писмено домаћем Министарству правде. Потом, Министарство доставља писмено домаћем Министарству иностраних послова, а ово Министарство доставља тај акт страном Министарству иностраних послова. Коначно, писмено се доставља по правилима земље пријема.[8] Уопште, наведени начини достављања, на првом месту, доводе до дужег трајања поступака. Друго, може се десити да се неко писмено неправилно достави, што представља битну повреду поступка. Директна комуникација између агенција за пријем и пренос писмена доводи до бржег поступања у овим ситуацијама, а што је предвиђено појединим конвенцијама, као што је нпр. Европска конвенција о обавештењима о страном праву,[9] чији је Република Србија потписник.

3) РАЗВОЈ ДИГИТАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВОСУДНЕ САРАДЊЕ

Законске и технолошке промене, које су у току на националном нивоу многих земаља подржавају правосудну сарадњу и стварају основ за изградњу интероперабилности у прекограничним поступцима. Због тога се мора дефинисати спремност за имплементирање информационо-комуникационих технологија (ИКТ) у овој области. Међутим, иако је у оквиру ЕУ подстицана употреба ИКТ у прекограничним случајевима, као што је нпр. извођење доказа у поступцима о малим потраживањима, затим код преноса докумената и захтева између надлежних националних органа, ретко се иста користила. Већина законодавстава подржава правосудну сарадњу, али је, ипак, земљама чланицама остављена могућност да одлуче да ли ће или неће увести обавезну употребу ИКТ у овим случајевима.[10] Прекогранични систем, као што је е-

[8] Маја Станивуковић, Мирко Живковић, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004, стр. 167.

[9] „Закон о ратификацији Европске конвенције о обавештењима о страном праву", *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори* бр. 7/91.

[10] Elena Alina Onţanu, *op. cit.*, p. 95.

CODEX, ослања се на националне приступне тачке (софтвери за размену података) и прекогранично признавање правних дејстава процедуралних корака спроведених у различитим земљама у дигиталном формату.[11] Дигитализација правосудне сарадње и регулатива о приступу правосуђу морају да укључе одредбе које се односе на извођење доказа и достављање докумената, као и приступ правди.[12] Оно што је битно дефинисати у овој области односи се на следеће: 1) Дефинисање правила о обезебеђењу опште електронске комуникације између судова и надлежних органа, као и приступних тачака децентрализованог ИКТ система ЕУ; 2) Обезбеђење прихватања електронске комуникације између држава чланица за све прописе који се примењују у области прекограничне сарадње; 3) Омогућавање употребе средстава комуникације на даљину; 4) Дефинисање правних дејстава електронских докумената; 5) Дефинисање доступности електронских метода плаћања накнада; 6) Обезбеђење заштите личних података, и 7) Дефинисање овлашћења Европске комисије да креира и одржава референтни софтвер за имплементацију овог система у земљама чланицама.[13] Иначе, развој ИКТ можемо посматрати кроз три главне фазе у задње четири деценије. У свакој од ових фаза ИКТ функционише само уз одговарајуће управљање. У правосуђу, ИКТ функционише на начин да подржава регистрацију предмета у бази података, као и израду докумената. У осамдесетим годинама 20. века није било потребно стандардизовати радне процесе, а ни водити рачуна о безбедности података.[14] Мрежне ИКТ су се појавиле деведестих година 20. века. Тада је била омогућена сарадња међу субјектима који спроводе ову технологију, али се није примењивао специфичан начин рада. Корисник је могао да управља системима за састављање и складиштење докумената у мрежном систему. Такође, корисник је могао да дели документе, али није постојао захтев стандардизације. Судови су могли да користе е-пошту, базе података судске праксе, као и дигиталне датотеке. Наравно, то је захтевало одређену стандардизацију, али ИКТ тада то не чини. Једна од карактеристика те фазе је и широко коришћење интернета, за који везујемо веб-локације које пружају информације заинтересованим лицима.[15] Трећу фазу везујемо за почетак 21. века. Субјекти већ дигитално комуницирају са спољним корисницима. ИКТ више није алат већ окружење. Правосуђе користи систем е-правосуђе. Радним токовима се управља дигитално. Овај облик ИКТ, који се назива и *enterprise* ИКТ, захтева да буде унапред одређен и стандардизован. Процедурална

[11] Elena Alina Onţanu, *op.cit.*, p. 96.

[12] Elena Alina Onţanu, *op. cit.*, p. 97.

[13] Elena Alina Onţanu, *op. cit.*, p. 98.

[14] Dory Reiling, Francesco Contini, "E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance", *International Journal for Court Administration*, 2022, vol.13, Issue 1, p. 5.

[15] *Ibidem*

правила су кодирана, а дигитализован је и радни процес. Било је потребно, унапред, одлучити ко ће бити овлашћен за доношење одлука у овом систему.[16] Иако ИКТ у области правосуђа може да доведе до брзог развоја овог система, ипак постоје одређени проблеми, који су везани за поједине нормативне и институционалне аспекте функционисања правосуђа у неким земљама. За решење проблема потребно је испуњење следећих услова: 1) Увођење јединственог и централизованог софтвера за управљање и дистрибуцију предметима; 2) Едукација становништва о е-правосуђу, и 3) Ширење свести о суштинском значају овог система.[17] Такође, једно од питања које се овде поставља односи се на електронске податке као доказна средства. Наиме, да ли мејл, документ који је послат електронским путем, као и било која информација која је послата на било који од електронских начина комуникације, може бити сматрана доказом у поступку? С обзиром на значај дигитализације у овој области, велики број законских аката у различитим земљама утврђују да спис, писмени поднесак, пошиљка, као и други документи који су у електронској форми, могу да се третирају једнако као и писани документи, односно да имају исту правну снагу. Самим тим, имају статус доказног средства у поступку.[18] Најзад, због тога што управљање ИКТ захтева стручност, потребно је да дефинишемо шта се подразумева под дигиталним радницима и дигиталним професијама.[19] Иако ова материја спада у радноправну област, сматрамо да је веома важно да одредимо статус овог занимања, односно, професије. Дигиталне професије се све чешће поистовећују са појединим облицима рада, као што су прекарни облици рада, радници по позиву итд. Можемо рећи да се ради о новим формама радног ангажовања. Али, појам дигиталних радника има своје специфичности. То зависи од тога који се посао обавља овим путем. Један од проблема који се појављује код дефинисања овог појма, односи се и на разноврсност дигиталних професија које немају ниједан заједнички елемент, када је реч о врсти послова, дужини трајања ангажовања, заради и сл. Но, оно што је, ипак, заједничко односи се на чињеницу да сви дигитални радници употребљавају ИКТ као средство прибављања посла и комуникације.[20] Наведено морамо имати на уму и када говоримо о употреби ИКТ у правосуђу, односно, прекограничној размени података.

---

[16] Dory Reiling, Francesco Contini, *op. cit.*, p. 6.

[17] Luca Brocca, "Towards e-Justice: European and National Experiences", 21 September 2022. Интернет: https: just-access.de/towards-e-justice-european-and-national-experiences/, 8.7.2023. p. 10.

[18] Драган Прља, Миодраг Савовић, „Е-маил као доказно средство у упоредном праву", *Страни правни живот,* 2009, бр. 2, стр. 78.

[19] Марио Рељановић, „Информационе технологије и изазови у реформи радног права", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* 2020, vol. 2, стр. 765.

[20] *Ibid.,* стр. 766.

4) Е-ПРАВОСУЂЕ

Регулисање достављања судских и вансудских акта је од изузетне важности за ефикасно функционисање правосуђа. Од 2000. године поступак прекограничног достављања судских и вансудских аката прерастао је традиционални приступ, који је заснован на обимним и спорим дипломатским каналима који су подразумевали низ фаза до коначног достављања неког документа адресату у земљи пријема. Оно што је било потребно постићи односило се на усклађивање правила националних законодавстава с поштовањем основних права обе стране, како оне која доставља документ тако и оне коме се тај документ доставља. То се односи на језик на коме мора бити достављен документ, затим дефинисање поступка у случају одбијања пријема документа итд.[21] Но, и пре него што је дефинисан шири приступ дефинисању ове материје, нека од наведених правила била су садржана у Уредби о платном налогу, као и у Уредби о споровима мале вредности.[22] Наиме, Уредбом о платном налогу установљен је поступак европског платног налога, којим се поједностављују прекогранични спорови о неспорним новчаним потраживањима у грађанским и трговачким стварима. Европски платни налог признају и извршавају све државе чланице осим Данске, без потребе за клаузулом извршности.[23] Ово решење омогућава повериоцима да покрену поступак без појављивања пред судом, користећи се стандардизованим обрасцима које могу испунити и послати надлежном суду.[24] По Уредби о споровима мале вредности спорови се могу покретати и путем европског е-портала е-правосуђа. Тиме је унапређено вођење поступака који се односе на износе који не премашују 2.000 евра. У питању је писмени поступак, осим у случајевима када суд сматра да је потребна усмена расправа. Примењује се, како на спорове којим се захтева материјална штета тако и на спорове које се односе на нематеријалну штету. Судска одлука у оваквом спору аутоматски се признаје и извршава у другој држави чланици.[25] Систем

[21] Rossana Amato, Marco Velicogna, "Cross-Border Document Service Procedures in the EU from the Perspective of Italian Practitioners – The Lessons Learnt and the Process of Digitalisation of the Procedure through e-CODEX", *Laws,* 2022, vol. 11, No. 6, p. 81. Интернет: https://www.mdpi.com/2075-471X/11/6/81, 8.7.2023.

[22] "Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure", *Official Journal of the European Communities* L 399, 30.12.2006, pp. 1–32; "Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure", *Official Journal of the European Communities* L 199, 31.7.2007, pp.1–22.

[23] Приручник о европском праву у подручју приступа правосуђу, Агенција ЕУ за темељна права, Вијеће Европе, стр. 180. Интернет: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_access_justice_HRV, 11.7.2023.

[24] Приручник о европском праву у подручју приступа правосуђу, *op. cit.*, стр. 181.

[25] *Ibidem*

е-правосуђа је један од камена темељаца ефикасног функционисања правосуђа у државама чланицама. Е-правосуђе представља суштински инструмент за пружање правне заштите грађанима и правним лицима у дигиталној ери. У оквиру е-правосуђа, Европска комисија развија сигурну интернет платформу за комуникацију између правосудних органа земаља чланица. Циљ е-правосуђа је да олакша приступ правди и функционисање правосудних система, што се односи и на прекограничне предмете.[26] Постоје три главне групе услуга е-правосуђа које се морају подржати: 1) Приступ информацијама из области правосуђа који ће се остваривати кроз одржавање и даљи развој портала е-правосуђе, као и кроз повезивање националних регистара; 2) Приступ судовима и другим органима у прекограничним предметима путем средстава електронске комуникације између судова и странака у поступку, и 3) Комуникација између правосудних органа земаља чланица у оквиру инструмената који су усвојени у европском правосудном простору у области грађанског, кривичног и управног права, преко портала е-правосуђе које треба да се развије као ефикасно средство за ефикасну и безбедну размену информација, укључујући наравно и e-CODEX мрежу.[27] Осим тога, портал е-правосуђа служи да се заинтересовани информишу о многим питањима везаним за област права, као што је увид у јавне књиге, информације о правосудном систему друге земље, ангажовање адвоката у страној земљи итд. Оговори на ова питања доступна су на 23 званична језика ЕУ.[28] Иначе, Европска конвенција о људским правима не дефинише посебне захтеве за е-правосуђе, али спровођење иницијатива за овај систем подлеже правилима која регулишу приступ суду и право на правично суђење по члану 6. Конвенције. Навешћемо један интересантан пример. Радило се о случају: „Адвокатски партнери против Словачке" у коме је тужилац, односно друштво са ограниченом одговорношћу, тражило да поднесе више до 70.000 грађанских тужби ради наплате дугова. С обзиром на број тужби, оне су снимљене на CD и послате су суду са образложењем. Иако је домаћи закон дозвољавао подношење захтева на наведени начин, суд је одбио да региструје ове тужбе јер није имао потребну опрему за наведено. Жалба Уставном суду је одбачена, јер је поднета ван законског рока од два месеца. Европски суд за људска права оценио је да би жалбе и пратећа документација морале бити одштампане на 40 милиона страница. Под овим околностима, избор метода подношења пријаве се не може сматрати неразумним. Право Словачке предвиђа електронско подношење тужби, а тужиоцу се не може истаћи

[26] Sandra Taal, Josje Groustra, Zoi Kolitsi, Ernst Steigenga, Marco Velicogna, "Connecting the European e-Justice Community: Towards a New Governance Model for e-CODEX, *Public Sciences& Policies*, 2019, vol. V, No. 1, p.36.

[27] *Ibid.,* p. 37.

[28] Luca Brocca, *op. cit.*, p. 3.

примедба на коришћење ове опције. Можемо да закључимо да је одбијање суда да региструје наведене тужбе несразмерно ограничење права тужилаца на приступ суду.[29] Појам „е-правосуђе" обухвата употребу електронске поште, подношење захтева електронским путем, пружање информација путем интернета, употребу видео конференција код саслушања или вођења поступака, интернетско праћење регистровања и тока предмета, као и могућност приступа подацима и одлукама електронским путем од стране судија и других доносиоца одлука.[30] У вези са наведеним, можемо рећи да су основни циљеви е-правосуђа следећи: а) могућност остваривања процесних права у електронском облику од стране грађана и правних лица; б) пружање е-услуга од стране правосудних органа; в) побољшање унутрашње организације рада путем електронске размене података; г) размена докумената електронским путем између правосудних органа, и д) размена докумената и података електронским путем између правосудних органа и органа јавне управе.[31]

5) МЕРЕ ЕУ

Систем е-CODEX се ослања на употребу бољих технолошких решења за повећање ефикасности процеса пружања прекограничних услуга, безбедну размену електронских докумената између пошиљаоца и примаоца, ублажавања многих сложености које су носиле са собом раније процедуре достављања. То се, пре свега, односи на време достављања и безбедносне проблеме везане за чување података.[32] Систем е-CODEX дефинише да електронска размена података укључује сваки садржај који се може пренети у електронском облику, а који се односи на текст или звук, као и аудио-визуелни запис у облику података, датотека и метаподатака.[33] Систем е-CODEX се успоставља у оквиру правног система ЕУ, којим се утврђују правила о његовом функционисању и развоју на основу Главе VI Повеље ЕУ о основним правила.[34] Овај систем посебно је пројектован за олакшану прекограничну електронску размену података у области правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима. Систем е-CODEX мора да побољша ефективност прекограничне комуникације између надлежних органа, као и да олакша приступ правосуђу

[29] *Ibid.,* pp. 2–3.

[30] Приручник о европском праву у подручју приступа правосуђу, *op. cit.*, стр. 181.

[31] Geroge G. Dimitrov, "E-justice as adopted in Bulgaria", *Digital Evidence and Electronic Signature Law Review,* 2013, Vol. 10, p. 97. Интернет: https://sas-space.sas.ac.uk/5551/1/2027-2917-1-SM.pdf, 10.7.2023.

[32] Rossana Amato, Marco Velicogna, *op. cit*.

[33] Преамбула 9, Уредбе е-CODEX.

[34] Преамбула 12, Уредбе е-CODEX.

за грађане и правна лица. Иначе, одговорност за управљање системом e-CODEX-a поверена је Агенцији ЕУ за оперативно управљање опсежним информационим системима у области слободе, безбедности и правде која је основана Уредбом ЕУ 2018/1726 (даље: Агенција).[35]

6) САДРЖАЈ

Посветићемо пажњу најважнијим елементима система e-CODEX, као и органима који су предвиђени да управљају њиме. Сам систем e-CODEX децентрализован је и интероперативни систем који служи за прекограничну комуникацију, како би се поједноставила електронска размена података у грађанским и кривичним стварима. Овај систем дефинише софтверске пакете (приступне тачке којима управљају одређена тела), који на безбедан начин омогућавају слање и пријем информација. У свакој земљи чланици овим системом управља национални орган јавне власти или правно лице које је овлашћено на основу одлуке националног органа јавне власти. Повезани систем односи се на информациони систем који је повезан са приступним тачкама, у оквиру сваке чланице, а који се односе на софтверске пакете. Модел пословних процеса је такође дефинисан овим системом и односи се на графички или текстуални приказ свих података који се размењују, као и на активности које се морају спровести како би се допринело размени података између две или више чланица. Оно што је најбитније за функционисање Уредбе e-CODEX односи се на координирану примену свих наведених елемената у свим државама чланицама. Софтверски пакети, односно приступне тачке, као и дигитални стандарди који су саставни део тих пакета, најбитнији су за прекограничну размену свих података који се тичу грађанских и кривичних ствари. Одговорност држава чланица састоји се у именовању тела који ће се старати о примени овог система, али је најбитнија улога Агенције која управља целим информационим системом, и која је овлашћена да оснива одговарајућа тела која ће олакшати Агенцији праћење, пре свега безбедну размену података, као и број безбедносних инцидената који могу утицати на систем e-CODEX.

Систем e-CODEX

Уредба e-CODEX дефинише шта чини овај систем. Као што смо рекли, он се састоји из софтверских пакета (приступних тачака) који служе за слање и пријем информација. Затим, овај систем чине и техничке спецификације које се односе на електронску структуру података који су размењени преко система e-CODEX. Најзад, овај систем не би функционисао без пратећих

[35] Преамбула 7, Уредбе e-CODEX.

софтверских производа, као и друге документације која служи за наведену прекограничну размену информација. Софтверски пакети састоје се из скупа протокола којима се омогућава безбедна размена информација путем телекомуникационе мреже. Наведеним се омогућава дефинисање, бележење и повезивање порука, затим провера да ли се ради о комплетним и аутентичним информацијама, као и израда доказа о пријему размењених порука уз истицање времена пријема.[36] Значи, основ функционисања овог система састоји се у правилном управљању софтверским пакетима, у оквиру којих се дефинишу и дигитални стандарди.

Одговорност држава за функционисање система e-CODEX

Државе чланице одобравају коришћење софтверских пакета на њиховим територијама, у складу са националним законодавствима и правом ЕУ. Државе чланице воде попис софтверских пакета, као и дигиталних стандарда који се примењују у оквиру сваког пакета. Државе чланице дужне су да о свим изменама пописа обавештавају Агенцију. Такође, државе чланице дужне су да врше надзор над применом софтверских пакета. Ова Уредба посебно одређује да државе чланице не смеју да управљају својим софтверским пакетима у трећим земљама, односно земљама нечланицама. Осим тога, свака држава чланица именује одређени број кореспондената за систем e-CODEX који је сразмеран броју софтверских пакета. Свака држава чланица је дужна да обавести Агенцију о попису кореспондената за систем e-CODEX, као и о изменама тог пописа.[37] Систем e-CODEX свеобухватан је концепт прекограничне размене података, али се он односи само на државе чланице, што, ипак, говори о ограничењима у односу према трећим земљама. Сигурно је да тада примењујемо другачија правила за размену података, која зависе од тога да ли се примењују међународни уговори или општа правила у овој области.

Преузимање система e-CODEX од стране Агенције

Агенцији се омогућила припрема за преузимање система e-CODEX, тако да је субјектима који управљају овим системом Уредбом e-CODEX наложено да до 31. децембра 2022. године поднесу документ о предаји истог којим се утврђују детаљни договори у вези са преносом овог система, као и критеријуми за успешан процес предаје. Процес предаје и преузимања наведеног система спроводи се у року од шест месеци од предаје наведеног

[36] Члан 5. Уредбе e-CODEX.

[37] Члан 8. Уредбе e-CODEX.

документа. Агенција преузима одговорност за систем e-CODEX између 1. јула и 31. децембра 2023. године.[38] Након преузимања система e-CODEX Агенција је одговорна за одржавање високог нивоа безбедности при извршавању свих задатака, што укључује како безбедност софтверске тако и безбедност хардверске информационе структуре. Осим тога, Агенција је дужна да успостави безбедносни план за e-CODEX, водећи рачуна о тајности података који се обрађују у овом систему. Субјекти, који су овлашћени да управљају софтверским пакетима имају искључиву одговорност за њихово функционисање. Осим тога, субјекти имају и дужност да без одлагања обавештавају Агенцију о свим инцидентима који се догоде.[39]

Саветодавна група за e-CODEX и одбор за управљање програмом e-CODEX

Предвиђено је да Саветодавна група за e-CODEX пружа Агенцији потребно стручно знање у вези са овим системом, посебно у вези са разменом искустава и најбоље праксе. Осим тога, Саветодавна група прати стање у погледу примене система e-CODEX у државама чланицама, затим евалуира потребу за новим дигиталним стандардима у овом систему, поспешује размену знања, а прати и усклађеност рада Агенције са захтевима који се тичу нивоа услуга утврђених Уредбом e-CODEX.[40]Агенција, односно њен Управни одбор, по одредбама Уредбе e-CODEX оснива Одбор за управљање програмом система e-CODEX. Задаци Одбора се односе на давање савета Управном одбору Агенције о дугорочној одрживости система e-CODEX, затим на обезбеђивање одговарајућег управљања овим системом, као и на праћење поштовања начела независности правосуђа и покретање превентивних или корективних мера.[41] Државе чланице су дужне да до 31. јануара сваке године достављају Агенцији податке о функционисању софтверских пакета и размени података, као и о броју евентуалних инцидената у овом систему.[42] Осим тога, Агенција је дужна да након преузимања одговорности за функционисање система e-CODEX, као и сваке две године након тога, доставља извештај Комисији о техничком функционисању и употреби система e-CODEX, као и о безбедности истог. Извештај, нарочито, мора да садржи: 1) Попис и број дигиталних стандарда; 2) Број одобрених софтверских пакета за сваку државу чланицу; 3) Број техничких порука који су послати преко система e-CODEX, и 4) Број и

[38] Члан 10. Уредбе e-CODEX.

[39] Члан 11, т. 1, 3. и 4. Уредбе e-CODEX.

[40] Члан 12, т. 1. и 2. Уредбе e-CODEX.

[41] Члан 13, т. 1. Уредбе e-CODEX.

[42] Члан 15, т. 1. Уредбе e-CODEX.

врсту инцидената који утичу на безбедност функционисања овог система.[43] Однос права и технологије веома је сложен, што може правити сметње и код функционисања система e-CODEX. И код права и код технологије можемо као карактеристику издвојити различито функционисање логике. Технологија, али и право, ограничавају људско деловање. Главни циљ права је легитимност људских радњи које могу бити законите или незаконите. С друге стране, логика технологије је везана за чињеницу да ли нешто функционише или не. Као резултат тога, систем e-CODEX може бити функционалан са технолошке тачке гледишта, али да није правно ваљан, док правно легитимна технологија може бити технолошки бескорисна или неупотребљива. Због тога је веома важно, колико је то могуће, ставити нагласак на усклађивање временских разлика између технолошких и законских промена.[44] Систем e-CODEX обликован је тако да омогућава правно ваљану комуникацију у различитим правним областима. Систем је заснован на случајевима из праксе који су употребљиви и који обухватају прекограничне поступке, на којима се инфраструктура овог система заснива.[45] Али, овде морамо поставити питање ширине примене система e-CODEX. Наиме, да ли у једној земљи сва лица могу имати пун приступ овом систему или то могу чинити само преко специјализованих тела, односно судова?[46]

7) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба e-CODEX ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ, тј. 21.6.2022. године. Она је обавезујућа и директно се примењује у свим државама чланицама.[47]

8) ИЗВОРИ

Amato, Rossana, Velicogna, Marco, "Cross-Border Document Service Procedures in the EU from the Perspective of Italian Practitioners – The Lessons Learnt and the Process of Digitalisation of the Procedure through e-CODEX", *Laws,* 2022, vol. 11, No. 6, p. 81. Интернет: https://www.mdpi.com/2075-471X/11/6/81, 8.7.2023.

[43] Члан 16, т. 1. и 2. Уредбе e-CODEX.

[44] Giampiero Lupo, Jane Bailey, "Designing and Implementing e-Justice Systems: Some Lessons Learned from EU and Canadian Examples", *Laws* 2014, 3, 353–387, p. 356. Интернет. https://www.mdpi.com/2075-471X/3/2/353 11.7.2023.

[45] Giampiero Lupo, Jane Bailey, *op. cit.*, p. 364.

[46] *Ibid.,* p. 366.

[47] Члан 21. Уредбе e-CODEX.

Brocca, Luca, "Towards e-Justice: European and National Experiences", 21. September 2022. Интернет: https: just-access.de/towards-e-justice-european-and-national-experiences/, 8.7.2023.

"Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters 2001/470/EC", *Official Journal of the European Communities* L 174, 27/06/2001.

Чоловић, Владимир, „Судска сарадња у грађанским и трговачким стварима", *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд 2012.

Dimitrov, George G., "E-justice as adopted in Bulgaria", *Digital Evidence and Electronic Signature Law Review,* 2013, No. 10. Интернет: https://sas-space.sas.ac.uk/5551/1/2027-2917-1-SM.pdf, 10.7.2023.

Lupo, Giampiero, Bailey, Jane, "Designing and Implementing e-Justice Systems: Some Lessons Learned from EU and Canadian Examples", *Laws,* 2014, No. 3. Интернет: https://www.mdpi.com/2075-471X/3/2/353, 11.7.2023.

Onţanu, Elena Alina, "The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus Following a Time of Prolonged Crisis", *Law, Technology and Humans*, 2023, vol. 5, No. 1. Интернет: https://lthj.qut.edu.au/, 10.7.2023.

„Приручник о европском праву у подручју приступа правосуђу", Агенција ЕУ за темељна права, Вијеће Европе. Интернет: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_access_justice_HRV, 11.7.2023.

Прља, Драган, Савовић, Миодраг, „Е-маил као доказно средство у упоредном праву", *Страни правни живот,* 2009, бр. 2.

"Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure", *Official Journal of the European Communities* L 399, 30.12.2006.

"Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure", *Official Journal of the European Communities* L 199, 31.7.2007.

"Regulation (EU) 2022/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a computerised system for the cross-border electronic exchange of data in the area of judicial cooperation in civil and criminal matters (e-CODEX system), and amending Regulation (EU) 2018/1726 (Text with EEA relevance)", *Official Journal of the European Communities* L 150, 1.6.2022.

Reiling, Dory, Contini, Francesco, "E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance", *International Journal for Court Administration*, 2022, vol.13, Issue 1.

Рељановић, Марио, „Информационе технологије и изазови у реформи радног права", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* 2020, vol. 2.

Станивуковић, Маја, Живковић, Мирко, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004.

Taal, Sandra, Groustra, Josje, Kolitsi, Zoi, Steigenga, Ernst, Velicogna, Marco, "Connecting the European e-Justice Community: Towards a New Governance Model for e-CODEX", *Public Sciences& Policies*, vol. V, n.º 1, 2019.

„Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању", *Службени гласник Републике Србије* бр. 94/2017 и 52/2021.

„Закон о ратификацији Европске конвенције о обавештењима о страном праву", *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори* бр. 7/91.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија се у задњој деценији успешно прилагођава новим начинима комуникације у другим земљама, под којима подразумевамо примену ИКТ и употребу електронских докумената. Кад је у питању елемент иностраности Република Србија није чланица ЕУ, што значи да се не може применити систем e-CODEX, али је чињеница да ће се правосуђе у Србији томе лако прилагодити, имајући у виду увођење различитих система за електронску комуникацију у нашој земљи. То значи да се још увек примењују општа правила када је у питању достављање докумената надлежним органима у другим земљама везаних за судски спор, односно правила која су дефинисана међународним конвенцијама које је Република Србија потписала. Кад смо рекли да постоји основ за једноставно прилагођавање нашег правосуђа електронском начину комуникације и примени ИКТ, мислили смо, пре свега, на Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.[48] Законом се дефинише шта представљају електронско пословање, електронски облик докумената, електронска трансакција, интероперабилност, што омогућава да се Република Србија укључи у увођење и примену електронских система.[49] Затим, овим Законом се дефинише пуноважност електронског документа, његова доказна снага, као и писмена форма.[50] То значи да овај документ има статус доказног средства, што се не може оспорити. Такође, Законом се одређује шта представља оригинал и копију електронског документа, затим како се оверава дигитализовани акт, шта представља електронску идентификацију, затим интероперабилност техничких система, а што се односи и на прекограничну

[48] „Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању", *Службени гласник Републике Србије* бр. 94/2017 и 52/2021.

[49] Члан 1. Закона о електронском документу

[50] *Ibid.,* Члан 7.

комуникацију. Осим тога, овај Закон наводи врсте услуга од поверења. Навешћемо само неке: издавање квалификованих сертификата за електронски потпис, издавање сертификата за електронски печат, електронска достава, електронско чување докумената итд. Видимо да је Република Србија регулисала најважнија питања која су битна за примену електронске комуникације у правосуђу. Чињеница да је дефинисан електронски документ и његова доказна снага представља основ за дефинисање осталих елемената потребних за функционисање наведеног начина комуникације. Сигурно је да ће ова правила наћи своје место и у дефинисању прекограничне комуникације, што је неопходно због ефикаснијег вођења поступака са елементом иностраности. Такође, системи као што су електронска табла, е-суд, и други који су уведени у Републици Србији, допринеће да се слични системи дефинишу и у области прекограничне размене података.

THE E-CODEX SYSTEM WITH REFERENCE TO THE E-JUSTICE SYSTEM

Abstract: One of the objectives of the functioning of the EU is the unification of the rules of court procedure, that is, international legal assistance, which, among other things, refers to the cross-border exchange of documents and data concerning court and other cases. In the 1992 Treaty establishing the EU, this issue was more closely defined, and in the 1997 Treaty of Amsterdam, judicial cooperation was included within the First Pillar of the EU, which enabled the adoption of acts that have a supranational character in this area. Given that this is a very important component of the functioning of court proceedings with an element abroad, there was a need to define instruments that will contribute to the efficient exchange of documentary and informational data. One of those instruments is digitization, which contributed to the development of the e-justice system and later to the establishment and development of the e-CODEX system. Regulation 2022/850 of the European Parliament and of the Council of May 30, 2022, on a computerised system for the cross-border electronic exchange of data in the area of judicial cooperation in civil and criminal matters, ensures effective access to justice by citizens and legal entities. The regulation was adopted to improve judicial cooperation in civil, commercial, and criminal matters between member states. This Regulation established the e-CODEX system, which defines the electronic exchange of data, which includes any content that can be transmitted in electronic form. In the paper, the author pays special attention to the analysis of the e-CODEX system and e-justice and their importance for the Republic of Serbia.

Keywords: e-CODEX system, e-justice system, digital standards, judicial cooperation.

УДК 347.91/.95
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 75–90
Изворни научни рад
Рад примљен 14. 7. 2023. године
Рад одобрен 8. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.5

НОВО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ДИГИТАЛНИМ УСЛУГАМА

*Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ**

Апстракт: Дигиталне услуге су свакодневно присутне у нашим животима и олакшавају комуникацију, обављање послова и много тога на различите начине. Коришћење онлајн услуга олакшало је предузећима да тргују изван националних граница, доносећи им више прихода и приступа новим тржиштима. Са многобројним предностима које су дигиталне услуге донеле, постоје и проблеми који се огледају у трговини илегалном робом, илегалним садржајима на интернету. Дигиталне услуге се злоупотребљавају од стране интернет платформи коришћењем манипулативних алгоритамских система за циљани маркетинг, ширењем дезинформација или коришћењем других начина у штетне сврхе. Интернет платформе су, у недостатку правне регулативе за све области, почеле и саме да регулишу овај дигитални свет, чиме су угрожена и основна права на интернету. На нивоу Европске уније (ЕУ) у овој области постојале су значајне правне празнине које је требало решити, па су донета два акта: „Закон о дигиталним тржиштима" и „Закон о дигиталним услугама". „Закон о дигиталним услугама", који је донет Уредбом (ЕУ) 2022/2065 представља тему овог рада. Усвајајући модеран правни окрив о дигиталним услугама, ЕУ је поставила правне темеље који би требало да омогуће безбедност корисника на мрежи, успостављање управљања са заштитом основних права корисника дигиталних услуга, како индивидуалних потрошача тако и предузећа.

Кључне речи: ЕУ, дигиталне услуге, онлајн платформе, пружаоци посредничких услуга, незаконит садржај.

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: sanja@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2023. године", који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

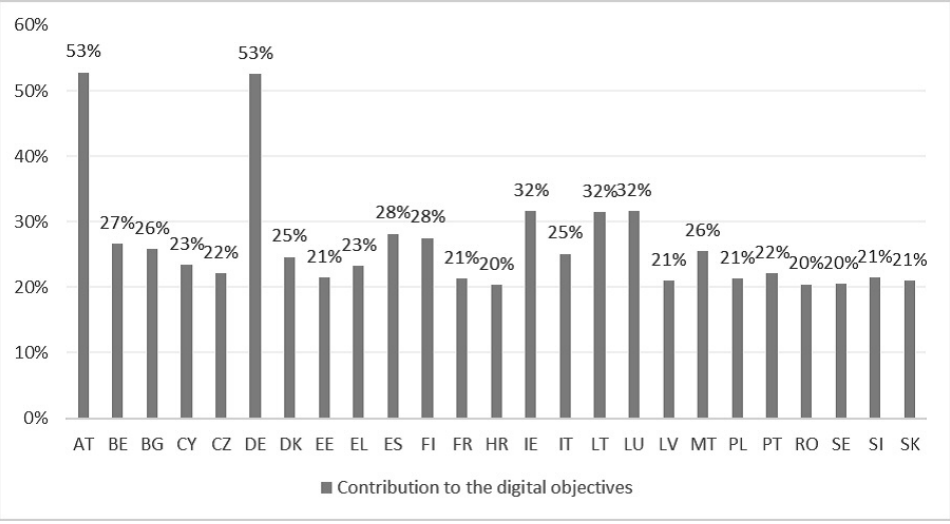
1) СВРХА

Дигитална трансформација ЕУ постала је потреба и неопходан услов за боље функционисање европске економије. ЕУ тежи да својим уредбама, директивама и другим актима направи јединствено тржиште дигиталних услуга, како би уредила ову динамичну сферу рада и како би допринела сигурности свих учесника на европском тржишту. Да би се остварио циљ јединственог тржишта дигиталних услуга, европске институције и владе држава чланица појачавају напоре како би створили више могућности и већи простор за раст дигиталне економије. Европска комисија прати дигитални напредак држава чланица кроз извештаје Индекса дигитализације економије и друштва (DESI) од 2014. године. DESI прати укупне дигиталне перформансе Европе и прати напредак земаља ЕУ у њиховој дигиталној конкурентности. Овај индекс сумира индикаторе дигиталног учинка и прати напредак земаља ЕУ. Сваке године DESI укључује профиле земаља који служе као помоћ државама чланицама да идентификују области које захтевају приоритетну акцију. Индекс такође обухвата и тематска поглавља нудећи анализу на нивоу ЕУ у кључним дигиталним областима, што је од суштинског значаја као подршка политичким одлукама. Извештаји DESI прате напредак постигнут у земљама чланицама ЕУ у дигиталном смислу. Током пандемије Ковид-19 (Covid-19) државе чланице су напредовале у својим напорима за дигитализацију, али области које су се показале најзахтевнијим су дигиталне вештине, дигитална трансформација малих и средњих предузећа и увођење напредних 5Г мрежа. Да би омогућила приступ дигиталним услугама за све грађане и одржала свој просперитет, ЕУ је потребна инфраструктура за дигитално повезивање врхунских перформанси, сигурности и одрживости, оптимизована за коришћење најновијих технологија оптичких влакана у фиксним мрежама и за повезивање иновативних бежичних система као што су 5Г, 6Г и Wi-Fi. ЕУ је одвојила значајна средства за подршку дигиталној трансформацији – 127 милијарди евра посвећено је реформама везаним за дигиталну технологију и улагањима у националне планове за опоравак и отпорност. Ово би требало да буде додатни мотив да се убрза дигитализација, повећа отпорност ЕУ и смањи спољна зависност држава ЕУ на два начина – реформама и инвестицијама. Државе чланице у просеку су од својих средстава за опоравак и отпорност посветиле 26% за дигиталну трансформацију, што је изнад обавезног прага од 20% (слика 1). Постоје и државе чланице које су одлучиле да уложе и више од 30% својих средстава у дигиталну технологију, а то су Аустрија, Немачка, Луксембург, Ирска и Литванија.[1] Потребно је да

[1] "Digital Economy and Society Index (DESI) 2022", European Commission, Thematic chapters, p. 28. Интернет: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi, 21.6.2023.

земље чланице ЕУ максимално искористите и инвестиције и реформе, да би се постигли циљеви Дигиталне деценије 2030.[2]

Слика 1: Удео процењених расхода планова за опоравак и отпорност за дигиталне циљеве (у 25 планова за опоравак и отпорност које је одобрио Савет)



Извор: Digital Economy and Society Index 2022, стр 10.

Дигиталне услуге свакодневно утичу на наше животе и олакшавају их на много различитих начина. Користимо дигиталне услуге у међусобној комуникацији, дигитално обављамо куповине, наручимо храну, дигитално тражимо и проналазимо информације, резервишемо смештај у земљи и иностранству, гледамо филмове или слушамо музику и још много тога. Ове услуге се сваким даном све више иновирају и проширују. Дигиталне услуге су такође олакшале и предузећима да тргују изван националних граница и да приступе новим тржиштима. Иако постоје многе предности дигиталне трансформације, постоје и проблеми које је она донела. Основна брига јесте трговина и размена илегалне робе, услуга и садржаја на интернету. Онлајн услуге се такође злоупотребљавају од стране манипулативних алгоритамских система за повећање ширења дезинформација и у разне друге штетне сврхе.

[2] Више о Програму политике дигиталне деценије 2030 видети: Сања Јелисавац Трошић, „Програм политике дигиталне деценије Европске уније", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82/2023, Vol. 22, стр. 217–228, DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.81_82.14

Ови изазови и начин на који их платформе решавају имају значајан утицај на основна права на интернету. До сада је примарни акт за регулисање рада онлајн посредника у ЕУ била Директива о е-трговини. Према чл. 14. и 15. Директиве о е-трговини посредници немају обавезу да надгледају садржај који генеришу корисници. Они имају користи од изузећа од одговорности све док немају сазнања о незаконитим активностима и реагују одмах по обавештењу. До сада је овај режим сигурне луке штитио посреднике од прописа који су посебно циљали на модерирање садржаја и значајно је обликовао дигитално тржиште ЕУ.[3] Почетком 2020-их, упркос низу циљаних интервенција специфичних за интернет сектор које су урађене на нивоу ЕУ, још увек су постојале значајне правне празнине које је требало решити. На пример, неке велике платформе контролишу важне екосистеме у дигиталној економији. Они су се појавили као чувари врата (*gatekeepers*) на дигиталним тржиштима, уз моћ да делују као приватни креатори правила. Ова правила понекад резултирају неправедним условима за друга предузећа која су принуђена да користе ове платформе, као и сходно томе смањеним избором за крајње кориснике – потрошаче. Због свега наведеног ЕУ је усвојила модеран правни оквир који обезбеђује безбедност корисника на мрежи, успоставља управљање са заштитом основних права на првом месту и одржава поштено и отворено окружење онлајн платформи.[4] „Закон о дигиталним тржиштима" фокусира се на стварање једнаких тржишних услова за све технолошке компаније, док се „Закон о дигиталним услугама" бави начином на који компаније контролишу садржај на својим платформама. „Закон о дигиталним услугама" ће, за разлику од „Закона о дигиталним тржиштима", вероватно имати непосреднији утицај на кориснике интернета. Принцип којим се руководило приликом израде овог акта био је да се оно што је нелегално ван мреже учини нелегалним и на мрежи. „Закон о дигиталним услугама" донет је у форми Уредбе. То значи да се мере односе на све субјекте на територији ЕУ. Оне су обавезујуће у потпуности и непосредно се примењују у државама чланицама. На националном нивоу уредбе се не могу једнострано мењати нити се могу стављати резерве на њих. Циљ Уредбе 2022/2065 јесте да допринесе правилном функционисању унутрашњег тржишта услуга посредовања постављањем усклађених правила за безбедно, предвидљиво и поуздано онлајн (интернет) окружење које олакшава иновације и у којем су ефективно заштићена основна права садржана у Повељи, укључујући принцип заштите потрошача. Ова Уредба утврђује усклађена правила о

[3] Amélie P. Heldt, "EU digital services act: The white hope of intermediary regulation", In: *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Springer International Publishing, Cham, 2022, pp. 69–84.

[4] "The Digital Services Act package", European Commission, Интернет: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package, 6.6.2023.

пружању услуга посредовања на унутрашњем тржишту. Уредба 2022/2065 посебно, утврђује:

(а) оквир за условно изузеће од одговорности пружалаца услуга посредовања;

(б) правила о посебним обавезама дужне пажње прилагођена одређеним специфичним категоријама пружалаца услуга посредовања;

(в) правила о спровођењу и извршавању ове Уредбе, између осталог у погледу сарадње и координације надлежних тела.[5]

Ревизија Кодекса ЕУ о дезинформацијама и „Закона о дигиталним услугама" које су урађене обезбеђују ефикаснија средства осигуравања да онлајн платформе предузму одлучне мере за сузбијање дезинформација на интернету.

2) МЕРЕ ЕУ

„Уредба (ЕУ) 2022/2065 Европског парламента и Савета од 19. октобра 2022. о јединственом тржишту дигиталних услуга и о изменама и допунама Директиве 2000/31/ЕЦ (Закон о дигиталним услугама)" [Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)].

3) САДРЖАЈ

Два прописа за надоградњу правила која регулишу дигиталне услуге у ЕУ унапређена су 2022. године кроз усвајање тзв. „Закона о дигиталним услугама (ДСА)" и „Закона о дигиталним тржиштима (ДМА)". Они чине јединствен сет нових правила који се примењују у целој ЕУ како би се створио безбеднији и отворенији дигитални простор.[6] ДСА и ДМА имају два главна циља: Први циљ је стварање безбеднијег дигиталног простора у коме су заштићена основна права свих корисника дигиталних услуга; и други циљ је успостављање једнаких услова за подстицање иновација, раста и конкурентности, како на јединственом тржишту тако и на глобалном нивоу.[7] Дигиталне услуге

[5] "Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with European Economic Area relevance)", *Official Journal of the European Union* L 277, 27.10.2022, члан 1.

[6] Европски економски простор (ЕЕП) (European Economic Area – EEA) настао је 1. јануара 1994. споразумом између Европске слободне трговинске асоцијације (ЕФТА) и Европске уније. ЕЕП је створен како би се омогућило земљама ЕФТА да учествују у јединственом слободном тржишту, а да не морају приступити ЕУ. Три од четири земље ЕФТЕ (Исланд, Лихтенштајн и Норвешка, без Швајцарске) су тренутно чланице ЕЕП-а.

[7] "Digital Economy and Society Index (DESI) 2022", Thematic chapters, pp. 62–63.

обухватају велику категорију онлајн услуга, од једноставних веб- локација, до услуга интернет инфраструктуре и онлајн платформи. Правила наведена у ДСА првенствено се односе на онлајн посреднике и платформе. На пример, онлајн пијаце, друштвене мреже, платформе за дељење садржаја, продавнице апликација и онлајн платформе за путовања и смештај. Оно што је битно за онлајн платформе је то да су оне морале да објаве свој број активних корисника до 17. фебруара 2023. године. Ако платформа или претраживач има више од 45 милиона корисника (10% популације у Европи), Европска комисија ће услугу означити као веома велику онлајн платформу (*very large online platform*) или веома велики онлајн претраживач (*very large online search engine*). Ове службе ће имати четири месеца да испуне обавезе ДСА, што укључује спровођење и достављање Комисији прве годишње процене ризика. Државе чланице ЕУ морађе да именују координаторе за дигиталне услуге до 17. фебруара 2024. године, када и оне платформе које имају мање од 45 милиона активних корисника морају да буду у складу са свим ДСА правилима.[8] Један од кључних елемената ефикаснијег спровођења које је уведено овом Уредбом је управо улога координатора за дигиталне услуге. Ову улогу у државама чланицама може обављати или постојеће регулаторно тело или се може основати ново. ДСА има за циљ да ограничи ширење нелегалног садржаја на мрежи, па зато успоставља нови сет обавеза с циљем да се створи безбедно онлајн окружење за све. То је први пут у историји регулативе управљања платформама ЕУ да се основна права људи стављају у први план, испред корпоративних интереса. ДСА доноси напредак у заштити основних људских права на мрежи. Превасходно је у питању забрана оглашавања на основу профилисања и коришћења посебних категорија осетљивих података. Биће забрањено циљано оглашавање ка малолетним лицима, као и било какав вид циљаног оглашавања заснованог на религији, сексуалној оријентацији или етничкој припадности појединца. И то је права прекретница која отвара пут за ефикасно решавање оглашавања заснованог на надзору у будућности.[9]

Доношење ДСА

Предлог Комисије је објављен 15. децембра 2020. године, да би се политички споразум о ДСА постигао 23. априла 2022. године. Исте године, 16. новембра правила ДСА ступају на снагу. Интернет платформе и претраживачи су били дужни да објаве број својих корисника до 17. фебруара 2023. године. Одређивање веома великих онлајн платформи (*Very Large Online Platforms – VLOPs*) и веома великих онлајн претраживача (*Very Large Online Serch Engines*

[8] "The Digital Services Act package", *op. cit.*

[9] „Нови пакет Закона о дигиталним услугама Европске уније", *Клипинг Kliping*. Интернет: https://kliping.rs/blog/novi-paket-zakona-o-digitalnim-uslugama-evropske-unije/, 11.7.2023.

– *VLOSEs*), који морају да се придржавају правила, укључујући објављивање процене ризика. ДСА правила ће се примењивати за све регулисане субјекте од 17. фебруара 2024. године, што је такође крајњи рок за све земље чланице ЕУ да именују координаторе за дигиталне услуге *(Digital Services Coordinators).*[10] Уредба (ЕУ) 2022/2065 примењује се на посредничке услуге које се нуде примаоцима услуга који имају седиште или се налазе у ЕУ, без обзира на то где пружаоци тих посредничких услуга имају седиште. Она неће утицати на примену Директиве 2000/31/ЕЦ. Уредба не доводи у питање правила утврђена другим правним актима Уније који регулишу друге аспекте пружања посредничких услуга на унутрашњем тржишту или прецизирају и допуњују ову Уредбу, посебно следеће: Директиву 2010/13/ЕУ; Закон Уније о ауторском и сродним правима; Уредбу (ЕУ) 2021/784; Уредбу (ЕУ) 2019/1148; Уредбу (ЕУ) 2019/1150; Закон Уније о заштити потрошача и безбедности производа, укључујући Уредбу (ЕУ) 2017/2394 и (ЕУ) 2019/1020 и Директиве 2001/95/ЕЦ и 2013/11/ЕУ; Закон Уније о заштити личних података, посебно Уредбу (ЕУ) 2016/679 и Директиву 2002/58/ЕЦ; Право Уније у области правосудне сарадње у грађанским стварима, посебно Уредбу (ЕУ) бр. 1215/2012 или било који правни акт Уније који прописује правила права која се примењују на уговорне и вануговорне обавезе; Право Уније у области правосудне сарадње у кривичним стварима, посебно Уредбу о европским налозима за производњу и чување електронских доказа у кривичним стварима; Директиву којом се утврђују усклађена правила о именовању законских заступника ради прикупљања доказа у кривичном поступку.[11]

Одговорност пружаоца посредничких услуга

Када се пружају посредничке услуге у информационом друштву које се састоје од преноса у комуникационој мрежи информација, а које пружа прималац услуге, или када се пружа приступ комуникационој мрежи, пружалац услуге неће бити одговоран за информације које се преносе или којима се приступа (тзв. пуки канал – само преносилац информација), под условом да провајдер не покреће пренос, не бира пријемник преноса и не бира и не мења информације садржане у преносу. Радње преноса и обезбеђивања приступа обухватају аутоматско, посредно и привремено складиштење информација које се преносе у мери у којој се то одвија искључиво у сврху обављања преноса у комуникационој мрежи, и под условом да се информације не чувају у периоду дужем него што је разумно потребно за пренос. То не утиче

[10] "The Digital Services Act package", *op. cit.*

[11] "Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with European Economic Area relevance)", *op. cit.,* члан 2.

на могућност да судски или управни орган, у складу са правним системом државе чланице, захтева од пружаоца услуга да прекине или спречи кршење.[12] Када се пружају посредничке услуге у информационом друштву, које се састоје од преноса у комуникационој мрежи информација које пружа прималац услуге, провајдер услуге неће бити одговоран за аутоматско, средње и привремено складиштење тих информација (тзв. кеширање – привремени смештај информација), које се врши само у сврху да учини ефикаснијим или сигурнијим даљим преносом информација другим примаоцима услуге на њихов захтев, под условом да провајдер не мења информације, испуњава услове за приступ информацијама, поштује правила у вези са ажурирањем информација, специфицираних на начин који је широко признат и коришћен у индустрији, не омета закониту употребу технологије, широко признате и коришћене у индустрији, за добијање података о коришћењу информација и ако делује експедитивно како би уклонио или онемогућио приступ информацијама које је ускладиштио након што је сазнао да су информације на почетном извору преноса уклоњене са мреже, или да им је приступ онемогућен, или да је судски или управни орган наредио такво уклањање или онемогућавање. Све наведено неће утицати на могућност да судски или управни орган, у складу са правним системом државе чланице, захтева од пружаоца услуга да прекине или спречи кршење.[13] Када се пружа посредничка услуга у информационом друштву, која се састоји од складиштења информација које пружа прималац услуге (тзв. хостинг), пружалац услуге неће бити одговоран за информације које се чувају на захтев примаоца услуге, под условом да пружалац: (а) нема стварно сазнање о незаконитој активности или незаконитом садржају и, што се тиче захтева за накнаду штете, није упознат са чињеницама или околностима из којих је очигледна незаконита активност или незаконит садржај, или (б) након што стекне такво знање или свест, делује експедитивно да уклони или онемогући приступ незаконитом садржају. Наведено се не примењује када прималац услуге делује под овлашћењем или контролом пружаоца. Такође се не примењује у погледу одговорности онлајн платформи које потрошачима омогућавају да склапају уговоре на даљину са трговцима по закону о заштити потрошача, када таква онлајн платформа представља конкретну ставку информација или на други начин омогућава конкретну трансакцију о којој је реч на начин да би навело просечног потрошача да верује да информације, или производ или услугу која је предмет трансакције, обезбеђује или сама онлајн платформа или прималац услуге који делује под њеним овлашћењем или контролом. Овај члан не утиче на могућност да судски или управни орган, у складу са правним системом

[12] *Ibid*., члан 4.

[13] *Ibid*., члан 5.

државе чланице, захтева од пружаоца услуга да прекине или спречи кршење.[14] По пријему налога за поступање против једне или више конкретних ставки незаконитог садржаја, издатог од стране релевантних националних судских или управних органа, на основу важећег закона ЕУ или националног закона у складу са правом ЕУ, пружаоци посредничких услуга ће обавести орган који издаје налог, или било који други орган који је наведен у налогу, о спровођењу налога без непотребног одлагања, наводећи да ли је и када спроведен налог.[15] Такође, по пријему налога за пружање конкретних информација о једном или више конкретних појединачних прималаца услуге, који издају релевантни национални правосудни или управни органи на основу важећег права ЕУ или националног права у складу са правом ЕУ, пружаоци посредничких услуга ће, без непотребног одлагања, обавестити орган који издаје налог, или било који други орган који је наведен у налогу, о његовом пријему и спровођењу налога, наводећи да ли је и када спроведен налог.[16] Орган који издаје налог ће, заједно са свим информацијама добијеним од пружаоца посредничких услуга у вези са спровођењем налога, пренети координатору дигиталних услуга из државе чланице органа који је издао налог. Након пријема налога од судског или административног органа, координатор дигиталних услуга дотичне државе чланице ће, без непотребног одлагања, проследити копију налога свим координаторима дигиталних услуга. Најкасније када налог ступи на снагу, или где је применљиво, у време које одреди орган издаваоца у свом налогу, пружаоци посредничких услуга ће обавестити примаоца дотичне услуге о примљеном налогу и о спровођењу налога. Такве информације које се достављају примаоцу услуге укључују изјаву о разлозима и о могућностима за обештећење.

Обавезе дужне пажње за транспарентно и сигурно онлајн окружење

Одредбе које се примењују на све пружаоце посредничких услуга налазе се у члановима 11–15 Уредбе (ЕУ) 2022/2065, док се додатне одредбе које се примењују на пружаоце услуга хостинга, укључујући онлајн платформе, налазе у члановима 16–18 Уредбе (ЕУ) 2022/2065. Одредбе које се примењују на провајдере онлајн платформи налазе се у члановима 19–28 Уредбе (ЕУ) 2022/2065. Одредбе које се примењују на провајдере онлајн платформи које омогућавају потрошачима да склапају уговоре на даљину са трговцима регулисане су члановима 29–32 Уредбе (ЕУ) 2022/2065. Затим, додатне

[14] *Ibid*., члан 6.

[15] *Ibid*., члан 9.

[16] *Ibid*., члан 10.

обавезе за провајдере веома великих онлајн платформи и веома великих онлајн претраживача за управљање системским ризицима регулисане су члановима 33–43 Уредбе (ЕУ) 2022/2065, а све остале одредбе које се односе на обавезе дужне пажње регулисане су члановима 44–48 исте Уредбе. Пружаоци посредничких услуга морају одредити једну тачку за контакт како би се омогућила директна комуникација електронским путем са органима држава чланица, Комисијом и Европским одбором за дигиталне услуге.[17] Пружаоци посредничких услуга морају такође одредити једну тачку за контакт како би омогућили примаоцима услуге да директно и брзо комуницирају са њима, електронским средствима и на начин који је прилагођен кориснику, укључујући омогућавање примаоцима услуге да изаберу начин комуникације, који се неће ослањати само на аутоматизоване алате.[18] Те информације морају бити лако доступне и ажуриране. Поставља се обавеза да пружаоци посредничких услуга у својим условима и одредбама укључе информације о свим ограничењима која намећу у вези са коришћењем њихове услуге у погледу информација које пружају примаоци услуге. Те информације ће укључивати информације о свим политикама, процедурама, мерама и алатима који се користе у сврху модерирања садржаја, укључујући алгоритамско доношење одлука и људски преглед, као и правила процедуре њиховог интерног система за решавање жалби. Све мора бити изложено јасним, једноставним, разумљивим и недвосмисленим језиком, и бити лако и јавно доступно. Провајдери веома великих онлајн платформи и веома великих онлајн претраживача имају обавезу да примаоцима услуга пруже сажет, лако доступан и машински читљив сажетак услова, укључујући доступне правне лекове и механизме обештећења, на јасном и недвосмисленом језику. Веома велике онлајн платформе и веома велики онлајн претраживачи такође морају објавити своје услове и одредбе на службеним језицима свих држава чланица у којима нуде услуге.[19] Додатне одредбе које се примењују на пружаоце услуга хостинга, укључујући онлајн платформе односе се на механизме обавештавања и деловања, изјаве о разлозима, и обавеза обавештења о сумњи на кривична дела. Пружаоци услуга хостинга у обавези су да успоставе механизме који омогућавају сваком појединцу или ентитету да их обавести о присуству одређених информација на њиховим услугама које појединац или ентитет сматра незаконитим садржајем. Ови механизми морају бити лаки за приступ и прилагођени корисницима, тако да омогуће подношење обавештења искључиво електронским путем.[20] Пружаоци услуга хостинга

[17] *Ibid*., члан 11.

[18] *Ibid*., члан 12.

[19] *Ibid*., члан 14.

[20] *Ibid*., члан 16.

морају пружити јасну и конкретну изјаву о разлозима свим погођеним примаоцима услуге, за било које од наметнутих ограничења, а на основу тога што су информације које пружа прималац услуге незаконит садржај или некомпатибилне са њиховим условима и одредбама, и то: (а) сва ограничења видљивости одређених информација које пружа прималац услуге, укључујући уклањање садржаја, онемогућавање приступа садржају или деградирање садржаја; (б) суспензије, прекиде или друга ограничења новчаних плаћања; (ц) суспензије или престанак пружања услуге у целини или делимично; (д) суспензије или укидање налога примаоца услуге.[21] Када пружалац услуга хостинга сазна за било коју информацију која доводи до сумње да се догодило, да се дешава или да ће се десити кривично дело које укључује претњу по живот или безбедност лица, он је у обавези да одмах обавести органе за спровођење закона или судске органе државе чланице, или држава чланица, о својој сумњи и пружи све релевантне доступне информације.[22] Додатне одредбе које се примењују на провајдере онлајн платформи обухватају искључење за микро и мала предузећа, интерни систем за решавање притужби, вансудско решавање спорова, поуздани пријавитељи, мере и заштиту од злоупотребе, обавезе транспарентног извештавања за провајдере онлајн платформи, дизајн и организацију онлајн интерфејса, оглашавање на онлајн платформама, транспарентност система препорука, као и онлајн заштиту малолетника. Додатне одредбе које се примењују на провајдере онлајн платформи које омогућавају потрошачима да склапају уговоре на даљину са трговцима садрже изузећа за микро и мала предузећа, трговце, усклађеност по дизајну и право на информације, који су обухваћени члановима 29–32 Уредбе (ЕУ) 2022/2065.

Додатне обавезе за провајдере веома великих онлајн платформи и веома великих онлајн претраживача за управљање системским ризицима обухватају регулативе за веома велике онлајн платформе и веома велике онлајн претраживаче, а то су оне које имају број просечних месечних активних прималаца услуге у ЕУ једнако или више од 45 милиона. Комисија ће обезбедити да се листа и ажурирања одређених веома великих онлајн платформи и веома великих онлајн претраживача објави у Службеном листу ЕУ. Веома велике онлајн платформе и веома велики онлајн претраживачи су дужни да идентификују, анализирају и процењују све системске ризике који произилазе из дизајна или функционисања њихових услуга и повезаних система, укључујући алгоритамске системе, или ризике из употребе њихове услуге. Ти ризици обухватају: ширење нелегалног садржаја путем њихових услуга, потом било какве стварне или предвидиве негативне ефекте за

[21] *Ibid*., члан 17.

[22] *Ibid*., члан 18.

остваривање основних права (посебно основних права на људско достојанство садржано у члану 1. Повеље, на поштовање приватног и породичног живота садржаног у члану 7. Повеље, на заштиту личних података садржане у члану 8. Повеље, на слободу изражавања и информисања, укључујући слободу и плурализам медија, садржану у члану 11. Повеље, на недискриминацију садржану у члану 21. Повеље, на поштовање права детета садржано у члану 24. Повеље и на висок ниво заштите потрошача садржан у члану 38. Повеље), затим било какве стварне или предвидиве негативне ефекте на грађански дискурс и изборне процесе и јавну безбедност, на родно засновано насиље, заштиту јавног здравља, малолетнике и озбиљне негативне последице по физичко и психичко благостање особе.[23] Веома велике онлајн платформе и веома велики онлајн претраживачи морају успоставити разумне, пропорционалне и ефикасне мере за ублажавање, прилагођене специфичним системским ризицима, са посебним освртом на утицаје таквих мера на основна права. Веома велике онлајн платформе и веома велики онлајн претраживачи обезбедиће Координатору за дигиталне услуге или Комисији, на њихов образложени захтев и у разумном року, приступ подацима који су неопходни за праћење и процену усклађености са овом Уредбом.[24]

Имплементација, сарадња, казне и извршење

Државе чланице требало би да именују координаторе дигиталних услуга до 17. фебруара 2024. године. Они ће бити одговорни за надзор пружалаца посредничких услуга и спровођење ове Уредбе. У ту сврху, координатори дигиталних услуга сарађиваће једни са другима, другим националним надлежним органима, Одбором и Комисијом. Захтеви и овлашћења координатора дигиталних услуга, казне, право на подношење жалбе, надокнада, извештаји о активностима регулисани су члановима 50–55 ове Уредбе. Држава чланица у којој се налази главни објекат пружаоца посредничких услуга има искључива овлашћења да надгледа и спроводи ову Уредбу. Државе чланице и Комисија ће надгледати и спроводити одредбе ове Уредбе. Европски одбор за дигиталне услуге независна је саветодавна група координатора дигиталних услуга за надзор пружалаца посредничких услуга. Одбор ће бити састављен од координатора дигиталних услуга које ће представљати високи званичници. Одбор ће саветовати координаторе дигиталних услуга и Комисију у складу са овом Уредбом да постигну следеће циљеве: (а) допринос доследној примени ове Уредбе и ефективној сарадњи

[23] *Ibid*., члан 34.

[24] *Ibid*., члан 41.

координатора дигиталних услуга и Комисије у вези са питањима обухваћеним Уредбом; (б) координирање и допринос смерницама и анализама Комисије и координатора дигиталних услуга и других надлежних органа о новим питањима на унутрашњем тржишту у вези са питањима обухваћеним овом Уредбом, и (ц) пружање помоћи координаторима дигиталних услуга и Комисији у надзору веома великих онлајн платформи.[25] Надзор, истрага, спровођење и праћење у погледу провајдера веома великих онлајн платформи и веома великих онлајн претраживача регулисани су члановима 64–83 Уредбе, заједничке одредбе о извршењу члановима 84–86, акти спровођења члановима 87–88, а завршне одредбе члановима 89–93. Следствено се може закључити да се ДСА примењује на све пружаоце дигиталних услуга, али има посебно строг режим за веома велике онлајн платформе са више од 45 милиона корисника. ДСА би требало да државама чланицама ЕУ омогући достављање података о величини дигиталних платформи и броју редовних корисника, податке који су до сада били тајна.[26] Такође, највеће онлајн платформе биће у обавези да обезбеде кључне податке истраживачима како би пружили бољи увид у то какви све ризици на мрежи постоје. Истовремено, великим компанијама биће забрањене манипулације платформама које утичу на демократске процесе и безбедност. Све велике платформе мораће такође да уведу нове стратегије за суочавање са дезинформацијама током криза. Иначе, велике компаније – оне са најмање 45 милиона корисника у ЕУ, попут Мете и Гугла – суочиће се са највећом контролом. Ови гиганти већ неко време лобирају како би ублажили захтеве ДСА, посебно оне који се односе на циљано оглашавање и предају података спољним истраживачима, али нису остварили ове циљеве.[27] Што је компанија већа, биће већа и њена одговорност. Са овим новим ДСА технолошке компаније биће у обавези да преузму већу одговорност за садржај који се појављује на њиховим платформама. Мотивишући фактор је, пре свега, то што ће се компаније суочити са казнама до шест одсто годишњег промета за непоштовање прописа. Приметно је да ЕУ последњих година остварује напредак ка дигиталним циљевима, али је и даље далеко од тога да постане глобални лидер у технолошкој трци, што је и коначни циљ свих дигиталних уредби и других прописа ЕУ, као и финансијских фондова који су издвојени за ту намену. DESI показује где би требало да се додатно ради, на пример у подстицању дигитализације ЕУ индустрије, укључујући мала и средња предузећа. Проналажење начина да се појачају напори да би се осигурало да свако мало и средње предузеће, и

[25] *Ibid*., члан 61–62.

[26] „Шта открива ЕУ Закон о дигиталним услугама: Број корисника платформи више неће бити тајна", Euractiv. Интернет: https://euractiv.mondo.rs/tehnologija/a894/Zakon-o-digitalnim-uslugama-i-primena-novih-pravila.html 12.4.2023.

[27] *Ibidem*

уопште ЕУ индустрија у целини, имају најбоља дигитална решења која су тренутно доступна и да имају приступ инфраструктури за дигитално повезивање је примарно у будућности, уколико се жели остварити крајњи циљ – ЕУ као глобални лидер у технолошкој трци.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕУ) 2022/2065 Европског парламента и Савета од 19. октобра 2022. о јединственом тржишту дигиталних услуга и о изменама и допунама Директиве 2000/31/ЕЦ (ДСА) (текст од значаја за Европски економски простор), усвојена је у Стразбуру, 19. октобра 2022. године. Неке њене одредбе примењују се од 16. новембра 2022. године, а Уредба ће се дефинитивно примењивати од 17. фебруара 2024. године.

5) ИЗВОРИ

"Digital Economy and Society Index (DESI) 2022", Thematic chapters, pp. 62–63.

"Digital Economy and Society Index (DESI) 2022", European Commission, Thematic chapters, p. 28. Интернет: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi, 21.06.2023.

Heldt, Amélie P., "EU digital services act: The white hope of intermediary regulation", In: *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Springer International Publishing, Cham, 2022.

Јелисавац Трошић, Сања, „Програм политике дигиталне деценије Европске уније", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82/2023, Vol. 22.

„Караван 'Дигитална експедиција' посетио Сомбор", Министарство информисања и телекомуникација, 10. јун 2023. Интернет: https://mit.gov.rs/vest/2117/karavan-digitalna-ekspedicija-posetio-sombor.php, 14.06.2023.

„Нови пакет Закона о дигиталним услугама Европске уније", *Клипинг Kliping*, Интернет: https://kliping.rs/blog/novi-paket-zakona-o-digitalnim-uslugama-evropske-unije/, 11.7.2023.

"Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with European Economic Area relevance)", *Official Journal of the European Union* L 277, 27.10.2022.

„Шта открива ЕУ Закон о дигиталним услугама: Број корисника платформи више неће бити тајна", Euractiv. Интернет: https://euractiv.mondo.rs/ tehnologija/a894/Zakon-o-digitalnim-uslugama-i-primena-novih-pravila.html 12.4.2023.

"The Digital Services Act package", European Commission. Интернет: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package, 6.6.2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Влада Републике Србије препознала је значај дигитализације за развој земље, привреде и друштва и улаже у изградњу дигиталне инфраструктуре и ширење дигиталне писмености. У том смислу, веома је важно да сви становници Србије имају једнак приступ дигиталним услугама и знање како да их користе. Упознавање са кључним дигиталним вештинама 21. века препознато је у Србији, па је као једна од акција шире едукације 2021. године, покренут Караван „Дигитална експедиција". Паралелно са дигиталном едукацијом, неопходно је да становници стекну основне дигиталне вештине које су неопходне за живот и послове будућности у свету који се убрзано мења захваљујући дигитализацији.[28] Нови ДСА примењује се на услуге хостовања, тржишта и онлајн платформи које нуде услуге у ЕУ. ДСА ће се примењивати на све провајдере који раде у ЕУ, без обзира на место њиховог оснивања. Другим речима, појединци који бораве у ЕУ у потпуности ће имати користи од заштитног опсега ДСА. Нови сетови обавеза су „направљени по мери" са идејом стварања једнаких тржишних услова за све. По први пут у историји ЕУ, ДСА поставља јединствене критеријуме за такозване процедуре обавештења и деловања, систем који одређује када и да ли платформе треба да буду одговорне за ширење нелегалног садржаја. ДСА одржава и унапређује важан правни принцип. Условни модел посредничке одговорности дефинише како онлајн платформе треба да поступе када открију незаконит садржај. ДСА доноси више јасноће и сигурности у погледу тога како то учинити марљиво и у доброј намери. Он појачава забрану општег праћења садржаја, која задржава разлику између сазнања о одређеном нелегалном садржају и покушаја да се то уклони, с једне стране, и скенирања свега како би се пронашао нелегални садржај, с друге стране. Укратко, онлајн платформе ће, уз јасно објашњење, уклањати незаконит садржај и обезбедиће корисницима могућност жалбе. У победи за људска права ДСА има меру која се бави и обмањујућим дизајном. На папиру ДСА би требало да спречи све онлајн платформе да дизајнирају и управљају својим дизајном интерфејса на обмањујући и манипулативан начин. Тзв. „тамни обрасци" – збуњујући или обмањујући кориснички интерфејс дизајниран да усмери кориснике да донесу одређене одлуке које штете њиховој приватности – биће строго забрањени. Истовремено, онлајн продавнице мораће да чувају основне информације о трговцима на својој платформи како би пронашли појединце који продају нелегалну робу или пружају нелегалне услуге. Све ово су добри примери како би и законодавац у Србији могао да регулише онлајн

[28] „Караван 'Дигитална експедиција' посетио Сомбор", Министарство информисања и телекомуникација, 10. јун 2023. Интернет: https://mit.gov.rs/vest/2117/karavan-digitalna-ekspedicija-posetio-sombor.php, 14.7.2023.

садржај и заштити кориснике, те да усклади постојећи Закон о дигиталним услугама са ДСА. Чињеница да се ДСА односи само на грађане ЕУ не значи да се његови ефекти неће осетити и у другим деловима света. Новом дигиталном регулативом ЕУ настоји да створи сигурнији дигитални простор у којем су заштићена основна права свих корисника, што у перспективи има значај и за Србију и њено дигитално тржиште.

NEW EUROPEAN UNION LEGISLATION ON DIGITAL SERVICES

Abstract: Digital services are present in our lives every day, facilitating communication, doing business, and more. The use of online services has made it easier for businesses to trade across national borders, bringing them more revenue and access to new markets. Besides the many advantages that digital services have brought, there are also problems reflected in the trade in illegal goods and illegal content on the Internet. Digital services are abused by Internet platforms using manipulative algorithmic systems for targeted marketing, spreading misinformation, or using other means for harmful purposes. Internet platforms, in the absence of legal regulations for all areas, have begun to regulate this digital world themselves, thus endangering the basic rights on the Internet. At the EU level, there were significant legal gaps in this area that had to be filled. Therefore, two acts were passed: "The Law on Digital Markets" and "The Law on Digital Services". The "Law on Digital Services", which was adopted by Regulation (EU) 2022/2065, is the subject of this paper. Adopting a modern legal code on digital services, the EU has laid the legal foundations that should enable users' safety online, establishing governance with the protection of the fundamental rights of users of digital services, both individual consumers and businesses.

Keywords: EU, digital services, online platforms, intermediary service providers, illegal content.

УДК: 330.341.1
004:336.1
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 91–109
Изворни научни рад
Рад примљен 28. 6. 2023. године
Рад одобрен 20. 7. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.6

СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЕКОНОМСКОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ**

Апстракт: У савременој међународној заједници ниједна држава не може сама остварити своју економску безбедност. Национални интереси држава чланица Европске уније претпостављају минимизирање економских ризика који произилазе из трговинских, пословних и финансијских трансакција са трећим земљама које се нису ускладиле са њеним јавним политикама. У контексту нових глобалних геополитичких тензија, надлежни органи Европске уније одлучили су да усвоје свеобухватну Европску стратегију о економској безбедности. У заједничком Саопштењу од 20. јуна 2023. године, наглашава се потреба координираног деловања зарад постизања европских економских и безбедносних интереса. Остварење ових интереса укључује промоцију сопствене конкурентности, заштиту од економских ризика и јачање партнерстава са свим државама које деле бригу у вези остваривања европске економске безбедности. Мере које ће Европска унија у том циљу предузимати требало би да прате принципе пропорционалности и прецизности како би се ограничили нежељени ефекти, не само по европску већ и по целокупну светску привреду.

Кључне речи: Европска унија, Европска стратегија о економској безбедности, приоритети, циљеви, ризици.

---

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.
Рад је настао у оквиру пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2023. године", који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

1) УВОД

Европска унија (ЕУ) већ годинама уназад покушава да се избори са изазовима на плану очувања своје економске безбедности. У том смислу, ЕУ је иницирала развој различитих стратегија које укључују заједничке акције у оквиру унутрашњих и спољних политика, те примену скупа кохезивних мера на општем нивоу и нивоу држава чланица. Увиђајући растуће геополитичке тензије и већа геостратешка и геоекономска престројавања у свету, као и шокове које је изазвала пандемија Ковид-19, а потом и рат у Украјини, ЕУ је приступила утврђивању ризика који би могли негативно утицати на отпорност њене привреде, повезаност ланаца снабдевања и на заштиту њених осетљивих технологија. Уз све учесталије сајбер нападе, преузимања критичне инфраструктуре, те друге облике штетног иностраног мешања, наведени ризици, осим ако се њима правилно не управља, могу довести у питање функционисање европског економског поретка, али и нормално остваривање стратешких интереса и способности ЕУ. Следећи сопствене економске приоритете, ЕУ је одлучила да очува већину својих економских веза са иностранством, али и да предузме ефикасније мере на отклањању постојећих ризика. Овакав приступ био је одраз спознаје да ЕУ своје економско благостање и безбедност може остварити једино ако традиционалне приступе националној безбедности надопуни новим мерама кроз сарадњу са својим савезницима, партнерима и приватним сектором. Отуд је и потекла нова визија европске економске безбедности, која је званично промовисана од стране Европске комисије и Високог представника за спољну политику и безбедност Жосепа Борељa *(Josep Borell)* у форми „Европске стратегије о економској безбедности".

2) МЕРЕ ЕУ

„Заједничко саопштење Европског парламента, Европског савета и Савета од 20. јуна 2023. године, о Европској стратегији економске безбедности" [Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council of 20 June 2023, of European Economic Security Strategy].

3) САДРЖАЈ

Приоритети

Усвајање Европске стратегије о економској безбедности потекло је из спознаје да се одређене економске везе у тренутном геополитичком и технолошком окружењу веома брзо развијају, те да се све више стапају са безбедносним ризицима. С обзиром на постојећу супротност између потребе

за јачањем економске безбедности и задржавањем предности које ЕУ има од отвореног тржишта, било је потребно изградити свеобухватан и избалансиран приступ у заједничком идентификовању, процени и управљању ризицима по економску безбедност читаве Уније. У том смислу, Заједничко саопштење којим је усвојена Европска стратегија о економској безбедности поставља основе за расправу о могућностима њеног постизања. Сама Стратегија представља идејни и политички оквир будућег деловања ЕУ на плану формулације инструмената и мера којима би било могуће извршити заједничку процену ризика, ради остварења приоритета европске економске безбедности. Координирано деловање на остваривању приоритета Европске стратегије о економској безбедности укључује:

1. Промоцију сопствене конкурентности;
2. Заштиту од економских ризика, и
3. Јачање партнерстава са свим државама које деле бригу у вези остваривања европске економске безбедности.

Промоција конкурентности подразумева повећање отпорности властите економије и ланаца снабдевање јачањем иновација и индустријских капацитета, уз истовремено очување јединственог тржишта. Сматра се, да се конкуретност може остварити кроз поздане макроекономске и кохезионе политике, кроз употребу инструмената попут *NextGenerationEU* и улагањем у људски капацитете.[1] Такође, сматра се и да би за тако нешто била потребна диверсификација извора снабдевања и извозних тржишта, односно јачање истраживачке и индустријске базе у стратешким подручјима као што су, примера ради, квантно рачунарство, напредни проводници, биотехнологија и индустријске гране у којима би било могуће постићи нулту стопу емисије штетних гасова, употребом чисте енергије или критичних сировина. Заштиту од економских ризика који би могли погодити читаву ЕУ, ваљало би постићи употребом 5Г/6Г мрежа, контролом директних страних инвестиција и контролом извоза. Уз то, заштиту би било могуће остварити употребом нових инструмената за сузбијање економске присиле. На овом плану, ЕУ сматра да би требало проценити ефикасност пакета инструмената како би се отклонили постојећи ризици у области извоза и страних улагања у безбедносно осетљивим областима које се тичу националне безбедности и одбране. Јачање партнерстава са свим државама које деле бригу у вези остваривања европске економске безбедности, као и онима које имају заједничке интересе и спремне су сарађивати са ЕУ ради постизања отпорније и безбедније економије, требало би да обухвати све земље које са њом деле заједничке вредности у погледу јачања светске економске безбедности и подстицања одрживих ланаца вредности. Практично би то обухватило све партнерске земље које раде на смањивању ризика кроз закључивања споразума о слободној трговини и инвестирању широм света у одрживи економски развој, а у сврху постизања

сигурних веза путем иницијативе *Global Gateway*.[2] У циљу остваривања наведених безбедносних приоритета, ЕУ је предвидела примену принципа пропорционалности како би осигурала да се нежељени ефекти примене мера и инструмената не прелију са европског на глобално економско окружење. Такође је предвидела и примену принципа прецизности како би се јасно идентификовала основна добра, као и индустријски сектори који би могли бити погођени безбедносним ризицима. Уз критичко преиспитивање сопствених отпорности и слабости, ЕУ се очигледно надовезала на свој ранији рад дефинишући горе наведене приоритете у Европској стратегији о економској безбедности. Стратегија обухвата подручја већих улагања у зелену и дигиталну транзицију путем инструмента *NextGenerationEU* у циљу постизања „праведног и фер" опоравка.[3] Привлачење страних директних инвестиција односи се на кључне економске области од енергетике, саобраћаја, трговине, прехрамбене индустрије и здравства, до одбрамбене индустрије. У неку руку Стратегија представља и одговор ЕУ на забринутост изражену у оквиру Конференције о будућности Европе.[4] За спровођење Стратегије планирано је заједничко деловање свих учесника у унутрашним и спољним политикама држава чланица, укључујући и приватни сектор који може допринети отклањању ризика на европском и националном нивоу. У том погледу, ЕУ има намеру да користи добре пословне праксе предузетника, како би повећала своју конкурентност и технолошку предност на светским тржиштима.

Категорије ризика

Да би тестирала своју отпорност на спољне утицаје, као и на економску безбедност, ЕУ је дефинисала низ различитих категорија ризика који покривају:

---

[1] "Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis", *OJ* L 433I , 22.12.2020, pp. 23–27.

[2] "The Global Gateway", European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 1.12.2021, JOIN(2021) 30 final; Mark Furness, Niels Keijzer, "Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?", Briefing Paper, 2022, No. 1, pp. 1–5.

[3] John Bachtler, "Cohesion policy – Where has it come from? Where is it going?", *Journal of the European Court of Auditors,* 2022, No. 1, p. 11.

[4] На иницијативу француског председника Емануела Макрона *(Emmanuel Macron),* у пролеће 2022. године, одржана је Конференција о будућности Европе. На Конференцији је усвојен извештај који садржи 49 предлога о конкретним циљевима и више од 320 мера којима би ЕУ требало да поведе посебну пажњу (у сфери климатских промена, заштите животне средине, социјалне заштите, дигиталној трансформацији, демократији, миграцијама, култури итд.). Видети: "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 Conference on the Future of Europe – Putting Vision into Concrete Action", 17.6.2022, COM(2022) 404 final.

1. Отпорност ланаца снабдевања;
2. Физичку и кибернетичку безбедност критичне инфраструктуре;
3. Технолошку безбедност, и
4. Злоупотребу економске зависности или вршење економске присиле.

Поменути ризици везују се за ланце вредности, као и за фундаментална истраживања која по правилу завршавају комерцијалном производњом стратешки важних производа. Отпорност ланаца снабдевања, као посебне категорије економских ризика, обухвата ризике о расту цена, несташица стратешких производа и сировина, нарочито оних које су битни за зелену транзицију. Она обухвата и ризик повезан са диверсификацијом снабдевања енергентима, која утиче на енергетску безбедност. С друге стране, физичка и кибернетичка безбедност односи се на ризик од поремећаја или саботаже критичне инфраструктуре (нпр. на цевоводе, подморске каблове, производњу електричне енергије, комуникацијске мреже, саобраћај и др.). Ризици повезани са технолошком безбедношћу укључују ризик по технолошки напредак, технолошку конкурентност и приступ врхунским технологијама. Ризици се односе и на злонамерне праксе у области дигитализације и научних истраживања која би могла бити злоупотребљена против мира и безбедности (нпр. у случају технологија у области квантног рачунарства, напредних полупроводника и уметне интелигенције). Последња поменута категорија ризика односи се и на злоупотребу економске зависности као оружја за вршење економске присиле. Ови ризици обухватају спремност трећих држава да предузму акције против интереса ЕУ и њених држава чланица, као и против европских предузећа, а у сврху измене званичне европске политике која не иде на руку њиховим интересима. Следствено поменутом, ЕУ се стратешки определила да минимизира поменуте ризике, који би у одређеним околностима могли угрозити њену националну безбедност (нпр. неовлашћеним откривањем технологије са двојном наменом, директним страним инвестицијама које угрожавају безбедност и јавни поредак, извозом производа или инвестиционим улагањима у државе које би од тога могле имати користи у војно-обавештајној сфери, а што би угрозило не само њену безбедност већ и међународни мир, и др.).

Процене ризика

Стратегија предвиђа посебан методолошки приступ у процени ризика за европску економску безбедност. Процене би требало да спроводи Комисија и државе чланице у сарадњи са Високим представником. У одређеним ситуацијама био би од значаја и допринос приватног сектора. Процене би требало да се одвијају одређеном динамиком и у континуитету. У координацији са Високим представником, Комисија и државе чланице могу спровести:

1. Процену отпорности ланаца снабдевања на основу анализе стратешке зависности ЕУ и могућности злоупотреба тих ланаца у геополитичке сврхе;
2. Процену ризика физичке и кибернетичке безбедности критичне инфраструктуре у складу са Препоруком Савета од 8. децембра 2022. године;[5]
3. Процену ризика повезаних са технолошком безбедношћу и неовлашћеним откривањем технологија (што подразумева анализу критичних технологија за економску безбедност, анализу ризика у случају технолошке цивилно-војне фузије и анализу ризика од употребе технологије противно основним људским правима);[6]
4. Процену ризика од употребе економске зависности или од употребе економске присиле.
5. Да би се одржао циљани и хармонизовани приступ европској економској безбедности, Савет ће на сваких пола године преиспитивати целокупни напредак у процени наведених ризика, па ће о томе поднети извештај Европском савету. Такође, Високи представник и државе чланице предузеће одговарајуће акције ради побољшања ефикасности рада Службе за јединствену обавештајну анализу (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC).[7]

[5] "Council Recommendation of 8 December 2022 on a Union-wide coordinated approach to strengthen the resilience of critical infrastructure (Text with EEA relevance) 2023/C 20/01", *OJ* C 20, 20.1.2023, pp. 1–11.

[6] ЕУ намерава да процени приоритетне технологије заједно са државама чланицама до краја 2023. године у сврху утврђивања одговарајућих мера заштите.

[7] Служба за јединствену обавештајну анализу представља тело надлежно за управљање кризама Европске службе за спољне послове (*EEASEuropean Union External Action Service*). Служба подноси извештаје Високом представнику за спољне послове и безбедносну политику ЕУ. Такође, Служба комбинује два елемента Европске службе за спољне послове: Центар за анализу цивилних обавештајних служби (*INTCEN*) и Дирекцију војне обавештајне службе Војног штаба ЕУ (*EUMS INTFraunhofer – Institut für Naturwissenschaftlich-Technische Trendanalysen*). Центар и Дирекција процењују материјале који су већ анализирале националне службе и допуњују акумулиране налазе са обавештајним подацима отвореног кода. Обе службе, међутим, не користе обавештајне методе за прикупљање информација. Ова обавештајна тела ЕУ обједињена су у Служби за јединствену обавештајну анализу, како би се генерисале информације које покривају цивилне и војне аспекте, а за потребе надлежних органа ЕУ и држава чланица. Видети: Nicola Delcroix, "Single Intelligence Analyisis Capacity (SIAC) and its role in supporting EU decision making", *Impetus, magazine of the military staff*, EEAS, Brussels, 2019, No. 28, pp. 10–11.

4) СПРОВОЂЕЊЕ ЕВРОПСКЕ СТРАТЕГИЈЕ О ЕКОНОМСКОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Унапређење економске базе, конкурентности и раста

Стрaгегија економске безбедности ЕУ заснива се на унапређењу конкурентности и економског раста, подстицању снажне и одрживе економије, као и научно-технолошке и индустријске базе. Да би заштитила економску безбедност, ЕУ намерава да усвоји низ политика и инструмената, али и да настави са јачањем економске сарадње са разним државама света. За ЕУ, њено јединствено тржиште представља најважнији ресурс за просперитетну, иновативну и одрживу економију. У оквиру прекограничне сарадње ЕУ користи снагу свог јединственог тржишта како би осигурала отвореност глобалних ланаца вредности. ЕУ је у том смислу утврдила одређене стандарде, што би требало да допринесе јачању њене оптималне позиције у погледу ланаца снабдевања. Спровођењем инструмента *NextGenerationEU* и кохезионих фондова ЕУ је покренула реформске процесе, као и бројне инвестиције у различитим индустријским секторима и критичној инфраструктури, што према последњим статистикама доприноси економском расту, конкуренцији и свеопштој отпорности европске привреде.[8] У погледу предузимања конкретних мера, Комисија је донела више предлога како би ојачала ланце снабдевања. Тако је у иновираној индустријској стратегији ЕУ утврђено неколико мера за повећање отпорности јединственог тржишта, као што су индустријски савези за убрзавање активности у подручју чисте технологије, сировина, процесора и полупроводника, информација и дигиталне технологије.[9] У одређеном смислу дат је и подстицај важним пројектима од интереса за удруживање ресурса за револуционарне иновације, промовисање циркуларне економије, побољшање зелених и дигиталних вештина и осигурање стратешки важне улоге ЕУ у утврђивању глобалних стандарда. Такође, енергетска транзиција, која је у складу с циљевима европског Зеленог плана и плана *RepowerEU*, кључна је за јачање безбедности енергетског снабдевања где је у извесној мери забележен и напредак.[10] ЕУ је

[8] Кохезиони фондови прерасли су у међувремену у структурне и инвестиционе фондове (ESI), за јачање економске, социјалне и територијалне кохезије и смањење разлика између појединих региона ЕУ. Ови фондови подржавају области шире од кохезионе и социјалне политике ЕУ (између осталог и рурални развој, поморство и рибарство), због чега су у надлежности органа ЕУ и држава чланица. Видети: Владимир Медовић, *Појмовник ЕУ,* Делегација ЕУ у Републици Србији, Београд, 2018, стр. 129.

[9] "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 – a New Industrial Strategy for Europe", COM/2020/102 final.

[10] Душко Димитријевић, „Европска Зелена агенда", *Европско законодавство*, 2022, бр. 79, стр. 173–194; "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council,

донела предлог акта о критичним сировинама чија би имплементација олакшала експлоатацију, прераду и рециклажу ових сировина у сврху смањења зависности. Надаље, ЕУ је посебним инструментом регулисала проблематику чипова по којем ће бити могуће обезбедити сигурну набавку полупровдника. Предлогом акта о индустрији са нултом стопом емисија, ЕУ намерава унапредити коришћење безбедних технологија. Поменути предлози и иницијативе требало би да омогуће ефикасније механизме сарадње између Комисије, Савета и држава чланица ЕУ, што би у крајњем допринело безбедности ланаца снабдевања и приступ стратешким ресурсима. Ово тим пре, јер како је поменуто у Стратешком компасу за безбедност и одбрану, постоји озбиљна конкуренција између конкурената у погледу обезбеђења стратешких ресурса неопходних за отпорну и одрживу технолошку, индустријску и одбрамбену базу.[11] Отуд, правовремено спровођење поменутих иницијатива од кључне је важности за економску безбедност ЕУ. За случајеве наступања ванредних околности на јединственом тржишту, ЕУ је донела посебан инструмент којим се осигурава доступност и слободно кретање критичних производа. Овим инструментом ЕУ планира да у кризним ситуацијама обезбеди праћење токова стратешких производа и услуга, нарочито ако би изазвани поремећаји у ланцима снабдевања довели до несташица, а због чега би ЕУ морала правовремено деловати усвајањем циљних мера. У погледу додатних инвестиција, ЕУ намерава да осигура своју водећу улогу на тржишту капитала. То се односи, пре свега, на области истраживања и развоја стратешких технологија у настајању. Комисија би, у том смислу, требало да предложи усвајање нове Уредбе о платформи за стратешке технологије за Европу (*Strategic Technologies for Europe Platform* – STEP). Платформом би се подстакао развој и производња, као и јачање одређених ланаца вредности у подручју дигиталних, чистих и дубоких технологија и биотехнологије како би се испунили циљеви зелене и дигиталне транзиције. Поменутим начином би се омогућило смањење стратешке зависности ЕУ. Планирано је да до краја 2023. године Комисија припреми извештај о могућностима обезбеђења финансијске помоћи за развој технологија са двојном наменом, а након испитивања подручја примене постојећих инструмената ЕУ.

---

the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – the European Green Deal", European Commission, Bussels, 11.12.2019, COM 2019/640 final; "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions REPowerEU Plan", COM/2022/230 final.

[11] Душко Димитријевић, „Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, бр. 77–78, стр. 327–347; "A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", Annex, 7371/22, Council of the European Union, Brussels, 21 March 2022.

Заштита од ризика

На плану превенције од ризика за европску економску безбедност, ЕУ намерава да уведе посебне инструменте и да спроведе делотворне мере како би се ти ризици минимизирали. Узимајући у обзир динамику међународних односа, ЕУ ће посебну пажњу посветити питањима економске зависности или употребе присиле које могу угрозити њену позицију. У том смислу, посебну пажњу посветиће политикама и праксама трећих земаља које нарушавају равноправност тржишне конкуренције. Комисија на том плану има задатак да примени мере трговинске политике ЕУ штитећи њене интересе. Она мора бити спремна да употреби правила из Уредбе о страним субвенцијама како би осигурала једнаке услове на јединственом тржишту.[12] Такође, Комисија мора употребити и инструмент који је ЕУ донела за борбу против присиле с намером предузимања мера одвраћања од такве праксе, или било каквог ограничавања у трговинској размени и инвестиционим пословању са ЕУ.[13] У том смислу, наводи се могућности координираног одговора партнерских земаља ЕУ (кроз дијалог, а потом и кроз предузимање пакета контрамера).[14]

Заштита од директних страних инвестиција

Уредбом о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција, Европска унија изградила је механизам сарадње помоћу којег државе чланице и Комисија имају могућност размењивати информације у вези са безбедношћу и заштитом јавног поретка. Од септембра 2020. године Комисија и државе чланице исконтролисале су више од хиљаду трансакција директних страних инвестиција. Комисија, иначе, спроводи евалуацију постојећег оквира и требало би да до краја 2023. године предложи његову ревизију. Државе чланице постепено уводе инструменте потребне за проверу страних директних инвестиција у складу са обавезама из Уредбе.[15]

---

[12] "Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market", *OJ* L 330, 23.12.2022, pp. 1–45.

[13] "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries", COM/2021/775 final.

[14] Mathieu Duchâtel, "Effective Deterrence? The Coming European Anti-Coercion Instrument", Expressions by Montaigne", Institut Montaigne. Интернет: https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/effective-deterrence-coming-european-anti-coercion-instrument, 2.12.2022; "Political agreement on new Anti-Coercion Instrument to better defend EU interests on global stage", European Commission, *Press Release,* Brussels, 6 June 2023.

[15] "Regulation EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union", *OJ* L 79, 21.03.2019; Душко Димитријевић, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији", *Европско законодавство*, 2019, бр. 68, стр. 7–25.

Заштита технологије

Несметани развој технологије унутар ЕУ представља један од битних фактора њене стратешке независности и економске безбедности. Отвореност и међународна сарадња окосница су европских истраживања и иновација. Како би се спречило неовлашћено откривање технологија финансираних од стране ЕУ, Стратегијом се предвиђа да ће Комисија предузимати одређене мере, тако да има могућност да искључи одређене учеснике из истраживачких пројеката. То се чини ради заштите стратешке имовине, интереса, аутономије и безбедности. Подразумева се да учесници потичу из трећих земаља или из саме Уније, али који су под контролом иностраних учесника. Комисија има право процене резултата остварених програмом Хоризонт Европа, што укључује и процену интелектуалне својине која је настала као резултат истраживања финансираног од ЕУ у трећим земљама. Посебним пакетом инструмената којим превентивно делује на спољно уплитање у истраживања и иновације, Комисија помаже подизању свести и отпорности у сектору истраживања и иновација. У односу на критичне технологије, Комисија има могућност да предложи мере обезбеђења отворених истраживања којима се отклањају њихови системски недостаци. ЕУ има и моћ да обликује међународне норме и стандарде у складу са својим вредностима и интересима, као и у складу са својом правном баштином. Делотворно спровођење Стратегије подразумева координисане активности са партнерским земљама, што у крајњем случају треба да доведе до заштите интелектуалне својине (нарочито патената), и неовлашћеног откривања стратешких технологија. Стратегијом о сајбербер безбедности из 2020. године, ЕУ је предвидела предузимање мера за сузбијање злонамерних пракси у дигиталној области које подразумевају разне видове нелегалних утицаја, индустријске шпијунаже и неовлашћеног откривања знања.[16] Поред тога, ЕУ се обавезала и да ради и на решавању питања нелегалног присвајања интелектуалне својине кроз кибернетичке технологије. Посебним пакетом мера она намерава да сузбије хибридне претње и да развије кибернетичку дипломатију како би одговорила на постојеће изазове.

Заштита инфраструктуре

Директивом о отпорности критичних субјеката и ревидираном Директивом о сигурности мрежних и информацијских сустава (Директива НИС 2), ЕУ је употпунила свој правни оквир за оснажење физичке и дигиталне отпорности критичне инфраструктуре (укључујући енергетику, транспорт,

[16] "Joint Communication to the European Parliament and the Council – the EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade", JOIN/2020/18final.

здравство, дигиталну инфраструктуру, воду и храну).[17] У складу са Препоруком Савета из децембра 2022. године, ЕУ спроводи циљане мере у сврху обезбеђења заједничког одговора на могуће инциденте. У пакету инструмената за 5Г мрежу утврђен је и скуп мера којима би заједно са мерама ограничења и искључивања високоризичних добављача било могуће осигурати већу безбедност и отпорност ових мрежа. У предлогу акта о кибернетичкој отпорности предвиђа се обезбеђење ланаца снабдевања за критичну инфраструктуру на нивоу ЕУ. ЕУ у међувремену ради на изради посебних процена кибернетичких ризика за електронску комуникациону инфраструктуру и енергетски сектор уопште. То би требало да усмери будуће деловање ЕУ у оквиру предложеног акта о кибернетичкој солидарности.

Контрола извоза робе с двојном наменом

Постојећи систем контроле извоза робе с двојном наменом уз примену стандарда мултилатералних режима контроле извоза, последњих година допринео је остваривању циљева безбедносне политике ЕУ. Истовремено је и подстакао отвореност за сваковрсна истаживања и иновација. То је посебно важно ако се има у виду да ЕУ предано ради на процени ризика за стратешке технологије које имају значај за њену економску безбедност. Узимајући у обзир да роба с двојном наменом подлеже мултилатералном правном оквиру, одлуке о примени и спровођењу контроле извоза тих роба у надлежности је и држава чланица. У том смислу ЕУ намерава да појача своју помоћ за ојачавање мултилатераних режима. С обзиром на нове безбедносне изазове у Европи и свету (изазване пандемијом Ковид-19, а потом и оружаном интервенцијом Руске Федерације у Украјини, те све већом геополитичком поларизацијом), неке државе чланице ЕУ и треће земље појачале су националне контроле ради ограничења извоза критичних технологија, одступајући притом од процедура успостављених у мултилатералним режимима контроле извоза. Прилагођавајући се постојећим околностима у свету тако је, примера ради, дошло до одступања од мултилатералних режима контроле који се односе на чипове и опрему повезану са квантним рачунарством. Уредба о контроли извоза робе с двојном наменом ревидирана

[17] "Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance)", *OJ* L 333, 27.12.2022, pp. 164–198; "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union", *OJ* L 194, 19.7.2016, pp. 1–30; "Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance)", *OJ* L 333, 27.12.2022, pp. 80–152.

је 2021. године, како би се пракса прилагодила ризицима динамичног безбедносног, технолошког и трговинског окружења, посебно кад је реч о извозу осетљивих технологија у настајању.[18] Сходно овој Уредби, државе чланице имају могућност да уведу контролу извоза на основу прописа друге државе чланице. Контрола извоза би оваквим решењем требало да добије прекограничне ефекте, а што се тренутно испитује од стране Комисије. Потреба за координираним деловањем стога се чини као примарно питање како не би настале негативне последице по јединствено тржиште од неуједначеног деловања. Могуће разлике које постоје између држава чланица могле би угрозити економску безбедност ЕУ. Ради спречавања негативних ефеката захтева се доследно поштовање одредаба Уредбе. У промењеном технолошком и безбедносном окружењу инсистира се и на надоградњи овог правног оквира, те на ојачавању капацитета ЕУ да у потпуности изврши своју функцију глобалног актера у контексту притисака којима су изложени мултилатерални режими контроле.

Заштита домаћих инвестиција у трећим земљама

Државе чланице и сама ЕУ имају заједнички интерес да спрече да се њихов капитал, стручност и знања користе за развој и јачање технолошких, војних и обавештајних капацитета других учесника у међународним односима који не доприносе очувању међународног мира и безбедности. Контроле стратешке трговине и инвестиција захтева стога један холистички приступ којим би ЕУ могла заштитити своје интересе у трећим земљама. ЕУ ради на ојачавању међународне сарадње како би ови учесници били онемогућени да дођу до осетљивих технолошких достигнућа која би била искоришћена у војне сврхе. Такође, ЕУ предузима и мере како би се избегла ситуација да неко други преузме улогу која је остала непопуњена због ригорозније контроле извоза и инвестиција. Комисија на том плану има задатак да у сарадњи са државама чланицама испита који су све безбедносни ризици и које се све акције морају предузети у оквиру новог структурираног и поверљивог механизма сарадње. У ту сврху Комисија ће користити услуге стручних комисија, а према потреби информисаће се и саветовати са приватним сектором и партнерским земљама. Поменуте активности требало би да се окончају предлогом иницијативе о конкретним мерама за уклањање безбедносних ризика.

[18] "Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items", *OJ* L 206, 11.6.2021, pp. 1–461.

5) ЈАЧАЊЕ ПАРТНЕРСКИХ ОДНОСА У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Успешно остваривање европске економске безбедности претпоставља ојачавање партнерских односа ЕУ на билатералној и мултилатералној бази. Будући да су све земље „мање-више" осетљиве на различите облике економске зависности, координирана и транспарентна сарадња између ЕУ и њених партнера представља кључне елементе за имплементацију утврђених циљева економске безбедности. Ово су снажни аргументи за развој међународне сарадње са другим државама, али и међународним актерима попут групе Г7, али и другим учесницима међународних односа. Сарадња у области економске безбедности разликоваће се према облику, домену и врсти учесника, а биће у функцији остварења заједничких интереса. У том смислу, ЕУ има намеру да прошири дијапазон постојећих инструмената билатералне и плурилатералне сарадње како би била послата порука о агилнијем плану очувања економске безбедности. Диверзификовани партнерски односи допринеће већој економској безбедности. Тако, требало би имати у виду да ЕУ има развијене односе са САД и Индијом у оквиру Савета за трговину и технологију (*Trade and Technology Councils* – ТТС), а са другим актерима међународних односа, као што је Јапан, ЕУ развија чврсту билатералну сарадњу посредством дијалога о кључним питањима економске безбедности. Група Г7 највећих индустријализованих земаља света представља важну платформу за кооперацију у безбедносној области. Тако, у изјави из Хирошиме из 2023. године, о економској отпорности и безбедности потврђује се преданост групе Г7 да ради на развоју међународне сарадње како би дошло до изградње сигурних ланаца снабдевања и критичне инфраструктуре, а како би се отклонила штетна пракса, као и примена нетржишних политика и економских присила на плану откривања и присвајања критичних технологија.[19] У том смислу и Стратегија ЕУ о економској безбедности апострофира значај широког спектра геоекономских инструмената (од споразума о слободној трговини, дигиталних партнерстава, зелених савеза, партнерстава и клубова за сировине, сарадње са суседним земљама и др.), за борбу са свакојаким безбедносним ризицима. ЕУ намерава да ове инструменте прилагоди савременим условима како би њихова ефикасност била већа. Такође, ЕУ намерава да користи предности разгранате мреже споразума о слободној трговини, којима би било могуће смањити зависности које би наступиле отварањем нових тржишта у регионима која би могла постати мета трећих земаља. У том смислу, не искључује се развој партнерстава са земљама у развоју која би могла имати већу улогу у

[19] "G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security", Hiroshima Summit, 20 May 2023. Интернет: https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/session5_01_en.pdf, 2.7.2023.

глобалним ланцима вредности. Улагања у земље са ниским и средњим дохотком, те пружање финансијске и техничке помоћи за њихову индустријализацију, зелену транзицију и премошћивање дигиталног јаза, може бити од користи за еколошку и социјално-економску одрживост саме ЕУ, а не само за локалне заједнице. Иницијатива *Global Gateway* и Партнерство за глобална инфраструктурна улагања *(Partnership for Global Infrastructure Investments),* може обезбедити економску безбедност њихових корисника и може дати нови импулс јачању економских веза и интеграција на глобалном плану.[20] Ови инструменти могли би помоћи партнерима ЕУ у заједничком и координираном решавању кључних економских питања, укључујући и борбу против климатских промена, увођење безбедне дигиталне инфраструктуре, побољшање здравствених система и постизање циљева одрживог развоја. Уједно, њима би било могуће установити алтернативне праксе инвестирања које би партнере учиниле осетљивијом на економску присилу. За ЕУ, ови инструменти имају посебан значај у диверсификацији ланаца снабдевања и интеграцији ланаца вредности и то у кључним економским секторима. На мултилатералном плану, ЕУ настоји да пружи свој допринос решавању различитих глобалних економских проблема. Она настоји да се суочи са изазовима код којих постоји потреба за јаснијим правилима која гарантују поштену и отворену трговину и која штите од ширења економске фрагментације, протекционизма и тренда „ко је јачи тај тлачи" *(might is right).* На глобалном плану ЕУ користи већ постојеће међународне форуме и организације попут групе Г20, Уједињених нација и мултилатералних развојних банака. На плану развоја међународне трговине, ЕУ наставља да улаже напоре за реформу Светске трговинске организације и реафирмацију њене улоге у решавању трговинских спорова.

6) ПЛАН ЕУ ЗА БУДУЋИ ПЕРИОД

Стратегија ЕУ о економској безбедности предвиђа да ће у наредном периоду Комисија и Високи представник за спољну политику и безбедност у оквиру својих надлежности предузимати следеће мере:

1. Са државама чланицама развиће оквир за процену ризика који утичу на европску економску безбедност, а што подразумева састављање списка критичних технологија ради процене њихових ризика и ради утврђивања одговарајућих мера ублажавања;

[20] "Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank The Global Gateway", JOIN/2021/30 final; "Memorandum on the Partnership for Global Infrastructure and Investment", The White House, Washington, 26 June 2022. Интернет: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/26/memorandum-on-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/ 2.6.2023.

2. Учествоваће у посебном дијалогу са приватним сектором како би се развила колективна свест о економској безбедности и како би се учесници подстакли да спроводе дубинску анализу и управљање ризицима;
3. Помагаће технолошку сувереност ЕУ и отпорност њених ланаца вредности кроз развој критичних технологија путем платформе STEP;
4. Преиспитаће Уредбу о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција;[21]
5. Истражиће могућности за обезбеђење одговарајуће циљане помоћи за истраживања и развој технологија са двојном наменом;
6. Изнеће предлог за ефикаснију примену Уредбе о контроли извоза робе са двојном наменом;
7. Предложиће иницијативу за решавање безбедносних ризика повезаних са домаћим инвестицијама у иностранство;
8. Предложиће посебне мере за истраживања како би се осигурала системска и стриктна имплементација постојећих инструмената, а да би се утврдили конкретни недостаци;
9. Испитаће могућности циљане употребе инструмената Заједничке спољне и безбедносне политике за побољшање економске безбедности ЕУ, што укључује и пакете инструмената за одбрану од хибридних претњи, кибернетичку дипломатију и борбу против спољних информативних манипулација;
10. Даће упутство Служби за јединствену обавештајну анализу (SIAC) да се посебно посвети откривању могућих претњи европској економској безбедности, и
11. Обезбедиће да се заштита економске безбедности у потпуности интегрише у спољном деловању ЕУ кроз јачање сарадње са трећим земљама.

6) ИЗВОРИ

Bachtler, John, "Cohesion policy – Where has it come from? Where isit going?", *Journal of the European Court of Auditors,* 2022, No. 1.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the

[21] Душко Димитријевић, „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; „Уредба ЕУ 2020/852 о успостављању оквира за олакшавање одрживих инвестиција", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 109–133.

Committee of the Regions Conference on the Future of Europe – Putting Vision into Concrete Action", 17.6.2022, COM(2022) 404 final.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – a New Industrial Strategy for Europe", COM/2020/102 final.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – the European Green Deal", European Commission, Bussels, 11.12.2019, COM 2019/640 final.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions REPowerEU Plan", COM/2022/230 final.

"Council Recommendation of 8 December 2022 on a Union-wide coordinated approach to strengthen the resilience of critical infrastructure (Text with EEA relevance) 2023/C 20/01", *OJ* C 20, 20.1.2023.

"Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis", *OJ* L 433I, 22.12.2020.

Delcroix, Nicola, "Single Intelligence Analyisis Capacity (SIAC) and its role in supporting EU decision making", *Impetus, magazine of the military staff*, EEAS, Brussels, 2019, No. 28.

Димитријевић, Душко, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији", *Европско законодавство*, 2019, бр. 68.

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.

Димитријевић, Душко, "Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, бр. 77–78.

Димитријевић, Душко, „Европска Зелена агенда", *Европско законодавство*, 2022, бр. 79.

Димитријевић, Душко, „Уредба ЕУ 2020/852 о успостављању оквира за олакшавање одрживих инвестиција", *Европско законодавство,* 2023, бр. 81–82.

"Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union", *OJ* L 194, 19.7.2016.

"Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance)", *OJ* L 333, 27.12.2022.

"Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance)", *OJ* L 333, 27.12.2022.

Duchâtel, Mathieu, "Effective Deterrence? The Coming European Anti-Coercion Instrument", Expressions by Montaigne", Institut Montaigne. Интернет: https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/effective-deterrence-coming-european-anti-coercion-instrument, 2.12.2022.

Furness, Mark, Keijzer, Niels, "Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?", Briefing Paper, 2022, No. 1.

"G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security", Hiroshima Summit, 20 May 2023. Интернет: https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/session5_01_en.pdf, 2.7.2023.

"Joint Communication to the European Parliament and the Council – the EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade", JOIN/2020/18final.

"Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank The Global Gateway", JOIN/2021/30 final.

Медовић, Владимир, *Појмовник ЕУ,* Делегација ЕУ у Републици Србији, Београд, 2018.

"Memorandum on the Partnership for Global Infrastructure and Investment", The White House, Washington, 26 June 2022. Интернет: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/26/memorandum-on-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/ 2.6.2023.

"Political agreement on new Anti-Coercion Instrument to better defend EU interests on global stage", European Commission, *Press Release,* Brussels, 6 June 2023.

"Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries", COM/2021/775 final.

"Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market", *OJ* L 330, 23.12.2022.

"Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items", *OJ* L 206, 11.6.2021.

"Regulation EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union", *OJ* L 79, 21.3. 2019.

"The Global Gateway", European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 1.12.2021, JOIN(2021) 30 final.

"A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", Annex, 7371/22, Council of the European Union, Brussels, 21 March 2022.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Најновија светска економска криза није заобишла ни државе чланице ЕУ. Будући да у савременој међународној заједници ниједна држава не може самостално да обезбеди своју економску безбедност, која је потребна за одрживи економски развој и безбедну будућност, ЕУ је решила да потражи решења која превазилазе краткорочне мере. Ово тим пре, јер интереси економске и националне безбедности њених држава чланица захтевају адекватне одговоре који су неодвојиво повезани са стабилношћу и отворености њеног тржишта, интегритетом њене трговинске политике и безбедносним интересима који покривају области њене Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Остваривање ових интереса укључује промоцију сопствене конкурентности, заштиту од економских ризика и јачање партнерстава са свим државама у процесу управљања економским и политичким кризама. С обзиром на актуелно геополитичко окружење, ЕУ је стекла уверење да се одређене економске везе веома брзо развијају, те да се све више стапају са безбедносним ризицима. Указујући на постојеће супротности између потребе за јачањем економске безбедности и задржавањем предности које ЕУ има од отвореног тржишта, било би потребно изградити свеобухватан и избалансиран приступ у заједничком идентификовању, процени и управљању ризицима по економску безбедност читаве Уније. Због тога су 20. јуна 2023. године надлежни органи ЕУ усвојили Европску стратегију о економској безбедности, која успоставља оквир за координирано деловање на плану заштите европских економских и безбедносних интереса. Да би заштитила економску безбедност ЕУ намерава да усвоји низ политика и инструмената, али и да настави са јачањем економске сарадње са разним државама света. У том контексту, било би веома важно да се и Репбулика Србија, као кандидат за чланство у ЕУ, усклади са основним правцима деловања ЕУ на плану остваривања Европске стратегије о економској безбедности, како би могла да осигура отпорност своје привреде, политичку стабилност и одрживи економски развој.

THE EUROPEAN UNION STRATEGY ON ECONOMIC SECURITY

Abstract: In the modern international community, no country can achieve its economic security alone. The national interests of the European Union member states presuppose the minimization of economic risks arising from trade, business, and financial transactions with third countries that have not been aligned with their public policies. In the context of new global geopolitical tensions, the competent authorities of the European Union decided to adopt a comprehensive European Economic Security Strategy. In a joint announcement of June 20, 2023, the need for coordinated action to achieve European economic and security interests was emphasised. The realisation of these interests includes the promotion of one's own competitiveness, protection from economic risks, and strengthening of partnerships with all countries that share the concern regarding the achievement of European Economic Security. The measures the European Union will undertake for this purpose should follow the principles of proportionality and precision to limit the unwanted effects not only on the European but also on the entire world economy.

Keywords: European Union, European Economic Security Strategy, priorities, goals, risks.

УДК: 336.14(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 111–124
Изворни научни рад
Рад примљен 16. 6. 2023. године
Рад одобрен 28. 7. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.7

БУЏЕТ И РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ
*Милан ЛУТОВАЦ**

Апстракт: У оквиру својих институција Европска унија (ЕУ) усваја бројна аутохтона документа, која су неопходна за њено деловање и подршку одређеним државама. При томе есенцијални значај има буџет ЕУ са пројектованим приходима и расходима намењеним за функционисање предвиђених структуралних сегмената групације. Основни циљ издвајања средстава из буџета јесте финансијска помоћ државама у сврси реализације пројеката из домена јавних политика. Овде припадају и инвестиције у функцији обезбеђења регионалног развоја у виду подршке домаћим изворима, уз перманентни мониторинг коришћења датих ресурса. Равномерни регионални развој региона и локалних заједница има кључну улогу у процесу интеграције у ЕУ. Регионални развој Републике Србије финансира се тако из републичког буџета, буџета аутономних покрајина, градова и јединица локалне самоуправе, али такође и путем претприступних фондова ЕУ. Претприступна средства ЕУ, намењена земљама које су потенцијални кандидати ЕУ, имају за циљ да олакшају економску и друштвену трансформацију коју приступање Унији подразумева. Институционални оквир за развој регионалне политике Републике Србије,

* Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б, Београд; Српска Краљевска Академија иновационих наука, Београд. E-mail: duljevicbirsena41@gmail.com; Факултет за менаџмент Сремски Карловци. E-mail: gsmmitar@gmail.com

као и досадашња употреба коришћења претприступних средстава у циљу равномерног регионалног развоја, предмет су разматрања у овом раду.

Кључне речи: ЕУ, буџет, регионална политика, регионални развој, Србија

1) УВОД

Буџет се дефинише као званични документ владе који садржи податке о државним приходима и расходима за одређени будући период, а најчешће за једну календарску годину. Буџет има три елементарне функције: 1) алокативну, 2) дистрибутивну, и 3) стабилизујућу. С обзиром на то да постојање буџета подразумева наплату пореза, такси и других јавних обавезних доприноса, буџет директно утиче на промену алокације ресурса, као и на расподелу јавних средстава. Буџет стога има и дистрибутивну функцију. Напокон, у периодима стагнације привреде и депресије, буџет врши функцију стабилизације с циљем премошћавања привредних, социјалних, финансијских и других проблема. Подразумева се да, поред владе, буџет имају и друге организације попут агенција, канцеларија, политичких странака, невладиних и културних организација, комисија, као и других институција. Иако ЕУ, за разлику од њених чланица, нема класичну владу, она се карактерише заједничким буџетом са специфичном структуром прихода и расхода. Буџет је избалансиран ако су приходи једнаки расходима. Ако су расходи већи од прихода ради се о буџетском дефициту, а ако су мањи од прихода ради се о буџетском суфициту. Поред заједничког буџета ЕУ постоје и разни фондови ЕУ који имају за циљ да подстакну реализацију заједничких политика То указује на значај извесних приоритета и области сарадње. На путу према ЕУ, Савет ЕУ направио је различите инструменте за помоћ државама у процесу придруживања. Један од најзначајнијих инструмената јесте IPA пакет финансијске помоћи за земље Западног Балкана, којем приступ имају државе потписнице Споразума о стабилизацији и придруживању. Главни циљ фондова јесте подршка земљама кандидатима у задовољавању ЕУ стандарда и заједничких права, као и припремање ових земаља за делотворно коришћење фондова. Свеукупни циљ IPA фондова јесте приближавање законодавства земаља чланица законодавству ЕУ, све у сврху припремања земаља за чланство у ЕУ. IPA подршка помаже земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима да задовоље приступне критеријуме (политичке, економске и *acquis communautaire* у циљу изградње њихових институционалних капацитета), те припреме се за програмирање, управљање и имплементацију Кохезионог, Структурног и Руралног развојног фонда након приступања. Региони и локалне заједнице имају кључну улогу у процесу интеграције у ЕУ. На нижим нивоима управе и спровођења политика битних за економски и друштвени развој решава се већина питања која је од изузетног значаја за живот грађана – комуналне услуге, просторно уређење,

заштита животне средине и др. Принцип супсидијарности у функционисању Уније уважава потребу да се одлуке доносе што ближе грађанима. Чланство у ЕУ подразумева функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. Овакав принцип подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима. Примена претходно наведеног принципа значи да региони и локалне заједнице не би требало да чекају искључиво на државну администрацију како би започели са припремама за процесс интеграције у ЕУ. Према искуству нових чланица ЕУ може се констатовати да би припреме требало да почну на свим нивоима власти истовремено.

2) БУЏЕТ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЕУ

Буџет ЕУ најпре је дефинисан оснивачким уговорима ЕУ, прецизније Уговором о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и Уговором из Мастрихта из 1992. године, као и секундарним законодавством. Правни основ за усвајање буџета ЕУ данас се налази у одредбама из чланова 310–324. Уговора о функционисању ЕУ. Принципи на којима би требало да почивају буџетска располагања укључују између осталог:

1. Свеобухватност и тачност – буџет ЕУ јединствени је документ који обухвата све приходе и расходе ЕУ, са изузећем средстава из Европског развојног фонда (*European Fund for Development*), као и средстава извесних агенција која се не приказују у буџету;
2. Периодичност – у смислу да се буџет ЕУ односи на једногодишњи период од 1. јануара до 31. децембра сваке календарске године. Будући да је буџет ЕУ намењен финансирању вишегодишњих програма и пројеката, у овом контексту треба направити јасну разлику између вишегодишњих обавеза (*committment appropriations*) и укупних текућих плаћања (*payment appropriations*). Под обавезама се подразумевају средства која су у буџету резервисана за одређену годину и која се исплаћују током те исте или наредне године. Под укупним текућим плаћањима подразумевају се само они трошкови који ће се заиста и реализовати до 31. децембра посматране године;
3. Уравнотеженост – подразумева да буџетски приходи и расходи морају да буду у равнотежи;
4. Евро као обрачунска јединица за вођење пословних књига – такође је јасно да евро представља новчану јединицу у буџету ЕУ;
5. Универзалност – као принцип који се заснива на правилу да наплаћени буџетски приходи служе са покриће свих буџетских расхода, са изузетком

извесних случајева у којима поједини наменски приходи строго служе за покриће наменских буџетских расхода;

6. Специфичност – буџетска средства се намењују за тачно одређене сврхе, односно за програме који су дефинисани у оквирима појединих буџетских поглавља. Уз одобрење тела надлежних за утврђивање буџета, као и под претпоставком испуњености извесних предуслова, дозвољава се трансфер средстава између појединих буџетских поглавља;
7. Рационалност управљања јавним финансијама – подразумева примену принципа штедљивости, тј. ефикасности (рационалне алокације ресурса) и принципа ефективности (остварења дефинисаних циљева), и
8. Транспарентност – буџет Уније је јаван, прегледан и јавно контролисан.[1]

Уз примену наведених принципа спроводи се евалуација програма који се финансирају из буџета ЕУ. Буџет ЕУ објављује се у Службеном листу ЕУ у року од два месеца од његовог усвајања од стране Европског парламента.[2] У првим годинама свог постојања Европска економска заједница се, попут других међународних организација, финансирала прилозима земаља чланица. Међутим, током прве половине 70-их година 20. века дошло је до радикалних промена којима је Европска заједница добила сопствене изворе финансирања. Буџет ЕУ је релативно мали у односу на националне буџете земаља чланица, јер се значајан број области, за које се врше буџетска издвајања, налази у надлежности самих чланица Уније. Осим буџета ЕУ има и вишегодишњи финансијски оквир или перспективу који представља приближан, планиран и оквирни преглед очекиваних прихода и расхода у наредних неколико година. Вишегодишњи финансијски оквир се обично односи на период од шест година. Вишегодишњи финансијски оквир уједно представља и међуинституционални споразум путем којег Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ постижу договор о буџетским приоритетима и структури расхода за предстојећи шестогодишњи период. Вишегодишња финансијска перспектива је настала као последица кризе из 80-их година 20. века, која се односила на процедуру за успостављање заједничког буџета ЕЗ. Тадашњи сукоби између Савета ЕУ и Европског парламента у вези са буџетским приоритетима резултирали су дефинисањем нове методологије буџетског планирања. По усвајању поменуте методологије, уследиле су следеће вишегодишње финансијске перспективе: Прва вишегодишња

[1] "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Instrument for pre-accession assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013", p. 7. Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf, 11.2.2023.

[2] Бирсена Нумановић, Дуљевић, „Институционални контекст функционисања Европског парламента", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 81.

финансијска перспектива – усвојена за период од 1988–1992. године, позната као „Делорс пакет I"; Други вишегодишњи финансијски оквир – за период од 1993–1999. године, познат као „Делорс пакет II"; Трећа вишегодишња финансијска перспектива – за период од 2000–2006. године, позната као „Агенда 2000", и Вишегодишњи финансијски оквир – за период од 2007–2013. године. Поменута пракса довела је до новог финансијског оквира за период од 2014–2020. године. Вишегодишњи финансијски оквири утврђивали су максималне износе за финансирање активности ЕУ у приоритетним областима. Дефинисани приоритети јасно су исказивали циљеве заједничких политика ЕУ. Буџетски расходи су се односили на максималне износе издатака за сваку појединачно посматрану годину. Поступак припреме вишегодишњег финансијског оквира обухватао је неколико кругова преговора о нацрту буџета ЕУ, који израђује Европска комисија у договору са Саветом ЕУ и Европским парламентом. Тиме је овај правни документ прерастао у међуинституционални споразум. Европски парламент, формално гледано, усвајао би буџет ЕУ, при чему би исти потписивали представници свих поменутих институција (Европске комисије, Европског парламента и Савета ЕУ).[3] Након склопљеног договора о вишегодишњем финансијском оквиру, Европска комисија би започела са припремама годишње буџетске стратегије и издавања упутства за припрему годишњег буџета. Комисија би такође припремила нацрт годишњег буџета и доставља га Савету ЕУ и Европском парламенту. По спроведеним консултацијама са Европским парламентом, Савет ЕУ усваја нацрт буџета и доставља га Парламенту на прво читање. Европски парламент током првог читања предлаже евентуалне измене и допуне нацрта годишњег буџета. У том случају га Парламент враћа Савету ЕУ ради додатних консултација, а све како би се конципирао коначни текст буџета. Европски парламент усваја буџет ЕУ, при чему га потписује председник Парламента. У ванредним околностима Европска комисија, током посматране године, може да предложи измене и допуне усвојеног буџета и у тим случајевима ради се о ребалансу буџета ЕУ.[4] Најзначајнији циљеви буџета ЕУ се односе на утврђивање оквира за рационално одлучивање о финансијској основи заједничких политика ЕУ; обезбеђивање довољне количине средстава за реализацију свих планираних активности и задатака унутар ЕУ, и избегавање расипања новца и прекомерног раста буџетских издатака. Буџет ЕУ финансира се сопственим изворима чији је износ лимитиран на 1,24% бруто домаћег производа ЕУ и чине га део царина од увоза у ЕУ из трећих земаља, приход од намета (дажбина) при увозу пољопривредних производа

[3] Edvard Jakopin, "Dynamic Entrepreneurship – The Engine of Economic Growth and Development in Serbia", *Ekonomika preduzeća,* Beograd, 2014, p. 2.

[4] Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, стр. 77–78, стр. 43–62.

и део ПДВ-а (пореза на додату вредност) у износу од 1% укупно прикупљних прихода. Сопствени извори се ипак у већој мери своде на фразу, јер се фискална политика и порески системи чврсто налазе у ингеренцији земаља чланица. Европска унија, суштински, нема право да самостално одређује и наплаћује порезе. С обзиром на ову чињеницу, буџет ЕУ чине средства која издвајају државе чланице по разним основама. У најзначајније елементе сопствених извора спадају:

1. Традиционални сопствени извори – чине 12% укупних буџетских прихода и обухватају наплаћене увозне царине при увозу производа који потичу ван зоне чланица ЕУ, и прелевмане на увоз пољопривредних производа. Царинске службе држава чланица су надлежне за прикупљање ових средстава у име и за рачун ЕУ и, као такве, имају право на задржавање административне таксе;
2. Доприноси из пореза на додату вредност (приходи од ПДВ-а) – чине око 11% буџетских прихода. Плаћају их државе чланице обрачуном јединствене стопе на јединствено дефинисану обрачунску основицу додате вредности за сваку појединачно посматрану чланицу ЕУ;
3. Доприноси из бруто домаћег производа (БДП-а) земаља чланица ЕУ – представљају најзначајнију буџетску ставку јер чине 76% буџетских прихода ЕУ, и
4. Остали извори – су незнатни и обухватају одбитке од плата јавних службеника ЕУ, наплаћене чланарине од земаља ван ЕУ за учешће у европским програмима, новчане казне предузећима за кршење Закона о тржишној конкуренцији и могуће пренете вишкове из претходних година. Ови приходи чине 1% буџета ЕУ.[5]

Уколико би обавезни доприноси извесне чланице прерасли у својеврсно оптерећење за национални буџет, па самим тиме постали и неиздрживи за дату земљу, могуће је спровести корекције као у случају Велике Британије. Велика Британија је, почетком 80-их година, требало да уплаћује високе доприносе у буџет ЕЗ иако та средства готово да није ни користила. Премда се садашња структура буџета ЕУ у великој мери разликује од оне из 80-их година 20. века, Велика Британија је задржала право на додељену корекцију.

У буџету ЕУ постоји јасна разлика између обавезних и необавезних буџетских расхода. У обавезне расходе спадају сва средства која су детерминисана уговорима, секундарним законодавством или међународним споразумима и о њима доноси коначну одлуку Савет ЕУ. Овде се, пре свега, ради о расходима за Заједничку пољопривредну политику, о обавезама из међународних аката, доприносима из чланства у међународним

[5] Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет, Београд, 2009, стр. 35.

институцијама, административним трошковима и резервама. Сви остали расходи спадају у групу необавезних буџетских издатака и о њима одлучује Европски парламент.[6] У претходним годинама бележи се пад буџетских прихода из ПДВ-а, што је условило повећање доприноса земаља чланица из бруто домаћег производа. Буџетске приходе прикупљају и наплаћују порески органи земаља чланица ЕУ. На основу поменутог се закључује да је фискална политика ЕУ децентрализованог карактера. Европска комисија има највећу надлежност у надгледању начина трошења буџетских средстава. Буџет ЕУ би требало да буде уравнотежен. Међутим, чињеница је да се данас чланице ЕУ суочавају са значајним буџетским проблемима који се огледају у појави дефицита. ЕУ има право да позајмљује средства на међународним финансијским тржиштима. Премда су јој могућности за узимање кредита ограничене, ЕУ користи позајмљена средства за финансирање разних програма. Поред наведеног, ЕУ има могућности и да сама кредитира своје чланице у тешкоћама (случај Грчке, Ирске и Португалије) и Европску инвестициону банку како би се прикупила средства за инвестиционе пројекте.

3) РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕУ И СРБИЈА

„Европа своју будућност види као равнотежу између конкуренције и сарадње, заједнички покушавајући да усмерава судбине мушкараца и жена који живе у њој. Да ли је ово лако урадити? Очигледно да није. Снаге тржишта су моћне. Уколико бисмо све препустили случају, индустрија би била концентрисана на северу, а незапосленост на југу. Али ове тржишне снаге, ма колико моћне биле, не делују увек у истом правцу. Људски напори и политичка стремљења покушај су да се обезбеди равномеран развој територија."[7] Преамбула Уговора из Рима истиче да „државе чланице Европске заједнице теже да обезбеде складни развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона". У складу са чланом 130а Јединственог европског акта „ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области". Иако регионална димензија јасно произлази из неколико чланова оснивачког акта, оснивачи нису утемељили јасну основу за развој јединствене регионалне политике ЕУ. Интеграција се схвата као опште добро али, исто тако, увиђа се да различите државе чланице, богате и сиромашне, имају различите политичке циљеве

[6] Бирсена Нумановић, Дуљевић, *op. cit.,* стр. 82.

[7] „Изјава Жака Делора из 1989. године, председника Европске комисије (1985–1995)", преузето из: Огњен Мирић, *op. cit.*

уколико се њихов економски развој разликује. Улога кохезионе политике јесте у стварању хомогених политичких интереса који су предуслов за општу економску интеграцију. „Додатни економски аргумент постојања регионалне политике ЕУ огледа се у постојању европске монетарне уније, где би различит ниво развоја појединих држава чланица проузроковао различит ниво животног стандарда, неиспуњавање одређених критеријума и несинхронизоване потезе који би озбиљно угрозили постојање монетарне уније."[8]

Посебни интереси који опредељују Србију у правцу европске интеграције препознају се у политичким, економским и друштвеним разлозима. Један од од најзначајнијих разлога свакако јесте тај што процес придруживања и приступања ЕУ омогућава превазилажење системских и развојних проблема, и ствара услове за континуиран економски развој и просперитет грађана Србије. Приступање ЕУ Влада Републике Србије дефинисала је као своје стратешко опредељење, потврдивши га усвајањем Националне стратегије за приступање ЕУ.[9] Република Србија потписала је Споразум о стабилизацији и придруживању 29. априла 2008. године, на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу. Народна скупштина Републике Србије, 9. септембра 2008. године, ратификовала је Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни трговински споразум.[10] Потписивањем ССП-а Србија се обавезује на постепено усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ. Реч је о Споразуму којим се креира основ за свеукупно унапређење политичких, економских и трговинских односа, осигурава постепено усклађивање законодавства са правним тековинама Заједнице и предвиђа, тачније подстиче сарадњу у бројним областима између уговорних страна. Од успешности спровођења овог Споразума свакако да ће зависити не само динамика напредовања ка ЕУ већ и динамика реформских процеса у Србији. „Регионализација се генерално схвата као стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; оснивање нових институција које могу широко варирати у погледу тела, одговорности и моћи, а да су увек инсталиране изнад нивоа постојећих локалних институција. Оне се могу дефинисати веома растегљиво, укључујући регионе који су само субординирани нивои централне власти, или су, у ужем смислу, израз

[8] "EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns", *Working Paper,* No. 59, Europa Institut, Wien, 2004.

[9] Милан Лутовац, Андрија Петковић, „Европске интеграције земаља Западног Балкана – друштвено-економски и правни аспекти", *Европско законодавство,* 2023, бр. 81–82, стр. 35–46.

[10] „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране"; „Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране", *Службени гласник РС,* бр. 83/08; Огњен Мирић, *op. cit.,* стр. 78.

регионализације у којој је регион територијална власт, које се може даље диференцирати према њеном уставном статусу".[11] Србија као кандидат за чланство у ЕУ налази се на друштвеној и економској прекретници која доноси нове прилике и нове изазове. Та прекретница захтева сагледавање властитих друштвених и економских предности, али и утврђивање недостатака и слабости које је спречавају у потпуном искоришћавању прилика које се отварају пред српском привредом и друштвом. Устав Републике Србије посветио је посебну пажњу регионалном развоју.[12] У Уставу се наводи да се: „Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом" (члан 94. Устава – Уједначавање развоја). Такође, у Уставу се наводи да је у надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује „развој, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја" (члан 97, тачка 12 Устава).[13] Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије у решавању проблема регионалног развоја остварен је доношењем Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године.[14] Са наведеном Стратегијом, која је усвојена у јануару 2007. године, први пут се на свеобухватан и конзистентан начин дефинишу основни развојни приоритети регионалног развоја Републике Србије, као и начини њиховог остваривања. Стратегија предвиђа три кључне активности политике регионалног развоја у наредном периоду:

1. Одређивање степена развијености – категоризација и типологија подручја, као и статистичка регионализација подручја (НУТС II и НУТС III);
2. Дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије;
3. Формирање институција које су одговорне за остварење Стратегије.[15]

Србија је 2009. године била административно подељена на пет статистичких региона. Ти региони обухватали су: Војводину, Београд, Западни, Источни, Централни, Јужни регион и Косово и Метохију. У мају 2010. године Скупштина Србије усвојила је измене и допуне Закона о регионалном развоју, којим је предвиђено да се Србија састоји од пет статистичких региона (Војводине, Београда, Шумадије и Западне Србије, Јужне и Источне Србије и Косова и Метохије). Наведено је да ће Влада Србије, на предлог Републичког

[11] Јован Комшић, *Принципи европског регионализма,* Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007, стр. 13.

[12] „Устав Републике Србије", *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

[13] *Ibid.*

[14] „Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године", *Службени Гласник РС*, бр. 21/2007.

[15] Огњен Мирић, *op. cit.,* стр. 81.

завода за статистику и у складу са стандардима ЕУ, утврдити области које чине тих седам региона. Према развијености, региони се разврставају на оне изнад 75% републичког просека БДП-а по становнику и оне испод тог процента, а јединице локалне самоуправе разврставају се у четири групе. Законом је утврђено да ће Народна скупштина донети план за дефинисање приоритета у регионалном развоју у наредних десет година, који ће припремити надлежно министарство. Законом је утврђено формирање Националног савета за регионални развој, чији је мандат прописан у трајању од пет година.[16] Такође, утврђено је да Влада формира Националну агенцију за регионални развој која ће обављати развојне и стручне послове регионалног развоја, као и Регионални развојни савет и Регионалну развојну агенцију за сваки регион. Законом је утврђено да Влада Србије утврђује мере за подстицање регионалног развоја у вези са унапређењем привреде, развојем градова и општина, унапређењем заштите животне средине и развојем недовољно развијених подручја. Регионални развој требало је да буде финансиран из републичког буџета, буџета аутономних покрајина, буџета Београда и јединица локалне самоуправе, као и претприступних фондова ЕУ, донација међународне заједнице и развојних кредита међународних финансијских институција. Да би Закон почео да се спроводи било је потребно донети неколико подзаконских аката који ће ближе уредити одређена решења успостављена Законом. НУТС класификација је први услов за коришћење структурних фондова ЕУ након ступања у чланство ЕУ. Постојање ове поделе у фази приступања омогућава ефикасније вођење политике регионалног развоја. Једна од обавеза које је Србија преузела Споразумом о стабилизацији и придруживању било је достављање Европској комисији података о висини БДП-а по глави становника, хармонизованих на НУТС II нивоу региона у периоду од четири године.[17] Преузимање ове одредбе значило је започињање важне расправе у Србији на тему статистичке поделе територије државе. Веома би било битно поменути да ЕУ не поставља захтев за регионализацијом нити даје критеријуме или предлоге како то треба да се уради. Такође, требало би имати на уму да је унутрашње уређење Србије уставна категорија и само променом Устава се може мењати.[18] Искуства већине нових држава чланица указују да децентрализација и стварање структура за управљање фондовима ЕУ не иду руку под руку. Напротив, у државама у којима се сиромашни региони суочавају са развојним изазовима и располажу са ограниченим фискалним средствима и ограниченим административним капацитетом, централна власт мора да преузме водећу улогу. Централизовано програмирање и спровођење пројеката које

[16] Милан Лутовац, Андрија Петковић, *op. cit.*

[17] Члан 73, 7б Споразума о стабилизацији и придруживању.

[18] Члан 182. Устава Републике Србије.

финансира ЕУ неопходно је како би се обезбедило ефикасно спровођење приоритета од интереса за локалне заједнице.[19]

4) ИЗВОРИ

"Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; Instrument for pre-accession assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013". Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf, 11.2.2023.

"EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns", *Working Paper,* No. 59, Europa Institut, Wien, 2004.

Jakopin, Edvard, "Dynamic Entrepreneurship – The Engine of Economic Growth and Development in Serbia", *Ekonomika preduzeća,* Beograd, 2014.

Комшић, Јован, *Принципи европског регионализма,* Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007.

Лутовац, Милан, Петковић, Андрија, „Европске интеграције земаља Западног Балкана – друштвено-економски и правни аспекти", *Европско законодавство,* 2023, бр. 81–82.

Marinov, Vasil, Bahloul, Hachemi, Slay, Ben, "Structural funds and the new member states: lessons learned", *Development & Transition,* 2006, No. 4.

Мирић, Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет, Београд, 2009.

Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ", *Европско законодавство,* 2022, стр. 77–78.

Нумановић, Дуљевић Бирсена, „Институционални контекст функционисања Европског парламента", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 81.

„Стратегије регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године", *Службени Гласник РС*, бр. 21/2007.

„Устав Републике Србије", *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

„Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране", *Службени гласник РС,* бр. 83/08.

„Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране", *Службени гласник РС,* бр. 83/08.

[19] Vasil Marinov, Hachemi Bahloul, Ben Slay, "Structural funds and the new member states: lessons learned", *Development & Transition,* 2006, No. 4, p. 6.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ЕУ поседује сопствене изворе прихода који чине њен буџет. Из буџета ЕУ финансира се широк дијапазон активности. Око 94% средстава из буџета ЕУ усмерено је у пројекте њених чланица. Буџетска средстава служе, између осталог, и у пружању подршке студентима, истраживачима, градовима, регијама, организацијама цивилног друштва, затим ка обезбеђивању здраве и сигурне хране и изградњи транспортне инфраструктуре. Средстава се користи и за културно уздизање становништва и за очување животне средине, те за покривање административних трошкова и осигурање спољних граница Уније. Издвајања значајних буџетских средстава служи за подстицање конкурентности, привредног раста и запошљавања. Такође се издвајају средства и за покривање солидарних обавеза ЕУ. У посебним дугорочним финансијским програмима важну улогу у развоју региона имају IPA фондови, који би требало да допринесу припреми различитих региона за коришћење структурних фондова ЕУ. Ова финансијска потпора замишљена је тако да државе буду гарант пројектних активности које се дешавају на њиховим територијама. Расподелу финансијских средстава носи 85% ЕУ и 15% пројектни партнер, што даје гаранцију да је и појединачном партнеру из сваког региона стало да испуни пројектне активности. Циљ IPA помоћи јесте да се одређени региони који су слабије развијени оснаже и достигну ниво развијености модерних европских регија које имају савремену инфраструктуру. Циљ пројеката је, такође, да се у време економске кризе смањи ниво сиромаштва у регијама где се пројектне активности спроводе. Свака држава корисница средстава има одређену количину средстава коју може да повуче у току године. Средства која остану неискоришћена враћају се ЕУ. Поред овога, IPA инструментима заштите остварено је и финансијско обезбеђење коришћења средстава и смањење злоупотреба. Ненаменско коришћење средстава остварено је на начин да се од стране ЕУ уплати 20% аванса која сваки корисник пројекта троши. Након тога следи плаћање фактура, ситуација и рачуна од којих ЕУ, тачније IPA фонд, враћа 85% износа сваког рачуна у кварталним периодима како иде и праћење пројекта и мониторинг. На овај начин обезбеђено је да сваки појединачни корисник мора да обезбеди око 80% средстава за имплементацију пројекта, која му се сукцесивно враћају у зависности од утрошка средстава у складу са одобреним буџетом. Поред овог финансијског метода заштите остварена је и заштита увођењем ПРАГ процедура јавних набавки које сваки појединачни партнер мора да спроведе. Тако је практично ЕУ омогућила да држава покрије сав пројекат, а да ЕУ има дискрециono право да уплати онолико средстава колико сматра да ће релизовали у складу са процедурама. Уз све то одређен је и први ниво контроле који се састоји од меродавног тела у оквиру сваке државе који мора да одобри трошкове пре уплате 85% средстава од стране IPA фонда. Овакав начин је омогућио функционисање уз минималне могућности

злоупотребе, само што се још пројектни промашаји дешавају највише у фази одобравања пројекта, јер дешава се да се пројектно одобре и нереалне идеје. Прилагођавање домаће економске политике представља стога дуготрајан процес, а да би се тај процес одвијао адекватно и по прописима ЕУ потребно је ангажовати се на свим пољима. У новијем периоду и земље ЕУ су се нашле у битно промењеним условима. Миграциона кретања као резултат неповољних унутрашњих миграција и кретања становништва ка великим градовима, као и питање легалних и нерегуларних миграција је веома значајно за будуће смернице регионалне политике ЕУ. С друге стране, Лисабонским уговором планирано је остваривање економске, социјалне и територијалне кохезије ЕУ. ЕУ је у том смислу усвојила важне акте попут Стратегије 2020, Акционог програма Европа 2020 за сваку појединачну земљу чланицу, као и Лисабонску стратегију о повећењу конкурентности кроз увођење најмодернијих технологија (знање и истраживање као основа економског и социјалног напретка). Чланство у ЕУ претпоставља функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. Овакав принцип подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима. Институционални оквир политике регионалног развоја у Србији обухвата Национални савет за регионални развој, Секретаријат Националног савета за регионални развој, Регионални развојни савет, Регионални развојни савет за регион Војводине, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе и Регионалне развојне агенције. Посебни интереси који опредељују Србију у правцу европских интеграција препознају се у политичким, економским и друштвеним разлозима. Један од од најзначајнијих разлога свакако јесте тај што процес придруживања и приступања ЕУ омогућава превазилажење системских и развојних проблема и ствара услове за континуиран економски развој и просперитет грађана Србије. Без адекватног спровођења регионалне политике не би било могуће ни применити економску политику у процесу придруживања ЕУ у целости. Унапређење регионалне конкурентности Србије у процесу придруживања ЕУ директно је повезано са развојем регионалне политике. Да би се цео процес европских интеграција, по питању прилагођавања нашег привредног система са европским, одвијао несметано потребно је почети од правилног конципирања државних институција. Отуд се с правом може очекивати да ће ЕУ наставити да Србији пружа претприступну помоћ и подршку прекограничним програмима сарадње посредством ЕУ фондова и других финансијских инструмената, како би се у крајњем исходу наша земља оптимално припремила за сарадњу са државама чланицама еврозоне.

BUDGET AND REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Within its institutions, the European Union adopts numerous autochthonous documents necessary for its operation and support of certain countries. In doing so, the EU budget with projected revenues and expenditures intended for the functioning of the planned structural segments of the group is of essential importance. The main goal of allocating funds from the budget is to provide financial assistance to states for the purpose of implementing projects in the domain of public policy. This includes investments in the function of ensuring regional development in the form of support for domestic sources, with permanent monitoring of the use of given resources. A balanced regional development of regions and local communities plays a key role in the EU integration process. The regional development of the Republic of Serbia is thus financed not only from the republican budget, the budgets of autonomous provinces, cities, and local self-government units, but also through EU pre-accession funds. EU pre-accession funds intended for countries that are potential EU candidates aim to facilitate the economic and social transformation that accession to the Union implies. The institutional framework for the development of the regional policy of the Republic of Serbia, as well as the previous use of pre-accession funds for the purpose of balanced regional development, are the subject of consideration in this paper.

Keywords: EU, budget, regional policy, regional development, Serbia.

УДК 631.147(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 125–146
Изворни научни рад
Рад примљен 12. 7. 2023. године
Рад одобрен 9. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.8

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ ЗА РАЗВОЈ ОРГАНСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ (2021–2027)

*Душан ДАБОВИЋ**

Апстракт: У предметном раду аутор настоји да истражи основне елементе Акционог плана Европске уније (ЕУ) о органској производњи за период од 2021. године до 2027. године. У истраживању су поред језичког и формално-правног метода коришћени још и упоредноправни и статистички методи. Уводно излагање прати анализа мера које се односе на Акциони план, а које се односе на стимулисање потражње и осигурање поверења потрошача, стимулацију конверзије и јачање ланца вредности и унапређење доприноса одрживости органске пољопривреде. Утврђујући значај Акционог плана аутор се у тексту осврће и на Стратегију пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период од 2014. године до 2024. године. Користећи одређене статистичке податке, аутор долази до закључка да је након увођења подстицаја за развој органске производње у Србији запажен константан раст броја произвођача и површина на којима се примењују методе органске производње. Међутим, аутор запажа и да домаће тржиште органских производа није довољно развијено, будући да до сада није предузето довољно напора на едукацији произвођача и потрошача, као и ни на промоцији органских производа. Ако је један од циљева домаће Стратегије било повећање површине под органском производњом за трећину, аутор сматра да би било упутно да се у новој Стратегији о развоју пољопривреде, за следећи десетогодишњи период, донесе посебан Акциони план о развоју органске

* Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије. E-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs

производње, чија би садржина била усклађена са Акционим планом ЕУ, све у циљу унапређења органске производње у нашој земљи.

Кључне речи: ЕУ, пољопривреда, органска производња, Акциони план, *acquis communautaire*

1) СВРХА

Акциони план ЕУ о развоју органске производње донела је Европска комисија у априлу 2021. године. Овај документ представља редакцију текста претходно донетог Акционог плана.[1] Садржински, Акциони план се састоји од текстуалног дела и приложене табеле. У тренутку доношења, Акциони план није објављен у Службеном листу ЕУ (јер није предвиђено да се та врста документа у њему објављује, већ је због свог великог значаја објављен наредне године у виду резолуције Европског парламента).[2] Акциони план донет је имајући пре свега у виду статистичке податке да је у ЕУ пољопривредна површина под органском пољопривредом, у претходном периоду, за 10 година била повећана за скоро 66 процената – од 8,3 милиона хектара у 2009. години, до 13,8 милиона хектара у 2019. години, што је тада чинило 8,5 одсто од укупног ЕУ пољопривредног подручја. Ово повећање површине под органском пољопривредом поклапало се са знатним повећањем промета органских производа на мало. Наиме, вредност промета у претходних 10 година, од око 18 милијарди евра у 2010. години повећана је на више од 41 милијарде евра у 2019. години. Уз то, Европски зелени договор је у средишту политичке агенде Европске комисије, а један од примарних циљева ЕУ јесте одржива, климатски неутрална Европа до 2050. године.[3] Акциони план наглашава да је „кључ" за управљање транзицијом ка одрживом систему исхране, јачање напора фармера да се ухвате у коштац са климатским променама, заштите животну средину и сачувају биодиверзитет. Дакле, према

[1] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on an Action plan for the development of organic production", COM(2021) 141 final/2, 19.4.2023. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0141R(01), 12.7.2023. За првобитни текст Акционог плана видети: COM(2021)141 final of 25.03.2021. Видети: Anna Caprile, James McEldowney, "Development of organic production in the EU: 2021–2027 action plan [Policy Podcast]", *ThinkThank*. Интернет: https://epthinktank.eu/2021/07/29/development-of-organic-production-in-the-eu-2021-2027-action-plan/,12.7.2023.

[2] "European Parliament resolution of 3 May 2022 on an EU action plan for organic agriculture" (2021/2239(INI)(2022/C 465/02), *O.J. C* 465/22, 6.12.2022.

[3] "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. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN, 12.7.2023.

овом документу пољопривредна заједница има суштинску улогу у постизању поменутих циљева, а пољопривредници који се баве органском производњом су пионири одрживе пољопривреде. Стога, утврђени ЕУ органски лого одражава посвећеност фармера овим високим производним стандардима, а потрошачи могу бити уверени да је тај производ направљен према строгим правилима одрживости. У овом плану се наводи да „Стратегија о заштити биодиверзитета 2030", и „Стратегија од њиве до трпезе", заједно са Акционим планом чине основу читавог ланца исхране ЕУ, од производње до потрошње, који такође обухвата међународну сарадњу на принципима одрживог система исхране.[4] Ови акти, како се тврди, имају за циљ да помире производњу хране са заштитом животне средине уз подстицање улагања у одрживу производњу, што је циљ који Европска комисија жели да промовише у оквиру циљева одрживог развоја. У том смислу, „Стратегија од њиве до трпезе" најављује иницијативу ЕУ за смањење емисије угљеника за овај период, која у контексту међународног климатског споразума, има за циљ да награди пољопривреднике за верификовано обезбеђивање обнове екосистема и смањење емисије угљеника. Према Плану, органска пољопривреда има централну улогу у постизању опоравка Европе, који би требало да буде „зелени и дигиталан", кроз јачање руралних прихода. То генерално укључује краће ланце снабдевања и пружа могућности за мале фармере, што је побољшано новим одредбама уведеним у Уредби 2018/848 о органској производњи.[5] Овај основни пропис, како се тврди, има за циљ модернизацију овог сектора и хармонизацију правила органске пољопривреде на нивоу ЕУ. У време израде пројекција потрошње, у складу са статистичким подацима из 2019. године, могло се очекивати да ће органска пољопривреда до 2030. године у ЕУ порасти за око 18 одсто. Међутим, „Стратегија од њиве до трпезе" је као циљ за 2030. годину поставила амбициозно повећање од 25 одсто, тако да је и овај Акциони план преузео тај циљ, те је било потребно да се осмисле начини додатног повећања удела органске пољопривреде у европској привреди и потрошњи. Стога се у овом плану наводи да је неоходно да се изнађу нови начини промовисања органске пољопривреде у ЕУ. На пример,

[4] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives", COM/2020/380 final. Интернет: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380, 12.7.2023. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions," COM(2020) 381 final. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 12.7.2023.

[5] "Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007", *OJ* L 150, 14.6.2018, p. 1–92; Видети: Hanspeter Schmid, "Regulation (EU) 2018/848 – The New EU Organic Food Law", *EFFL,* 2019, No. 1, pp. 1–14.

укључивање органских производа у школске оброке и кантине на радном месту, затим у угоститељском сектору кроз систем подстицаја, у супермаркете кроз промотивне кампање, као и у свакодневне кућне оброке, органска храна би требало да постане доступна већем броју грађана. Овај Акциони план такође има за циљ да подржи пољопривреднике у преласку на органску производњу, повећањем могућности одговарајућег образовања и обука. Дакле, закључује се да је органска пољопривреда модел који треба следити, јер то свакако није једини одрживи пољопривредни систем, али је за сада једини систем који је препознат прецизном методом сертификације те, као такав, треба да буде најбољи пример на путу ка одрживим пољопривредним праксама, бољем коришћењу обновљивих ресурса, вишим стандардима добробити животиња и већим приходима за фармере. Осим тога, сматра се да органска пољопривреда може да пружи веће могућности младим пољопривредницима, као и једнак приход између жена и мушкараца, при чему неке студије показују да органска пољопривреда за жене представља лакши начин почетка бављења пољопривредом, од конвенцијалног пољопривредног приступа.[6] У децембру 2020. године Европска комисија је објавила препоруке државама чланицама за њихове будуће стратешке планове ЗПП.[7] Ове препоруке се односе на економске, еколошке и социјалне изазове европске пољопривреде и руралних подручја, са фокусом на Европском зеленом договору, укључујући циљ од 25 одсто повећања пољопривредног земљишта под органском пољопривредом до 2030. године. С обзиром на то да се обим органске производње и потрошње значајно разликује међу државама чланицама, јер се удео пољопривредног земљишта под органском пољопривредом креће од 0,5% до највише 25%, кључно је да свака држава чланица развија своју сопствену националну стратегију о органској пољопривреди, ослањајући се на свеобухватне анализе овог сектора, са адекватним акцијама, подстицајима, јасним роковима и националним циљевима. Све државе чланице, у својим стратешким плановима, требало би да објасне како намеравају да допринесу циљу на нивоу целе ЕУ постављањем националне вредности за свој удео земљишта под органском пољопривредом до 2030. године. Што се тиче аквакултуре, предвиђа се да ће Европска комисија подстицати државе чланице да укључе повећање органске аквакултуре међу циљеве свог вишегодишњег стратешког плана за

[6] "Employment rates by sex, age, and degree of urbanization (%)", EUROSTAT. Интернет: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/LFST_R_ERGAU__custom_443889, 12.07.2023; "Mean and median income by the degree of urbanization". Интернет: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/ILC_DI17__custom_416294, 12.7.2023.

[7] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Recommendations to the Member States as Regards their Strategic Plan for the Common Agricultural Policy", COM/2020/846 final. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0846, 12.7.2023.

аквакултуру и то дуж три осе (производња, прерада и трговци на мало и потрошачи). При томе, да би се подржао позитиван развој у органском сектору и ради одржавања уравнотеженог и профитабилног тржишта за органске произвођаче, истиче се да је кључно повећати укупну потражњу за органским производима. Да би се постигао тај циљ, наводи се да је потребно и значајно повећање органске аквакултуре до 2030. године.

2) МЕРЕ

„Саопштење комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о Акционом плану за развој органске производње" [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on an Action plan for the development of organic production].

3) САДРЖАЈ

Акциони план доноси три групе мера: у вези стимулисања потражње и осигурања поверења потрошача у ЕУ, о стимулацији конверзије и јачање ланца вредности, и о унапређењу доприноса одрживости органске пољопривреде.

Стимулисање потражње и осигурање поверења потрошача

Како се наводи у овом Акционом плану, док сваки Европљанин у просеку троши око 84 евра годишње на органске производе, годишња потрошња органских производа по глави становника значајно се разликује међу државама чланицама у распону од 1 до 344 евра.[8] Поред разлика у куповној моћи, разлика постоји и због тек започетог тржишта органских производа у појединим регионима, недостатка одговарајућег ланца снабдевања у многим областима, као и због недовољног познавања одговарајућег логотипа потрошача и предности органске производње. Будући да је производња органске аквакултуре релативно нов сектор, постоји значајан потенцијал за раст у овој области. Жељени раст у области органске пољопривреде неће се остварити без повећања потражње за органским производима. Иако је свеобухватан, овај Акциони план наглашава „повуци" ефекат, односно првенствено има за циљ да повећа потрошњу органске хране широм ЕУ. Наиме, грађани у ЕУ све више цене храну произведену са широм користи за друштво, као што су органски производи, производи са географским

[8] *Ibidem*

пореклом, локални системи за производњу хране са нижим емисијама угљеника и иновативним ниским емисијама. Мере предложене у овом делу Акционог плана фокусирају се на стимулисање тражње за органским производима повећањем свести о његовим предностима и поверењем потрошача у органски лого. Државе чланице могу да стимулишу потрошњу органских производа. На пример, државе чланице могу снизити стопе ПДВ-а за органско воће и поврће. Промовисање потрошње органске хране даће подстицај фармерима да пређу на органску производњу, што ће, с друге стране, повећати и диверсификовати понуду да се задовољи ова већа потражња потрошача.

Промовисање органске пољопривреде и ЕУ логоа

Док је органски лого ЕУ најпризнатији међу логотипима европског квалитета, још увек постоји простор за даље повећање његовог нивоа препознатљивости. Најновији извештај Евробарометра на ову тему, који је објављен у октобру 2020. године, показује да 56% потрошача у ЕУ познаје органски лого ЕУ. Ово је значајно повећање у односу на раније године. Међутим, и даље постоје значајне разлике између држава чланица, при чему се вредности крећу од 30% до 74%. У контексту политике промоције пољопривреде ЕУ, Европска комисија активно промовише органске производе, а то ће чинити и у будућности.[9] За 2021. годину укупан удео буџета за промоцију органске пољопривреде достиже 27% и износи 49 милиона евра.[10] У оквиру Активности број 1 која се односи на информације и комуникације, предвиђено је да ће Европска комисија, почев од 2021. године, давати већи фокус на информације о органским производима међу темама које се односе на ЗПП. Почевши од 2022. године, предвиђено је континуирано прикупљање података о животним, економским и друштвеним користима органске пољопривреде и информисање грађана, укључујући и пољопривреднике, коришћењем друштвених медија. Такође, од 2022. године планира се мерење свести потрошача о органском логотипу ЕУ, кроз праћење напретка у извештајима Евробарометра. Активност број 2 односи се на обавезу Европске комисије да настави да обезбеђује амбициозан буџет ЕУ за подстицање потрошње органских производа који је усклађен са политиком и активностима „Стратегије од њиве до трпезе" и „Европског плана за борбу против рака". У том смислу, Комисија би требало заједно са државама

[9] Душан Дабовић, „Уредба о финансирању, управљању и праћењу заједничке пољопривредне политике Европске уније", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82, стр. 147–166.

[10] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Recommendations to the Member States as Regards their Strategic Plan for the Common Agricultural Policy", *op. cit.,* стр. 6.

чланицама и другим актерима, почев од 2021. године, да издвоји повећани буџет у циљу подизања свести потрошача и стимулисања тражње за органским производима, појача промоцију органских производа ЕУ у трећим земљама, подигне свест о извозним могућностима за органске произвођаче из ЕУ, како би се искористиле мреже споразума о слободној трговини и споразума о еквивалентности.[11]

Промовисање органских кантина и повећање употребе зелене јавне набавке

У плану се потенцира да градови, места и региони играју све важнију улогу у промовисању производње органске хране, тако да би развој јавних кантина које фаворизују органску храну, или ваучери за органску храну дати угроженим људима, на пример, могли да обезбеде значајне могућности за повећање органске потрошње и производње. Стога, предлаже се да постојеће мреже треба подстицати да се прошири број градова и насеља укључених у националне или локалне стратегије промовисања органске хране у мензама. При томе, наводи се пример да је Копенхаген први град који је достигао 100% органских јавних кантина, које снабдева око 25.000 хектара органског пољопривредног земљишта углавном око овог града. Такође, наводи се да Беч има мрежу органских урбаних башта од око 860ha која такође снабдева јавне кантине. Осим тога, споменуто је и да Рим служи око милион органских оброка дневно у јавним мензама. У том смислу, у овом Акционом плану се наводи да би прелаз на органску храну у јавним мензама могао изазвати потенцијалне користи за градску пољопривреду и активности аквакултуре, развоја локалних ланаца снабдевања и промене најбољих пракси. Истовремено, обезбеђење органских производа у мензама учиниће ове производе доступним широком кругу јавности, односно потрошача. Истиче се да Зелене јавне набавке нуде потенцијал за подстицање органске пољопривреде. У спровођењу оваквих поступака набавки указује се да треба обратити посебну пажњу на мала газдинства, микро предузећа и мала и средња предузећа. У октобру 2019. године, Европска комисија је издала нове Критеријуме ЕУ зелених јавних набавки за храну, угоститељске услуге и аутоматизацију.[12] Ипак, указује се да постоји још увек недостатак знања међу јавним управама – посебно локалним – о могућностима које нуде правила о зеленим јавним набавкама приликом организовања јавних набавки. Стога се Европска комисија обавезује да на основу „Стратегије од њиве до трпезе"

[11] *Ibidem,* p. 7.

[12] "Commission staff working document: EU green public procurement criteria for food, catering services, and vending machines", SWD (2019) 366 final. Интернет: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12672-2019-INIT/en/pdf, 12.07.2023.

утврди најбољи начин одређивања минимума обавезних критеријума за одрживу набавку хране, за промовисање здраве и одрживе дијете, укључујући органске производе, у школама и јавним установама. Дакле, Активност број 3 се односи на стимулисање већег прихватања органских производа у јавним мензама, тако што ће Европска комисија, заједно са заинтересованим странама и државама чланицама да: подигне свест о критеријумима за јавне набавке издатим у 2019. години; интегрише органске производе у минималне обавезне критеријуме за јавне набавке одрживе хране, које треба развити као део законодавног оквира за одрживи систем исхране до 2023. године; анализира тренутну ситуацију у погледу примене ЕУ зелених јавних набавки и позивати државе чланице да утврде амбициозне националне циљеве за органску храну; припреми, у блиској сарадњи са Европским економским и социјалним комитетом, Комитетом региона и Споразумом градоначелника, конкретне догађаје за управе задужене за јавно угоститељство, за подизање свести о ЕУ зеленим јавним набавкама, почевши од 2022. године.[13]

Јачање органских школских шема

Истиче се да школска шема ЕУ подржава дистрибуцију воћа, поврћа и млека деци, у комбинацији са образовним активностима, с циљем поновног повезивања деце са пољопривредом и подучавањем здравих навика у исхрани, чиме се подстиче здрава исхрана и одржавање краткорочне и дугорочне потрошње ових производа. У складу са „Стратегијом од њиве до трпезе", како се наводи у Акционом плану, државе чланице требало би да дају приоритет дистрибуцији органских производа у оквиру школске шеме ЕУ, кроз критеријуме за одабир или доделу у процедури јавних набавки, и/или као низ повољнијих услова. Европска комисија ће, како се наводи, подржати ове принципе у ревизији школских система. Утврђено је да тренутно неколико држава чланица не дају приоритет органским производима, углавном зато што су ови производи често скупљи од неорганских, што би се могло ублажити тако што би државе чланице узимале порез, као што је уклањање снижених стопа на пестициде као пољопривредне инпуте. У Активности број 4, као део прегледа оквира школске шеме ЕУ планираног за 2023. годину, у складу са „Стратегијом од њиве до трпезе", и у складу са европским планом за борбу против рака, планира се да ће Европска комисија, са државама чланицама и другим актерима сарађивати са државама чланицама да идентификују начине за даље повећање дистрибуције органских производа у школским шемама. У том смислу, Комисија ће позвати државе чланице да наставе да повећавају овај удео, а оне који су даље заостале

[13] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions an action plan for the development of organic production", *op. cit.* p. 8.

мораће да направе додатне напоре. Комисија ће настојати да у координацији са државама чланицама спроведе студију о реалним ценама хране, укључујући и улогу опорезивања.

Спречавање превара са храном и јачање поверења потрошача

Успешност органских производа зависи од поверења потрошача у органски лого ЕУ и систем његове контроле. Преварно понашање и намерно кршење органских правила могу нанети сумњу потрошача у поверење у органске производе. Сарадња између званичника који познају пољопривредно-прехрамбени ланац, полиције и царине је веома важно на националном нивоу и на нивоу ЕУ за спречавање и борбу против превара у вези органских производа. Активност број 5 предвиђа да Комисија, заједно са државама чланицама, почев од 2021. године, ојача борбу против превара, а посебно да обезбеди снажан надзор система контроле у државама чланицама и трећим земљама, да повећа сарадњу са управама држава чланица и трећим земљама, ослањајући се, између осталог, на своја средства и резултате претходних ревизија, те да помогне државама чланицама у развоју и имплементацији превенције превара, кроз циљане радионице за размену најбољих пракси. Активност број 5 предвиђа и унапређење сарадње са Мрежом ЕУ за преваре у храни и Еуруполом у анализи сектора да спречи превару и координира истраге. У Акционом плану наводи се да се репутација органског сектора ослања на способност праћења производа од њиве до трпезе. Да би се ојачала следљивост и транспарентност, важно је имати јасан преглед оператера који су укључени у производњу, дистрибуцију и маркетинг органских производа у ЕУ. Национални контролни органи су већ обавезни да објаве на њиховој веб страници сертификате органских оператера, али ове информације још увек нису централизоване на јединственом веб-сајту на нивоу ЕУ. Стога, активност број 6 се односи на то да ће Европска комисија, почев од 2021. године, развијати базу података сертификата свих оператера у ЕУ, а касније и релевантних органских оператера у трећим земљама на основу анализе која је већ започета у оквиру акције из 2014. године. Такође се предвиђа и да ће се промовисати упис надлежних и контролних органских органа и потписивање уверења о инспекцији дигитално, јер ће овај процес без папира смањити административно оптерећење и ризик од фалсификовања докумената. Планирана је и координација редовних вежби следљивости на органским производима у сарадњи са државама чланицама, њиховим контролним телима и трећим земљама, посебно у случају органске хране са сумњом на превару. Дигиталне технологије могу помоћи у означавању, праћењу, локализацији и дељењу података у вези са производима, те Европска комисија ради на решењима као што су дигитални пасоши. Тврди се да би органски сектор могао да буде од користи, с обзиром на коришћење нових

технологија у све сложенијим ланцима вредности што изискује већу транспарентност. Вештачка интелигенција и сличне технологије могу помоћи у јачању органске сертификације, посебно обезбеђивањем транспарентности дуж ланца снабдевања и следљивости производа, што доприноси поверењу потрошача. Активност број 7 овлашћује Европску комисију да од 2021. године, у синергији са радом на дигиталним пасошима органских производа процени у којој мери би следљивост органских производа могла да има користи од дигиталних технологија и да предвиди, у другом кораку, пилот пројекат са заинтересованим странама. Ови кораци ће бити допуњени акцијама у оквиру Хоризонт Европа о коришћењу блокчејн технологије у пољопривредно-прехрамбеном сектору, као и другим циљаним истраживањима и иновацијама усмереним на развој иновативних решења за праћење органске хране.

Допринос приватног сектора

Продавци на мало, угоститељске услуге, ресторани и услуге доставе могу играти важну улогу у промоцији органских прехрамбених производа. Они могу, на пример, да обезбеде довољну и приступачну понуду органских производа у прехрамбеним продавницама, супермаркетима и онлајн продавницама и у органским менијима у ресторанима и угоститељским услугама. Ове акције могу се комбиновати са објашњењем економских, еколошких и друштвених користи органске производње. Штавише, како се тврди, приватни сектор може играти важну улогу у промоцији органске хране, укључујући и информисање својих запослених о предностима органске пољопривреде (нпр. комуникациони материјал доступан од стране ЕУ), нудећи органске производе у својим мензама, и награђујући своје запослене „био-чековима" које могу да користе за куповину производа органске пољопривреде. У том смислу, Активност број 8 предвиђа јачање улоге трговаца на мало и велико, угоститељства, услуга, ресторана и других послова. Почев од 2021. године, Комисија има за циљ чвршће обвезивање заинтересованих страна у пружању подршке и повећању дистрибуције и продаје органских производа, у контексту „Стратегије од њиве до трпезе". Комисија ће тежити да на том плану успостави партнерства са предузећима која су спремна да промовишу употребу органских производа као дела њихове политике корпоративне одрживости.

Стимулација конверзије и јачање ланца вредности

Као што је већ поменуто, у плану се наводи да просек ЕУ од 8,5% пољопривредног земљишта под органском пољопривредом крије значајне разлике међу државама чланицама у погледу удела пољопривредног земљишта намењеног органској пољопривреди, од најнижег од 0,5% до високог са више од 25%. Исто важи и за органску аквакултуру која се у последње време значајно

повећава у неким државама чланицама, док је у другим још увек у раним фазама. Ове разлике између држава чланица делимично су последица чињенице да у некима од њих недостају адекватне структуре. Постављање адекватних структура омогућило би правилно каналисање органске производње у ланцима снабдевања, што би заузврат омогућило пољопривредницима да у потпуности имају користи од додатне вредности органске производње. Акциони план би отуд требало да подстакне прихватање органске производње, посебно у оним државама чланицама у којима је удео испод просека у ЕУ. Већина држава чланица је већ дефинисала националне циљеве пољопривредних површина под органском производњом. Паралелно, буџет ЗПП-а остаје кључно средство за подршку конверзији. Тренутно, око 1,8% буџета ЗПП-а користи се за подршку органској пољопривреди. Будући ЗПП ће укључивати еко-шеме које ће бити подржане буџетом од 38–58 милијарди евра, за период 2023–2027. године, у зависности од исхода преговора институција ЕУ.[14]

Подстицање конверзије, улагања и размене најбоље праксе

Програми руралног развоја ЗПП-а омогућили су финансијску подршку пољопривредницима у ЕУ да претворе своја имања у органску производњу и да их одржавају. Ова подршка показала се суштинском у подстицању фармера да пређу на органску пољопривреду. То је главни фактор повећања површине земљишта под органском производњом. За будућност ЗПП-а државе чланице имаће флексибилност да подрже органске оператере, како у оквиру фондова за рурални развој тако и уз циљану директну подршку приходима за еко-шеме. Буџет за мере подршке за органску конверзију и одржавање, као и за подршку инвестицијама у ЗПП-у, стратешки планови држава чланица требало би да буду усклађени са националним амбицијама за повећањем органске производње. Како се наводи, органска пољопривреда даје драгоцен допринос ЗПП-у и заједничком рибарству, кроз специфичне циљеве политике, као што су: „Осигурање правичног прихода за пољопривреднике, ребалансирање положаја фармера у ланцу вредности, обезбеђивање одрживог развоја и ефикасно управљање природним ресурсима, заштита екосистема биодиверзитета, услуга и станишта и пејзажа" и побољшање одговора европске пољопривреде и аквакултуре према друштвеним захтевима у погледу хране и здравља, као и добробити животиња". Имајући у виду како је утврђено у плану, органска пољопривреда је посебно обрађена у препорукама датим државама чланицама у вези девет специфичних циљева ЗПП-а. У овим препорукама Европска комисија тражи од држава чланица да поставе експлицитне националне вредности за органску храну за циљано подручје,

[14] Irina Pilvere, Irina Aleksejs Nipers, Aija Pilvere, "Evaluation of the European Green Deal Policy in the Context of Agricultural Support Payments in Latvia", *Agriculture,* 2022, Vol. 12, No. 12, pp. 1–22.

узимајући у обзир њихову специфичну ситуацију и горенаведене препоруке. У том смислу, Комисија ће подстицати техничку помоћ пољопривредницима широм ЕУ у ЗПП-у и након 2020. године, како би подстакла прихватање органске пољопривреде. Притом, подршка органској аквакултури биће одобрена преко Европског фонда за поморство, рибарство и аквакултуру у периоду 2021–2027. Осим тога, развој органског сектора захтева доквалификацију и преквалификацију радне снаге пољопривредно-прехрамбеног сектора. Европски пакт за вештине пружа могућности за вештине великих размера у индустријским екосистемима (као што је пољопривредно-прехрамбени) и требало би да буде у потпуности мобилисан за постизање циљева постављених у овом плану. У вези Активности број 9, у оквиру нове ЗПП, Комисија ће, почев од 2023. године, проценити специфичне околности и потребе држава чланица у погледу раста органског сектора и обезбедити да државе чланице дају најбоље коришћене могућности које нуди нова ЗПП да подрже своје националне органске секторе. Ова подршка укључиће техничку помоћ, размену најбољих пракси и иновације у органској производњи, као и пуну употребу релевантних ЗПП инструмената као што су еко-шеме и рурални развој, уз обавезу управљања животном средином што обухвата и органску пољопривреду. Пољопривредне саветодавне услуге о одређеним темама биће ојачане, посебно као део система пољопривредног знања и иновација, да би се промовисала релевантна размена знања почев од 2022. године. Такође, према овој тачки плана, треба промовисати размену најбољих пракси (образовање и обука, наставни планови и програми, курсеви, материјали итд.) на нивоу ЕУ и на националном нивоу, који омогућавају образовање пружаоца услуга (нпр. техничке школе, универзитети), да би се развили курсеви о органској пољопривреди као део општег наставног плана и програма, и представила иновативна решења која циљају на органски сектор (производња, прерада, малопродаја и потрошња). ЕУ Мреже демонстрационих фарми биће успостављене на одређене теме ради вршења промоције, а партиципативни приступ (ширење) кроз будућу ЗПП мрежу ће истаћи најбоље праксе и синергије са одговарајућим пројектима. Осим тога, наводи се да би требало подстаћи државе чланице да укључе повећање органске аквакултуре у своје вишегодишње националне стратешке планове за аквакултуру, као и да припреме најбоље коришћене могућности за постизање ове сврхе. Комисија такође треба да олакша размену најбољих пракси и иновација за органску аквакултуру.

Развијање секторске анализе за повећање транспарентности тржишта

Сматра се да је доступност података – посебно о производњи и ценама, трговини, преференцијама потрошача и специфичним маркетиншким каналима – од суштинског значаја за обликовање, праћење и евалуацију

политике ЕУ о органској производњи. Према томе, истиче се да ће даљи напори на прикупљању, анализирању и дистрибуцији података на редовној основи повећати транспарентност и поверење у органски сектор. Да би пружила свеобухватан преглед сектора органске производње Комисија ће, почевши од 2021. године, у оквиру предвиђене Активности 10 објављивати редовне извештаје о органској производњи у ЕУ на основу података Еуростата, који посебно садрже информације о површинама, имањима укљученим у органску производњу и производни сектор, као и годишњи извештај о увозу органских производа из трећих земаља. Како се наводи у плану, заинтересоване стране, јавна управа и академска заједница такође се све више интересују да имају приступ тачним и благовременим подацима о органским производима. У том смислу, предвиђа се да ће Комисија у оквиру Активности број 11, почевши од 2022. године, интензивирати прикупљање тржишних података у сарадњи са државама чланицама и проширити тржишне анализе ЕУ на органске производе.

Подршка организацији ланца исхране

Органску пољопривреду карактерише уситњеност, при чему произвођачи имају приступ ограниченом броју прерађивача и трговаца. Неравнотежа у ланцу исхране ограничава преговарачку моћ органских фармера, која се може се повећати како укупан тржишни удео органских производа у прехрамбеном сектору буде растао. Стварањем или приступањем организацији произвођача, органски фармери могу имати користи од ЕУ средстава у оквиру ЗПП-а, и из подршке и средстава доступних у оквиру Заједничке организација тржишта за производе рибарства и аквакултуре, да би се побољшала организација између различитих актера у ланцу снабдевања органским производима. У плану се истиче да се мали пољопривредници у ЕУ суочавају са релативно високим трошковима и бирократијом која је повезана са сертификацијом органских производа. Уредбом 2018/848 о органској производњи уведен је систем „групне сертификације", који омогућава фармама које испуњавају одређене критеријуме да формирају групу са другим малим газдинствима за смањење трошкова инспекције и сертификације, и за пратеће административно оптерећење. Имајући то у виду, предвиђено је да ће Комисија, почевши од 2021. године, у оквиру Активности број 12 извршити анализу степена организованости у ланцима снабдевања органског сектора и идентификовати начине побољшања консултација са произвођачком организацијом, представницима и другим заинтересованим странама, као и да испита законску могућност формирања или придруживања одређеног органског произвођача организацијама и, где је могуће, подстицати државе чланице да за ту сврху издвајају средства. Утврђено је и да организације произвођача имају већу тржишну моћ и да генерално могу помоћи појачавању

позиције органских фармера у ланцу снабдевања храном, посебно када дође до суочавања са непоштеном трговинском праксом. Предвиђено је да ће кроз Активност број 13, почевши од 2022. године, Комисија настојати да подигне свест и да пружи релевантне информације о „групној сертификацији", омогућавајући пољопривредницима малих газдинстава да деле трошкове и административни терет сертификације, у складу са Уредбом 2018/848 о органској производњи.

Појачавање локалне и мале обраде и неговање кратког трговинског споја

У овом документу утврђено је да се органска пољопривреда развила углавном на нивоу примарне производње, док је органска обрада слабије развијена и регулисана. Улагање у пажљиву обраду, технике за одрживо и вишекратно употребљиво паковање и постизање бољег разумевања, питања квалитета и безбедности у органским ланцима снабдевања, у комбинацији са прописима, важно је за стварање нове вредности за произвођаче органске хране. У документу се истиче да је смањивање километраже хране и утицај климатских промена још један од изазова за органску производњу. Малим органским произвођачима, лоцираним у удаљеним областима, ова ситуација би требало да омогући да пронађу излаз за своју производњу и да имају користи од додатне вредности својих производа са органским статусом. Међутим, како се наводи, оператери често нерадо прелазе на органске производе због недостатка организованости и ефикасних комерцијалних ланаца снабдевања. Размена искуства и знања може подстаћи стварање локалних тржишта хране са кратким ланцима снабдевања, чиме се подржава интегритет и квалитета органског производа. Посебни програми и учешће у руралним мрежама такође су важни. Органска производња може помоћи у стимулисању нових пословних модела. „Био дистрикт" је географско подручје где пољопривредници, туристички оператери, удружења и јавне власти склапају споразум о одрживом управљању локалним ресурсима, заснованим на органским принципима и пракси. Циљ је да се максимизира економски и социокултурни потенцијал територије. Сваки 'Био дистрикт' укључује начин живота, исхрану, међуљудске односе и разматрање природе. Ово резултира локалном пољопривредном производњом коју потрошачи цене и стога она има већу тржишну вредност. Активност број 14 овог плана предвиђа да ће се Комисија, почевши од 2023. године, ангажовати да у сарадњи са државама чланицама и заинтересованим странама подстакне локални и мали обим прераде, у складу с циљем Уредбе 2018/848 о органској производњи да би се кренуло ка краћим органским ланцима снабдевања, пружајући еколошке и друштвене бенефиције, као део својих напора у подршци трговине органским производима унутар ЕУ, као јединственог тржишта. Активност под бројем 15 односи се на обавезу Комисија да од 2022. године помаже државама

чланицама у осмишљавању мера за органску пољопривреду у руралним областима, које промовишу традиционалне услове рада и живота, као и родну равноправност и запошљавање младих пољопривредника.

Побољшање исхране животиња у складу са органским правилима

Органско сточарство мора испунити високе стандарде добробити животиња у ЕУ и то у складу са потребама понашања специфичних за животињске врсте, у складу са приступом здрављу животиња у ЕУ. Есенцијални адитиви за храну, као што су витамини, све више се производе ферментацијом са генетски модификованим микроорганизмима (ГММ). Како ова техника производње није у складу са органским принципима, а како индустрија додатака храни можда неће поднети захтев за одобрење адитива произведених од конвенционалних микроорганизама, проблеми у снабдевању есенцијалним адитивима у органском сточарству се повећавају. Поред повећања доступности протеина за храну из локалног извора, алтернативу за изворе протеина за сточну храну треба пронаћи како би се обезбедила одржива и разноврсна животињска исхрана. То може укључивати инсекте, морске залихе хране (нпр. алге) и нуспроизводе из биоекономије (нпр. отпад из рибарства и аквакултуре). С тим у вези, предвиђено је да кроз Активност број 16, у оквиру овог плана, Комисија намерава да подржи истраживање и иновације у оквиру Хоризонт Европе о алтернативним изворима, органским витаминима и другим супстанцама за које се може испоставити да су неопходне, као и другим алтернативним изворима протеина, имајући у виду њихове техничке и економске карактеристике.

Јачање органске аквакултуре

Органска аквакултура, како се истиче у овом Акционом плану, може помоћи да се задовољи потражња потрошача за разноликом висококвалитетном храном произведеном на начин који поштује животну средину и обезбеђује добробит животиња. Такође, у плану се наводи да ова врста производње може помоћи да се попуни јаз између потражње за производима аквакултуре у ЕУ и одрживе производње аквакултуре. Стога, у оквиру Активности број 17, почев од 2022. године, Европска комисија намерава да подржи истраживања и иновације о алтернативним изворима хранљивих материја, узгој и добробит животиња у аквакултури, улагања у прилагођену поликултуру и мултитрофне системе аквакултуре и мрестилишта и расаднике за органску млађ. Она такође планира да идентификује и по потреби адресира све специфичне препреке раста органске аквакултуре у ЕУ. Како се ближе наводи у овом Акционом плану, очекује се да ће нове смернице о одрживом развоју аквакултуре у ЕУ, које је Комисија

усвојила у пролеће 2021. године, подстаћи државе чланице и заинтересоване стране да подрже повећање органске производње.

Унапређење доприноса одрживости органске пољопривреде

У овом Акционом плану прихвата се да одржив и отпоран пољопривредни и аквакултурни сектор зависи од побољшања биодиверзитета, који је фундаменталан за здрав екосистем и критичан за одржавање циклуса хранљивих материја у земљишту, чисте воде и опрашивача. Повећање биодиверзитета омогућава пољопривредницима да се боље прилагоде климатским променама. Органски сектор је по својој природи оријентисан ка вишим еколошким стандардима, садржаним у својим циљевима и принципима. Са порастом глобалне температуре и повећањем временске непредвидивости, важно је да пољопривреда, укључујући органску, појача своју улогу у борби против климатских промена. Екстензивне пољопривредне праксе и употреба обновљиве енергије уместо фосилних горива пружају сектору органске пољопривреде прилику да води пут ка бољем коришћењу ресурса и смањењу отпада и емисије угљеника.

Смањење климатског и еколошког отиска

У овом плану се тврди да пољопривреда и аквакултура играју кључну улогу у испуњавању амбиција ЕУ за смањење гасова стаклене баште у пројекту Неутрална Европа до 2050. године. При томе, органска пољопривреда користи бројне праксе које доприносе ублажавању климатских промена, са додатним користима за животну средину и биодиверзитет. Потрошачи су све више заинтересовани за познавање утицаја производа на животну средину, тако да доносе одлуке засноване на одрживости. У оквиру Активности под бројем 18 Комисија ће, почев од 2022. године, предузимати кораке за успостављање пилот мреже за климу, уз органска газдинства, живе лабораторије и светионике, а ради размене најбољих пракси.[15]

Повећање генетског биодиверзитета и повећање приноса

Призната је улога органске пољопривреде у одржавању здравог екосистема. То отуд, што се њоме поштује биодиверзитет, са постојањем природних предатора и очувањем еколошке равнотеже. Уредба 2018/848 о органској производњи уводи посебне циљеве и сродне принципе за заштиту

[15] Shyam Kumar Basnet, Amanda Wood, Elin Röös, Line Josefin Gordon, "Organic agriculture in a low-emission world: exploring combined measures to deliver sustainable food system in Sweden", *Sustainability Science*, 2023, Vol. 18, No. 6517, pp. 1–19.

биодиверзитета, који ће ојачати улогу органских фармера као промотера за очувања биодиверзитета. Као део „Стратегије од њиве до трпезе", Комисија ће такође ревидирати Директиве о управљању семеном како би олакшала регистрацију сорти семена, укључујући и она која се користе за органску пољопривреду, уз развој активности за очување генетских ресурса и развој семена са већом генетском варијабилношћу и ширим потенцијалом биодиверзитета. Активност број 19 овог Акционог плана односи се на побољшање биодиверзитета и повећање приноса, тако што ће Комисија, почев од 2022. године, издвојити средства у оквиру Хоризонт Европа за подршку очувања и коришћења генетских ресурса, активности пре-оплемењивања и оплемењивања, и доступности органског семена, дајући допринос развоју органског хетерогеног биљног репродуктивног материјала и биљних сорти погодних за органску производњу. Она ће успоставити ЕУ мреже демонстрационих фарми ради промовисања партиципативног приступа (ширење); ојачаће саветодавне услуге на фармама, посебно као део пољопривредног знања и иновационог система, да би се промовисала размена знања о материјалу погодном за органску пољопривреду. Комисија такође намерава да подржи истраживање и иновације у побољшању органских приноса.

Алтернативе спорним инпутима и другим средствима за заштиту биља

Органска пољопривреда позната је по ограничењу инпута ван фарме. Органско законодавство дозвољава употребу специфичног сета средстава за заштиту биља са нижим утицајем на животну средину и на земљиште. Међутим, одређене супстанце штете тлу и фауни, и када једном исцуре у подземне воде могу угрозити водене врсте. Стога је важно да се настави са истраживањем путева за постепено укидање или замену спорних инпута за органску пољопривреду као што је бакар, и да се развију алтернативе за ове производе за заштиту усева органске пољопривреде. У том смислу, Активност број 20 Акционог плана овлашћује Европску комисију да, почев од 2023. године, издвоји средства у оквиру Хоризонта Европа за истраживања и иновативне пројекте о алтернативним приступима спорним инпутима, посебно имајући у виду бакар и друге супстанце, и да почев од 2022. године, надовезујући се на предстојећу Уредбу о биопестицидима а преко ојачане саветодавне службе за фарме, реагује где је то потребно ради утврђивања коришћења алтернативних средстава за заштиту биља, као што су она која садрже биолошки активне супстанце.

Унапређење добробити животиња

Органска пољопривреда игра важну улогу у побољшању добробити животиња, што је саставни део одрживости прехрамбених система.

Ефикаснија добробит животиња побољшава здравље животиња и квалитет хране, смањује потребу за лековима и може помоћи очувању биодиверзитета. У складу са „Стратегијом од њиве до трпезе", потребно је предузети радње за додатно побољшање добробити животиња, мобилишући све расположиве инструменте за бољи одговор на очекивања и захтеве грађана. Органска пољопривреда требало би да остане модел у погледу заштите добробити животиња, и да подразумева гаранцију за потрошача да су животиње биле добро третиране дуж ланца исхране и да су могле да испуне своје природне потребе и понашања било на нивоу фарме или током транспорта, и да буду поштеђене било каквог бола, невоље или патње који се може избећи, укључујући и време њиховог убиства. Стога, Активност број 21 овлашћује Комисију да настави да ради са државама чланицама и цивилним друштвом на проналажењу конкретних и оперативних начина за даље унапређење добробити животиња у органској производњи.

Ефикасније коришћење ресурса

Политике циркуларне економије стављају ефикасност ресурса у центар доношења одлука обезбеђивањем додатне вредности, и да се ресурси могу дуже користити и поново користити, чиме се елиминише отпад, минимизира потражња за ресурсима (попут воде, фосилних горива и енергије), побољшава ефикасност и смањују трошкови. Током протеклих 50 година економска улога пластике стално се повећавала, а пластика је постали важна за све већи број производа и ланаца производње. Међутим, производња пластике и спаљивање пластичног отпада доводе до значајне емисије гасова стаклене баште. Много пластике се још увек користи у органској пољопривреди, у виду биоразградиве пластике. У Активности број 22 даје се зато овлашћење Комисији да усвоји „Оквир о пластици", укључујући и биолошки разградиве материјале који се могу компостирати на принципима и критеријумима под којима се користе одрживи материјали који су лако биоразградиви у природним условима и који су корисни за животну средину. Дакле, оквир ће покривати сву пластику, укључујући и употребу у свим врстама пољопривреде, и стога ће бити веома релевантан за органску пољопривреду која се спроводи на бази одрживости. Осим тога, у овом Акционом плану наводе се мере за спречавање загађења вода. Наиме, тврди се да су неке пољопривредне праксе главна претња слатким водама и мору, што је углавном због дифузног загађења хранљивим материјама (азота и фосфора), али и пестицида. Тако се наводи да је око 38% водених површина ЕУ под притиском дифузног загађења (од тога је 25% пољопривредна производња главни извор загађења). То подразумева процес захватања воде за наводњавање и хидроморфолошке промене (нпр. дренажу). Претпоставља се да ће климатске промене повећати потребу за наводњавањем у ЕУ и смањити

доступност воде. Из тог разлога, Активност број 23 указује да би Комисија требало да промовише ефикасније и одрживије коришћење воде, повећану употребу обновљиве енергије и чистији транспорт, као и смањење ослобађања хранљивих материја у свим врстама пољопривреде, при чему би требало да предњачи органска пољопривреда. Улога држава чланица на овом плану је првенствена, будући да би оне требало да раде на остваривању планираних мера кроз своје стратешке планове ЗПП.[16]

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Акциони план за развој органске производње донет је у форми Саопштења комисије упућеног Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Исти је ступио на снагу даном објављивања у Службеном листу ЕУ – 19. априла 2021. године. Овој верзији претходио је документ усвојен 25. марта 2021. године. Акциони план поред основног текста садржи и анекс. У форми резолуције Европског парламента, Акциони план објављен је 6. децембра 2022. године.

5) ИЗВОРИ

Basnet, Shyam Kumar, Wood, Amanda, Röös, Elin, Gordon, Line Josefin, "Organic agriculture in a low-emission world: exploring combined measures to deliver sustainable food system in Sweden", *Sustainability Science*, 2023, Vol. 18, No. 6517.

Caprile, Anna, McEldowney, James, "Development of organic production in the EU: 2021-2027 action plan [Policy Podcast]", *ThinkThank*. Интернет: https://epthinktank.eu/2021/07/29/development-of-organic-production-in-the-eu-2021-2027-action-plan/,12.7.2023.

"Commission staff working document: EU green public procurement criteria for food, catering services, and vending machines", SWD (2019) 366 final. Интернет: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12672-2019-INIT/en/pdf, 12.7.2023.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions," COM(2020) 381 final. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 12.7.2023.

[16] Gabrijel Ondrasek, Jelena Horvatinec, Marina Bubalo Kovačić, *et al*., "Land Resources in Organic Agriculture: Trends and Challenges in the Twenty-First Century from Global to Croatian Contexts", *Agronomy*, 2023, Vol. 13, No. 6, pp. 1–17.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on an Action plan for the development of organic production", COM(2021) 141 final/2, 19.4.2023.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on an Action plan for the development of organic production", COM(2021)141 final of 25.3.2021.

"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. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN, 12.7.2023.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives", COM/2020/380 final. Интерент: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380, 12.7.2023.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Recommendations to the Member States as Regards their Strategic Plan for the Common Agricultural Policy", COM/2020/846 final. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0846, 12.7.2023.

Дабовић, Душан, „Уредба о финансирању, управљању и праћењу заједничке пољопривредне политике Европске уније", *Европско законодавство*, 2023, бр. 81–82.

"Employment rates by sex, age, and degree of urbanization (%)", EUROSTAT. Интернет: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/LFST_R_ERGAU__custom_443889, 12.7.2023.

"European Parliament resolution of 3 May 2022 on an EU action plan for organic agriculture" (2021/2239(INI)(2022/C 465/02), *O.J.* C 465/22, 6.12.2022.

"Mean and median income by the degree of urbanization". Интернет: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/ILC_DI17__custom_416294, 12.7.2023.

Ondrasek, Gabrijel, Horvatinec, Jelena, Bubalo Kovačić, Marina, *et al*., "Land Resources in Organic Agriculture: Trends and Challenges in the Twenty-First Century from Global to Croatian Contexts", *Agronomy*, 2023, Vol. 13, No. 6.

Pilvere, Irina, Aleksejs Nipers, Irina, Pilvere, Aija, "Evaluation of the European Green Deal Policy in the Context of Agricultural Support Payments in Latvia", *Agriculture,* 2022, Vol. 12, No. 12.

Schmid, Hanspeter, "Regulation (EU) 2018/848 – The New EU Organic Food Law", *EFFL,* 2019, No. 1.

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

"Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007", *OJ* L 150, 14.6.2018.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије, за период 2014–2024. године, наводи се да у Србији постоје повољни услови за развој органске производње и да је након увођења подстицаја за развој органске производње, запажен константан раст броја произвођача и површина на којима се примењују методе органске производње.[17] Међутим, како се наводи, Србија нема развијен правни оквир којим се дефинише органска пољопривредна производња, али је препознат велики значај и потенцијал ове врсте пољопривредне производње. Такође, уочено је да домаће тржиште органских производа није довољно развијено, будући да до сада није предузето довољно напора на едукацији произвођача, потрошача и промоцији органских производа. При томе је у овој стратегији, као један од стратешких циљева, постављено повећање површине под органском производњом за трећину површине, у посматраном периоду до 2024. године. Аутор сматра да би након доношења Стратегије о развоју пољопривреде, за следећи десетогодишњи период, требало донети национални Акциони план о развоју органске производње, у складу са размотреним Акционим планом ЕУ, а ради усклађивања домаћих прописа са *acquis communautaire*, као и ради унапређења органске производње и пољопривреде у Републици Србији, у складу са европским пољопривредним стандардима и стандардима који се односе на заштиту животне средине.

ACTION PLAN OF THE EUROPEAN UNION FOR THE DEVELOPMENT OF ORGANIC PRODUCTION (2021–2027)

Abstract: This work aims to determine and present the basic elements of the European Union Action Plan on Organic Production from 2021 to 2027. The methods used in this research are text analysis, the comparative method, the formal-legal method, and the statistical method. After the introduction and presentation of the overall measures brought by this document, the paper content is presented in three sections: 1) Stimulating demand and ensuring consumer confidence; 2) Stimulating conversion and strengthening the value chain; and 3) Improving the contribution to the sustainability of organic agriculture. In the section that pertains to assessing the significance of this EU regulation in the relevant area of the Republic of Serbia, a comparison was made with the Strategy of Agriculture and Rural Development of the Republic of Serbia for the period from 2014 to 2024 in the part that relates to organic production, bearing in mind the relevant statistical data in our country at the time. Namely, this Strategy states that after the implementation of incentives to promote organic production, a constant increase in the number of producers and areas where organic production methods are applied was observed. However, as stated, the domestic market for organic products remains underdeveloped due to insufficient efforts made thus far in educating producers and consumers and promoting organic products. At the same time, one of the strategic goals of this Strategy was to increase the area under organic production by 33 percent in the observed period until 2024. Therefore, in line with adopting the Strategy for Agricultural Development in the next ten years, a national action plan on developing organic production should be adopted to improve organic production in our country, following the abovementioned EU action plan.

Keywords: EU, agriculture, organic production, action plan, *acquis communautaire.*

УДК 339.924(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 147–161
Изворни научни рад
Рад примљен 5. 6. 2023. године
Рад одобрен 12. 7. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.9

РАЗВОЈ ОДНОСА СРБИЈЕ СА СУСЕДНИМ ДРЖАВАМА, ЧЛАНИЦАМА ЕУ – ЈЕДНА ОД ДЕТЕРМИНАНТИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Митко АРНАУДОВ
*Никола ХАЏИЋ**

Апстракт: Интеграција Републике Србије у Европску унију (ЕУ) процес је који захтева, осим бројних и свеобухватних институционалних реформи, креирање и развој стабилних и одрживих регионалних односа, посебно са државама чланицама ЕУ које су у њеном непосредном окружењу. С обзиром на то да је унапређење регионалне сарадње један је од битнијих критеријума за учлањење у ЕУ, у раду се посвећује посебна пажња развоју билатералних односа Србије са суседним државама посебно са Хрватском, Бугарском, Мађарском и Румунијом које су и чланице ове супранационалне организације. Примењујући компаративну методу анализе, аутори су покушали да осветле остварене резултате, али и актуелне проблеме између суседних држава Западног Балкана, те да пруже реалну слику о могућностима њиховог превазлажења у циљу интензивирања процеса европских интеграција држава кандидата за пријем у ЕУ.

Кључне речи: Србија, Западни Балкан, ЕУ, регионална сарадња, европске интеграције.

---

* Институт за међународну политику и привреду, Београд; Факултет политичких наука Универзитета у Београду. E-mails: mitko@diplomacy.bg.ac.rs; nikolahadzic@yahoo.com.

Рад је настао у оквиру пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2023. године", који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

1) УВОД

У актуелном тренутку Европска унија пролази кроз најсложенију кризу од свог оснивања. У порасту је евроскептицизам, па чак и највећи оптимисти страхују да се неће лако доћи до општеприхватљивих решења.[1] До које ће мере безбедносна, политичка и енергетска криза ЕУ успорити процес европских интеграција Србије није лако предвидети, али би свакако било од значај решити многобројна отворена регионална питања која оптерећују билатералне односе између суседних земаља Западног Балкана. Неки аутори сматрају да ЕУ у процесу приступања Србије примењује политику „штапа и шаргарепе", што се нарочито испољава у оквиру испуњавања критеријума из њене Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), и што читав интеграциони процес кочи и условљава временски променљивим приоритетима.[2] Тако, Европска комисија ставља нагласак на наставак дијалога Београда са Приштином и усклађивање српске спољне и безбедносне политике са ЗСБП ЕУ.[3] Отуд је веома неизвесно прогнозирати даљи ток европских интеграција, ако се узме у обзир да је кредибилна перспектива придруживања ЕУ условљена флуктуирајућим правцем спољнополитичког деловања ЕУ и њеним све очигледнијим потребама да се отворена питања на Западном Балкану што пре реше.[4] То се може видети и у последњој стратегији Европске комисије о проширењу која се зове: „Кредибилна перспектива проширења за појачан ангажман ЕУ према Западном Балкану".[5] Реч је о документу који представља неку врсту путоказа ка приступању ЕУ који је и даље неизвестан.[6] Посматрано из тог угла, процес европских интеграција не детерминишу само отворена

---

[1] Милица Увалић, „Интеграција Србије са Европском унијом", у: Михаил Арандаренко, Иван Вујачић (урс.), *Европска унија и Србија: од транзиције до придруживања*, Економски факултет, Београд, 2012, стр. 1.

[2] Анила Јелесијевић, „Условљено чланство Србије у ЕУ већ замореној од проширења – Колико је далеко 2025. година?", *Међународно окружење*, Војно дело, 2019, Vol. 71, бр. 7, стр. 16.

[3] "EU Enlargement strategy 2015", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf, 8.7.2019; "Communication on EU Enlargement Policy 2016", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf, 8.7.2019; "EU Enlargement Strategy 2016-2017", European Comission. Интернет: http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2017/cdr-2017-0093-en.pdf, 8.7.2019; "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargementperspective-western-balkans_en.pdf, 18.6.2019.

[4] Анила Јелесијевић, *op. cit.,* стр. 21.

[5] "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", *op. cit.*

[6] Анила Јелесијевић, *op. cit.,* стр. 21.

унутрашња питања, већ и регионална спорења са непосредним суседством, што у највећој мери одређује и правац и брзину будућих проширења ЕУ земаљама Западног Балкана.

2) БИЛАТЕРАЛНИ ОДНОСИ СРБИЈЕ СА СУСЕДНИМ ЗЕМАЉАМА КАО ЈЕДНА ОД ДЕТЕРМИНАНТИ НА ПУТУ КА ЕУ

Процес стабилизације и придруживања политички је оквир, односно европска стратегија за унапређење односа између држава Западног Балкана и ЕУ.[7] ЕУ је до сада имала седам таласа проширења, па се политика проширења све више усложњава како је број чланица расте. Заправо реч је о динамичном процесу који се константно надограђивао, те се данас од државе кандидата очекује да функционишу као чланице ЕУ, пре него што то формално и постану.[8] То важи и у случају вођења регионалне и билатералне политике. Званични Брисел стриктно захтева од држава кандидата, поготово на Западном Балкану, да пре евентуалног приступања ЕУ превазиђу и разреше сва регионална спорења и отворена билатерална питања са непосредним окружењем. У случају Србије, чији се процес европских интеграција доминантно оцењује у политичком смислу, а на основу напретка у дијалогу са Приштином, постављају се својеврсни двоструки критеријуми. С једне стране, на питање дијалога са Приштином посматра се из угла регионалне стабилности, те се дијалог са Приштином тумачи као *de facto* билатералан спор, што је супротно контексту међународног права јер Приштина није политички ентитет са међународноправним субјективитетом. С друге стране, у домен билатералних спорења наводе се одређена отворена питања са одређеним непосредним суседима која се пре свега тичу граничних спорења, питања несталих, питања права мањина и одређених питања из домена сукцесије која су се појавила као последица распада заједничке државе СФРЈ. Посматрано из тог угла веома је тешко успоставити јасну градацију билатералних спорења и отворених питања која ће доминантно утицати на процес европских интеграција Србије. Из данашње перспективе чини се да ће у том смислу дијалог са Приштином доминирати у процесу европских интеграција Србије. Истовремено, овај процес све више добија карактер билатералног спорења. Међутим, требало би занемарити и остала билатерална и регионална питања и спорења са којима се суочава

[7] Исидора Поп-Лазић, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у ЕУ – импликације на билатералне односе", Институт за међународну политику и привреду, *Међународна политика,* 2021, бр. 1183, стр. 57.

[8] *Ibid*., стр. 59.

Србија, а које могу у одређеним етапама имати значајан утицај за њену европску перспективу.

Односи Србије и Хрватске

На самиту ЕУ и Западног Балкана у Солуну 2003. године, тадашњи лидери држава чланица ЕУ у закључцима предочили су јасну перспективу актерима на Западном Балкану о могућностима учлањења у ЕУ. Притом су нагласили неопходност испуњавања посебних критеријума. Међу спорним и отвореним питањима која би требало решавати, а која улазе у домен билатералних спорења истакнута су питања утврђивања граничних линија, повратак избеглица, сукцесија бивше заједничке имовине СФРЈ, решавање проблема несталих и киднапованих лица, повратак културног националног богатства, међусобне тужбе за геноцид пред Међународним судом правде и заштита права националних мањина.[9] Када је конкретније реч о односима Србије и Хрватске у контексту европских интеграција битно је истаћи да су промене на унутрашњем плану у ове две земље, али и њихови појединi спољнополитички потези, играли велику улогу у динамици међусобних односа.[10] Чланство Хрватске и процес приступања Србије ЕУ заправо је представљало значајан подстицај за развој добросуседских односа између две земље. Хрватска је могла показати да је поуздана нова чланица ЕУ док, с друге стране, Србија је могла користити хрватско искуство и помоћ у преговарачком процесу.[11] У идеалним условима можда би се то и тако одвијало. Односно Загреб би био детерминатор убрзане регионалне интеграције, искоришћавајући сваку појединачну прилику да буде „капија" европским интеграцијама Западног Балкана заједно са Србијом. С друге стране, Београд би искористио све могућности које нуди хрватско искуство на путу ка ЕУ и то на двоструком колосеку. Прво – Србија је могла користити искуство Хрватске у процесу приступања, друго – Београд је кроз поспешивање добрих односа са Загребом могао да докаже своју посвећеност и бескомпромисност у процесу европских интеграција. То је наравно значило и испуњавање критеријума за учлањење у које улази и превазилажење регионалних и билатералних спорења. Међутим, како је рекао актуелни министар спољних послова Ивица Дачић, „данашњи односи Србије и Хрватске значајно су оптерећени различитостима које, нажалост,

[9] Синиша Таталовић, Ружица Јакешевић, „Европеизација билатералног односа Хрватске и Србије: ограничења и перспективе", Милан Подунавац, Жарко Пауновић (урс), *Политика: Наука и Професија*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2013, стр. 240.

[10] *Ibid.,* стр. 240.

[11] *Ibid.*, стр. 242.

добијају више пажње од сличности, те се намеће питање да ли ће две земље остати утврђене на тим позицијама верујући у различитости, или ће бити уложени напори у редефинисање сарадње и односа".[12] У том контексту Дачић је додао да је за будућност односа Загреба и Београда потребан нови политички наратив и истакао да се не могу решити отворена питања из прошлости уколико не почнемо да градимо договор у будућности.[13] С друге стране, министар спољних и европских послова Хрватске Гордан Грлић-Радман истакао је „да је Загреб спреман за конструктиван дијалог са Србијом, те да је Хрватској то важно јер она дели европске вредности, владавину права и све вредности које проистичу из Повеље Уједињених нација, те да жели да своја искуства по тим питањима пренесе и својим суседима који желе да остваре европску перспективу". Али, истовремено је и нагласио да се „због наставка сарадње не могу затворити очи на трагичан распад бивше државе, претварати се да се ништа није догодило, те да тиме не би требало оптерећивати даље кораке у сарадњи". У суштини декларативно постоји спремност са обе стране за унапређивање хрватско-српских односа и то је приметно готово на сваком званичном или незваничном сусрету хрватских и српских челника, али у међувремену постоје бројне баријере, реторичке претње и условљавања која ће у контексту европских интеграција Србије умногоме детерминисати учлањење Србије у ЕУ. Тако је хрватски председник Зоран Милановић, али и други хрватски челници током састанака са представницима такозваних бранитељских удружења, тврдио да ће Хрватска условљавати улазак Србије у ЕУ решавањем питања несталих, али и решавања питања ратне одштете. Милановић је том приликом истакао да ће „званичном Београду бити постављен услов да се реши питање несталих особа као предуслов прикључења европској породици".[14] С друге стране, актуелни министар за људска и мањинска права и друштвени дијалог у Влади Републике Србије Томислав Жигманов рекао је да се „број и врста негативних написа радикално смањује у јавности, али да се смањио и број ознака које негативно утичу на Хрвате, те се данас грађани хрватске националности у Србији осећају далеко слободније и храбрије улазе у простор јавности".[15] У

[12] „Конференција „Билатерални односи Србије и Хрватске – ка новој динамици": Дачић – Отворена питања се не могу решити ако не почне да се гради договор о будућности", *Данас*. Интернет: https://www.danas.rs/vesti/politika/konferencija-bilateralni-odnosi-srbije-i-hrvatske-ka-novoj-dinamici-dacic-otvorena-pitanja-se-ne-mogu-resiti-ako-ne-pocne-da-se-gradi-dogovor-o-buducnosti/, 15.4.2023.

[13] *Ibid.*

[14] „Hrvatska nastavlja uslovljavati ulazak Srbije u EU", *ATV*. Интернет: https://www.atvbl.rs/vijesti/region/hrvatska-nastavlja-uslovljavati-ulazak-srbije-u-eu-13-4-2021, 3.4.2023.

[15] „Конференција „Билатерални односи Србије и Хрватске – ка новој динамици": Дачић – Отворена питања се не могу решити ако не почне да се гради договор о будућности", *op. cit.*

контексту односа Хрватске и Србије, а поводом четврте Велике скупштине Српског народног вијећа на којем су присуствовали и српски и хрватски премијер, представник СНВ Милорад Пуповац изјавио је да „Србија и Хрватска поново треба да буду осовина Европе у овом њеном делу". Такође је навео да његова политичка организација „баштини страдање српског народа и из њега произашле трауме".[16] Али суштински проблеми остају између оба народа и обе државе, а то је тумачење савремених историјских околности као што су војно-полицијске операције хрватске војске и полиције „Олуја" и „Бљесак". Док хрватска страна сваке године обележава операцију „Олуја" као хрватску победу у Домовинском рату, те хрватска историја анализира ту војно-полицијску акцију као дан победе и ослобођења хрватске државе, с друге стране Србија тај датум обележава као помен српским жртвама у којој је протерано између 200 до 250 хиљада грађана српске националности, а према подацима невладиних организација 677 људи је убијено.[17] Исти је случај и са операцијом „Бљесак" када је у Западној Славонији протерано 15 хиљада Срба, а убијено је и нестало 283 људи, међу њима 56 жена и 8 деце.[18] Заправо, грађански ратови на тлу бивше заједничке државе представљају један од основних камена спотицања између Хрватске и Србије. Отворена питања из тог периода, као и различита тумачења историјских чињеница умногоме детерминишу обим политичких тензија између ова два суседа. Тешко је предвидети да ли ће Хрватска, као стална држава чланица ЕУ, имати капацитете и политичку моћ да условљава учлањење Србије у ЕУ, али чињеница је данас да се европска интеграција Србије у хрватским политичким круговима често посматра из угла билатералних односа Загреба и Београда, бар у реторичком смислу, те на основу тога реално је поставити тезу о могућностима хрватске баријере на путу Србије ка ЕУ.

Односи Србије и Бугарске

Када је у питању процес европских интеграција Србије, у домену основних права која су део преговарачког Поглавља 23, где спадају и права мањина, предвиђена законска решења из ове области треба у потпуности

[16] „Пуповац: Односи Срба и Хрвата треба поново да постану осовина нашег дела Европе", *Нова РС*. Интернет: https://nova.rs/vesti/svet/pupovac-odnosi-srba-i-hrvata-treba-ponovo-da-postanu-osovina-naseg-dela-evrope/, 8.4.2023.

[17] „U Srbiji obeležena 27. godišnjica stradanja tokom hrvatske akcije 'Oluja'", *Radio Slobodna Evropa.* Интернет: https://www.slobodnaevropa.org/a/31973481.html, 21.4.2023.

[18] "Операција Бљесак почела нападом у јутарњим сатима пре 28 година", РТС. Интернет: https://www.rts.rs/vesti/region/5183784/operacija-bljesak-pocela-napadom-u-jutarnjim-satima-pre-28-godina.html, 22.4.2023.

да се ускладе с правним тековинама ЕУ, укључујући и Повељу о основним правима, која је постала саставни део правних тековина од Лисабонског уговора.[19] ЕУ је изградила механизме за праћење усаглашавања прописа и њихово спровођење, а од степена спровођења зависи брзина приступања једне земље ЕУ. У процесу европских интеграција и припрема за отварање преговарачког Поглавља 23, Србија је била у обавези да донесе посебан Акциони план за остваривање права националних мањина, што је влада Србије и учинила у марту 2016. године.[20] У контексту билатералних односа Србије са суседима битно је истаћи да Бугарска заузима место једног од три „стара суседа", јер је реч о земљи са којом се Србија међународноправно разграничила и са којом постоје дипломатски односи и пре настанка заједничке државе.[21] Међутим, између две земље развијен је специфичан однос, те се може закључити да са Бугарском још увек доминирају нека предубеђења и стереотипи из времена Хладног рата.[22] Иако су односи између Србије и Бугарске кроз историју забележили велике успоне и падове, битно је истаћи да је најновије захлађење односа регистровано након једностраног проглашења независности Косова када је уследило низ признања тог чина од стране већине суседних држава. Бугарска је заједно са Хрватском и Мађарском практично симултано направила тај корак 19. и 20. марта 2008. године.[23] Према резултатима пописа из 2011. године, у Србији је живело 18.543 грађана који су се изјашњавали као Бугари, што је за око 2.000 мање него на попису из 2002. године, а према подацима најновијег пописа из 2022. године у Србији живи 12.918 грађана који се изјашњавају као Бугари, што је готово 5.500 мање у односу на период од пре десет година. Бугарска заједница у Србији представља посебан предмет пажње неких странака у Бугарској, те је тако Десничарска партија Атака, у децембру 2013. године, предложила бугарској скупштини усвајање декларације којом би се од Србије и Македоније тражило враћање

[19] „Povelja o osnovnim pravima Evropske unije". Интернет: https://eur-lex. europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN, 9.7.2018.

[20] За израду Акционог плана формирана је мултиресорна група. Видети: „Акциони план за остваривање права националних мањина", 2016. Интернет: https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina-usvojen-3.mart-2016.pdf, 2.2.2023.

[21] Милан Игрутиновић, „Билатерални односи и отворена питања између Србије и Бугарске у контексту приступања Србије ЕУ", *Пројекат: Ка стратегији спољне политике Србије: Односи са суседима*, Центар за примењене европске студије – CPES, Београд, 2017, стр. 2.

[22] Ивица Петровић, „Односе Србије и Бугарске кваре предрасуде". Интернет: https://www.dw.com/sr/odnose-srbije-i-bugarske-kvare-predrasude/a-18290416, 19.4.2023; Митко Арнаудов, „Односи Северне Македоније и Бугарске у светлу процеса европских интеграција", *Европско законодавство*, бр. 81–82, стр. 167 и даље.

[23] Милан Игрутиновић, *op. cit.,* стр. 4.

такозваних Западних покрајина, територија које је Бугарска изгубила по уговору у Нејиу 1919. године.[24] У том смислу, декларација је предлагала да се питање „Западних покрајина" реши пре уласка Србије и Македоније у ЕУ.[25] Било је случајева када су представници и активисти поменуте бугарске странке покушавали да у Босилеграду организују протестно обележавање годишњице потписивања споразума у Нејиу, те је супротстављање српских власти таквим скуповима изазвало код челника поменуте политичке организације реакцију, односно захтев бугарским властима да преиспитају бугарску подршку чланству Србије у ЕУ.[26] На истој линији је наступила и политичка организација у Србији Демократски савез Бугара која је организовала протесте у Босилеграду у жељи, како су они тврдили, „да упозоре на тежак положај и застрашујуће процесе који прете националном идентитету и егзистенцији бугарске мањине". Тим поводом они су упутили апел за помоћ у циљу гарантовања њихових права.[27] О томе да званична Софија анализира питање бугарске мањине у Србији у контексту европских интеграција Србије, сведочи и изјава бивше потпредседнице Бугарске Маргарите Попове, која је још 2012. године говорила о решавању отворених питања бугарске мањине у Србији у контексту будућег чланства Србије у ЕУ.[28] Такође, бугарски посланик у Европском парламенту Евгениј Кирилов истакао је потребу поправљања положаја свих мањина у Србији, поготово у југоисточној Србији и, како је рекао, „Западним покрајинама" где живе Бугари. Бивши министар спољних послова Бугарске Николај Младенов определио се за знатно блажу формулацију, односно рекао је да Софија не поставља услове Београду на његовом европском путу, али је такође нагласио да Србија мора да испуни услове који су специфични за сваку од земаља кандидата.[29] Касније је и

[24] У том сазиву бугарске скупштине Атака је имала 23 од 240 посланичких места и била је четврта по снази. Имала је поред тога и посланике у Европском парламенту, па је тако један од њих, Димитар Стојанов, декларацију своје странке сличног садржаја уручио једном приликом (2008) и представницима ЕУ у Бугарској. Видети: „Ataka poiska ot ES Zapadnite pokrайnini i Strumica", News.bg, 27. novembar 2008. Интернет: https://news.bg/politics/ataka-poiska-ot-eszapadnite-pokraynini-i-strumitsa.html, 2.4.2023; Милан Игрутиновић, *op. cit.,* стр. 14.

[25] Мирослав Нацков, „Бугарски десничари траже назад Босилеград и Димитровград", Јужне вести, 6. децембар 2013. Интернет: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Bugarski-desnicari-traze-nazad-Bosilegrad-i-Dimitrovgrad.sr.html, 2.4.2023.

[26] Милан Игрутиновић, *op. cit.,* стр. 14.

[27] Јелена Стојковић, „Митинг због положаја Бугара у Босилеграду", Јужне вести, 7. децембар 2010. Интернет: https://www.juznevesti.com/Politika/Miting-zbog-polozaja-Bugara-u-Bosilegradu.sr.html, 2.4.2023.

[28] Милан Игрутиновић, *op. cit.,* стр. 14.

[29] *Ibid*.

министар спољних послова Бугарске у техничком мандату Марин Рајков изјавио да је положај Бугара у Србији централно питање билатералних односа Србије и Бугарске. Крајем 2015. и почетком 2016. године актуелизовано је и питање преименовања Димитровграда у старо име Цариброд, те је бугарски посланик у Европском парламенту Андреј Ковачев о томе говорио и на седници Европског парламента, позвавши Србију да промени име града дато по налогу Титовог режима и додао да је то име „срамно јер овековечава комунистичког диктатора и националног издајника", мислећи на Георгија Димитрова.[30] Иако је Србија много тога учинила када је реч о правима мањинских заједница који живе на територији Србије, укључивши и бугарску заједницу чији су ученици основних и средњих школа у општинама Димитровград и Босилеград добили уџбенике на бугарском језику и наставу похађају на бугарском језику, ипак постоје бојазни да ће званична Софија на одређени начин условити интеграцију Србије у ЕУ. Условљавања Софије не могу да имају суштински значај на процес европских интеграција Србије, али чињенично стање је да захтеви Софије у одређеним тренуцима приступног процеса Србије могу утицати на динамику овог процеса. То смо видели и у случају отварања преговарачког Поглавља 26, када је српски министар спољних послова Ивица Дачић рекао да је Бугарска имала одређене резерве око овог Поглавља, уз опаску да је то тим пре невероватније с обзиром на то да су управо он и тадашњи премијер Александар Вучић уручили уџбенике ђацима који припадају бугарској мањини у Србији.[31] Синтетички поглед на положај бугарске националне мањине нам говори да су практични проблеми центрирани око употребе бугарског језика у службеној комуникацији и у образовању, а да су дугорочни проблеми једним делом везани за општу економску слику Србије.[32] На питање да ли Бугарска ипак може користити положај да успори или на неки начин блокира пут Србије ка ЕУ, истраживач ISAC фонда Игор Новаковић сматра да се то питање понекад покрене када се мора одговорити на неки притисак који стиже из Србије, али да то не долази, како објашњава он, од представника бугарске мањине, него од појединих невладиних организација и политичких организација са екстремним десничарским профилом којима одговара такав приступ.[33]

---

[30] „Евродепутат призова Сърбия да прекръсти Димитровград на Цариброд", *Klub Z,* 3. фебруар 2016. Интернет: http://clubz.bg/34040-evrodeputat_prizova_syrbiq_da_prekrysti_dimitrovgrad_na_caribrod, 2.4.2023.

[31] „Осим Хрвата и Бугари нас блокирали у ЕУ", *Espreso*. Интернет: https://www.espreso.co.rs/vesti/politika/100455/nisu-samo-hrvati-i-bugari-nas-blokirali-u-eu, 2.4.2023.

[32] Милан Игрутиновић, *op. cit.,* стр. 17.

[33] Ивица Петровић, *op. cit.*

Односи Србије, Мађарске и Румуније

Билатерални односи Србије и Мађарске садржајни су и веома интензивни, а о томе сведочи позитиван тренд развоја односа који је успешно крунисан заједничким седницама две владе одржаним у Београду 2014. године, у Будимпешти 2015. године, у Нишу 2016. године, у Будимпешти 2018. године, у Суботици 2019. године и поново у Будимпешти 2021. године.[34] У периоду од јануара до јула 2022. године, између Србије и Мађарске настављен је тренд снажног раста робне размене, па је она у овом периоду достигла вредност од 2,2 милијарде евра, што је чини трећим спољнотрговинским партнером Србије, иза Немачке и Кине, и осмим по величини страним инвеститором са обимом улагања од 950 милиона евра за период од 2012–2021. године. Тренутно односи између Србије и Мађарске су на веома добром нивоу и можда се могу окарактерисати као најбољи у последњих 10–15 година.[35] Према речима Александра Попова из Центра за регионализам, за разлику од неких других суседних држава које су настале распадом бивше Југославије, Србија са Мађарском нема спорова попут граничних спорова или проблеме сукцесије или процесуирања ратних злочина.[36] Када је реч о улози мађарске мањине у Србији битно је истаћи да она ужива сва политичка, економска и социјална права у друштвеним и институционалним оквирима Србије, те преко политичке организације Савеза војвођанских Мађара, као највећа странка која артикулише интересе мађарске мањине у Србији, она се појављује као мост између Београда и Приштине. Посматрано из угла интензитета српско-мађарских односа, чији смо сведоци данас, у овом тренутку тешко је за очекивати било какву блокаду од стране Мађарске на путу Србије ка ЕУ и то из троструког разлога: прво, зато што и званичној Будимпешти, у стратешком смислу, значи приступање Србије у ЕУ јер се отвара прилика да Мађари с једне и друге стране границе могу, у оквирима ЕУ, да уживају све привилегије Шенген зоне; друго, Будимпешта инсистира да буде предводник европских интеграција Србије и остатка Западног Балкана, намећући тако себи улогу регионалног лидера у економском али и политичком смислу; и треће, интеграција Србије и Западног Балкана у безбедносном смислу одговара Будимпешти и доприноси заштити њених националних интереса, јер се чином интеграције Западног Балкана померају границе ЕУ на југ, што знатно релативизује улогу Мађарске у процесу чувања спољних граница ЕУ, поготово у контексту савремених безбедносних изазова.

---

[34] „Билатерална сарадња са Мађарском", Министарство спољних послова. Интернет: https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja/madjarska, 24.4.2023.

[35] Ивица Петровић, „Колико се разумеју Србија и Мађарска", *DW*. Интернет: https://www.dw.com/sr/koliko-se-razumeju-srbija-i-ma%C4%91arska/a-18320506, 25.4.2023.

[36] *Ibid*.

Када је реч о односима Србије и Румуније битно је нагласити да ова два суседа уживају интензиван билатерални политички дијалог, утемељен у дугој традицији дипломатских односа две земље. По укупној размени Румунија заузима седмо место на листи спољнотрговинских партнера Србије, те је у 2021. години трговинска размена са Румунијом износила 2,03 милијарде евра.[37] Ипак, у сарадњи две земље постоје неискоришћени потенцијали у областима попут инфраструктуре, грађевинарства и трговине за шта је потребан додатни ангажман обе стране како би се унапредила привредна сарадња.[38] Када је реч о европским интеграцијама Србије, Румунија је истакла спремност да помогне Србији као суседној и пријатељској земљи, али је Београд у међувремену, под притиском Букурешта, био принуђен да потпише Протокол о националним мањинама, након чега је Румунија тврдила да ће бити адвокат приближавања Србије ЕУ.[39] Драган Петровић из Института за међународну политику и привреду тврди да су садашњи односи ова два суседа веома добри, али наглашава да права мањина могу бити евентуални камен спотицања на путу Србије ка ЕУ, истовремено истакавши да су обе земље договориле мешовите комисије које ће разматрати питање мањина у обема земљама.[40] Петровић такође истиче да је Румунија својим учлањењем у ЕУ добила неке механизме којима може да покреће питање мањина у Србији, пре свега када је реч о процесу европских интеграција Србије, али такође наглашава да су потписаним Протоколом о националним мањинама практично превазиђена та спорења те је, између осталог, регулисано питање језика, црквених обреда, стандардизације влашког језика и његово коришћење у школама, али и пружања могућности Власима у Источној Србији да се идентификују са Румунима. Букурешт очекује да Румуни који живе у Србији буду лојални тој земљи, будући да они јесу њени држављани, али је увек стављен акценат на влашку популацију у контексту да уколико се њени припадници изјасне као Румуни, тако буду и третирани и уживају сва права која има румунска национална мањина у Војводини.[41]

---

[37] „Билатерална сарадња са Мађарском", *op. cit.*

[38] „Односи Србије и Румуније прави су пример добросуседства", *Политика*. Интернет: https://www.politika.rs/scc/clanak/493541/Odnosi-Srbije-i-Rumunije-pravi-su-primer-dobrosusedstva, 26.4.2023.

[39] Ивица Петровић, „Румунија поуздан савезник Србије!". Интернет: https://www.dw.com/sr/rumunija-pouzdani-saveznik-srbije/a-18304933, 28.4.2023.

[40] *Ibid.*

[41] Марија Којчић, „Однос Румуније и Србије пример осталим државама у региону", *Данас*. Интернет: https://www.danas.rs/vesti/drustvo/odnos-rumunije-i-srbije-primer-ostalim-drzavama-u-regionu/, 28.4.2023.

3) ИЗВОРИ

"A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement perspective-western-balkans_en.pdf, 18.6.2019.

„Акциони план за остваривање права националних мањина", 2016. Интернет: https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina-usvojen-3.mart-2016.pdf, 2.2.2023.

Арнаудов, Митко, „Односи Северне Македоније и Бугарске у светлу процеса европских интеграција", *Европско законодавство*, бр. 81–82.

"Ataka poiska ot ES Zapadnite pokrайnini i Strumica", *News.bg*, 27. novembar 2008. Интернет: https://news.bg/politics/ataka-poiska-ot-eszapadnite-pokraynini-i-strumitsa.html, 2.4.2023.

„Билатерална сарадња са Мађарском", Министарство спољних послова. Интернет: https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja/madjarska, 24.4.2023.

"Communication on EU Enlargement Policy 2016", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf, 8.7.2019.

Dimitrijević, Duško, "Process of integration of the Republic of Serbia with European Union", in: Miroslav Antevski, Dragana Mitrović, (eds), *Western Balkans: From Stabilisation to Integration,* Institute of International Politcs and Economiscs, Belgrade, 2012.

"EU Enlargement strategy 2015", European Comission. Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf, 8.7.2019.

"EU Enlargement Strategy 2016–2017", European Comission. Интернет: http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2017/cdr-2017-0093-en.pdf, 8.7.2019.

"Евродепутат призова Сърбия да прекръсти Димитровград на Цариброд", *Klub Z,* 3. Фебруар 2016. Интернет: http://clubz.bg/34040-evrodeputat_prizova_syrbiq_da_prekrysti_dimitrovgrad_na_caribrod, 2.4.2023.

„Hrvatska nastavlja uslovljavati ulazak Srbije u EU", *ATV.* Интернет: https://www.atvbl.rs/vijesti/region/hrvatska-nastavlja-uslovljavati-ulazak-srbije-u-eu-13-4-2021, 3.4.2023.

Игрутиновић, Милан, „Билатерални односи и отворена питања између Србије и Бугарске у контексту приступања Србије ЕУ", *Пројекат: Ка стратегији спољне политике Србије: Односи са суседима*, Центар за примењене европске студије – CPES, Београд, 2017.

Јелесијевић, Анила, „Условљено чланство Србије у ЕУ већ замореној од проширења – Колико је далеко 2025. година?", *Међународно окружење*, Војно дело, 2019, Vol. 71, бр. 7.

Којчић, Марија, „Однос Румуније и Србије пример осталим државама у региону", *Данас*. Интернет: https://www.danas.rs/vesti/drustvo/odnos-rumunije-i-srbije-primer-ostalim-drzavama-u-regionu/, 28.4.2023.

„Конференција „Билатерални односи Србије и Хрватске – ка новој динамици": Дачић – Отворена питања се не могу решити ако не почне да се гради договор о будућности", *Данас*. Интернет: https://www.danas.rs/vesti/politika/konferencija-bilateralni-odnosi-srbije-i-hrvatske-ka-novoj-dinamici-dacic-otvorena-pitanja-se-ne-mogu-resiti-ako-ne-pocne-da-se-gradi-dogovor-o-buducnosti/, 15.4.2023.

Нацков, Мирослав, „Бугарски десничари траже назад Босилеград и Димитровград", Јужне вести, 6. децембар 2013. Интернет: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Bugarski-desnicari-traze-nazad-Bosilegrad-i-Dimitrovgrad.sr.html, 2.4.2023.

„Осим Хрвата и Бугари нас блокирали у ЕУ", *Espreso*. Интернет: https://www.espreso.co.rs/vesti/politika/100455/nisu-samo-hrvati-i-bugari-nas-blokirali-u-eu, 2.4.2023.

„Операција Бљесак почела нападом у јутарњим сатима пре 28 година", РТС. Интернет: https://www.rts.rs/vesti/region/5183784/operacija-bljesak-pocela-napadom-u-jutarnjim-satima-pre-28-godina.html, 22.4.2023.

„Односи Србије и Румуније прави су пример добросуседства", *Политика*. Интернет: https://www.politika.rs/scc/clanak/493541/Odnosi-Srbije-i-Rumunije-pravi-su-primer-dobrosusedstva, 26.4.2023.

„Пуповац: Односи Срба и Хрвата треба поново да постану осовина нашег дела Европе", *Нова РС*. Интернет: https://nova.rs/vesti/svet/pupovac-odnosi-srba-i-hrvata-treba-ponovo-da-postanu-osovina-naseg-dela-evrope/, 8.4.2023.

Петровић, Ивица, „Колико се разумеју Србија и Мађарска", *DW.* Интернет: https://www.dw.com/sr/koliko-se-razumeju-srbija-i-ma%C4%91arska/a-18320506, 25.04.2023.

Петровић, Ивица, „Односе Србије и Бугарске кваре предрасуде", Интернет: https://www.dw.com/sr/odnose-srbije-i-bugarske-kvare-predrasude/a-18290416, 19.4.2023.

Петровић, Ивица, „Румунија поуздан савезник Србије!". Интернет: https://www.dw.com/sr/rumunija-pouzdani-saveznik-srbije/a-18304933, 28.4.2023.

Поп-Лазић, Исидора, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у ЕУ – импликације на билатералне односе",

Институт за међународну политику и привреду, *Међународна политика,* 2021, бр. 1183.

„Povelja o osnovnim pravima Evropske unije". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN, 9.7.2018.

Стојковић, Јелена „Митинг због положаја Бугара у Босилеграду", Јужне вести, 7. децембар 2010. Интернет: https://www.juznevesti.com/Politika/Miting-zbog-polozaja-Bugara-u-Bosilegradu.sr.html, 2.4.2023.

Таталовић, Синиша, Јакешевић, Ружица, „Европеизација билатералног односа Хрватске и Србије: ограничења и перспективе", Милан Подунавац, Жарко Пауновић (урс), *Политика: Наука и Професија*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2013.

Увалић, Милица, „Интеграција Србије са Европском унијом", у: Михаил Арандаренко, Иван Вујачић (урс.), *Европска унија и Србија: од транзиције до придруживања*, Економски факултет, Београд, 2012.

„U Srbiji obeležena 27. godišnjica stradanja tokom hrvatske akcije Oluja'", *Radio Slobodna Evropa*. Интернет: https://www.slobodnaevropa.org/a/31973481.html, 21.4.2023.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Једно од кључних питања на путу европске интеграције Србије у актуелним околностима представља дијалог између Београда и Приштине. Посматрајући актуелни дискурс у јавности и медијима чини се да ће потенцијално приступање Србије ЕУ, поред одобрења постојећих држава чланица Уније, искључиво зависити, односно бити у узрочно-последичном односу са епилогом дијалога између Београда и Приштине, тј. достигнућима у процесу нормализације односа између ова два актера на Западном Балкану. Ипак, у реалности постоје бројни други критеријуми који такође у знатној мери детерминишу европску интеграцију Србије. Прво је то став држава чланица ЕУ о политици проширења, те пријему нових држава чланица у ЕУ. Потом, то је и испуњеност критеријума који су дефинисани у документима ЕУ, као што су Копенхашки критеријуми, у којима се поред праћења остваривања унутрашњег реформског процеса, води рачуна и о развоју регионалних односа држава кандидата за пријем у ову међународну организацију.[42] У раду су аутори настојали да осветле

[42] Duško Dimitrijević, "Process of integration of the Republic of Serbia with European Union", in: Miroslav Antevski, Dragana Mitrović, (eds), *Western Balkans: From Stabilisation to Integration,* Institute of International Politcs and Economiscs, Belgrade, 2012, pp. 53-62.

односе Србије са државама-суседима које су чланице ЕУ, односно са Хрватском, Бугарском, Мађарском и Румунијом. Посматрајући из угла актуелних међународних односа и покушаја редефинисања улоге ЕУ на Западном Балкану, у смислу одвраћања од других изван европских утицаја у региону, може се установити да ови суседски односи не могу кључно да утичу на процес европских интеграција Србије, односно да односи у суштинском смислу не могу да доведу до удаљавања Београда од Брисела уколико ЕУ као целина, предвођена снажним западно-европским државама чланицама, одлучи да је интеграција Западног Балкана, укључујући Србију, приоритетна политика у новонасталим околностима. Међутим, постојећа спорења, пре свега са Хрватском, али и са осталим наведеним државама-чланицама ЕУ (само у знатно мањем интензитету), могу на својеврстан начин детерминисати динамику процеса европских интеграција Србије, те кроз бирократско-техничке механизме које уживају као државе пуноправне чланице ЕУ, оне могу условљавати европске интеграције Србије. Европска перспектива Србије следствено је тиме детерминисана ставовима о политици проширења у оквирима држава чланица ЕУ, те бројним другим критеријумима који стоје на путу успешног преговарачког процеса, што указује, између осталог, и на значај развоја добросуседских односа, али генерално и на значај развоја регионалне сарадње на Западном Балкану у целини.

DEVELOPMENT OF SERBIA'S RELATIONS WITH NEIGHBOURING COUNTRIES THAT ARE EU MEMBERS: ONE OF THE DETERMINANTS IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Abstract: The integration of the Republic of Serbia into the EU is a process that requires, in addition to numerous and comprehensive institutional reforms, the creation and development of stable and sustainable regional relations, especially with the EU member states in its immediate environment. Given that improving regional cooperation is one of the most important criteria for joining the EU, the paper pays special attention to the development of Serbia's bilateral relations with neighbouring countries, especially Croatia, Bulgaria, Hungary, and Romania, which are also members of this supranational organisation. Applying the comparative method of analysis, the authors tried to shed light not only on the achieved results but also on the current problems between the neighbouring countries of the Western Balkans and to provide a realistic picture of the possibilities of overcoming them in order to intensify the process of European integration of candidate countries for admission to the EU.

Keywords: Serbia, Western Balkans, EU, regional cooperation, European integration.

УДК 341.217.02(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 163–176
Изворни научни рад
Рад примљен 25. 5. 2023. године
Рад одобрен 15. 6. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.10

УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ ПРЕДВИЂАЊА У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ОДБРАНИ И БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ**

Апстракт: Стратегијско предвиђање релативно је нов приступ у анализи савремених међународних односа. Подразумева предузимање различитих активности које за циљ имају израду сценарија о могућим правцима развоја ефеката оних спољнополитичких догађаја који мењају постојећи међународни систем. Доношење одлука у дипломатији и одбрани отуд је веома значајно. Због динамике међународних односа, стратегијско предвиђање постаје све важнији инструмент за планирање и предузимање одбрамбених активности којима се одговара на настале промене, или се пак умањују ефекти тих промена. Стратегијско предвиђање има самосталну методологију, холистички приступ и специфичну терминологију. Да би резултати стратегијског предвиђања испунили сврху, потребна је прилагодљивост и флексибилност институција и доносилаца одлука. Европска унија (ЕУ) увидела је значај стратегијског предвиђања, због чега је најновијим стратешким документом о планирању Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) основала читав низ помоћних служби и тела који ће се тиме бавити. Ауторка у раду применом историјског, правног и упоредног метода истражује улогу стратегијског предвиђања у ЕУ, и посредно анализира његов значај за Републику Србију.

Кључне речи: Стратегијско предвиђање, међународни односи, одбрана, ЕУ.

* Министарство одбране Републике Србије. E-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com

1) СВРХА

Једна од особина савремених међународних односа јесте променљивост, односно непостојаност, и државе на те промене морају адекватно да одговоре. Држава као суверен и независан субјект међународних односа има одређена права и обавезе. Права се односе на очување сопственог суверенитета, независности, територијалног интегритета и равноправног односа са осталим субјектима. Обавезе државе везане су за поштовање међународних правних норми и обичаја, заштиту права појединаца који се затекну на њеној територији и допринос очувању међународног мира и безбедности. Да би те обавезе испуњавала успешно, држава организује своје дипломатске, безбедносне и одбрамбене капацитете и даје им у задатак планирање стратегија за њену безбедност и испуњавање постављених циљева. Стратегијско предвиђање је, по дефиницији, иницијални инструмент стратегијског планирања за одређену области у којој се примењују. Термин потиче од грчке речи „стратигос" (*στρατηγός)* и означава изабраног војно-цивилног заповедника који је преузимао команду у полису у случају рата, док у доба мира није имао никаква овлашћења. Из тога је изведен појам стратегије као планирања усмереног на постизање неког (војног) циља. Састоји се од низа активности које предузимају овлашћени субјекти које резултирају у изради могућих опционих решења, на основу анализе узајамног односа тренутних чинилаца који су од значаја за доношење одлуке. Употреба термина и метода стратегијског предвиђања почиње у другој половини 20. века у америчким ваздушним снагама. Потом, почињу да га користе и друге државе да би се боље припремиле за промене у свету и окружењу. Његове технике и методи данас се користе у различитим областима, као што су: економија и маркетинг, екологија, међународни односи, као и област одбране и безбедности. Предвиђање је строго структурисан и систематичан преглед који се израђује за доносиоце одлука у сарадњи са стручним службама и уз коришћење мултилатералног приступа. Има теоријски и практични део. Теоријски део предвиђања бави се анализом окружења, анализом и вредновањем чинилаца који утичу на окружење, а практични део чини израда сценарија могућих дешавања и њихова симулација, те смернице за планирање активности за један или више изабраних сценарија. На пољу одбране и безбедности, стратегијско планирање је све важнији инструмент за припрему благовремених одговора на савремене изазове. Испуњавање захтева прилагодљивости и флексибилности одбрамбених снага неостваривo је у пуном капацитету без планирања и припрема за правовремену реакцију на различите исходе одређеног догађаја. Томе доприносе сложеност и међуусловљеност чинилаца и узајамних веза међу субјектима међународних односа што утиче на стратегијско окружење. У стручној и академској јавности не постоји јединствено тумачење појма „стратегијско окружење", али се за израду стратегијског предвиђања под тим појмом подразумева систем историјских података и међусобних веза и односа више чинилаца који утичу на

безбедност посматраног субјекта и испољавају различите утицаје на међународне односе. Стратегијско окружење обликује већи број чинилаца који се најчешће деле на: политичке, економске, социјалне, технолошке, информационе, еколошке, безбедносне и друге. Ови утицају могу бити појединачни или кумулативни, и довести до синергетских интеракција и ефеката који могу имати експоненцијални раст јер се друштвени односи разликују од промена у контролисаним лабораторијским условима. Сврха анализе чинилаца стратегијског окружења јесте утврђивање њиховог стања, образаца промена (трендова), утврђивање шаблона и значаја утицаја које имају на безбедност посматраног субјекта. Тренд је квалитативни и квалитативни опис посматране промене или феномена у задатом времену који може имати растуће или опадајуће вредности. Праћењем и разумевањем трендова, догађаји и процеси постављају се у одређени контекст. Тиме се омогућава препознавање шта је претња и које су њене детерминанте, те шта има потенцијал да постане претња у будућности. Описивањем трендова наводе се могући правци развоја изазова и претњи и најбољи одговори на њих. Такође, уочавају се ефекти који представљају потенцијалне могућности. Технике анализе трендова су квалитативне, узрочне и квантитативне, па се примењују статистички методи и методи групног одлучивања.

2) САДРЖАЈ СТРАТЕГИЈСКОГ ПРЕДВИЂАЊА

Стратегијско предвиђање представља скуп активности којима се истражују различити могући исходи одређеног догађаја или појаве, и предвиђају будући правци развоја који због тог догађаја или појаве могу наступити. Да би процес стратегијског предвиђања започео потребно је да се појави нека аномалија или неизвесност у уобичајеном поретку. Разликујемо неколико врста стратегијског предвиђања. У погледу временског периода на који се израђује, стратегијско предвиђање може бити краткорочно (микропредвиђање) – израђује се према потреби на основу наступања догађаја од значаја за међународне односе, а елементи вредности чинилаца (фактора) су историјски подаци и распон могућих вредности, на основу којих се за тренд изводе процене и могуће девијације. Дугорочно (макропредвиђање) – на основу утврђених трендова за дужи период, најчешће деценију.[1] Сваки тренд има развојну фазу која почиње иницијалним догађајем и траје до наступања максималног ефекта, након чега следи фаза стабилизације. Зато се предвиђање ради у унапред утврђеном временском оквиру. По критеријуму обухватности, предвиђање може бити опште –

[1] За макропредвиђања, за анализу социјалних, политичких и економских фактора могуће је применити морфолошку анализу, крос-импакт (*cross impact*) анализу, Бателов метод, анализу фактора (ФАР) или Бајесове методе.

свеобухватног садржаја и израђује се за читаву територију посматраног субјекта за разматрање последица војних и невојних изазова, ризика и претњи са којима се субјект суочава или може да буде суочен, а који су резултат радњи актера међународних односа; или посебно – (парцијално), у ком се истражују последице радњи тачно одређених актера (великих сила, држава или савеза, међународних организација). Заједничко за све њих је што анализирају настанак и карактер промена, њихове условљености и међудејства. Промене имају утицај који је процењује у склопу одређеног временског оквира. Утицај се манифестује као непосредни (иницијални), максимални и устаљени. Непосредни утицај је онај који појава изазива самим својим наступањем, након чега следи развојна фаза до постизања максималног утицаја. Након тога следи фаза стабилизације и устаљеног утицања на међународне односе. У складу с тим, стратегијско предвиђање започиње од наступања непосредног утицаја и обухвата жељени временски период и остале утицаје. Израда предвиђања је редовна, планска активност носилаца израде и има смисла само уколико се ради пре наступања промене. Отежана је због динамичности и комплексности промена које се дешавају. Увек има аналитичку компоненту и тачно утврђен редослед радњи.



Потребно је пажљиво и континуирано праћење наступања индиција да ће доћи до битне промене у стратешком окружењу. Ово праћење се назива „скенирање хоризонта" или анализа окружења, након чега се приступа изради стратегијског предвиђања како би се обухватили сви могући ефекти који би

због промене могли наступити. Анализа окружења може бити везана за одређене појмове или поједине актере међународних односа. По дефиницији, индиција је назнака за оно што може да се догоди, али нема елемент сигурности већ њихов утицај описују четири карактеристике: променљивост, несигурност, уношење новине у постојеће стање (иновација), двосмисленост. Опасност постоји због неизвесности настајања промене, па је тумачење индиција подложно субјективном доживљају аналитичара. Зато су потребни објективни заштитини механизми, међу којим су: коришћење строго дефинисаних појмова, утврђивање узрочно-последичних односа, категоризација прикупљених података и фокусирање на тачно одређене аспекте током утврђивања узрочно-последичних веза и прављења сценарија. Неки теоретичари сматрају да је коришћење структурисане групе експерата у складу са Делфи методом једини начин да се искључи субјективни елемент из анализе.[2] Применом Делфи метода сваки члан експертског тима попуњава упитнике у најмање два круга, а након сваког круга целом тиму представљају се сумирани анонимни одговори или налази групе, тако да чланови тима могу да коригују сопствене ставове у складу са одговорима осталих учесника током наредног круга. Поступак се понавља док се не постигне консензус у групи. Стратегијско предвиђање доводи до стицања тактичког знања које представља врсту упозорења које се издаје довољно унапред да доносиоци одлука могу да предузму одређене мере (дипломатске, политичке, војне) како би се избегао проблем или умањили ефекти које има. У неким случајевима, предвиђање може да упути на прикупљање додатних података ради стицања целовитијег увида у одређени процес. Услов за израду стратегијског предвиђања је размена информација унутар субјекта међународних односа (између његових стручних тела и служби) и између субјекта и његових савезника и партнера. За успешну израду стратегијског предвиђања потребно је и представљање нових идеја и предлога, на основу конзистентних, предвидљивих и јасних претпоставки.

3) СТРАТЕГИЈСКО ПРЕДВИЂАЊЕ У ЕУ

Резултати стратегијског предвиђања у ЕУ, разликују се с обзиром на области у којим Унија делује. У областима у којим ЕУ има искључиву надлежност (заштита потрошача, здравље животиња и енергија), стратегијско предвиђање се поклапа са планираним резултатима и нема неких одступања између очекивања и резултата. С друге стране, у областима у којима ЕУ дели надлежност са државама чланицама, разлике између

[2] Katarina Bergman, Charlotte Dahlgren, "A Conceptual Framework for Long-Term Strategic Foresight" (master thesis), Department of Design Sciences Faculty of Engineering Lth, Lund University, 2020, pp. 64.

жељеног циља и постигнутог резултата су веће. Амстердамски уговор из 1997. године међу инструментима спољне политике ЕУ навео је „заједничке стратегије", у смислу усвајања заједничких акција за поједине регионе. Када је ступио на снагу, 1999. године, усвојене су заједничке стратегије за Русију, Украјину и Средоземље, мада нису дале очекиване резултате због уопштености и недостатка приоритета за предузимање неких активности. Прва безбедносна процена за ЕУ из 2003. године, под називом „Европска безбедносна стратегија" (мада декларативне природе), позвала је на заједнички приступ реализацији утврђених приоритета, али је уочен недостатак у области стратегијског предвиђања. Тај недостатак попуњен је оснивањем нових тела са задатком да помажу Европској комисији у избору приоритета и изради извештаја и анализа из области ЗБОП-а. Тако стратегијско планирање и годишњи извештаји, који се на основу њега израђују, постају суштински елементи на основу ког се доносе планови рада Европске комисије. ЕУ нема сопствене одбрамбене снаге, већ се ослања на капацитет својих чланица. Тако сложени односи утичу на брзину доношења одлука унутар ЕУ, посебно због захтева да се одлуке везане за одбрану доносе једногласно. Али, у складу са Уговором о оснивању ЕУ (*TEU)* из 2009. године, ЕУ је почела да развија ЗБОП и да доноси стратешке документе. У члану 26. Уговора Европски савет је позван да идентификује стратешки интерес ЕУ, и у складу с тим 2020. године урађено је прво стратегијско предвиђање под називом „Мењање курса према прилагодљивијој Европи", којим се објашњава значај стратегијског предвиђања ради прилагођавања променама у геополитици, социјално-економској, зеленој и дигиталној области које су идентификоване као четири најважније области од интереса за ЕУ. На основу закључака и препорука из овог предвиђања, усвојен је први Извештај стратегијског предвиђања: „О узајамном подржавању зелене и дигиталне транзиције у новом геополитичком контексту". Извештај је направљен у сарадњи са Заједничким истраживачким центром (*JRC)*. Акценат је стављен на значај преласка на зелену и дигиталну агенду ЕУ, због ефекта који би таква транзиција имала на геополитички положај ЕУ умањујући зависност од спољних добављача, али и побољшање прилагодљивости ЕУ тренутном стању које постоји у свету због несташице сировина. У Извештају који је уследио, „Капацитети ЕУ и слобода да делује" из 2021. године, назначене су главне претње по стабилност Уније (климатске промене, трансформације технологије, криза демократских вредности и промене у глобалним односима), и наведено десет области у којима ЕУ може да ојача своје капацитете. Најновији стратегијски документ познат је под именом „Стратегијски компас за одбрану и безбедност ЕУ која штити своје вредности, грађане и интересе и доприноси међународном миру и безбедности". Овим документом дају се смернице за развој безбедности ЕУ до 2030. године и у једном делу мења се „Глобална стратегија" из 2016. године. Стратегијски

компас усвојен је 21. марта 2022. године.[3] Током припреме „Стратегијског компаса" урађена је прва свеобухватна анализа претњи по ЕУ у 2020. години, а нове процене ће се радити периодично сваких пет година, уколико не буде било потребе за ранијом израдом. Вишеслојност претњи компликује ситуацију у окружењу и утиче на међурелигијске и међуетничке тензије, јер је Унија окружена нестабилношћу и конфликтима. Документ даје процену стратегијског окружења, нова средстава деловања и поставља јасне циљеве пред органе Уније. Промене у међународним односима које су довеле у питање способност ЕУ да штити прокламоване вредности и интересе наметнуле су потребу повећања њених сопствених капацитета. Дуги временски периоди потребни за доношење одлука, недостатак јединства, пасивност појединих чланица и лоша координација институција ЕУ стварају проблем у правовременом одговарању Уније на безбедносне изазове и претње. Од ЕУ се очекује способност да делује самостално, или са партнерима, сваки пут кад се појави ситуација која може представљати претњу, тако што ће побољшати способност да се претње предвиде и предупреде, обезбеди сигуран приступ стратегијским важним подручјима и заштите грађани. Ово се планира постићи путем развоја обавештајних способности ЕУ и стратегијским планирањем. У поглављу под називом „Стратегијско усмеравање", наводи се да ће се „прилагодити планирање и развој одбрамбених способности ЕУ, посебно преиспитаивањем сценарија планирања способности процеса главног циља, како би боље одражавали оперативне околности и стратешко предвиђање, те пружале потребне способности за мисије и операције ЗБОП као дела Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП). Такви сценарији укључују брзо размештање војске у непогодном окружењу, као и одговор на хибридне претње, осигуравање приступа стратешким подручјима као што су отворено море, ваздух, дигитални простор и свемир, те пружање војне помоћи цивилним телима".[4] Документ наводи елементе стратегијског планирања који се морају посебно разрадити, као што су време одговора, његово трајање, околина, удаљеност и симулирање операција које су потребне за прилагођавање раније сачињених сценарија. За супротстављање савременим изазовима потребан је интегрисан приступ цивилних, војних и дипломатских средстава. ЕУ планира да преузме већу улогу у сопственој одбрани и безбедности, и самостално и са партнерима, када је то могуће. Све одбрамбене иницијативе ЕУ и алати за планирање и развој треба да буду укључени и у планове националне одбране чланица, али и одговарајућих процеса унутар НАТО савеза, чиме се повећавају усклађеност и интероперабилност

[3] Непосредан повод за доношење Стратегије било је отпочињање руске специјалне операције у Украјини, док су разлог усвајања промене у међународним односима које су довеле у питање способност ЕУ да штити сопствене вредности и интересе.

[4] Strategic compass for security and defense, EEAS, Brussels, 2022, p. 18.

заједничких снага. Због тога се сваки чинилац посматра у интеракцији са осталим и оцењује његов ефекат и вероватност наступања, како је приказано у доњој табели.

Укрштање утицаја и вредности чинилаца/фактора		Чиниоци/фактори				
		Ф1	Ф2	Ф3	Ф4	Ф5
Вредност чинилаца/фактора	1.	Ф11	Ф21	Ф31	Ф41	Ф51
	2.	Ф12	Ф22	Ф32	Ф42	Ф52
	3.	Ф13	Ф23	Ф33	Ф43	Ф53
	4.	Ф14	Ф24	Ф34	Ф44	Ф54

Због непостојања институционалних капацитета Уније да се на одговарајући начин приступи стратегијском планирању, формирана су два нова међуинституционална тела: Регулаторно тело за надзор (RSB) као део Генералног секретаријата, и Мрежа за стратегијско предвиђање Европске комисије (*ECSFN*).[5] Мрежа за стратегијско предвиђање ради на два нивоа. Први чине министри земаља чланица који се окупљају једанпут годишње на позив потпредседника Европске комисије, одређеног да руководи стратешким предвиђањем, да би са представницима ЕУ одредили главне стратегијске приоритете.[6] Други ниво деловања Мреже чине званичници националних администрација који се састају два пута годишње и имају

[5] Регулаторно тело за надзор (RSB), независно је тело унутар Европске комисије које има саветодавну улогу на Колегијуму комесара. Чини га девет лица од којих су четири стручна лица која нису запослена у Европској комисији и изабрана на необновљиви мандат од три године. Задатак му је да обезбеђује централну контролу квалитета и подршку Комисији у раној фази законодавног поступка. Регулаторно тело даје мишљења и препоруке на све нацрте аката које израђује Комисија и контролише већ усвојене акте. Мишљења Регулаторног тела могу бити позитивна, позитивна са резервама или негативна. Предлози законодавних аката који добију негативно мишљење враћају се на дораду. За два узастопна негативна мишљења Регулаторног тела захтева се од комесара одлука да ли се наставља са усвајањем таквог акта. Мишљења и препоруке Регулаторног тела, као и њихови годишњи извештаји, објављују се на веб-страници Комисије. Ово тело је формирано Саопштењем Комисије под називом: „Боља регулација за боље резултате – Агенда ЕУ" 2015. године и заменило је Тело за процену утицаја (IAB) које је постојало од 2006. године. Видети: "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions",19.5.2015, COM(2015) 215 final.

[6] Председница Европске комисије именовала је комесара из Словачке, Мароша Шевчовича, за руковођење овим процесом.

задатак да припремају састанке министара, прате извршавање закључака са састанака и сарађују у њиховој реализацији. Потом су формирани Европски систем за стратешке и политичке анализе (*ESPAS*) који чине представници девет европских институција, а који је настао из пилот програма започетог 2010. године, и Европска платформа за предвиђање (*EFN*) која окупља правна и физичка лица заинтересована за достављање својих стратегијских анализа или одговора на објављене стратегијске извештаје Уније.[7] Поред тога, у праћење и припрему стратегијских предвиђања и процена укључени су и Европски центар за политичку стратегију (*EPSC*) и Заједнички истраживачки центар *(JRC)*[8]. Ова тела и партнери требало би да помогну Комисији у дефинисању основних стратегијских приоритета, који се потом достављају и чланицама. Истовремено, предложено је и ојачавање постојећих капацитета Уније путем едукација и обуке, те формирана истраживачка библиотека отвореног типа за студије међународне стратегије (*ORBIS*). Како би се пронашла нова и могућа решења на претње и изазове у стратегијско предвиђање потребно је укључити војне и цивилне стручњаке. Из тог разлога, препоручена је сарадња са академском заједницом у коришћењу капацитета њихових истраживача, али и отварање, у што краћем року, специјализованих студијских програма за обуку из ове области. На тај начин универзитети, као места где се преносе и стичу нова знања, постају и места чувања специфичних знања и способности.

4) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Према дефиницији, стратегијско предвиђање укључује анализу ефеката које могу имати различити идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност, али и ниво вероватноће њиховог испољавања, реакције и деловања осталих чинилаца, процењено трајање и могуће последице, правци у којима се изазови могу развијати, те снаге потребне за супротстављање угрожавању безбедности и његовим последицама. Због сложености у стратегијско предвиђање укључују се стручна лица из различитих области (међународно право, безбедност, геополитика и међународни односи,

[7] Европски систем за стратегијске и политичке анализе припремио је Извештај за 2023. годину о социјалној и економској одрживости, и Извештај о глобалним трендовима за 2024. годину на основу анализе окружења и трагања за слабим сигналима могућих промена.

[8] Европски центар за политичку стратегију (*EPSC*) је интерни тинк-танк Европске комисије. Међу својим одговорностима, *EPSC* има мандат да се ангажује у предвиђању и антиципативном управљању, предводећи укључивање Европске комисије у Европски систем стратешке и политичке анализе (*ESPAS*), с циљем међуинституционалне сарадње која ће побољшати спремност Уније за предстојеће изазове и могућности. *EPSC,* такође, настоји да олакша комуникацију и контакт са доносиоцима одлука, истраживачким центрима и цивилним друштвом у целини.

економија, статистика). Најчешћи предмет разматрања јесте територија, становништво, материјална и културна добра, животна средина, економија и тржиште, јер су то области које директно утичу на безбедност и стабилност одређеног подручја. Поред тога, потребно је пратити међународне односе светских сила и измене у њиховим међусобним односима које се директно рефлектују у виду тензија, криза и сукоба у регионима у којима се њихови интереси супротстављају, те стварају услове за нове конфронтације. Специфично уређење ЕУ утиче на мањак сопствених одбрамбених снага и ослањање на чланице у том погледу. Симулације, заједничке вежбе, планирање и ангажовање различитих институција су основни задатак ЕУ и чланица како би се тај недостатак умањио. Посебан значај дат је увођењу и унапређивању стратегијског предвиђања као новом инструменту за планирање у међународним односима и одбрани. Важно је поменути да је ЕУ предузела мере за институционални развој способности стратегијског предвиђања. Развој способности и капацитета односи се како на људске тако и на техничке капацитете, наоружање и модернизацију. Било која акција може се предузети тек кад се на основу процене импликација, детектовања и избегавања могућих проблема на основу схватања и примене постојећих знања изабере најбољи начин за одговор на изазов, али под условом да су испуњена три основна услова: добра стратегијска припрема коришћењем објективних метода, изградња капцитета и способности и прилагодљивост институција. Република Србија, као стратешки партнер ЕУ, има могућност да унапреди сопствене капацитете и способности коришћењем стратегијског планирања у доношењу одлука из области дипломатије, као и одбране и безбедности. Коришћење искустава ЕУ, њених база података, фондова и програма обуке оснажило би капацитете Републике Србије и њених институција и побољшало њихову прилагодљивост свим променама које савремени међународни односи носе. Тиме би се омогућила боља заштита националних интереса и испуњавање одбрамбених циљева. У сам процес неизоставно је укључивање академских кругова због знања, вештина и идеја које поседују.[9]

5) ИЗВОРИ

Agami, Nedaa M. E., Omran, Ahmed M. A., Saleh, Mohamed M, El-Shishiny, Hisham E. E., "An enhanced approach for Trend Impact Analysis", *Technological Forecasting and Social Change*, 2008, Vol. 75, No. 9.

Bergman, Katarina, Dahlgren, Charlotte, "A Conceptual Framework for Long-Term Strategic Foresight" (master thesis*),* Department of Design Sciences Faculty of Engineering lth, Lund University, 2020.

[9] Ирис Бјелица Влајић, „Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција", *Војно дело,* 2021, vol. 73, бр. 3, стр. 48–59.

Bingley, Kate, "A Review of Strategic Foresight in International Development", *Evidence Report,* No. 94, Institute of Development Studies, Brighton, 2014.

Бјелица Влајић, Ирис, „Војска Србије као чинилац међународне сарадње и евроинтеграција", *Војно дело,* 2021, vol 73, бр. 3.

Briggs, Chad M., "Environmental Change, Strategic Foresight and Impact on Military Power", US Army War College, Carleton, 2010.

Slaughter, Richard A. "Universities as Institutions of Foresight", *Journal of Future Studies*, Future Studies Centre, Kew, 1998, No 3.

Canyon, Deon V., Cham, Jonathan & Potenca, Jim, "Complex Security Environments, Strategic Foresight and Transnational Security Cooperation Games", Transnational Security Cooperation Games, Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, Honolulu, 2018.

Канкараш, Милан, Петровић, Иван, Димић, Срђан, „Процена способности система одбране", Зборник радова XLIII Симпозијума о оперативном истраживању, Министарство одбране, 2016.

Kohler, Kevin, "Strategic Foresight: Knowledge, Tools, and Methods for the Future", CSS Risk and Resilience Reports, Center for Security Studies (CSS), Zürich, 2021.

Missiroli, Antonio, "Strategic Foresight and the EU", European Union Institute for Security Study, Paris, 2013.

Rodaelli, Claudio M., Taffoni, Gaia, "What is the Role of the Foresight in Impact assessment? Early Experience and lessons for the European Commission", European Policy Institute, School for Transitional Governanace, 2022, No.17.

Шулеић, Јелена, Бериша, Хатица, Божић, Сандра „Војна неутралност Србије – дилема за ЕУ?", *Европско законодавство,* Београд, бр. 80, 2022.

Zalman, Amy, "Maximizing the Power of Strategic Foresight", *Joint Force Quartely*, National Defense University Press, Washington, 2019, No. 95.

Wilkinson, Angela, "Stratigic Foresight", European Political Strategic Center, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ЕУ је стратешки партнер Републике Србије, а представници војних и полицијских снага Републике Србије учествују у мисијама и операцијама које Унија предузима. У Бриселу постоји Војно представништво Републике Србије ради координације са НАТО и ЕУ.[10] Поред тога, Поглављем 31 Преговарачког оквира предвиђено је усаглашавање спољне и одбрамбене политике Републике Србије са ЗСБП. Због тога, све промене у стратегији Уније имају

[10] Војно представништво Републике Србије отворено је 2010. године у Бриселу са задатком да заступа одбрамбене и безбедносне интересе Републике Србије.

утицаја и на безбедност Србије.[11] Модернизација одбрамбених снага и адекватније одговарање на изазове захтевају од надлежних државних органа стално усавршавање које су резултат детаљних анализа и процена будућих потреба. Анализе промена у међународним односима неопходне су јер поједине промене чинилаца стратегијског окружења које се третирају као изазови имају потенцијал да постану претње. Међутим, оне могу, под одређеним условима, постати и прилике (шансе). Велике претње и нагле промене дешавају се ретко, али претходи им варирање међу чиниоцима стратегијског окружења или промена у њиховим интеракцијама што се открива пажљивим праћењем. Интеракцијом чинилаца стратегијског окружења успоставља се тзв. стратегијски контекст, под којим се подразумева скуп манифестних облика деловања чинилаца стратегијског окружења на посматрани субјект. Зато је стратегијски контекст специфичан за сваки субјект, а стратегијски контекст Републике Србије чини низ појава и процеса насталих као резултат сложене интеракције чинилаца стратегијског окружења и њихових промена. Сваки чинилац се посматра у склопу тренда односно предвиђене путање, али се морају разматрати и одступања од тренда у склопу датих временских јединица. На стратегијски контекст Републике Србије утичу интереси великих сила, доступност енерегената и хране, повезаност и међузависност држава као резултат технолошких иновација, али и геостратешка позиција Републике Србије. Ово је посебно важно јер је Република Србија је у средишту укрштања важних праваца, а има и нерешена питања са суседним државама. За разлику од држава из окружења, Република Србија је војно неутрална држава која самостално треба да изграђује безбедносне и одбрамбене способности и капацитете.[12] Република Србија усклађује своје стратешке документе са документима ЕУ.[13] Поред тога, у склопу сарадње са партнерима модернизује се систем одбране. Укључивањем стратегијског предвиђања у планирање и доношење стратегијских одлука у Министарству одбране усмеравала би се пажња на највероватније претње. У табеларном облику могућа је припрема два или више сценарија који су резултат анализе фактора од утицаја на промену у стратегијском окружењу.

[11] Поред тога, ЕУ је 2022. године започела четворогодишњи пројекат под називом „Политички одговори – подршка Западном Балкану" којим се у стратегијско планирање укључују експерти из различитих области са Западног Балкана како би заједнички сачинили Извештај „Стратегијско планирање на Западном Балкану: обнова на хоризонту".

[12] Војна неутралност је одбрамбени интерес Републике Србије произашао из њених националних вредности и интереса, како је наведено у „Стратегији одбране Републике Србије" и у складу са Резолуцијом Народне скупштине Републике Србије. Видети: *Службени гласник РС*, број 94/2019.

Сценарио представља могуће (остваривe), очекиване или жељене алтернативне представе будућности базиране на узрочно-последичној вези утврђених фактора којим се смањује ефекат изненађења због наступања одређене промене. У склопу сваког сценарија потребно је навести могуће исходе и резултате по безбедност и одбрану Републике Србије, али и ефекте који могу наступити по друге интересе (економски, демографски). У изради сценарија потребно је кренути од оних мале вероватноће до највероватнијих. Уз сваки сценарио могуће је доставити знаке раног упозоравања који би потврдили реалност сценарија и омогућили стратегијско планирање примерено циљевима који се желе постићи.

Формулисање проблема	Циљ	Корисници	Методи	Исходи

У сценарију је потребно синтетизовати закључке са нивоима вероватноће, трајања и интензитета испољавања војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље и њихових могућих последица. Под последицама се подразумева непосредно нанета штета и њени посредни аспекти и разматра се њихов ефекат. У сврху даље провере изнетих хипотеза могуће је узрадити симулацију за сваки појединачни сценарио. Закључци из процене омогућили би превентивно деловање и ангажовање свих потенцијала у остваривању заштите одбрамбених и националних интереса Републике Србије и благовремено извршавање задатака на очувању међународног мира и безбедности.

THE ROLE OF THE STRATEGIC FORESHIGHT IN THE EU'S COMMON SECURITY AND DEFENCE

Abstract: Strategic forecasting is a relatively new approach in contemporary international relations analysis. It implies the undertaking of various activities aimed at creating scenarios about the possible directions of development of the effects of those foreign-political events that change the existing international system. Making decisions in diplomacy and defence is, therefore, very important. Due to the dynamics of international relations, strategic forecasting is becoming an increasingly important instrument for planning and undertaking defence activities that respond to the changes that have occurred or reduce the effects of those changes. Strategic forecasting has its own methodology, holistic approach, and specific terminology. In order for the results of strategic foresight to fulfil their purpose, the adaptability and flexibility of institutions and decision-makers are required. The EU saw the importance of strategic forecasting, which is why, with the latest strategic document on the planning of the Common Security and Defence Policy (CSDP), it established a whole series of auxiliary services and bodies that will deal with it. Using historical, legal, and comparative methods, the author investigates the role of strategic forecasting in the EU and indirectly analyses its importance for the Republic of Serbia.

Keywords: Strategic forecasting, international relations, defence, EU.

УДК 502/504:342.7(4)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 177–202
Изворни научни рад
Рад примљен 12. 6. 2023. године
Рад одобрен 14. 7. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.11

НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

*Александра КАСТРАТОВИЋ**

Апстракт: Имајући у виду да су данас у свету загађења животне средине све чешћа и да су појединци суочени са конкретним штетним ефектима различитих облика загађења, примена начела међународног права о заштити животне средине у пракси Европског суда за људска права издваја се као адекватан начин који потпуно одговара потребама заштите животне средине и људских права. Циљ предметног рада је да се утврди да ли је Европски суд за људска права пружио допринос у разумевању проблема у вези са правном природом начела која је користио у својој пракси, и да ли је пракса Суда имала посебан значај за начела? Кроз употребу нормативног, концептуалног, компаративног и историјског метода ауторка је дала допринос теоријском разумевању проблема у вези са правном природом начела, њиховом употребом у међународној и унутрашњој судској пракси, као и прогресивним развојем кроз јуриспруденцију Европског суда за људска права. Ауторка је дошла до закључка да се начела која Суд примењује могу сматрати правилима регионалног обичајног међународног права чији је циљ заштита људских права и индиректно, заштити животне средине. Анализом судске праксе, ауторка је утврдила и извесне недостатке у примени начела које је према њеном мишљењу могуће решити како би допринос Европског суда за људска права у разјашњењу спорне природе начела био још већи у функцији заштите људских права и животне средине.

Кључне речи: Начела међународног права о заштити животне средине, Европски суд за људска права, еколошке обавезе и стандарди, људска права.

* Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: aleksandra.kastratovic12@gmail.com

1) УВОД

Европски суд за људска права (Суд), поставио је правни основ за увођење начела међународног права о заштити животне средине у своју праксу захваљујући методи еволутивног тумачења чланова 2, 6. и 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. додатног Протокола број 1 уз Конвенцију.[1] Применом ове технике приликом испитивања представки, Европски суд је упркос томе што нема експлицитну надлежност да се позове на изворе међународног права заштите животне средине, то ипак чинио. Иако то није чинио често, у оквиру конкретних случајева, Суд је изричито наводио изворе међународног права заштите животне средине на које се ослањао у делу пресуде који је посвећен релевантним правилима и пракси унутрашњег права држава и међународног права. Без објашњавања на који их начин употребљава, Суд је давао сажет приказ норми и делова судских одлука које се односе на начела међународног права о заштити животне средине. Под њиховим утицајем, Суд је кроз своју праксу примењивао начело процене утицаја на животну средину, начело предострожности и начела која се односе на доступност информација јавности, учешће у процесу доношења одлука и приступ правној заштити у еколошким стварима. С обзиром на околност да је прихватио да су начела међународног права о заштити животне средине применљива у сфери заштите људских права, Суд почиње начелима да посвећује све већу пажњу.

У раду се разматра однос Европског суда за људска права према начелима међународног права заштите животне средине. У наредном поглављу прво ће бити анализиран правни основ за увођење и примену начела у судској пракси и биће испитано да ли је Европски суд кроз позитивне еколошке обавезе дао допринос разјашњењу дилеме о њиховој спорној правној природи. У оквиру поглавља број три биће дат осврт на значај који је досадашња пракса Суда имала за начела и за заштиту људских права, те посредно и за заштиту животне средине. У том смислу, биће представљен развој еколошких стандарда у судској пракси и биће размотрена могућност будућег унапређења, односно будућа улога коју би Суд могао да има у вези са начелима међународног права заштите животне средине. Из угла оба поглавља сагледаће се проблеми који прате начела међународног права о заштити животне средине у пракси Европског суда за људска права и који умањују ефикасност употребе ових начела. Први проблем односи се на чињеницу да подносиоци представке сносе терет доказивања да постоји узрочна веза између штетних активности по животну средину и негативних последица.

[1] "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", Council of Europe, 4. November 1950, ETS No. 005 – Rome, 4.11.1950; "Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", ETS No. 20.3.1952.

Други проблем односи се на широко поље слободне процене које Суд оставља државама. Трећи проблем везан је за екстериторијалне надлежности. У раду се посебна пажња посвећује позитивним ефектима до којих би дошло случају превазилажења ових проблема.

2) МЕСТО НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Имајући у виду велики број извора међународног права заштите животне средине, чини се да списак извора које је Суд уврстио у оквире својих пресуда није дугачак. Од извора универзалног карактера, Суд се кроз праксу користио изричито одредбама Стокхолмске декларације, Рио декларације и деловима пресуде Међународног суда правде у спору Габчиково – Нађмарош.[2] Када су регионални документи у питању, листа је дужа. Суд се потпомогао Архуском конвенцијом о приступу информацијама, учешћу јавности у процесу доношења одлука и приступу правосуђу у еколошким стварима, Лугано Конвенцијом о грађанској одговорности за штету насталу услед активности опасних по животну средину, Конвенцијом Савета Европе о приступу званичним документима и самим принципом предострожности онако како је садржан и коришћен у праву Европске уније.[3] Осим тога, Суд је употребљавао и Препоруку о животној средини и људским правима коју је усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуције о индустријским ризицима и о проблемима везаним за одлагање индустријског отпада које је усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе, Препоруку Комитета министара о дистрибуцији моћи и расподели одговорности између централних и локалних власти у сфери животне средине, Директиву Европског парламента и Савета о јавном приступу еколошким информацијама, Резолуцију Европског парламента о безбедности рударских активности и Директиву Савета ЕУ о складиштењу отпада.[4] Мада се заснивају на истој основи,

[2] *Taskin and Others v. Turkey*, Application no. 46117/99, Judgment of 10 November 2004, par. 98, *Tătar v. Romania*, Application no. 67021/01, Judgment of 27 January 2009, paras. a, b, d, *Branduşe v. Romania*, Application no. 6586/03, Judgment of 7 July 2009, par. 27.

[3] *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 99, *Oneryildiz v. Turkey*, Application no. 48939/99, Judgment of 30 November 2004 (Grand Chamber), par. 59, *Tătar v. Romania, op. cit.*, paras. c, h, *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, Application no. 12853/03 Judgment of 11 April 2011, par. 55, *Grimkovskaya v. Ukraine*, Application no. 38182/03, Judgment of 21 July 2011, par. 39, *Di Sarno and Others v. Italy,* Application no. 30765/08, Judgment of 10 April 2012, par. 76, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary,* Application no. 18030/11, Judgment of 8 November 2016, par. 53. *BURESTOP Association 55 and others v. France,* Application no. 56176/18 Judgment of 1 October 2021, par. 1,

[4] *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 100, *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, par. 59, *Tătar v. Romania, op. cit.*, paras. e, f, *Ivan Atanasov v. Bulgaria, op. cit.*, par. 57, *Grimkovskaya v. Ukraine*, *op. cit.*, par. 40, *Branduşe v. Romania, op. cit.*, par. 30.

одредбе у оквиру ових извора међународног права заштите животне средине које је Европски суд користио не дају јединствене формулације наведених начела. Начело процене утицаја на животну средину означава студију коју надлежне власти треба да спроведу у односу на планиране активности, тј. пројекте који могу да узрокују штету животној средини. Услови за примену овог начела разрађени су у Рио декларацији која наглашава да се процена утицаја на животну средину врши када предложене активности подлежу процени надлежних органа и када вероватно могу да узрокују значајну штету. Слично предвиђа и Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе о индустријским ризицима у чијем су фокусу студије о утицају индустријских активности које потенцијално могу узроковати велике индустријске несреће. Ипак, остаје нејасно како утврдити вероватноћу наступања штете, као и каква штета може да се сматра значајном. Недостаци ових формулација огледају се и у чињеници да није одређено шта би тачно држава требало да уради како би се сматрало да је адекватно проценила утицај активности на животну средину и које су процедуре за спровођење такве процене? Слични проблеми постоје и у односу на начело предострожности које подразумева да ће државе упркос научној неизвесности, у ситуацијама када постоји претња од наступања штете по животну средину услед потенцијално опасних активности, применити мере предострожности. Наиме, одредбе које је Европски суд издвојио нису усаглашене у погледу прецизнијег одређења садржине овог начела. Према Декларацији из Риа, могућа штета мора да буде озбиљна и ненадокнадива, а мере предострожности су окарактерисане као трошковно корисне мере које би држава требало да предузме у границама својих могућности. Међународни суд правде у спору Габчиково – Нађмарош користи термин неопходне мере, док се у праву Европске уније само каже да мере предострожности морају да буду предузете. У оквиру преосталих извора, на које се Суд ослањао у вези са начелом предострожности, дати су примери мера предострожности. Наводи се да су то мере успостављања адекватног законодавног оквира, мере развоја политике у циљу ограничења ризика од великих несрећа, сарадња државних органа на различитим нивоима власти ради превенције индустријских несрећа и издавање дозвола од стране надлежних органа и пружање техничке и финансијске подршке у вези са одлагањем опасног отпада. Осим што су дали различита решења за регулисање принципа предострожности, примећује се и да сви поменути инструменти остављају отворена питања, попут питања како утврдити да ће евентуална штета бити озбиљна и ненадокнадива или који је степен научне извесности потребан да би се мере предострожности предузеле, па и које мере би требало у конкретној ситуацији предузети? Такође, инструменти не говоре ништа о преношењу терета доказивања на страну која предузима опасне активности. Коначно, начини који се користе приликом дефинисања начела која се односе на доступност информација јавности, учешће у процесу доношења одлука и приступ правној заштити у еколошким стварима,

умногоме су различити. У Рио декларацији ова начела садржана су у истом члану и подразумевају да надлежни државни органи имају дужност да омогуће заинтересованим појединцима адекватан приступ информацијама које се тичу штетних активности у њиховој животној средини и њиховој заједници. Они имају обавезу да обезбеде широку доступност таквих информација у циљу подстицања јавности да учествује у поступку доношења одлука и на крају да обезбеде ефикасан приступ правној заштити у еколошким питањима. С друге стране, у оквиру Архуске конвенције она имају самостално постојање и прецизирано је да надлежни органи морају појединцима да објасне процедуру и услове које би требало да испуне како би добили одговарајуће информације. Они морају да се постарају да информације буду доступне у електронским базама којима је отворен приступ и морају да објављују четворогодишњи извештај о стању животне средине. Као и у случају претходна два, и у односу на ова начела извори на које се Суд позивао постављају недовољно прецизне стандарде. У том смислу, одредбе наведених извора не разјашњавају шта значи адекватан приступ информацијама и које су то информације које би требало да буду доступне јавности, нити детаљније објашњавају шта подразумева учешће јавности у поступку доношења одлука, као ни ефикасан приступ правној заштити. На основу компаративне анализе долази се до закључка да је нормативни оквир којим се Суд потпомаже, а у којем су начела међународног права заштите животне средине садржана нејасан и недовољно прецизан. Стога, постоје нејасноће у погледу њихове садржине и домашаја што даље указује да је њихова правна природа спорна.

Правна природа међународноправних начела о заштити животне средине

Правна природа сваког од начела која су примењивана у јуриспруденцији Европског суда за људска права спорна је са становишта теорије међународног права. Расправе о правној природи у доктрини базирају се на различитим ставовима и крећу се од мишљења да ова начела представљају меко право, преко схватања да спадају у општа правна начела која су прихваћена од стране просвећених народа, до тврдњи да се могу квалификовати као обичајна правна правила. Експлицитно изјашњавање међународних судских и арбитражних тела о њиховој природи представља реткост, а уз то, међународни судови и арбитражни трибунали нису се ни изјаснили о статусу сваког од ових начела. Међународни суд правде до данас се изјаснио само о правној природи начела процене утицаја на животну средину. Прво је у спору између Аргентине и Уругваја, око дозволе за изградњу фабрике целулозе на реци која представља водену границу између две државе, истакао да државе имају обавезу да изврше процену утицаја потенцијално штетних индустријских активности и да је то обавеза по општем међународном праву

која је устаљена у пракси држава.[5] На тај начин, потврдио је да начело процене утицаја на животну средину представља обичајно правно правило, додуше ограничено на контекст индустријских активности. Касније је, у спору између Никарагве и Костарике који се односио на изградњу пута уз реку Сан Хуан, Суд отклонио ово ограничење наводећи да се ово начело примењује у односу на све активности које могу за последицу имати штету по животну средину.[6] За ауторе који сматрају да начело процене утицаја има статус обичајног међународног права, релевантан аргумент управо су наведене одлуке које, због ауторитета Међународног суда правде, имају посебну тежину.[7] Осим тога, они своју аргументацију заснивају на чињеницама да је начело процене утицаја садржано у диспозитивном делу значајног броја инструмената међународног права, да је довољно јасно одређено и да је прихваћено од стране великог броја држава, те да је пракса држава о овом питању усаглашена. Насупрот томе, критичари обичајноправне природе начела процене утицаја користе аргументе да је спорно постојање праксе и свести о обавезности на основу којих би се закључило да ово начело представља обичај, да ни Међународни суд правде није испитивао да ли су испуњени услови који су потребни да би обичај настао, као и да је ово начело непрецизно дефинисано.[8] Упркос противаргументима, имајући у виду ауторитет Међународног суда правде, чини се да је начело процене утицаја на животну средину правило које је ипак универзално прихваћено и значајно у међународном праву заштите животне средине и да се до сада кристализовало као међународни обичај. О правној природи начела предострожности изричито се изјаснио једино арбитражни трибунал у спору између Белгије и Холандије у вези са реактивацијом пруге, када је рекао да државе имају обавезу да спрече значајну штету по животну средину и да та

[5] *Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v. Uruguay, Judgment of April 20 2010, *ICJ Reports* 2010, p. 14, par. 204.

[6] *Certain activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment of December 16 2015, *ICJ Reports* 2015, p. 44, par. 101.

[7] Owen McIntyre, "The role of customary rules and principles of international environmental law in the protection of shared international freshwater resources"*, Natural Resources Journal*, Vol. 46 (1), 2006. p. 157, 161, Ulrich Beyerlin, "Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules", in: Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University, Press, Oxford, 2008, p. 440, Alan Boyle, "Developments in the international law of environmental impact assessments and their relation to the Espoo Convention", *Review of European Community & International Environmental Law*, 2011, Vol. 20, No. 3, p. 3, Lynda Collins, "The United Nations, human rights and the environment", in: Anna Grear, Louis J. Kotzé, (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015, p. 234.

[8] Ole W. Pedersen, "From abundance to indeterminacy: The precautionary principle and its two camps of custom", *Transnational Environmental Law*, 2014, Vol. 3, No. 2, 17.

обавеза представља принцип општег међународног права, односно да је начело предострожности обичајно међународно правило.[9] Аргументи који се користе за и против обичајне природе начела предострожности су веома слични онима који су у доктрини употребљени у односу на претходно начело. У том смислу став који је заузео арбитражни трибунал има подршку од стране бројних аутора који наводе да постоји велики број међународних инструмената универзалног и регионалног карактера који у диспозитивном делу садрже начело предострожности, да су државе изражавањем пристанка на обавезивање тим инструментима признале ово начело и да се оно често користи у пракси.[10] На основу тога, изводе закључак да постоји пракса и свест о обавезности који доприносе формирању начела предострожности као обичајног правног правила. Насупрот томе, друга група аутора истиче вишеструке разлоге против обичајноправне природе начела предострожности.[11] Пре свега, упитно је да ли су испуњени квантитативни и квалитативни услови да би представљало међународни обичај, зато што је начело предострожности новијег доба и не представља норму са прецизним садржајем, па се не претпоставља да ће га све државе тумачити и примењивати на исти начин.[12] Осим тога, ово начело до данас није јасно и прецизно дефинисано, те не ствара стриктне обавезе за државе због чега није сигурно да ли ће га оне уопште примењивати. Већина поменутих аргумената у ствари представља карактеристике меког права, што је навело поједине ауторе да тврде да начело предострожности спада у меко право.[13] Такође,

[9] *Iron Rhine Railway*, Belgium v. Netherlands, arbitration, 24 May 2005, par. 222.

[10] Owen McIntyre, Thomas Mosedale, "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law" *Jurnal of Environmental Law*, 1997, Vol. 9; Owen McIntyre, "The role of customary rules and principles of international environmental law in the protection of shared international freshwater resources"*, op. cit.,* p. 161, Ulrich Beyerlin, "Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules", *op. cit.*, pp. 440–441, Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 279, Eric Engle, "General Principles of European Environmental Law." *Penn State Environmental Law Review*, 2009, Vol. 17, No. 2, p. 222.

[11] Elizabeth Fisher, "Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community", *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 2002, Vol. 9, pp. 14–15, Ole W. Pedersen, "From abundance to indeterminacy: The precautionary principle and its two camps of custom", *op. cit.,* p. 10, Louis J. Kotzé, "Human Rights and the Environment through an Environmental Constitutionalism Lens", in: Anna Grear, Louis J. Kotzé, (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015, p. 157.

[12] Поједини аутори истичу да правна природа начела предострожности зависи од контекста у којем се он примењује. Видети: Pierre-Marie Dupuy, "Formation of Customary International Law and General Principles", in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 458.

[13] Vaughan Lowe, *International law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 96.

начело предострожности има у себи политичку димензију јер је политичка дискусија у праву Европске уније довела до његовог увођења, а ово је још једна карактеристика меког права.[14] Међутим, на основу веома сличне аргументације у погледу обичајноправне природе начела предострожности и начела процене утицаја на животну средину, поставља се питање – да ли је и начело предострожности постало општеприхваћено међународно правило?[15] Иако је на ово нимало једноставно питање тешко дати адекватан одговор, изгледа да је главна препрека обичајној природи начела предострожности то што је сувише нејасно и непрецизно. Ипак, имајући у виду да се међународни обичаји тешко формирају, чини се да је оно на путу да постане обичај.[16] Стога би начело предострожности тренутно могло да представља обичајну норму у фази настајања. На крају, међународни судови и арбитражни трибунали нису полемисали о правној природи начела која се односе на доступност еколошких информација јавности, учешће у поступку доношења еколошких одлука и приступ правној заштити у еколошким стварима. Наведена начела могла би се, међутим, сврстати међу општа правна начела призната од стране просвећених народа. Оваква тврдња се заснива на аргументима да она воде порекло из унутрашњег права, да су унета у унутрашње правне поретке многих држава и да их државе унутар свог националног законодавног оквира уређују на сличан начин. Последња два аргумента иду и у прилог схватању да ова начела имају статус обичајних правних правила. Мада инструменти међународног права у којима су она садржана у диспозитивном делу нису тако бројни, објективни и субјективни услови који морају бити испуњени да би обичај настао могли би да се изведу управо из домаћег права којим државе на релативно уједначен начин гарантују својим грађанима доступност информација, учешће у процесу доношења одлука и приступ правној заштити у стварима у вези са заштитом средине. Ипак, треба напоменути да сличне или чак идентичне формулације ових начела у домаћем законодавству не морају да подразумевају да се она на идентичан начин примењују, те да имају идентично значење.

---

[14] Rene von Schomberg, "The Precautionary Principle: Its Use within Hard and Soft Law", *European Journal of Risk Regulation*, 2012, Vol. 3, p. 148.

[15] Ole W. Pedersen, "From abundance to indeterminacy: The precautionary principle and its two camps of custom", *op. cit.,* p. 18.

[16] Runyu Wang, "The precautionary principle in maritime affairs", *WMU Journal of Maritime Affairs,* 2011, Vol. 10, No. 2, 2011, 163.

Људска права испуњена позитивним еколошким обавезама: да ли је Суд допринео разјашњењу расправе о спорној природи начела међународног права заштите животне средине?

Кроз људска права која примењује, Европски суд је наметнуо државама конкретне позитивне еколошке обавезе. Те обавезе, које се сматрају питањем људских права, Суд је установио под утицајем сваког од начела међународног права заштите животне средине која је издвојио као релевантна за постизање адекватне заштите права на живот, права на правично суђење, права приватности и права на имовину.[17] На тај начин, стао је на становиште да државе морају да пруже јавности еколошке информације, омогуће учешће у поступку доношења еколошких одлука и обезбеде приступ правној заштити у еколошким стварима. Уз то, оне су дужне да спроведу процену утицаја на животну средину и предузму мере предострожности. Према схватању Суда, обавеза државе да учини информације доступним јавности подразумева да држава мора појединцима да пружи информације о ризицима којима су изложени, али и о потенцијалним ризицима од настанка будуће штете, како у контексту опасних активности тако и у контексту природних догађаја.[18] Суд кроз своју праксу истиче и да информације треба да послуже појединцима да процене ризик од излагања загађењу, потом да предузму превентивне мере које би биле довољне да избегну могућу штету.[19] Информације стога имају улогу и у умањењу страха лица која су била изложена опасним активностима.[20] Додатно је појаснио и да ова обавеза подразумева позитивну обавезу државе да успостави ефикасне и приступачне процедуре, на основу којих би лица захтевала потребне информације у ситуацијама када држава предузима опасне активности које могу имати штетне последице по здравље људи који у тим активностима учествују.[21] У односу на обавезу државе да омогући учешће јавности у процесу доношења еколошких одлука, Суд је

[17] Бојана Чучковић, „Позитивне еколошке обавезе као садржина људских права – компаративна анализа европског и међуамеричког система заштите", Стеван Лилић (ур.), *Перспективе имплеметације европских стандарда у правни систем Србије*, књига 10, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020.

[18] *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 113, *Branduşe v. Romania*, *op. cit.*, par. 74, *Hardy and Maile v. The United Kingdom*, Application no. 31965/07, Judgment of 14 February 2012, par. 245, *Di Sarno and Others v. Italy, op. cit.*, par. 107, *Vilnes and Others v. Norway*, Application nos. 52806/09 and 22703/10, Judgment of 5 December 2013, par. 235.

[19] *McGinley and Egan v. The United Kingdom*, Application nos. 21825/93 and 23414/94, Judgment of 9 June 1998, par. 99; *Di Sarno and Others v. Italy*, *op. cit.*, par. 107.

[20] *McGinley and Egan v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 97, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 122.

[21] *McGinley and Egan v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 101, *Roche v. United Kingdom*, Application no. 32555/96, Judgment of 19 October 2005, par. 167.

нагласио да држава мора да узме у обзир интересе јавности.[22] Уколико заинтересована јавност сматра да њихов интерес или запажања нису у довољној мери узета у обзир током поступка доношења одлука држава мора да им омогући приступ суду.[23] Сем тога, држава мора да омогући приступ суду и у ситуацијама када на основу домаћих прописа или поступања надлежних органа појединцима није остављена могућност да преиспитају одлуку о дозволи за рад и делокругу активности постројења која узрокује загађење, посебно када нису испуњени одговарајући сигурносни стандарди, па постоји повећан ризик од несреће.[24] Обавеза спровођења процене утицаја на животну средину укључена је у праксу Суда након напред наведених еколошких обавеза, међутим Суд је нагласио да у односу на њих има претходни карактер. У том смислу, казао је да држава има обавезу да о спроведеним истрагама и студијама информише јавност, као и да заинтересованој јавности омогући приступ релевантној документацији како би могла дати своје коментаре и запажања, али и како би на основу извештаја о средини проценила ризик којем је изложена.[25] Суд сматра да држава има обавезу да испита могуће штетне ефекте у свим фазама поступка планирања активности, односно обавезу константног мониторинга процене утицаја, и напоменуо је да се процена спроводи када је предвиђена домаћим правом, пре предузимања радњи које могу нанети штету околини.[26] Када је у питању позитивна обавеза предузимања мера предострожности, Суд је нашао да држава, тј. надлежни државни органи, имају обавезу да примене одговарајуће мере како би управљали ризицима, те без одлагања постигли заштиту здравља људи и права појединаца који су били изложени ризику од штетних последица

---

[22] *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Application no. 36022/97, Judgment (Grand Chamber) of 8 July 2003, par. 104, *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 118.

[23] *Hatton and Others v. the United Kingdom,* GC, *op. cit.*, par. 127, *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 119; *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 118, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 88, *Dubetska and Others v. Ukraine*, Application no. 30499/03, Judgment of 10 February 2011, par. 143, *Flamenbaum and Others v. France*, Application nos. 3675/04 and 23264/04, Judgment of 13 December 2012, par.183.

[24] *Zander v. Sweden*, Application no. 14282/88, Decision of 14 October 1992, paras. 8, 9; *Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland*, Application no. 67\1996\686\876, Judgment of 26 March 1997, par. 9.

[25] *Hatton and Others v. the United Kingdom*, GC, *op. cit.*, par. 128, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 88, *Branduşe v. Romania, op. cit.*, par. 63, *Taskin and Others v. Turkey*, *op. cit.*, par. 119, *Öçkan and Others v. Türkiye*, Application No. 46771/99, Judgment of 18 March 2006, paras. 43, 44.

[26] *Smits, Kleyn, Mettler Toledo B.V. et al., Raymakers, Vereniging LanDelijk Overleg Betuweroute and Van Helden v. The Netherlands*, Application nos. 39032/97, 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99 and 61707/00, Partial Decision on admissibility of 5 March 2001, par. 2; *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 120; *Giacomelli v. Italy*, Application no. 59909/00, Judgment of 26 March 2007, par. 94, и *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 112, *Grimkovskaya v. Ukraine*, *op. cit.*, par., 72, *Branduşe v. Romania, op. cit.*, par. 63.

опасних активности.[27] Суд је додатно образложио наведену обавезу и нагласио да је држава дужна да успостави адекватан законодавни и административни оквир којим штити људска права, да регулише поступак давања дозвола, рад, сигурност и да надгледа активности које су штетне по животну средину узимајући у обзир степен ризика у сваком конкретном случају.[28] Осим тога, увео је приступ вероватноће када је научна неизвесност праћена довољним и убедљивим статистичким подацима и тако је разјаснио да држава има обавезу да примени мере предострожности у случају непотпуне научне извесности и непрецизних доказа.[29] Суд наведене позитивне еколошке обавезе, које је наметнуо државама, користи приликом утврђивања постојања повреде одређених права из Конвенције, али и приликом испитивања прихватљивости представке и приликом процене постигнуте равнотеже између супротстављених интереса појединаца и заједнице. С обзиром на то да све обавезе кореспондирају начелима међународног права заштите животне средине, Суд начелима даје посебан значај што је показатељ да представљају применљива и релевантна правила која утичу на праксу држава. Ипак, уочавају се два проблема којима се тај значај донекле ограничава. Први проблем постоји због услова који се тиче постојања узрочне везе између штетних активности и негативног утицаја на људска права који доводи до активирања обавеза. Тежак и сложен терет доказивања је на подносиоцу представке који тврди да узрочна веза постоји, а уколико то не докаже,Суд може да одбаци представку, те људска права могу остати без адекватне заштите. Други проблем постоји у вези са доктрином поља слободне процене. Суд упућује на уже, извесно или шире поље слободне процене у зависности од околности конкретног случаја, општег интереса односно људског права чију повреду разматра у датој ситуацији.[30] Коришћењем доктрине поља слободне

---

[27] *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, par. 93, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 108; *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, par. 90, *Brincat and Others v. Malta*, Application nos. 62129/11, 62312/11 and 62338/11, Judgment of 24 July 2014, paras. 101, 102. *Cordella and Others v Italy,* Applications 54414/13 and 54264/15, Judgment of 24 January 2019, par. 159. Pavlov and Others v. Russia, Application no. 31612/09, Judgment of 11 January 2023, par. 82.

[28] *Oneryildiz v. Turkey*, *op. cit.*, par. 89, *Boudayeva and Others v. Russia*, Application no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgment of 20 March 2008, par. 132, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 88, *Branduşe v. Romania, op. cit.*, par. 63, *Kolyadenko and Others v. Russia*, Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05, Judgment of 28 February 2012, par. 158, *Di Sarno and Others v. Italy*, *op. cit.*, par. 106, *Brincat and Others v. Malta*, *op. cit.*, par. 112, *Cordella and Others v Italy, op. cit.*, par. 159; *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, par. 90, *Boudayeva and Others v. Russia*, *op. cit.*, par. 132, *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 86, *Branduşe v. Romania, op. cit.*, par. 63, *Kolyadenko and Others v. Russia*, *op. cit.*, par. 158, *Di Sarno and Others v. Italy*, *op. cit.*, par. 106, *Brincat and Others v. Malta*, *op. cit.*, par. 101, *Cordella and Others v Italy, op. cit.*, par. 159.

[29] *Tătar v. Romania, op. cit.*, paras. 105, 109.

[30] Овај проблем би се можда могао превазићи постављањем европског консензуса у погледу ширине поља слободне процене, како би се избегла неизвесност. Видети: *Powell and Rayner v.*

процене, Суд државама препушта дискрецију у погледу одабира конкретних мера којима ће испунити позитивне обавезе и при томе постићи равнотежу између интереса појединаца и интереса заједнице.[31] Државе, дакле, морају да изврше своје позитивне еколошке обавезе, међутим, пошто су слободне да изаберу начин извршења остављa им се простор да исте обавезе испуњавају на различите начине. Тиме се отежава доказивање уједначене праксе држава као елемента међународног обичаја. Ипак, како није могуће предвидети све ситуације које могу настати у пракси, па тиме ни начине на који је држава дужна да реагује у конкретном случају, примена доктрине поља слободне процене је оправдана. Од значаја за расветљавање спорне природе начела међународног права заштите животне средине јесте чињеница што је Суд кроз позитивне еколошке обавезе испуњавао начела одређеном садржином. Изузетан значај судских одлука огледа се у томе што је Суд појаснио и потврдио садржину и разрешио недоумице у погледу домашаја сваког од начела, па је тако допринео њиховом јаснијем и конкретнијем одређењу. Поред тога, јуриспруденција Суда у контексту начела је прилично униформна. Суд се позива на своје раније пресуде и најчешће наводи начела у оквиру општих правних принципа, што упућује на испуњеност елемената који се тичу праксе која је потребна за формирање обичаја.[32] Суд је начелима дао на значају и тиме што је наводио релевантне одредбе инструмената међународног права заштите животне средине у којима су начела дефинисана.[33] Стога, иако Европски суд за људска права не говори ништа о правној природи ниједног од начела, па на први поглед делује да није разјаснио дилему у погледу њихове

the United Kingdom, Application no. 9310/81, Decision on admissibility of 16 July 1986, par. 41, *Hatton and Others v. the United Kingdom,* GC, *op. cit.*, par. 122, *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 116, *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, par. 107, *Giacomelli v. Italy*, *op. cit.*, par. 80, *Boudayeva and Others v. Russia*, *op. cit.*, paras. 134, 135, *Dubetska and Others v. Ukraine*, *op. cit.*, par. 141, *Hardy and Maile v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 218, *Kolyadenko and Others v. Russia*, *op. cit.*, par. 150, *Flamenbaum and Others v. France, op. cit.*, par. 136, *Brincat and Others v. Malta*, *op. cit.*, par. 101, *Płachta and Others v. Poland,* Application no. 25194/08, Decision of 25 November 2014, par. 79, *Cordella and Others v Italy, op. cit.*, par. 158.

[31] Ellen Hey, "The interaction between human rights and the environment in the European 'Aarhus space", in: Anna Grear, Louis J. Kotzé, (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015, p. 363.

[32] Пракса држава се посредно манифестује кроз судске пресуде. Видети: Leslie-Anne Duvic-Paoli, "The status of the right to public participation in international environmental law: an analysis of the jurisprudence", *Yearbook of International Environmental Law*, 2012, Vol. 23, No. 1, p. 82. Истина, некада их је наводио и у делу пресуде где се позива на националне прописе, тако да би се могла посматрати као општа правна начела призната од стране просвећених народа. Међутим, у сваком случају произлази да, било да спадају у обичаје или општа правна начела, њихова обавезност не би била дискутабилна.

[33] Ole W. Pedersen, "The European Court of Human Rights and international environmental law" *The human right to a healthy environment*, 2018, Vol. 18, p. 95.

спорне природе, све поменуте чињенице иду у прилог њиховој обичајној природи. Свакако постоје назнаке да Суд сматра да је свако од начела применљиво у пракси држава и да је та примена праћена свешћу о обавезности што потврђује да би начела могла да се квалификују и као обичајна правила међународног права. Ово, пре свега, имајући у виду регионални контекст њиховог важења у европским оквирима.

3) УЛОГА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У РАЗВОЈУ НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Вредност коју су начела међународног права о заштити животне средине добила кроз праксу Европског суда за људска права је вишеструка. Суд је отворио пут примени одређених начела која иначе у међународном праву имају основну улогу да заштите животну средину, а индиректно остварују позитивне ефекте на заштиту људских права и исте ове улоге је поставио обрнутим редоследом. У фокусу Суда је заштита људских права, па тако путем позитивних еколошких обавеза држава и еколошких стандарда, начела међународног права заштите животне средине у пракси Европског суда примарно штите права појединаца, док посредно унапређују ефикасност заштите животне околине. Као што је већ истакнуто, Суд је користио начела у форми позитивних еколошких обавеза којима је поверио неколико задатака када се ради о заштити људских права са специфичном димензијом заштите животне средине и на тај начин је потврдио значај сваког од начела. Такође, Суд је извршио још један значајан утицај на развој и унапређење начела међународног права заштите животне средине тако што је кроз праксу допринео њиховој јасноћи и конкретизацији. Тај допринос Суд је постигао коришћењем два различита приступа. Прво, о чему је такође већ било речи, Суд је изградњом и разрађивањем конкретних позитивних еколошких обавеза појаснио и испунио садржину ових начела. Међутим, како и позитивне еколошке обавезе могу бити растегљивог карактера, од веће користи за прецизирање начела је други приступ који се огледа у постављању и унапређивању стандарда заштите животне средине. Будући да је допринос Суда у успостављању стандарда од нарочитог значаја за развој начела, намеће се питање да ли сами еколошки стандарди, који настоје да прецизирају неодређену садржину начела, пате од неодређености, те која је њихова улога у заштити животне средине и људских права? Требало би приметити да су све ове креативне активности Суда показатељ да он несумњиво има важну улогу у развоју начела међународног права заштите животне средине, али његова даља улога би се могла посматрати у светлости развоја заштите људских права у контексту заштите животне средине. Начела која је Суд до данас издвојио и користио су међусобно повезана. Због тога су повезане и позитивне еколошке

обавезе државе које су изведене из судске праксе. У том смислу, државе би требало да процене утицај одређених активности и на основу тога сачине извештај о средини. Уколико извештај покаже да предузимање тих активности може узроковати озбиљну штету животној средини, потребно је да предузму мере предострожности. Осим тога, са извештајем о средини требало би да буде упозната и јавност како би јој се омогућило учешће у поступку доношења одлука и на крају, ако интерес јавности не буде узет у обзир, потребно је да јавности буде омогућено да приступи правосуђу. Коначно, отвара се питање зашто примењује само ова начела, те има ли у пракси Суда простора за примену још неког од бројних начела међународног права заштите животне средине?

Подизање стандарда међународне заштите животне средине и отварање пута за ефикаснију заштиту људских права

Еколошки стандарди који се тичу начела међународног права заштите животне средине у пракси Суда успостављени су и развијани кроз одређена људска права, тачније, успостављени су и развијани у вези са позитивним еколошким обавезама које су изведене из начела. Притом се претпостављају одређени услови који морају бити испуњени да би се те позитивне обавезе уопште активирале, а начела применила. Будући да су у питању европски стандарди, стандарди могу бити применљиви у односу на свако од људских права кроз која је Суд развио своју зелену праксу, те није од претераног значаја кроз које је конкретно право Суд одговарајуће стандарде међународне заштите животне средине увео. Међу раним случајевима са израженим аспектом заштите животне средине који су вођени пред Судом, налазе се стандарди о међународној заштити животне средине који постављају начела која се односе на доступност информација јавности, учешће у процесу доношења одлука и приступ правној заштити у еколошким стварима. У случају Гвера против Италије, Суд је увео стандард у вези информација о ризицима од излагања загађењу које држава треба да пружи подносиоцима представке, којим захтева да информације буду суштинске.[34] Исте године, у случајевима Л.Ц.Б против Уједињеног Краљевства и Мек Гинли и Иган против Уједињеног Краљевства, додао је да информације морају да буду релевантне и одговарајуће.[35] Поред тога, у потоњем случају, Суд у контексту обавезе државе да омогући приступ правној заштити у споровима у вези са заштитом животне средине успоставља стандард да је потребно да јавности буде

[34] *Guerra and Others v. Italy*, *op. cit.*, par. 60.

[35] *McGinley and Egan v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 101, L. C. B. v. The United Kingdom, Application no. 14/1997/798/1001, Judgment of 9 June 1998, paras. 38–41.

пружена ефективна могућност приступа правосуђу.[36] Стандарде по питању ове обавезе, Суд је унапредио у случају Будајева и други против Русије када је навео да приступ правној заштити треба да буде правичан и ефикасан.[37] Најзад, у погледу обавезе државе да омогући јавности учешће у процесу доношења одлука, Велико веће је у случају Хатон установило стандард дужне пажње који државе треба да поклоне интересима појединца.[38] Да би се у конкретном случају утврдило да ли је овај услов испуњен, Велико веће издваја додатне стандарде. Ради се о врсти процеса и одлуке у питању и утврђивању у којој мери је током процеса интерес појединаца био узет у обзир.[39] У оквиру одлуке у случају Ташкин против Турске, Суд је нашао да поред тога што процес доношења одлука треба да буде спроведен тако да штити интерес заинтересованих појединаца, он мора да испуњава критеријум правичности и не сме неоправдано дуго да траје.[40] Извесне новине у односу на своју претходну праксу, Суд је увео у случају Рош против Уједињеног Краљевства када је ближе одредио да еколошка информација мора да буде потпуна и да процес доношења одлука од еколошког значаја мора да буде делотворан.[41] Након тога, у случају Татар против Румуније, Суд додаје још два квалитативна стандарда еколошке информације – да она мора да буде довољна и детаљна.[42] У случају Гримковскаја против Украјине, Суд наглашава да јавност треба да добије адекватну прилику да учествује у поступку формулисања одлука.[43] На крају, Суд је идентификовао неколико нових стандарда по питању еколошке информације и у новијој пракси. Тако, у случају Асоцијација Бурестоп 55 и други против Француске, Суд истиче да информације морају бити поуздане, прецизне и одређеног квалитета.[44] Међутим, уочава се да ни у једном случају Суд није понудио дефиницију еколошке информације нити поступка у којем се еколошке одлуке доносе. Са успостављањем еколошких стандарда поводом обавезе спровођења процене утицаја на животну средину Суд започиње у случају Хатон, када наводи да студије и истраживања, које укључује процес доношења одлука, морају да буду адекватне, тј. такве да ефекти ризичних активности по средину и права појединаца могу бити унапред предвиђени и процењени.[45] У погледу квалитета

[36] *McGinley and Egan v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 90.

[37] *Boudayeva and Others v. Russia, op. cit.*, par. 191.

[38] *Hatton and Others v. the United Kingdom,* GC, *op. cit.*, par. 99.

[39] *Ibid*., par. 104.

[40] *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 118.

[41] *Roche v. United Kingdom, op. cit.*, par. 166.

[42] *Tătar v. Romania, op. cit.*, par. 122.

[43] *Grimkovskaya v. Ukraine, op. cit.*, par. 69.

[44] *BURESTOP Association 55 and others v. France, op. cit.*, par. 108.

[45] *Hatton and Others v. the United Kingdom,* GC, *op. cit.*, par. 128.

студије о средини у случају Ташкин додаје да оне морају бити релевантне, тачне и благовремене, мада не и свеобухватне у смислу да укључују све аспекте ризичних активности.[46] У случају Харди и Мајл против Уједињеног Краљевства, Суд је нагласио да студију о процени утицаја на животну средину врше независни експерти унутар државе и да оне имају претходни карактер у односу на издавање дозволе за пројекат односно активности у питању.[47] Неколико месеци касније, у случају Фламенбаум и други против Француске, Суд додатно унапређује квалитет студија тако што је утврдио да оне треба да буду и детаљне.[48] Суд је извео стандарде и по питању сваког елемента који чини садржину начела предострожности. За већину тих елемената, стандарди које је поставио произашли су у вези са условима за активирање позитивних еколошких обавеза држава. Када је у питању ризик од настанка штете, Суд у случају Фадејева против Русије налази да ризик мора бити стваран и непосредан, и да последице по људска права подносилаца представке и по животну средину морају бити негативне.[49] У истом спору је појаснио да испуњеност наведених критеријума зависи посебно од интензитета и трајања загађења, његовог ефекта на физичко и психичко здравље људи и квалитет живота, као и од општег контекста животне средине.[50] Касније, у случају Лопез Остра против Шпаније, Суд је истакао да утицај загађења мора да буде озбиљан, а потом је у случају Плаћта и други против Пољске штету по животну средину, која наступа као последица опасних активности, квалификовао као неподношљиву и изузетну.[51] О одсуству потпуне научне извесности или доказа Суд је у случају Татар рекао да је само начело предострожности засновано на науци, те овај елемент начела не подразумева потпуно одуство научне извесности.[52] У контексту стандарда у доказивању узрочне везе, Суд је већ у случају Балмер-Шафрот и други против Швајцарске заузео став да подносиоци представке треба да пруже доказе на основу којих се може закључити да постоји веза између опасних активности и штетних последица по њихова права.[53] Поред тога, у случају Аселбург и други против Луксембурга напоменуо је да лица која поднесу представку морају да докажу постојање вероватноће да ће услед опасних радњи наступити штета чије ће се последице

[46] *Taskin and Others v. Turkey, op. cit.*, par. 118.

[47] *Hardy and Maile v. The United Kingdom*, *op. cit.*, par. 231.

[48] *Flamenbaum and Others v. France, op. cit.*, par. 156.

[49] *Fadeyeva v. Russia*, Application no. 55723/00, Judgment of 5 June 2005, *op. cit.*, par. 1.

[50] *Ibid*., par. 69.

[51] *López Ostra v. Spain*, Application No. 16798/90, Judgment of 9 December 1994, par. 51; *Płachta and Others v. Poland*, *op. cit.*, par. 90.

[52] *Tătar v. Romania, op. cit.*, paras. 105, 106.

[53] *Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland, op. cit.*, par. 40.

осетити у блиској будућности и да би непредузимање предострожних мера од стране власти представљало кршење права из Конвенције.[54] Значајан помак Суд је направио у случају Татар, када је ублажио обавезу доказивања узрочне везе. Иако ова веза није доказана, сматрао је да је постојање озбиљног ризика по здравље и добробит подносиоца представке било довољно да држави створи позитивну обавезу да усвоји одговарајуће мере које могу да заштите права појединаца и животну средину.[55] Мада је исти приступ заузео у неколико наредних пресуда, Суд је ипак у најновијим случајевима Цаланцеа против Молдавије и Тибо против Француске, због недостатака доказа о постојању узрочне везе између опасних активности и потенцијално негативних последица одлучио да ниједна од две представке није испуњавала услове прихватљивости.[56] За разлику од доктринарних учења, према којима примена начела предострожности подразумева преношење терета доказивања, Суд дакле не сматра да је то последица примене овог начела.[57] С обзиром на то да је потребно да подносиоци представке докажу постојање узрочне везе, што је прилично тешко и сложено (посебно у контексту повреде људских права и имајући у виду да уколико то не учине Суд одбацује представку), улога начела у заштити људских права пред Судом је умањена.[58] Међутим, ако би преношење терета доказивања постала стандардна последица примене начела предострожности у ситуацијама када постоји одређени степен извесности који указује да ће наступити озбиљна штета, већи број представки би испуњавао услове прихватљивости и начело

[54] *Asselbourg and Others v. Luxembourg*, Application no. 29121/95, Decision on admissibility of 29 June 1999, par. 1.

[55] *Tătar v. Romania, op. cit.*, paras. 106, 107.

[56] *Dubetska and Others v. Ukraine, op. cit.*, par. 123, *Grimkovskaya v. Ukraine, op. cit.*, par. 59. Како запажа Тиел, Суд ублажава ову обавезу у случајевима у којима постоји довољно основа да се може закључити да штета причињена животној средини негативно утиче па права из Конвенције. Видети: Stefan Theil, *Towards the Environmental Minimum: Environmental Protection Through Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, p. 167; Calancea and Others v. Republic of Moldova, Application no . 23225/05, Decision of 6 February 2018, par. 31, Thibaut v. France, Applications Nos . 41892/19 and 41893/19, Decision of 14 June 2022, par. 46.

[57] Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, *op. cit.*, p. 222, Marc A. Saner, "An ethical analysis of the precautionary principle", *International Journal of Biotechnology*, Vol. 4, No. 1, 2002, p. 91, Monika Ambrus, "The precautionary principle and a fair allocation of the burden of proof in international environmental law", *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, No. 3, 2012, p. 259, Caroline E. Foster, "Adjudication, Arbitration and the Turn to Public Law 'Standards of Review': Putting the Precautionary Principle in the Crucible", *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 3, No. 3, 2012, p. 532, Tiago Vinicius Zanella, Ricardo Pereira Cabral, "The Application of The Precautionary Principle in International Law: An Analysis of The Contribution of The International Tribunal For The Law Of The Sea", *Veredas do Direito,* Vol. 14, 2017, p. 239.

[58] Brigit Peters, "The European Court of Human Rights and the Environment", *The Environment Through the Lens of International Courts and Tribunals*, The Hague: TMC Asser Press, 2022, p. 194.

предострожности, а и преостала два начела могла би да остваре још већу функцију у заштити људских права и посредно животне средине.[59] Што се тиче обавезе предузимања предострожних мера које карактерише превентивна природа, Суд је у случају Пауел и Рајнер против Уједињеног Краљевства увео стандард да је потребно да надлежни државни органи усвоје разумне и адекватне мере којима ће заштити људска права подносилаца представке.[60] Касније, у случају Онерилдиз против Турске наглашава да адекватне мере којима би држава отклонила ризике не треба за њу да представљају немогућ и несразмерни терет и испитује да ли је у конкретној ситуацији држава на основу извештаја надлежних органа знала или морала знати за стваран и непосредан ризик.[61] Након тога, Суд је увео новину у смислу временске димензије у случају Кордела и други против Италије, када је нагласио да држава треба без одлагања да предузме потребне мере.[62]

На основу анализе наведених пресуда, примећује се да су новијим случајевима стандарди који произлазе из начела били све прецизније конкретизовани. Имајући у виду разноврсност и бројност идентификованих еколошких стандарда које је Европски суд изградио у својој јуриспруденцији, може се извести закључак да они кроз праксу Суда несумњиво доприносе јаснијој регулативи у сфери заштите животне средине. Начелно су широко постављени, међутим, Суд на тај начин оставља простор да приликом доношења одлука о повреди људских права адекватно анализира и тумачи праксу држава у сваком појединачном случају. Сви стандарди које је судска пракса изнедрила следе из начела међународног права заштите животне средине и представљају обавезу за државе чланице Савета Европе. Стога, државе морају да их поштују у својој пракси и морају да воде рачуна о усклађености домаћег правног система са стандардима Европског суда за људска права. Уколико њихово домаће законодавство није прилагођено одговарајућим стандардима, потребно је да се та неусклађеност превазиђе. Осим тога, у случају да о неком питању из ове области не постоји правило у домаћем праву, стандарди могу служити и за попуњавање правних празнина. У вези с тим остаје отворено питање – има ли простора за даље унапређење ових стандарда у будућности, односно питање да ли ће Суд даље развијати

[59] Преношење терета доказивања је оправдано јер држава која намерава да предузме активности може, с обзиром на чињенице којима располаже, лакше утврдити каква све штетна дејства такве активности могу имати на животну средину, тј. да докаже да потенцијално штетна радња неће бити штетна.

[60] *Powell and Rayner v. the United Kingdom, op. cit.*, par. 41.

[61] Ово је стандард који је специфичан за природне догађаје јер су они ван човекове контроле, за разлику од опасних активности које предузима човек. Видети: *Oneryildiz v. Turkey, op. cit.*, paras. 107 ,101.

[62] *Cordella and Others v Italy, op. cit.*, par. 162.

начела која тренутно користи кроз увођење нових стандарда, па можда и приликом коришћења других људских права у контексту заштите животне средине? Мада је успоставио и развио чврсте и значајне стандарде којима без икакве сумње доприноси подизању заштите људских права и индиректно животне средине, Суд је донекле умањио допринос који је дао развоју јасније регулативе у области међународног права заштите животне средине коришћењем доктрине поља слободне процене. Употребом ове методе, Суд оставља државама поље слободне процене када је у питању примена домаћих прописа и стандарда заштите животне средине који би требало, као што је већ поменуто, да буду усклађени са еколошким стандардима.[63] Тиме Суд отежава успостављање и употребу јединствених еколошких стандарда међу државама. Уз то, у највећем броју случајева који су се тицали заштите животне средине, Суд допушта широко поље слободне процене.[64] Иако Суд примену доктрине поља слободне процене оправдава околношћу да националне власти имају најкомпетентнија знања о националним прописима, широко поље слободне процене може се идентификовати као проблем, јер Суд државама допушта шира дискрециона овлашћења, а самим тим ограничава дејство сопствених еколошких стандарда. Ако би Суд сузио опсег поља слободне процене које државе имају у погледу доношења и спровођења одлука у вези са заштитом животне средине, чини се да би овај проблем могао да се отклони те би заштита људских права, а онда и животне средине, била још ефикаснија.

Значај досадашње праксе и будућа улога Европског суда за људска права: има ли простора за проширење листе оперативних начела у пракси Суда?

Као што је приказано у претходном делу рада, Суд је применом начела међународног права заштите животне средине кроз досадашњу праксу дао веома значајан допринос заштити људских права, али и очувању животне средине. Упркос томе што се не бави заштитом средине као такве, већ заштитом појединаца, ни у ком случају се не може рећи да је Суд занемарио начела међународног права заштите животне средине која су по правилу усмерена на потенцијалне ризике и чија је основна улога спречавање штете по животну средину.[65] Напротив, свако од начела кроз судску праксу остварује

[63] Mariana T. Acevedo, "The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights", *New York University Environmental Law Journal,* Vol. 8, No. 2, 2000, p. 495.

[64] Бојана Чучковић, *Заштита животне средине у међународном праву људских права,* Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2018, стр. 172.

[65] Начело које се односи на приступ информација јавности може имати улогу и у ситуацијама када штета већ наступи. Видети: Ivana Krstić, Bojana Čučković, "Procedural aspects of article 8 of

вишу заштиту људских права, и посредно унапређује ефикасност заштите животне средине јер поставља конкретне позитивне обавезе за државе и подиже стандарде. Међутим, пракса Суда не спомиње сва начела међународног права заштите животне средине. Постоје два могућа разлога због којих добар део начела није нашао своје место у судској пракси. Први разлог се односи на сама начела. У том смислу нека су неостварива и постављена као идеали, а нека су програмског карактера, тј. нису оперативна и служе да поставе идеје.[66] Други разлог тиче се ограничене надлежности Суда која се не може засновати по основу критеријума ефективне контроле над активностима које су штетне по животну околину. Због тога се искључује могућност примене појединих начела, те је важно испитати има ли у будућности места за њихову примену. С тим у вези, питање које се овде јавља јесте – да ли ће Европски суд по узору на Међуамерички суд за људска права проширити своју надлежност? Наиме, Међуамерички суд је у саветодавном мишљењу о екстериторијалној надлежности навео да је за последице прекограничне штете која је причињена животној средини надлежна држава на чијој је територији изазвана штета по животну средину којом се крше људска права држављанима друге државе.[67] На основу појединих одлука о питањима која нису у вези са заштитом животне средине, има назнака да би пракса Суда могла да се развија у том смеру, међутим, потребно је да се Суд изјасни о том питању.[68] Пред Судом још увек нису решена четири случаја која се односе на проблем штетних и сложених утицаја климатских промена. Чини се да ће Суд најпре донети одлуку у швајцарском случају, и да ће то вероватно бити прва климатска парница коју ће решити.[69] Посебно је важно који ће став Суд заузети у овом случају о начелу заједничке али диференциране

---

the ECHR in environmental cases: The greening of human rights law", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 63, No. 3, 2015, p. 181.

[66] На пример, искорењивање сиромаштва као неопходан предуслов за одрживи развој. Професор Бејерлин наводи да је начело одрживог развоја идеал. Видети: Ulrich Beyerlin, "Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules", *op. cit.*, p. 432; Пример би било начело које подразумева да су мир, развој и заштита животне средине узајамно зависни и нераздвојни.

[67] Advisory Opinion OC-23[2018], § 101.

[68] За овакво схватање индикативан је случај Андреу против Турске који се тицао лишења живота једне особе на Кипру, у зони под контролом Уједињених нација, хитцем са територије Северног Кипра. Иако је радња предузета на територији једне државе, а последице су се осетиле изван њене територије, Европски суд је сматрао да има надлежност. *Andreou v. Turkey*, Application No. 45653/99, Decision on admissibility of 3 June 2008, par. 11; Eva Zahradnikova, "European Court of Human Rights: Giving the Green Light to Environmental Protection", *Queen Mary Law Journal*, Vol. 8, 2017, p. 25.

[69] Evelyne Schmid, Victim Status before the ECtHR in Cases of Alleged Omissions: The Swiss Climate Case, доступно на: https://www.ejiltalk.org/victim-status-before-the-ecthr-in-cases-of-alleged-omissions-the-swiss-climate-case/, приступљено 30.5.2023.

одговорности на којем је група старијих жена базирала своју представку, али и које је потезано од стране државе како би избегла одговорност. С једне стране, подноситељке представке су навеле да припадају рањивој групи лица којима је потребна заштита од штетних ефеката климатских промена и да Швајцарска није испунила обавезе којима би смањила емисије гасова са ефектом стаклене баште.[70] У том смислу, истакле су да Швајцарска не само да се није на одговарајући начин суочила са проблемом промене климе и није заштитила њихова људска права од повреде, већ је прекорачила допуштене границе емисија гасова.[71] С друге стране, Швајцарска је тврдила да је феномен климатских промена глобалног карактера и да су неке државе глобалној деградацији животне средине допринеле више, а неке мање, те се одговорност не може приписати само једној држави. Стога, Швајцарска сматра да не може сама бити одговорна за кршење права подноситељки представки и при томе наводи да није узроковала озбиљну штету по њихова права, јер је удео који сноси у емитовању штетних гасова са ефектом стаклене баште мали.[72] Аргументи које су обе стране у спору користиле биће релевантни за став Суда о начелу заједничке али диференциране одговорности, које подразумева да нису све државе на једнак начин допринеле стању животне средине, те стога не треба да имају исте обавезе и одговорност. Међутим, питање које се намеће јесте које ће позитивне обавезе држава имати у контексту умањења штетних ефеката климатских промена.[73] Суд би могао да пружи одговор на ово питање уколико буде примењено наведено начело у пракси, те би могао да нађе копчу између заштите животне средине и људских права и у овом контексту. Уз то, Суд би у швајцарском случају требало да пружи одговор и на питање да ли ће екстензивно тумачити надлежност, односно да ли ће шире схватање екстериторијалне надлежности у контексту прекограничне штете причињене животној средини постати својствено његовој пракси. Уколико би то био случај, ширењем концепта екстериторијалне надлежности отворила би се могућност да Суд додатно унапреди заштиту људских права и животне средине евентуалном применом још неких начела међународног права заштите животне средине. У ту сврху начело дужне пажње издваја се као

[70] *Verein KlimaSeniorinnen and others v Switzerland*, Application no. 53600/20, Observations on the Law, Reply to the Respondent's observations on the law https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2021/11/53600_20_Observations_on_Law_and_Reply.pdf, приступљено 11.6.2023.

[71] *Ibidem*

[72] *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Switzerland*, Application no. 53600/20, Comments of the Swiss Government on admissibility and the merits. Интернет: https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2021/11/2021.07.16-Stellungnahme-schweiz-en.pdf, 11.6.2023.

[73] Helen Arling, Hani Taghavi, *KlimaSeniorinnen v. Switzerland – A New Era for Climate Change Protection or Proceeding with the Status Quo?*. Интернет: https://www.ejiltalk.org/klimaseniorinnen-v-switzerland-a-new-era-for-climate-change-protection-or-proceeding-with-the-status-quo/, 11.6.2023.

подобно, будући да указује да државе треба да се понашају тако да активностима које су у границама њихове јурисдикције не узрокују штету, чије би се деловање просторно проширило на области изван њихових националних јурисдикција. На овом начелу се заснива обавеза спречавања прекограничне штете која даље обухвата обавезу консултовања и сарадње са потенцијално оштећеним државама и обавезу обавештавања других држава о инцидентима који се тичу животне средине. Уз то, може се извести да би држава која намерава да предузме опасне активности морала да процени њихов утицај на животну средину у контексту прекограничне штете, а било би спорно да ли би се обавеза предузимања предострожних мера проширила и на државу на чијој су се територији осетиле штетне последице.[74] Ако би Суд применио ово начело, дошло би до проширења позитивних еколошких обавеза држава у односу на које би могао да примењује стандарде које је већ изградио или би, у зависности од околности конкретне ситуације, можда могао да уведе и нове стандарде који би били прихватљиви за све европске државе. Произлази да би у том случају већем броју људи и самој животној средини била пружена виша заштита. Осим тога, ако долази до ширења екстериторијалне надлежности, Суд може имати потенцијални допринос у решавању савремених проблема међународног права заштите животне средине глобалног карактера попут климатских промена, јер би у судској пракси примену могло наћи и начело заједничке али диференциране одговорности. У случају да Суд примени ово начело, активирале би се обавезе већег броја држава које су узроковале штету животној средини.[75] Такође, проширио би се круг лица којима морају бити пружене еколошке информације и којима треба да буде омогућено да учествују у процесу доношења еколошких одлука, а приступ правосуђу био би обезбеђен свим појединцима који могу бити угрожени прекограничном штетом која се причини животној средини. Међутим, пошто је појединцима практично немогуће да уопште докажу да одређена држава узрокује штетне емисије, примена овог начела морала би да подразумева преношење терета доказивања да штета по животну средину неће наступити, на државу која емитује гасове са ефектом стаклене баште.[76] Следствено наведеном, у будућности би Европски суд за људска права могао да прилагоди своју праксу новим, тј. савременим захтевима заштите људских права и животне средине.

---

[74] Bojana Čučković, „Pozitivne ekološke obaveze kao sadržina ljudskih prava – komparativna analiza evropskog i međuameričkog sistema zaštite", *op. cit.*, p. 154.

[75] Пример би била обавеза успостављања политике која доприноси смањењу емисија. Katharina Franziska Braig, Stoyan Panov, "The doctrine of positive obligations as a starting point for climate litigation in strasbourg: The European Court of Human Rights as a hilfssheriff in combating climate change?", *Journal of Environmental Law and Litigation*, 2020, Vol. 35, p. 296.

[76] Przemysław Siwior, "The Potential of Application of the ECHR in Climate Change Related Cases", *International Community Law Review*, 2021, Vol. 23, No. 2–3, p. 206.

4) ИЗВОРИ

Acevedo, Mariana T., "The Intersection of Human Rights and Environmental Protection in the European Court of Human Rights", *New York University Environmental Law Journal,* 2000, Vol. 8, No. 2.

Ambrus, Monika, "The precautionary principle and a fair allocation of the burden of proof in international environmental law", *Review of European Community & International Environmental Law*, 2012, Vol. 21 No. 3.

Beyerlin, Ulrich, "Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules", in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Boyle, Alan, "Developments in the international law of environmental impact assessments and their relation to the Espoo Convention", *Review of European Community & International Environmental Law*, 2011, Vol. 20, No. 3.

Collins, Lynda, "The United Nations, human rights and the environment", in: Grear, A., Kotzé, L., (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015.

Чучковић, Бојана, *Заштита животне средине у међународном праву људских права,* Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2018.

Čučković, Bojana, "Pozitivne ekološke obaveze kao sadržina ljudskih prava – komparativna analiza evropskog i međuameričkog sistema zaštite", S. Lilić (ur.), *Perspektive implemetacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga 10, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020.

Dupuy, Pierre-Marie, "Formation of Customary International Law and General Principles", in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, and Ellen Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Duvic-Paoli, Leslie-Anne, "The status of the right to public participation in international environmental law: an analysis of the jurisprudence", *Yearbook of International Environmental Law*, 2012, Vol. 23, No. 1.

Engle, Eric, "General Principles of European Environmental Law", *Penn State Environmental Law Review*, 2009, Vol. 17, No. 2.

Fisher, Elizabeth, "Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community", *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 2002, Vol. 9.

Foster, Caroline E., "Adjudication, Arbitration and the Turn to Public Law 'Standards of Review': Putting the Precautionary Principle in the Crucible", *Journal of International Dispute Settlement,* 2012, Vol. 3, No. 3.

Hey, Ellen, "The interaction between human rights and the environment in the European 'Aarhus space'", in: Grear, A., Kotzé, L., (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015.

Kotzé, Louis J., "Human Rights and the Environment through an Environmental Constitutionalism Lens", in: Anna Grear, Louis J. Kotzé, (eds), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Edward Elgar Publishing, London, 2015.

Krstić, Ivana, Čučković, Bojana, "Procedural aspects of article 8 of the ECHR in environmental cases: The greening of human rights law", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2015, Vol. 63, No. 3.

Lowe, Vaughan, *International law*, Oxford University Press, Oxford, Oxford, 2007.

McIntyre, Owen, Mosedale Thomas, "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law", *Jurnal of Environmental Law*, 1997, Vol. 9.

McIntyre, Owen, "The role of customary rules and principles of international environmental law in the protection of shared international freshwater resources"*, Natural Resources Journal*, 2006, Vol. 46, No. 1.

Pedersen, Ole W., "From abundance to indeterminacy: The precautionary principle and its two camps of custom", *Transnational Environmental Law*, 2014, Vol. 3, No. 2.

Pedersen, Ole W., "The European Court of Human Rights and international environmental law" *The human right to a healthy environment*, 2018, Vol. 18.

Peters, Brigit, "The European Court of Human Rights and the Environment", *The Environment Through the Lens of International Courts and Tribunals*, The Hague: TMC Asser Press, 2022.

Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Saner, Marc A., "An ethical analysis of the precautionary principle", *International Journal of Biotechnology*, 2002, Vol. 4, No. 1.

Theil, Stefan, *Towards the Environmental Minimum: Environmental Protection Through Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

Von Schomberg, Rene, "The Precautionary Principle: Its Use within Hard and Soft Law", *European Journal of Risk Regulation*, 2012, Vol. 3.

Vinicius Zanella, Tiago, Pereira Cabral, Ricardo, "The Application of The Precautionary Principle in International Law: An Analysis of The Contribution of The International Tribunal For The Law Of The Sea", *Veredas do Direito,* 2017, Vol. 14.

Zahradnikova, Eva, "European Court of Human Rights: Giving the Green Light to Environmental Protection", *Queen Mary Law Journal*, 2017, Vol. 8.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У раду је анализиран однос Европског суда за људска права према начелима међународног права заштите животне средине. На бази анализе релевантне судске праксе, утврђено је да је Суд захваљујући различитим изворима међународног права заштите животне средине које није надлежан да примени, али којима се потпомогао да би тумачио Конвенцију, примењивао начело процене утицаја на животну средину, начело предострожности и начела која се односе на доступност информација јавности, учешће у процесу доношења одлука и приступ правној заштити у еколошким стварима. Анализа је показала да је Суд допринео расветљавању спорне правне природе и развоју сваког од ових начела кроз конкретне позитивне еколошке обавезе и бројне еколошке стандарде којима је испунио садржину људских права. Међутим, може се приметити да у судској пракси постоји неколико проблема који су везани за коришћење начела. Прво, проблематично је то што подносиоци представке морају да докажу постојање узрочне везе између штетних активности по животну средину и негативних последица, те не долази до преношења терета доказивања. Друго се тиче широког поља слободне процене које Суд често оставља државама. Идентификовани проблеми су стога разматрани у односу на правну природу начела међународног права заштите животне средине и у односу на улогу Суда у њиховом досадашњем и будућем развоју. Тиме што нема преношења терета доказивања ограничава се посебан значај који Суд даје начелима кроз установљење позитивних еколошких обавеза, а што је показатељ да су сва начела применљива у пракси држава, а што је иначе потребно за формирање обичаја. Када је утврђивао еколошке стандарде, по питању процедуралног елемента начела предострожности, Суд није сматрао да долази до преношења терета доказивања. Ипак, позитивно је што је до помака о овом проблему дошло у неколико спорова у којима је Суд ублажио обавезу доказивања узрочне везе, мада је терет доказивања увек био на подносиоцу представке. Остављањем државама широког поља слободне процене отежава се доказивање постојања уједначене праксе као елемента међународног обичаја. Осим тога, остављањем широког поља слободне процене Суд ограничава и дејство сопствених еколошких стандарда и тако отежава употребу јединствених стандарда међу државама. Ако би се пак проширила надлежност Суда у еколошким стварима, отворило би се место за евентуалну примену начела дужне пажње и спречавања прекограничне штете. На тај начин, Суд би имао прилику да изведе нове позитивне еколошке обавезе и еколошке стандарде, што би имало посебну вредност у заштити животне средине и људских права Међутим, узимајући у обзир да су људска права угрожена прекограничним загађењем, постоји потреба и за прилагођавањем унутрашњих законодавства држава чланица Европске уније са новим захтевима заштите људских права

и животне средине. Ова потреба односи се и на Републику Србију која је на међународном правном плану преузела међународне обавезе у вези заштите и унапређења људских права и животне средине.

PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Abstract: Bearing in mind that in the modern world, environmental pollution is increasingly common and that individuals face the concrete harmful effects of various forms of pollution, the application of the principles of international law on environmental protection in the practice of the European Court of Human Rights stands out as an adequate way that fully meets the needs of environmental protection and human rights. The aim of the subject paper is to determine whether the European Court of Human Rights contributed to the understanding of the problems related to the legal nature of the principles it used in its practice and whether the practice of the Court had a special significance for the principles. Through the use of normative, conceptual, comparative, and historical methods, the author contributed to the theoretical understanding of problems related to the legal nature of principles, their use in international and domestic judicial practice, and their progressive development through the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The author came to the conclusion that the principles applied by the Court can be considered the rules of regional customary international law, whose goal is the protection of human rights and, indirectly, the protection of the environment. Through the analysis of judicial practice, the author also determined certain shortcomings in the application of the principles, which, in her opinion, can be solved so that the contribution of the European Court of Human Rights in clarifying the disputed nature of the principles would be even greater in the function of protecting human rights and the environment.

Keywords: Principles of international law on environmental protection, European Court of Human Rights, environmental obligations and standards, human rights.

УДК 355.58(4-672EU)
614.8(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 203–212
Изворни научни рад
Рад примљен 4. 7. 2023. године
Рад одобрен 2. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.12

ПРЕПОРУКА О ЦИЉЕВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ОТПОРНОСТ НА КАТАСТРОФЕ

*Александар ЈАЗИЋ**

Апстракт: Климатске промене које се догађају у претходних неколико деценија приморавају Европску унију (ЕУ) да спроведе одређене промене у области цивилне заштите. Те промене ЕУ спроводи првенствено трансформацијом делова система цивилне заштите који би требало да издрже трајање потенцијалне ванредне ситуације. Посебан проблем представља све учесталија појава ванредних ситуација са којима једна држава не може сама да се избори. Ради се о ванредним ситуацијама које истовремено погађају више држава, а што увек представља велики изазов за ЕУ. Зато је ЕУ и предузела кораке за јачање појединачних и колективних капацита њених држава чланица. Један од битнијих задатака ЕУ јесте стална ревизија дефинисаних циљева у вези са отпорношћу на катастрофе. Препоруком Комисије о циљевима ЕУ за отпорност на катастрофе, ЕУ врши ревизију досадашњих циљева система цивилне заштите, обраћајући више пажње на природу промењених околности кроз предвиђања, припреме, упозоравања, осигурања, као и пружања адекватних одговора на акциденте.

Кључне речи: ЕУ, Механизам цивилне заштите Уније, цивилна заштита, ванредне ситуације, катастрофе, климатске промене, Србија.

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: jazic_aleksandar@yahoo.com.
Рад је настао у оквиру пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2023. године", који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

1) СВРХА

Климатске промене које постају све израженије директно утичу на промену природе ванредних ситуација. Током времена елементарне непогоде добиле су такав обим да веома често погађају две или више држава истовремено. Зато се догађа да су системи цивилне заштите често у свом функционисању на граници издржљивости. Сарадња две или три суседне државе успешан је начин у обуздавању ванредних ситуација, али и током такве сарадње борба са ванредним ситуацијама и враћање у нормално стање не одвија се глатко. Разлог је, као што је већ назначено, промена природе ванредних ситуација која је изазвана новим проблемима које елементарне непогоде доносе. То се посебно односи на дужину трајања и обим ванредних ситуација. Сходно томе, ЕУ редовно анализира и унапређује свој приступ проблему ванредних ситуација. Тренутно је у фокусу ЕУ развој и повећање капацитета који се користе у случају ванредних ситуација. У случају ванредне ситуације, било би важно да постоје довољни капацитети који се могу одмах користити. Важно је и постојање додатних, односно резервних капацитета који би требало да се употребе у случају да катастрофа превазиђе постојеће процене. Непостојање резервних капацитета могло би да доведе до распада система цивилне заштите на нивоу ЕУ, што би изазовало огромне последице по државе чланице. Зато је у претходном периоду ЕУ основала Европски фонд за цивилну заштиту (*European Civil Protection Pool – ECPP*) и Реск ЕУ (*rescEU*). Примарни разлози формирања Европског фонда за цивилну заштиту су подстицање и развој сарадње у области цивилне заштите између држава чланица ЕУ. Европски фонд за цивилну заштиту има задатак да пружи одговарајуће брзе и координиране одговоре на ванредне ситуације. Важно би било уочити да Европски фонд за цивилну заштиту обухвата 25 чланица ЕУ и држава које нису чланице, али учествују у овом Фонду. Европски фонд за цивилну заштиту састоји се од различитих тимова, опреме и транспортних средстава који се могу за кратко време послати у било које подручје. Реск ЕУ је формиран као резерва расположивих капацитета система цивилне заштите ЕУ. Тиме су ојачани капацитети које ЕУ користи у случају ванредних ситуација. Реск ЕУ сачињавају авиони и хеликоптери различите намене, односно користе се за ватрогасне и медицинске интервенције, али и залихе медицинских средстава и пољске болнице. Превасходна намена коришћења наведених капацитета РескЕУ јесте пружање медицинске помоћи у случају различитих акцидената.[1]

[1] Александар Јазић, „Одлука Комисије о спровођењу (ЕУ) 2019/1310 од 31. јула 2019. којом се утврђују правила о раду Европског фонда за цивилну заштиту и Реск ЕУ", *Европско законодавство*, бр. 76/2021, стр. 58–60.

Европски фонд за цивилну заштиту основан је 2013. године, под именом Европски капацитет за реаговање у ванредним ситуацијама (*European Emergency Response Capacity – EERC*). Реск ЕУ основан 2019. године.[2]

У вези са претходно наведеним јесте и чињеница да се ЕУ бави анализом и унапређењем циљева борбе са ванредним ситуацијама. Њена брига о попуњавању капацитета система цивилне заштите и прилагођавању циљева за борбу против катастрофа константна је и узајамно повезана. Сматра се, наиме, да ако ЕУ жели успостављање стабилног и ефикасност система цивилне заштите поменути капацитети и циљеви не би смели бити међусобно одвојени.

2) МЕРЕ ЕУ

„Препорука Комисије од 8. фебруара 2023. године, о циљевима Уније за отпорност на катастрофе" [Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals", Official Journal of the European Union].

3) САДРЖАЈ

Препорука Комисије (у даљем тексту: Препорука) од 8. фебруара 2023. године, о циљевима Уније за отпорност на катастрофе састављена је од четири поглавља и једног анекса. Прво поглавље односи се на предмет и сврху Препоруке. Конкретније, утврђују се циљеви у области цивилне заштите и начини њиховог остваривања, уз друге активности којима се прати ефикасност њихове реализације. Циљеви у Препоруци не представљају обавезујућу основу у смислу јачања превенције и активности у случају катастрофа које би погодиле више држава истовремено. Ипак, Препоруком се жели јачање капацитета држава чланица ЕУ да пруже адекватан одговор на ванредне ситуације и санирање њихових штетних последица. На основу општих циљева дефинисаних у Препоруци, утврђене су приоритене области у којима је неопходно јачање капацитета отпорности Уније на катастрофе. У другом поглављу утврђени су хоризонтални принципи и приступи у јачању основних поставки отпорности на катастрофе. Јачањем отпорности на катастрофе омогућава се очување способности субјеката цивилне заштите да се ефикасно поставе према свим изазовима у случају ванредне ситуације. Зато је утврђено да би јачање

[2] "Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013, Art. 11; "Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 2019, Art. 12.

отпорности на катастрофе у области цивилне заштите требало да буде: свеобухватно, антиципирајуће, међусекторско, прекогранично, инклузивно, одрживо и засновано на знању и доказима. Области цивилне заштите у којима Унија жели да ојача отпорност на катастрофе утврђене су у трећем поглављу. Те области су: антиципирање, припрема, узбуњивање, одговор на ванредне ситуације и сигурност. У овом поглављу инсистира се да државе чланице ЕУ и Комисија даље развијају сарадњу са релевантним регионалним, државним и међународним субјектима. Поред тога, назначена је и потреба да се развија сарадња са организацијама цивилног друштва и заинтересованим субјектима из приватног сектора. Такође, инсистира се да се државе чланице и Комисија усклађују са различитим стратегијама, плановима и програмима који имају државни, европски и међународни карактер. Преглед и извештавање о ефикасности у остваривању циљева предмет су четвртог поглавља. Неопходно је да циљеви Уније за отпорност на катастрофе буду стално изложени ревизији како би се ојачала ефикасност у њиховом остваривању. Још један разлог јесте чињеница да ће током времена доћи до промене околности и трансформације потреба. Препоруком се истиче још и потреба да се искористи блиска сарадња држава чланица и Комисије у правцу израде методологије која би се користила у праћењу напретка у остваривању дефинисаних циљева јачања отпорности на катастрофе ЕУ. Неопходно је да државе чланице достављају потребне информације о остваривању циљева у области јачања отпорности ЕУ на катастрофе.[3] У анексу Препоруке детаљно су дефинисане и објашњене активности у областима цивилне заштите у којима се жели јачање отпорности на катастрофе. Важан предуслов за спречавање или смањивање негативних ефеката катастрофа јесте разумевање актуелних и предвиђање потенцијалних опасности у будућности. Зато је важно да државе чланице ЕУ и Комисија наставе са развојем капацитета у области идентификовања и процене ризика од катастрофа. Посебан акценат треба ставити на ризике који се могу претворити у ванредну ситуацију која прелази границе држава чланица и погађа више њих. Зато је потребно развијати сценарије настанка и развоја катастрофа који се заснивају на предвиђању развоја потенцијалних ризика и опасности. Препоручује се у том смислу да државе чланице и Комисија предузму активности предвиђања кроз доношење мера превенције и припреме, али и да се ангажују у планирању управљања ризиком. Темељ отпорности на катастрофе представља становништво које је свесно потенцијалних ризика и које је припремљено за евентуални настанак катастрофе. Разлог лежи у чињеници да су појединци и одређене заједнице први погођени ванредном ситуацијом. Такође, разлог је и у томе

[3] "Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals", *Official Journal of the European Union*, 2023/C 56/01, 15.2.2023, pp. 1–4.

да су ови субјекти уједно и први који реагују у тим ситуацијама. Зато би државе чланице ЕУ требало да кроз комуникацију са грађанима уведу у свакодневицу превентивне активности и јачање спремности на катастрофе. Таква комуникација требало би да укључи и промоцију већег ангажовања грађана у различитој форми у областима превенције и јачању спремности за катастрофе. Најважнији фактор за предвиђање настанка катастрофе, као и за припрему одговора на њу јесте добро постављен систем раног упозоравања и надгледања. Неопходно је да ови системи буду константно унапређивани у државама чланицама, али и на нивоу Уније. Веома је важно да кључне функције овог система – предвиђање, праћење, откривање и брзо и разумљиво упозоравање грађана буду константно развијане. Механизам цивилне заштите Уније (*Union Civil Protection Mechanism – UCPM*), требало би да буде у приправности и да пружи ефикасан одговор на нове ризике. Такође, неопходно је да Механизам буде спреман за ангажовање у катастрофама које би истовремено погодиле две или више држава. Он би морао да има на располагању адекватне капацитете да би могао ефикасно асистирати државама чланицама у њиховом деловању у ванредним ситуацијама. Ради се о ванредним ситуацијама које превазилазе могућности ефикасног одговора појединачних држава чланица. У Препоруци се још наглашава и да је неопходно да Координациони центар за одговор на ванредне ситуације (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*), али и органи цивилне заштите у државама чланицама очувају сигурност и континуитет свог рада и да га даље унапређују. Препоручује се да Координациони центар за одговор на ванредне ситуације и цивилна заштита држава чланица прилагоде свој рад могућношћу појаве катастрофе која би имала прекогранични карактер и покренула међусобну сарадњу више сектора у одговору на могуће опасности. Координациони центар за одговор на ванредне ситуације и органи цивилне заштите држава чланица требало би да осигурају прекограничну сарадњу и координацију између различитих сектора. Поред тога, Координациони центар за одговор на ванредне ситуације требало би да успостави партнерства са субјектима из приватног сектора и цивилног друштва, али и са волонтерским организацијама.[4]

Коначно, из Препоруке произилази закључак да ЕУ инсистира, на првом месту, на превенцији и спречавању развоја фактора који могу изазвати катастрофу. Елиминацијом фактора који представљају опасност директно се доприноси умањивању штетних последица које би катастрофа, уколико би до ње дошло, могла да изазове. Примећује се да је други аспект на коме ЕУ инсистира припремљеност за пружање одговора на катастрофу. У случају настанка катастрофе брз и ефикасан први одговор

[4] *Ibid.*, Annex, pp. 5–10.

веома је важан за даљи развој настале ванредне ситуације. Тиме се на најефикаснији могући начин утиче на смањивање могућности ширења ванредне ситуације, односно на онемогућавање настанка штетних последица већих размера.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Препорука Комисије од 8. фебруара 2023. године о циљевима Уније за отпорност на катастрофе усвојена је у Бриселу 8. фебруара 2023. године, а објављена је у Службеном листу ЕУ 15. фебруара 2023. године.

5) ИЗВОРИ

"Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU", *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.

"Commission implementing decision (EU) 2021/88 of 26 January 2021 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards rescEU capacities in the area of chemical, biological, radiological and nuclear incidents", *Official Journal of the European Union*, L30, 28.1.2021.

"Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals", *Official Journal of the European Union*, 2023/C 56/01, 15.2.2023.

"Copenhagen Accord", Draft decision -/CP.15, FCCC/CP/2009/L.7, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Copenhagen, 2009.

"Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

"Council regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union", *Official Journal of the European Union*, L70, 16.3.2016.

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

"Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013.

„Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе", Министарство заштите животне средине, Београд, 2017.

"EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries", *Commission of the European Communities*, COM(2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.

"Intended Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia", United Nations Framework Convention on Climate Change, https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf, 24/06/2023.

Јазић, Александар, „Одлука Комисије о спровођењу (ЕУ) 2019/1310 од 31. јула 2019. којом се утврђују правила о раду Европског фонда за цивилну заштиту и Реск ЕУ", *Европско законодавство*, год. XX, бр. 76/2021.

"Mission, Goals & Objectives", *Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe*. Интернет: http://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives, 03/07/2023.

"Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies", *Commission of the European Communities*, COM(2005) 113 final, 6.4.2005, Brussels.

"Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union", *Commission of the European Communities*, COM(2004) 200 final, 25.3.2004, Brussels.

"Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management", *European Commission*, SEC(2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.

„Србија приступила Механизму ЕУ за цивилну заштиту", *Делегација ЕУ у Србији*. Интернет: https://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/#, 25/06/2023.

„Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Климатске промене један су од главних узрока различитих штетних појава попут поплава које изазивају велике људске жртве и огромну материјалну штету. Република Србија константно је суочена за изазовима и опасностима које поплаве учестало узрокују. То је један од разлога због којих је Србија подржала Споразум из Копенхагена који је закључен 2009. године. Србија је 2012. године израдила листу од 12 акција ублажавања. У јуну 2015. године Србија је усвојила „Намераване национално одређене доприносе смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште".[5] Овај

[5] "Intended Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia", United Nations Framework Convention on Climate Change, https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf, 24/06/2023.

документ упућен је на адресу Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*). У наведеном документу предвиђа се смањење емисије штетних гасова на територији за 9,8% до 2030. године.[6] У Споразуму из Копенхагена истакнуто је да су климатске промене данас један од највећих изазова. Најважнији циљ је стабилизација гасова у атмосфери који узрокују појаву стаклене баште. Зато је идеја да се на основу једнакости и у складу са политиком одрживог развоја унапреди међусобна сарадња како би се умањиле или обуздале климатске промене. Државе које на основу својих карактеристика спадају у рањиве добиће међународну подршку. Развој заснован на малим емисијама гасова је незаменљив ако се се жели постићи одрживи развој. Данас су све државе у обавези да се прилагођавају негативним ефектима које узрокују климатске промене. Оне морају и да обрате пажњу на резултате који настају након одговора на ове промене. Наглашено је да се мора што пре покренути активности и међународна сарадња с циљем јачања капацитета у државама у развоју, а посебно о онима које су изразито рањиве на климатске промене. У овим активностима приоритетно место требало би да заузму државе које су најмање развијене. У борби са климатским променама требало би користити различите приступе, што значи и тржишне активности како би се ублажили ефекти климатских промена и како би се ове активности учиниле исплатљивијим. Земље у развоју добиће додатне износе финансијских средстава, која ће бити адекватна и редовна. Развијене државе имају обавезу да обезбеде нова и додатна средства, што се посебно односи на инвестиције које ће бити реализоване преко међународних институција. Различити финансијски аранжмани послужиће као инструмент преко кога ће бити обезбеђено мултилатерално финансирање за прилагођавање климатским променама. У руковођењу овим финансијским аранжманима развијене и неразвијене државе биће представљене у складу са принципом једнакости.[7] Током 2018. године усвојен је „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама". Овим Законом утврђене су најважније активности које би требало да умање потенцијалне ризике који могу бити узрочници појаве катастрофа. Те активности укључују, на првом месту, идентификовање, процену и процену ризика. Поред тога, Закон предвиђа смањивање деловања негативних фактора, ублажавање последица, спровођење обнове након престанка ванредне ситуације, улагање у превентивне

[6] „Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе", Министарство заштите животне средине, Београд, 2017, стр. 107.

[7] "Copenhagen Accord", Draft decision -/CP.15, FCCC/CP/2009/L.7, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Copenhagen, 2009.

активности, јачање отпорности појединца и заједнице, сарадњу релевантних институација на свим нивоима, увођење јасних процедура и праћење климатских промена. Инсистира се на развијању партнерства између релевантних институција са предузећима, другим привредним субјектима, организацијама цивилног друштва и грађанима. Неопходно је да постоји размена информација и искустава између релевантних субјеката, уз спровођење мера за прилагођавање грађана и друштва у целини на могуће последице катастрофа. Активности које су наведене у овом Закону имају за циљ јачање отпорности и бољу припремљеност друштва да се суочи са негативним ефектима које катастрофе носе са собом. Такође, ове активности треба да воде и ка развоју капацитета који би омогућили друштву да пружи адекватан одговор на катастрофе.[8] Треба истаћи да Србија на регионалном нивоу учествује у Иницијативи спремности и превентиве у несрећама и катастрофама (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI*). Иницијатива омогућава системима цивилне заштите држава региона да се укључе у савремене токове развоја, али и да заједнички формирају шире облике сарадње. Важан аспект функционисања Иницијативе јесте међусобно усклађивање домаћих законских аката држава учесница из домена цивилне заштите. Иницијатива нема циљ да кроз заједничку сарадњу дође до формирања нових структура, већ је њено деловање усмерено ка развоју сарадње држава региона, превасходно у области превенције и припреме за настанак ванредне ситуације. У фокусу Иницијативе су организације које функционишу у области ванредних ситуација, односно изградња капацитета ових организација. Након изградње капацитета државе југоисточне Европе требало би да буду способне да ефикасно превентивно делују и да буду припремљене за могуће катастрофе. Иницијатива би требало да отвори могућности за државе региона да ојачају своју сарадњу, како билатералну тако и мултилатералну. Такође, преко Иницијативе требало би да се успостави редовна размена информација између релевантних државних органа и субјеката држава у региону.[9] Србија сарађује и са Механизмом цивилне заштите Уније, а међусобни односи регулисани су Споразумом закљученим 16. априла 2015. поставши 33. чланица овог Механизма.[10] Уласком Србије у Механизам ЕУ учињен је још

[8] „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2018, чл. 11.

[9] "Mission, Goals & Objectives", *Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe*. Интернет: http://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives, 03/07/2023.

[10] „Србија приступила Механизму ЕУ за цивилну заштиту", *Делегација ЕУ у Србији*, Интернет: https://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/#, 25/06/2023.

један корак у унапређењу домаћег система цивилне заштите. Посебно је важно истаћи да је овим кораком Србија институционализовала своју сарадњу са ЕУ. Тако су створени услови да Србија помоћу сарадње са ЕУ ојача капацитете цивилне зашите. Наравно, не би требало изгубити из вида да као што је ЕУ преузела обавезе према Србији тако је и Србија преузела обавезе према ЕУ, а то значи да би требало да буде активан учесник у јачању система цивилне заштите на нивоу ЕУ. Србија је приступањем Механизму постала део заједничког система ЕУ који се активира у случају катастрофе. Зато је ЕУ отворена за то да помогне развој система цивилне заштите Србије, али да са нашом земљом размени искуства из области ванредних ситуација. С обзиром на све предности учешћа у Механизму, Србија би требало да буде активан учесник у унапређењу цивилне заштите ЕУ и да реализује преузете обавезе. То је посебно важно када се зна да Механизам сада представља један од важних ослонаца система цивилне заштите Србије. У овом тренутку систем цивилне заштите у Србији је добро постављен и функционише стабилно. Ипак, ако се жели боља координација са ЕУ и усклађеност са њеним системом цивилне заштите, неопходно је предузети даље кораке ка наставку развоја домаћег система цивилне заштите јачањем материјалних и људских капацитета у складу са европским стандардима.

RECOMMENDATION ON THE EUROPEAN UNION DISASTER RESILIENCE GOALS

Abstract: Climate changes that have occurred in the past few decades are forcing the EU to implement certain changes in the field of civil protection. The EU implements these changes primarily by transforming parts of the civil protection system that should withstand the duration of a potential emergency situation. A special problem is the increasingly frequent occurrence of emergency situations that one country cannot deal with alone. These are emergency situations that affect several countries at the same time, which always represents a great challenge for the EU. That is why the EU has taken steps to strengthen the individual and collective capacities of its member states. One of the most important tasks of the EU is a constant review of the defined goals related to disaster resilience. With the Commission Recommendation on Union Disaster Resilience Goals on February 8, 2023, the EU revises the current objectives of the civil protection system, paying more attention to the nature of changed circumstances through predictions, preparations, warnings, and insurance, as well as providing adequate responses to accidents.

Keywords: EU, Union Civil Protection Mechanism, civil protection, emergency situations, disasters, climate change, Serbia.

УДК 34:316.774(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 213–234
Изворни научни рад
Рад примљен 6. 5. 2023. године
Рад одобрен 28. 6. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.13

НОВА ЕВРОПСКА РЕГУЛАТИВА О ЗАШТИТИ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

*Ирина МИЛУТИНОВИЋ**

Апстракт: У току 2022. године Европска унија (ЕУ) је кроз доношење Уредби усвојила „Пакет закона о дигиталним услугама" и предлог „Европског закона о слободи медија". У раду се разматрају кључне карактеристике новог регулаторног оквира са становишта његове сврхе, садржаја и потенцијалног значаја за Републику Србију. Нови регулаторни оквир представља медијски плурализам, који је у више докумената Савета Европе и ЕУ препознат као један од суштинских фактора за функционисање демократског друштва. Државе чланице ЕУ имају обавезу да сходно усвојеном регулаторном оквиру хармонизују своје законодавство како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Обавезујуће мере ЕУ до сада су биле ограничене само на успостављање и функционисање заједничког унутрашњег тржишта и имале су посредни утицај на медијски плурализам. Последње регулаторне иницијативе на нивоу ЕУ показују да су њене актуелне институције опредељене да предузму мере за одлучнију заштиту медијског плурализма, доносећи обавезујуће акте за државе чланице у вези са уредничком независношћу медија, медијским власништвом и заштитом конкуренције на унутрашњем медијском тржишту, које се све више дигитализује. У раду се анализира садржај Уредби и других правних аката ЕУ, као и теоријска грађа. Ауторка у закључку указује на смернице које даје нова медијска регулатива ЕУ за унапређивање слободе изражавања и медијског плурализма у Србији, имајући пре свега у виду високе ризике за медијски плурализам који

*Институт за европске студије, Београд: E-mail: irina.milutinovic@gmail.com

произилазе из регулаторних недостатака у областима тржишта дигиталних услуга и борбе против дезинформација.

Кључне речи: Европска медијска регулатива, медијски плурализам, „Пакет закона о дигиталним услугама", „Европски закон о слободи медија", ЕУ.

1) УВОД

Медијски плурализам постулиран је као један од основних стубова (или темељни камен), европске демократске политичке културе. Слобода и плурализам медија предуслов су квалитетно информисаног грађанства. Слободни и плуралистички медији обезбеђују платформу за демократску делиберацију и, напослетку, они имају моћ да спроводе надзорну и контролну функцију над политичким представницима грађана који конституишу три гране власти. Здравље демократије зависи од квалитетног информисања грађана, које захтева расположивост и доступност различитих извора информација, разноликост погледа и ставова у јавном дискурсу на основу којих грађани могу да формирају слободно и квалификовано мишљење о јавним питањима, које потом валоризују на политичким изборима. Слобода изражавања (чији је саставни део медијски плурализам), једно је од основних права и слобода, које су дефинисане у члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а у члану 11. Повеље ЕУ о основним правима прописана је обавеза ЕУ да поштује, гарантује и штити медијски плурализам. Међутим, европску политичку историју не чини само демократска већ и аутократска традиција. Очување медијског плурализма представља сложен задатак за савремену Европу, у политичком окружењу које се последњих година аутократизује и у економском окружењу које, такође, константно увећава ризике за медијски плурализам. Задатак ЕУ је утолико сложенији што њене институције имају одговорност за очување европске демократске јавне сфере, али ЕУ нема изворне надлежности над медијским плурализмом на нивоу суверене државе. Медијске политике су примарно у рукама земаља чланица ЕУ, те ЕУ располаже ограниченим могућностима за интервенцију у овој области. Стога је дебата у оквиру Европске комисије и Савета ЕУ о одлучнијем деловању у области заштите медијског плурализма донедавно била неуверљива. Међутим, у току последњих пар година, појавиле су се регулаторне иницијативе које изгледа да најављују преображај доминантне парадигме медијске политике у европском медијском екосистему.

2) ПОЈАМ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

Теоријско одређење медијског плурализма дефинише његове две димензије – спољну и унутрашњу, и два основна аспекта – делиберативни и

представнички.[1] Новији извори истичу и „изложеност разноликости" (*exposure to diversity*), као аспект медијског плурализма који произилази из обиља дигиталних медијских садржаја.[2] Када је реч о спољашњем (или структурном) плурализму, ова димензија се односи на структуру медијског тржишта у једном друштву, односно на разноврсност власништва над медијима и извора финансирања медијских предузећа (нпр. јавни медијски сервиси, комерцијални медији, непрофитни медији). Овај плурализам подразумева доступност различитих медија који могу одражавати ставове различитих група мишљења и политичких оријентација.[3] Поменута димензија укључује заступљеност у медијском систему „периферних" медија, који задовољавају информативне потребе мањих друштвених група и служе као канали за њихову партиципацију у формирању јавног мњења. Ипак, позитивна корелација између броја заступљених медија на неком тржишту и разноликости гледишта која се уносе у јавну расправу није нужна. Бројна истраживања показују да структурна разноликост у виду мноштвености медијских организација и диверсификованости њиховог власништва, не представља довољан услов који може гарантовати ефикасност медијског плурализма у једном друштву.[4] Највећи ризици за савремену демократску јавну сферу долазе од политизације медија, као и од високе медијске концентрације која „природно еволуира ка олигополу или монополу", ограничавајући тако мноштвеност и разноликост гласова. Ипак, сама по себи, неприпадност медијског предузећа неком конгломерату на једном медијском тржишту, такође не гарантује његову независну и разнолику програмску понуду. Пикард (*Robert G. Picard*) и Zoto (*Cinzia Dal Zotto*), закључују да основни проблем није у природи власништва над медијским предузећима, већ у комерцијализованој природи медија и њиховим доминантним економским циљевима.[5] Стога се разноликост медијских садржаја, диверсификованост гледишта, јавних ставова и друштвених репрезентација у медијима постиже

[1] Beata Klimkiewicz, *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. Technical Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Florence, 2019. Интернет: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65604, 3.5.2023.

[2] Kristina Irion et al., "Introductory chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competences", *Study on media plurality and diversity online*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 18.

[3] Daniel Hallin, Paolo Mancini, *Comparing Media Systems. Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

[4] Karol Jakubowicz, "New media ecology: Reconceptualizing media pluralism", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 31.

[5] Robert G. Picard, Cinzia Dal Zotto, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 54–66.

кроз тзв. унутрашњи плурализам. Ова димензија се односи на широк спектар разноликих политичких, идеолошких или друштвених вредности које су заступљене у једној заједници и које медијски садржаји посредују. Програмска диверсификација медијских садржаја подржава се путем законских аката који прописују плурализам медијских садржаја, као и путем саморегулаторних механизама – професионалних кодекса, обавезујућих упутстава, и томе слично. Концепт медијског плурализма не односи се само на разноврсност извора информација и доступност различитих погледа на свет, већ подразумева и капацитет медија да створе и одржавају платформу за демократску делиберацију. Делиберативни аспект медијског плурализма видљив је у изборном надметању, када медији успеју да обезбеде простор за представљање свих политичких странака и кандидата, да осигурају једнаке и фер услове за све учеснике изборног надметања, како би политичка понуда гласачима била неселективно представљена, док је репрезентативни аспект медијске разноликости усмерен на потребе и интересе свих релевантних друштвених група и заједница, које медији одражавају и посредују јавности. Изложеност разноликости новији је аспект медијског плурализма и односи се на „степен до којег публика конзумира разноврсно мноштво садржаја".[6] Онлајн платформе омогућавају приступ „све већем спектру информација из различитих извора", али оне производе и преоптерећеност информацијама.[7] С обзиром на преобиље медијске понуде (чак и на малим тржиштима), долази до презасићености публике, која је принуђена да „сужава опсег садржаја који конзумира".[8] Уколико не успевају да се „снађу" у непрегледном пољу информација, корисници медијских услуга почињу да се излажу, мање или више добровољно, мање разноврсном садржају који потврђује њихове раније формиране ставове и уверења.[9] Такође, истраживања показују да прогресивно смањење изложености садржају који је од јавног значаја, утиче на већу изложеност садржајима који нуде лажне вести и дезинформације.[10] Овоме нарочито погодује онлајн окружење, које се све више ослања на агрегаторе вести и персонализоване садржаје, подржавајући фрагментацију публике и, напослетку, медијску и политичку поларизацију друштва. Зато у дигиталној ери медијски плурализам захтева заштиту на више нивоа, јер отвореност за

[6] Philip M. Napoli, "Exposure Diversity Reconsidered", *Journal of Information Policy*, 2011, Vol. 1, No.1, 2011, p. 248.

[7] "Recommendation CM/Rec (2018)2 of the Committee of Ministers to Member States. On the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Council of Europe", 0900001680790e14 (coe.int), 26.4.2023.

[8] *Ibid*.

[9] Eli Pariser, *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*, Penguin, London, 2011.

[10] Kristina Irion et al., *op. cit.,* pp. 20–21.

разноликост гласова нема много смисла без дефинисања заједничког оквира о неким неупитним принципима демократије и људских права.

3) ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНЕ ЗАШТИТЕ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА

На који начин је операционализована заштита медијског плурализма у Европи? Медијски плурализам препознат је као један од суштинских фактора за функционисање демократског друштва у више докумената Савета Европе и ЕУ. Државе чланице ЕУ имају позитивну обавезу да успоставе одговарајући регулаторни оквир како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Штавише, у извештајима Европске комисије о владавини права за последње три године, медијски плурализам укључен је као релевантан индикатор.[11] Међутим, иако је медијски плурализам препознат у Повељи ЕУ о основним правима, то није могло да утиче на надлежности ЕУ које у вези са питањима медијског плурализма произилазе из уговора ЕУ. Области у којима ЕУ има искључиву надлежност дефинисане су у члану 3(1) ТФЕУ, и међу њима је наведено, „утврђивање правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта", што је главни фокус законодавства ЕУ.[12] Према Уговору о ЕУ, „надлежности које Уговорима нису поверене Унији задржавају државе чланице" (чл. 4(1) TEU). Тако је шира област културне политике, укључујући индустрију штампаних медија, поред општих одредби ЕУ о слободи говора и антимонополских ограничења, остала у надлежности суверених држава и њихове легислативе. Како наводи Европска комисија, државе чланице имају „искључиву надлежност у области културне политике", док се ЕУ обавезује да ће деловати у области културе на начин да „подржава, координише или допуњава деловање држава чланица".[13] Даље, члан 167. ТФЕУ

[11] У том смислу се као важан извор користе извештаји на пројекту *Media Pluralism Monitor* (MPM) Центра за медијски плурализам и слободу при Европском универзитетском институту у Фиренци.

[12] Према Уговору о функционисању ЕУ, Унија може имати или искључиву надлежност или заједничку надлежност са државама чланицама (ТФЕУ, чл. 2). У случају искључиве надлежности (члан 2(1)), само ЕУ може да доноси обавезујуће легислативне акте, док је улога држава чланица ограничена на примену тих аката, осим ако је ЕУ другачије овласти. У неким областима, подељене надлежности омогућавају и ЕУ и државама чланицама да доносе правно обавезујуће акте, према члану 2(2) ТФЕУ, и то тако да „државе чланице врше своје надлежности у мери у којој Унија није извршила своје надлежности".

[13] "Communication from the Commission to Parliament and Council. On A New European Agenda for Culture. European Commission. COM(2018) 267 Final", EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), 29.4.2023, p. 2: "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", 13 December 2007, 2008/C 115/01, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), Art. 6, 8.4.2023.

прописује усвајање подстицајних мера и препорука од стране ЕУ како би се подстакла сарадња између држава чланица, те да би се „подржала и допунила њихова акција", али изричито искључује усклађивање закона и других прописа држава чланица о питањима која су везана за културу: „Медијски плурализам, као неекономски концепт, спада у делокруг надлежности држава чланица по питањима која се односе на културу и забрањује деловање ЕУ у постизању културних циљева кроз законе или прописе у државама чланицама".[14] Стога је медијски плурализам у досадашњој регулативи ЕУ претежно био препуштен тзв. меком законодавству, односно препорукама Комитета министара Савета Европе. Оне су у току последње три деценије (препоруке из 1994, 1999, 2007. и 2018) промовисале значај медијског плурализма и транспарентности медијског власништва за очување јавне дебате у демократским друштвима, али нису имале обавезујућу снагу за национална законодавства. Будући да су надлежности ЕУ у области медијске политике ограничене само на функционисање јединственог унутрашњег тржишта, конкуренцијско право и државну помоћ, оно што је преостало као могућност било је да се покуша „регулисање медијског плурализма из економске перспективе", које се заснивало на гаранцији унутрашњег тржишта услуга.[15] У складу с тим, „ЕУ располаже ауторитетом за економска начела аудио-визуелних и онлајн услуга на унутрашњем тржишту, а са друге стране, има само маргиналне надлежности у погледу културних и демократских функција медија".[16] Члан 114. ТФЕУ поставља правни основ за хармонизацију регулативе ЕУ у одређеним областима (где припадају и аудио-визуелне медијске услуге), а хармонизација је обавезна само за прописе којима се регулише унутрашње тржиште аудио-визуелних медијских услуга у ЕУ. Дакле, кроз искључиве надлежности ЕУ у питањима конкуренције и заједничке надлежности са државама чланицама за хармонизацију унутрашњег тржишта, различити делови законодавства ЕУ могли су допрети и до медијског плурализма са посредним утицајем. Проблем је у томе што конкуренцијско право и антимонополска правила представљају економски заснован правни инструмент и могу да остварују само посредне и недовољне ефекте на специфичне функције медијског сектора. На пример, органи за заштиту конкуренције нису надлежни за заштиту унутрашњег медијског плурализма (разноликост садржаја); антимонополска тела која контролишу

[14] Kristina Irion et al., *op. cit.,* p. 35.

[15] Elda Brogi et al., "Chapter B4. Methodologies for measuring media plurality and options for policy intervention", *Study on media plurality and diversity online*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 406.

[16] Kristina Irion, Peggy Valcke, "Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audiovisual and online content", Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014, pp. 75–90.

спајања и припајања на медијском тржишту не могу да процене да ли медијска компанија има политичку моћ.[17] Аутори Студије о онлајн медијском плурализму и разноликости, која је недавно објављена под покровитељством Европске комисије, тврде да „контроле спајања у ЕУ које имају за циљ избегавање концентрације (медијске) тржишне моћи немају циљ да заштите медијски плурализам, како се схвата у европској медијској политици. (...). Право о конкуренцији ЕУ није одговарајуће".[18] Академска истраживања последњих година указују на негативне последице актуелног поретка нормативне заштите медијског плурализма. Тако, већа концентрација медијског власништва смањује број независних добављача и опсег производа на одређеном тржишту.[19] Сужени унутрашњи плурализам проблем је многих медија у власништву приватних корпорација.[20] Економска слобода и слобода медија су тесно испреплетене.[21] Слобода медија је у снажној корелацији са нижим нивоима корупције, и обрнуто.[22] Најснажније су погођени демократија и јавни интерес.[23] Парку *(Pier Luigi Parcu)* уочава узрочну повезаност између „евидентног погоршања демократске дебате и високог ризик од манипулације изборним процесима, уз све већу концентрацију економских ресурса у свега неколико гигантских онлајн платформи/медија, са ширењем дезинформација које се фаворизују доступним технолошким инструментима".[24] Аналитички извештаји Центра за медијски плурализам и слободу већ скоро једну деценију показују да се у већини европских држава доследно увећава раст ризика за транспарентност и концентрацију медијског власништва. Када су у питању индикатори слободе говора и независности медијских регулатора, већина

[17] Sinan Aral, *The Hype Machine: How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – And How we must adopt to it*, Harper Collins, 2020, p. 293.

[18] Irion et al., *op. cit.,* p. 32, 39.

[19] Robert G., Picard, Cinzia Dal Zotto, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 59–60.

[20] Peggy Valcke, Robert G. Picard, Miklós Sükösd, "A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction", In: Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 2–5.

[21] Kim, Anthony, Patrick Tyrell, *Why a Free Press is actually good for the economy*, https://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-free-press-actually-good-the-economy, 1.5.2023.

[22] Aymo Brunetti, Beatrice Weder, "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics* 87(7–8), 2003, pp. 1801–1824.

[23] Anna Pisarkiewicz, Michele Polo, "Old and New Media: the Interactions of Merger Control and Plurality Regulation", Pier Luigi Parcu, Eda Brogi (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 54.

[24] Pier Luigi Parcu, *New digital threats to media pluralism in the information age*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2019, p. 21.

европских држава испуњава основне услове за демократију, али ризици расту. Степен политизације медија је у порасту. Медијски плурализам још дубље регресира под режимима који се аутократизују, јер се њихове праксе манифестују кроз обједињавање медијског власништва под државно-партијском контролом, повратак рестриктивних законских одредби у вези са слободом медија, политичка кадрирања у управним органима јавних медијских сервиса и суспендовање независности регулаторних тела.[25] Као примарни фактор који је генерисао описани низ проблема означена је регулаторна попустљивост: „Толерантан приступ спајањима и аквизицијама у медијском сектору и тренд попуштања и/или укидања ограничења власништва у неколико земаља (нпр. у Великој Британији, Шпанији и Холандији), омогућили су ширење великих медијских група широм ЕУ и на тај начин учврстили њихово присуство на бројним медијским тржиштима".[26] Имајући у виду негативне последице дерегулације медија по квалитет европске јавне сфере и слабљење демократске функције медија, ЕУ је последњих година реафирмисала своје регулаторне иницијативе. У најновијој студији Европске комисије изричито се каже да је „евидентан недостатак делотворности у заштити медијског плурализма и разноликости само кроз правне инструменте који су фокусирани на економију и да треба истражити нове правце и предлоге".[27] Први институционални кораци предузети су, заправо, 2011. године када је Европска комисија основала Групу на високом нивоу за слободу и плурализам медија, која је препоручила успостављање независног академског центра за праћење слободе медија и медијског плурализма на националном нивоу и редовно извештавање о ризицима у оквиру ЕУ. У извештају Групе из 2013. недвосмилено је апострофирано да се ЕУ треба сматрати надлежном да делује на заштити слободе медија и плурализма на државном нивоу, како би се гарантовала основна права грађана која су предвиђена Уговорима и заштитиле локалне националне и регионалне културе, односно концепт европске културне разноликости.[28] У

[25] Boguslawa Dobek-Ostrowska, "How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe", Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019, pp. 259–278; Lada Trifonova-Price, "Post-communist Media and the Impact of Democratization in Bulgaria and Romania", Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019, pp. 305–330.

[26] CMPMF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom), *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey (MPM2016)*, European University Institute, Florence, 2017, p. 68.

[27] Irion et al., *op. cit.*, стр. 38.

[28] High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy" 2013, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf, 2.5.2022, pp. 3, 5.

том циљу, 2018. године усвојена је Резолуција Европског парламента о медијском плурализму и слободи медија у ЕУ, која ове категорије препознаје као кључне елементе основног права на слободу изражавања и истиче значај слободних и плуралних медија као чувара демократије и владавине права.[29] Кључна улога слободе медија и медијског плурализма за демократију у ЕУ поново је наглашена 2020. године, у два програмска документа – Европском акционом плану за демократију и Закључцима Савета ЕУ о очувању слободног и плуралистичког медијског система.[30] Савет је позвао државе чланице ЕУ да обезбеде адекватан и независан оквир за економску одрживост медија, укључујући и коришћење државне помоћи, док је Европска комисија позвана да настави да прати медијски плурализам, идентификује потенцијалне ризике и да на њих одговара мерама за заштиту друштвених, културних и демократских циљева. ЕУ својим последњим законским актима настоји да прошири обим правне регулативе у медијској области. Политичку одлуку да се покрене нова регулаторна иницијатива образложила је председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula Gertrud von der Leyen*), 15. септембра 2021. године, у говору о стању Уније. Она је истакла две важне одреднице у обновљеном приступу медијској политици: (а) информација представља јавно добро; (б) медијске компаније се не могу третирати као било који други бизнис. Иницијатива је резултирала доношењем „Пакета закона о дигиталним услугама" и предлогом „Европског закона о слободи медија", којим ЕУ фактички, по први пут, групише већи обим својих надлежности у области медијске политике.[31]

4. САДРЖАЈ, СВРХА И ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ „ПАКЕТА ЗАКОНА О ДИГИТАЛНИМ УСЛУГАМА"

Сврха „Пакета „закона о дигиталним услугама" јесте регулација јединственог дигиталног тржишта ЕУ. Поменути „Пакет" обухвата две важне Уредбе ЕУ, и то: „Уредбу 2022/2065 Европског парламента и Савета од 19. октобра 2022. године о јединственом тржишту дигиталних услуга" (*Digital Services Act – DSA)* и „Уредбу 2022/1925 Европског парламента и Савета од 14. септембра 2022. године о конкурентним и фер тржиштима у дигиталном

[29] "European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI))", *Official Journal of the European Union*, C 41/64.

[30] "European Democracy Action Plan", 2020, European Commission. Интернет: europa.eu, 4.5.2023; "Council conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system", *Official Journal of the European Union*, 2020/C 422/08. Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

[31] "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU COM/2022/457 final". Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

сектору" *(Digital Market Act – DMA),* о којима је постигнут политички споразум 24. марта 2022, односно 23. априла 2022. године.[32] Обе Уредбе имају директну применљивост у земљама чланицама ЕУ. Законодавна иницијатива заснована је на члану 114. ТФЕУ-а, а регулаторни циљеви се односе на хармонизацију јединственог дигиталног тржишта ЕУ и унапређивање правне сигурности у дигиталном окружењу. „Пакет закона о дигиталним услугама" није само последица уочених ризика за медијски плурализам, већ је и више од тога. Наведеним Уредбама ЕУ покушава да реши проблем доминације великих интернетских платформи у дигиталној економији, која се одражава како на економску одрживост других медија тако и на изложеност разноликости, односно на приступ публике разноврсним садржајима уз посредовање интернетских платформи: „Убрзана дигитализација друштва и привреде створила је ситуацију у којој неколико великих платформи контролише важне екосистеме у дигиталној економији. Оне су израсле у чуваре капија (*gatekeepers*) на дигиталним тржиштима, са моћи да делују као приватни креатори правила. Ова правила понекад резултирају неправедним условима за предузећа која користе ове платформе и мањим избором за потрошаче".[33] Стога су два главна циља *DSA* и *DMA*: „створити безбеднији дигитални простор у коме су заштићена основна права свих корисника дигиталних услуга; успоставити једнаке услове за подстицање иновација, раста и конкурентности, како на јединственом европском тржишту тако и на глобалном нивоу".[34] Појмом дигиталних услуга обухваћена је широка категорија онлајн услуга, од веб-сајтова до услуга интернетске инфраструктуре и онлајн платформи. *DSA* уређује првенствено онлајн посреднике и платформе (онлајн трговине, друштвене мреже, платформе за дељење садржаја, продавнице апликација и платформе за путовања и смештај). Дакле, овај акт ће се примењивати на све дигиталне услуге које повезују потрошаче са робом, услугама или садржајем, прописујући процедуре за брже уклањање нелегалног садржаја, као и за свеобухватну заштиту основних права корисника интернета. Један од циљева *DSA* је да осигура транспарентност и већу одговорност највећих интернетских платформи, дакле оних које имају највећу моћ у дигиталном окружењу и снажне импликације на традиционално медијско окружење. Такође, *DSA* прописује обавезу великих онлајн платформи да спроводе редовну процену

[32] "Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) PE/30/2022/REV/1", *OJ* L 277, 27.10.2022, pp. 1–102; "Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance) PE/17/2022/REV/1", *OJ L* 265, 12.10.2022, pp. 1–66.

[33] "The Digital Services Act package. Shaping Europe's digital future", https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package, 29.4.2023.

[34] *Ibidem*

ризика (минимално једанпут годишње) у вези са дизајном и коришћењем својих услуга, укључујући ризик од ширења дезинформација. На основу процене ризика, ове компаније су обавезане да одговоре на адекватан начин, умањујући детектоване ризике, или ће се, у супротном, суочити са високим новчаним казнама. *DSA* разликује штетне законите и штетне незаконите садржаје. У том смислу, *DSA* предвиђа директно уклањање незаконитих садржаја какви су подстицање на тероризам, говор мржње и томе слично. С друге стране, постоје садржаји који су потенцијално штетни али нису нужно незаконити, као што су дезинформације. Будући да би уклањање садржаја који није незаконит потенцијално представљало ризик за слободу изражавања, *DSA* предвиђа другачији приступ према таквим садржајима. *DSA* налаже кључним актерима тј. великим интернетским платформама, да обезбеде одговоре на ове изазове у домену механизама саморегулације. Стога *DSA* подстиче демонетизовање ширења дезинформација, обезбеђивање транспарентности политичког оглашавања на платформама, оснаживање сарадње са организацијама које проверавају информације (*fact-checkers*), давање приступа водећих интернетских платформи за истраживаче. *DSA* је ступио на снагу у новембру 2022. године. Његова имплементација почела је обавезом интернетских платформи да до фебруара 2023. године, доставе податке о својим корисницима у оквиру ЕУ. На основу података о броју корисника, одређује се категоризација интернетских платформи према њиховој величини. Одредбе *DSA* најпре почињу да се примењују на највеће платформе, а пуна имплементација *DSA* планирана је за фебруар 2024. године, до када државе чланице ЕУ треба да одреде и припреме координаторе дигиталних услуга у оквиру надлежног регулаторног тела. Други акт из овог легислативног пакета – *DMA* прописује правила која регулишу конкурентско понашање дигиталних *гејткипера (чувара капија)*, који на унутрашњем тржишту функционишу као посредници између компанија и потрошача дигиталних услуга.[35] ЕУ је овим законом регулисала технолошку индустрију много активније од САД, тако да ће *DMA* донети велике промене у начину пословања технолошких гиганата, као и у понашању корисника њихових услуга. Гирар де Граф (*Gerard de Graaf*), директор нове канцеларије ЕУ која је у Сан Франциску основана ради преговора, усклађивања и имплементације „Пакета закона о дигиталним услугама", тврди да ће нова регулатива приморати доминантне дигиталне гиганте какви су *Amazon*, *Google* и *Meta* да своје платформе учине отворенијим и интероперабилнијим од 2023. године, односно да пусте мање конкуренте на

[35] Гејткипер (*online gatekeeper*, *digital gatekeeper*), представља интернетску платформу која контролише приступ корисника дигиталним услугама, те као „чувар" интернета има могућност надгледања корисника и компанија, прикупљања и анализе огромне количине података са могућношћу изнајмљивања података и продаје огласа. Видети: Damien Geradin, "What is a digital gatekeeper?", The Platform Law Blog. Интернет: https://theplatformlaw. blog/2020/10/05/what-is-a-digital-gatekeeper/

тржиште. На пример, *DMA* би могао да примора Метин *WhatsApp* да прима поруке од конкурентских апликација као што су *Сигнал* или *Телеграм*, или да спречи *Amazon*, *Apple* и *Google* да преферирају сопствене апликације и услуге.[36] „Ако имате iPhone, требало би да будете у могућности да преузимате апликације не само из App Store-а, већ и из других продавница апликација или са интернета", сматра де Граф. Такође, технолошке компаније ће морати да се ускладе и са *DSA*, који захтева процену ризика алгоритама и аутоматизованог доношења одлука, а могао би да примора апликације као што је *TikTok* да се отворе за спољну контролу. *DMA* је ступио на снагу у новембру 2022. године. Њиме нису обухваћене све дигиталне платформе. ЕУ ће најпре морати да одлучи које су компаније довољно велике и утицајне да се класификују као најодговорнији „чувари капија" и, у складу с тим, да подлежу најстрожим правилима. Очекује се да ће у тој групи бити десетак компанија и имаће шест месеци да се ускладе. Ипак, неки аналитичари забринути су да ће ова регулатива бити коришћена претежно за *ex ante* регулацију услуга дигиталних чувара капија и то за веома велике онлајн платформе, док ће медијске актере у дигиталном окружењу третирати као било који други онлајн посао.[37] Критичари „Пакета закона о дигиталним услугама" упозоравају да ће се многе одредбе примењивати само на платформе које имају више од 45 милиона корисника у ЕУ (тј. више од 10% од 450 милиона потрошача у ЕУ, што је дефинисано као критеријум за тзв. веома велике онлајн платформе и веома велике онлајн претраживаче). Тако ће нови легислативни акти ЕУ подвргнути новим обавезама ваневропске гиганте, као што су *Facebook*, *YouTube*, *Twitter* и *TikTok*, који испуњавају овај праг. У супротном, корпорације ће ризиковати да буду кажњене високим износом до 10% на годишњи промет. *DSA* обавезује интернетске платформе да се придржавају *Кодекса добре праксе о сузбијању дезинформација*, и на тај начин овај Кодекс је постао инструмент извршавања прописаних законских обавеза. Након што је Европска комисија у мају 2021. године, објавила своје смернице за борбу против дезинформација (што се сматра првим упутством такве врсте у свету), 16. јуна 2022. године потписан је Кодекс добре праксе о сузбијању дезинформација, који је поставио шири спектар обавеза и мера на интернету. Ради се о саморегулаторном акту који је представљен јавности као „побољшан Кодекс добре праксе о сузбијању дезинформација", који „оснажује индустрију да се придржава саморегулативних стандарда у борби против дезинформација".[38] С циљем да се изнађе

[36] Khari Johnson, *Europe Prepares to Rewrite the Rules of the Internet*. Интернет: https://www.wired.com/story/europe-dma-prepares-to-rewrite-the-rules-of-the-internet/#:~:text=The%20Digital%20Markets%20Act%20will,new%20ambassador%20to%20Silicon%20Valley. 8.4.2023.

[37] Irion et al., *op. cit.,* p. 39.

[38] "The 2022 Code of Practice on Disinformation". Интернет: file:///C:/Users/Master/Downloads/2022_Strengthened_Code_of_Practice_Disinformation_TeAETn7bUPXR57PU2FsTqU8rMA_87585.pdf, 8.4.2023.

делотворније средство за борбу против дезинформација, овим је практично ревидиран пионирски Кодекс из 2018. године, који је окупио релевантне актере широм света да се договоре (и обавежу), о првобитним саморегулаторним стандардима за борбу против дезинформација. Европска комисија је реформулисала одређене обавезе из Кодекса, уводећи индикаторе на основу којих ће се мерити ефикасност сваке појединачне мере Кодекса. Потписници Кодекса из 2022. године обавезали су се да ће предузимати акције у неколико праваца: ускраћивање финансијских подстицаја (демонетизовање) за добављаче дезинформација; обезбеђивање транспарентности политичког оглашавања; редуковање манипулативног понашања које се користи за ширење дезинформација (као што су лажни налози, астротурфери и ботови); оснаживање корисника (побољшањем алата за препознавање, разумевање и означавање дезинформација, за приступ меродавним изворима и кроз иницијативе за медијску писменост); унапређивање сарадње са организацијама које проверавају информације (*fact-checkers*). Нови Кодекс ће проширити покривеност *фактчекера* на све државе чланице ЕУ и на све језике, подстичући платформе да доследније користе проверу чињеница, обезбеђујући правичне финансијске накнаде за рад проверивача, шири приступ подацима који захтевају додатну проверу итд. Стручна јавност процењује да је недостатак овог Кодекса чињеница да традиционални медији нису његови потписници, иако представљају део проблема ширења дезинформација. С друге стране, међу потписницима нове верзије Кодекса налазе се *fact-checking* организације и организације цивилног друштва, што указује на свест о потреби предузимања шире друштвене акције против дезинформација.

5) СМИСАО ПРЕДЛОГА „ЕВРОПСКОГ ЗАКОНА О СЛОБОДИ МЕДИЈА"

Предлогом Уредбе Европског парламента и Савета о успостављању заједничког оквира за медијске услуге на унутрашњем тржишту од 16. септембра 2022. године, иницирано је усвајање легислативног оквира о слободи медија (*European Media Freedom Act – EMFA*). Обавезујућа снага овог акта произилази из чл. 11. Повеље о основним правима, према којем државе чланице ЕУ имају обавезу да успоставе одговарајући законодавни и административни оквир како би гарантовале ефикасан медијски плурализам. Пошто ЕУ нема надлежности деловања у области медијских политика, али има по питањима функционисања унутарњег тржишта, економска димензија је искоришћена као правни темељ за усвајање предлога Уредбе о слободи медија, полазећи од чињенице да медији нису само економска предузећа, већ имају и веома значајну демократску функцију у друштву. Ова перспектива је експлицирана и у уводу предлога Уредбе апострофира се да: „Заштита слободе и плурализма медија јесте кључна одлика унутрашњег тржишта медијских

услуга које добро функционише."[39] Истог дана када је усвојен предлог Уредбе, Европска комисија је донела Препоруку о интерним мерама заштите уређивачке независности и транспарентности власништва у медијском сектору. Иницијатива за увођење сета нових правила за заштиту медијског плурализма и независности у ЕУ произашла је из уверења да правилно функционисање унутрашњег тржишта медијских услуга има директан утицај на владавину права и демократију, што су основне вредности Уније садржане у члану 2. Уговора о ЕУ. Аргументи за усвајање *EMFA* заснивају се на ставу да се у савременим условима независност медија и медијски плурализам могу најефикасније заштитити на наднационалном нивоу ЕУ. Главно образложење *EMFA* јесте да државе чланице више не могу да делују саме, будући да проблеми нису ограничени на појединачне државе, већ су све више прекограничне природе. Стога је намера законодавца да се крозу усвајање *EMFA* успостави заједнички оквир за медијске услуге на унутрашњем тржишту. У предлогу Уредбе о слободи медија, пре свега се пажња обраћа на дефиниције кључних појмова. Медијски сектор је одређен као „део екосистема културних и креативних индустрија, тј. као један од 14 индустријских екосистема који су кључни за инклузивни и одрживи опоравак и за двоструку (зелену и дигиталну) транзицију привреде ЕУ".[40] У овом екосистему, медијске услуге нису препознате само као „важан и динамичан економски сектор", већ је истакнут њихов значај за „здраву грађанску сферу, економске слободе и основна права, укључујући једнакост": „Независни медији, а посебно информативни медији, пружају приступ мноштву погледа и поуздани су извори информација, како грађанима тако и предузећима. Они доприносе обликовању јавног мњења и помажу људима и компанијама да формирају ставове и да доносе информисане одлуке. Они играју кључну улогу у очувању интегритета европског информационог простора и од суштинског су значаја за функционисање наших демократских друштава и економија. Са дигиталним технологијама, медијским услугама се све више може приступити преко граница и на различите начине, док је конкуренција у дигиталном медијском простору све више међународна".[41] Предлог Уредбе о слободи медија наводи да је досадашња недовољна регулаторна конвергенција на нивоу ЕУ довела до фрагментираних правила на унутрашњем тржишту, као што су различита национална правила и процедуре у вези са слободом и плурализмом медија, неуједначене методе испитивања тржишних концентрација у сврхе медијског плурализма, хетерогени заштитни механизми за спречавање мешања у уређивачку слободу медија, неуједначене гаранције за независност јавних медијских сервиса и протекционистичке мере које утичу на рад медијских компанија. Такође,

[39] "European Media Freedom Act", *op. cit.,* p. 1.

[40] "European Media Freedom Act", *op. cit.,* p. 1.

[41] *Ibidem.*

предлог Уредбе узима у обзир значајне аспекте глобалног и дигиталног медијског тржишта: „Производња, дистрибуција и потрошња медијског садржаја, укључујући информативне, све су више дигитални и прекогранични, јер интернет наставља трансформацију традиционалних медијских пословних модела. На пружање медијских услуга широм ЕУ све више утичу глобалне платформе, које делују као капије ка медијском садржају, а истовремено су истакнути провајдери онлајн оглашавања. Заједнички приступ ЕУ, који промовише конвергенцију, транспарентност, правну сигурност и једнаке услове за релевантне актере на медијском тржишту, најбољи је начин за унапређивање унутрашњег медијског тржишта. То ће смањити оптерећење за пружаоце медијских услуга, који морају да се придржавају различитих националних правних режима када послују у неколико држава чланица. То ће повећати правну сигурност за учеснике на медијском тржишту, промовишући на тај начин фер конкуренцију и прекогранична улагања".[42] У овако дефинисаном контексту образложен је главни циљ овог предлога за усвајање *EMFA*: да унапреди функционисање унутрашњег медијског тржишта, односно да побољша правну сигурност, услове за поштену конкуренцију и умањи поремећаје тржишта. Предлог Уредбе је формулисан око четири специфична циља: 1) Подстицање прекогранične активности и улагања у медијске услуге; 2) Повећање регулаторне сарадње и конвергенције; 3) Омогућавање пружања квалитетних медијских услуга и, 4) Обезбеђивање транспарентне и праведне алокације економских ресурса.[43] Гледано из угла инвестиционе климе, предлогом Уредбе оправдава се потреба да се уклоне препреке са којима се суочавају медијске компаније, а које утичу на услове улагања, доводе до нарушавања услова конкуренције на унутрашњем тржишту и ометају рад компанија на друге начине. Из угла демократске јавне сфере, *EMFA* би требало да одговара на потребе да се поставе „широки минимални стандарди за одбрану и подршку слободних, плуралистичких и независних медија, да се појача борба против дезинформација и страног мешања и да се осигура заштита новинара".[44] Правни основ за усвајање *EMFA* чини неколицина докумената који су до сада били обавезујући за државе чланице ЕУ у области медијске политике: Прво, координација националног законодавства за аудио-визуелне медије предлаже се на основу ревидиране Директиве о аудио-визуелним медијским услугама (*AVMSD*). Предлог Закона промовише сарадњу у оквиру Европске регулаторне групе за аудио-визуелне медијске услуге *(ERGA)* коју је основала Директива, и у том циљу пројектује трансформацију *ERGA* у Европски одбор за медијске услуге, са ширим обимом деловања и додатним

[42] *Ibid*., p. 10.

[43] *Ibid*., p. 4.

[44] *Ibid*., p. 3.

повереним задацима. Предлог Уредбе о слободи медија утврђује нова правила, и то о заштити новинарских извора и комуникација, државном оглашавању и мерењу публике. Такође, допуњује правила конкуренције ЕУ. Комисија подржава покретање наменског фонда за заједничко улагање у оквиру програма *InvestEU* са фондацијама и филантропским организацијама за подршку плурализму медија, демократији и култури.[45] Друго, доношење мера за усклађивање одредаба прописаних законом, уредбом или административном акцијом у државама чланицама, чији је циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, предложено је на основу члана 114. Уговора о функционисању ЕУ (ТФЕУ). Предлог на нивоу ЕУ подстиче заједнички приступ и координацију фрагментираних националних регулаторних правила која се односе на слободу медија, медијски плурализам и уређивачку независност.[46] Треће, према Протоколу о систему јавног емитовања у државама чланицама (Амстердамски протокол) и члану 4(2) Уговора о ЕУ (ТЕУ), државе чланице ће задржати надлежност да обезбеде финансирање јавним медијским сервисима, као и сопствене регулаторне традиције у области јавних медија, како би се очувао регулаторни амбијент који уважава националне идентитете, односно историјско и културно окружење сваке државе чланице. Неке од најзначајнијих новина које доноси овај предлог Уредбе односе се на транспарентност власништва и уредничку независност медија, која се експлицитно прописује. Од пружалаца медијских услуга се тражи да учине директно и лако доступним информације о стварним (или крајњим) медијским власницима. Такође, предлог Уредбе о слободи медија прописује гаранције за независност уредничких одлука. У њему је пројектован принцип уредничке одговорности, која мора бити неодвојиво повезана са уредничком независношћу. Посебан значај предлог *EMFA* има у одредбама којима покушава да избалансира однос моћи између интернетских платформи које посредују медијске садржаје и медија који их изворно производе. Дигиталне платформе профитирају на медијском садржају који посредују, не само у финансијском погледу, већ и у погледу моћи коју стичу контролишући дистрибуцију садржаја и приступ публике. Стога, усвајањем *EMFA* предвиђа се посебан третман за медије на интернетским платформама, које би биле дужне да омогуће медијима да се региструју као пружаоци медијских услуга, у складу са регулаторним захтевима за извршавање уредничке одговорности у државама чланицама, корегулаторним и саморегулаторним механизмима, и са професионалним стандардима. У контексту борбе против дезинформација, платформе би биле овлашћене да комуницирају са регистрованим медијима када процене да је њихов садржај у том смислу проблематичан, и обавезне да медијима дају

[45] *Ibid*., pp. 7–8.

[46] *Ibid*., pp. 8–9.

могућност да објасне проблематичан садржај, да га поправе или уклоне, пре него што платформе то учине уколико се утврди штетност таквог садржаја. *EMFA* би требало да буде обавезујући у целини и директно би се примењивао у свим државама чланицама. Намера предлагача била је да прописивањем директно примењивих одредби обезбеди њихову ефикасност, односно да избегне дуготрајан процес њихове транспозиције у национална законодавства и спречи могућа одступања или изговоре држава чланица за задржавање недемократских правила у медијским политикама. Предлог Уредбе о слободи медија прати Препорука Европске комисије о интерним гаранцијама за уређивачку независност и транспарентност власништва у медијском сектору, од 16. септембра 2022.[47] Препорука је, по дефиницији, необавезујућа. Настала је као део иницијативе да се, поред тзв. тврдог законодавства, унапреди и мека регулатива у медијској области која подржава саморегулацију, предлажући пружаоцима медијских услуга каталог добровољних мера и стратегија у циљу гарантовања независног процеса производње вести.[48] Што се тиче уредничке самосталности, препоручено је да се осигура да уредници могу самостално и на избалансиран начин да покривају актуелности у свом свакодневном раду, при чему то не искључује легитимно право и интересе власника приватних медија да одлучују о дугорочном уређивачком правцу, у складу са слободом пословања и изражавања. Они се подстичу да спроводе стандарде поузданог и етичког новинарства. Пружаоци медијских услуга се охрабрују да утврде интерна правила у форми повеља, кодекса или других смерница, како би заштитили уређивачки интегритет и независност од неприкладних политичких и пословних интереса (параграф 5). Препоруком је предложен и сет правила која имају за циљ: да спрече или обелодане сукобе интереса; да осигурају раздвајање између комерцијалних и уређивачких активности и др. (параграф 7); да заштите уреднике увођењем процедура за сигнализирање било каквих потенцијалних притисака (параграф 7); да подрже оснивање интерних независних тела у форми етичких или надзорних комитета или омбудсмана, који би били задужени за надзор над правилном применом професионалних кодекса или других уређивачких смерница (параграф 9). Мере за оснаживање новинара да учествују у доношењу кључних одлука за функционисање медија пројектују: укључивање чланова уредништва или њихових представничких тела у процесе управљања и доношења одлука (параграф 11), па и у саставе управних одбора где је то примењиво са становишта законске норме (параграф 14); консултације са члановима редакције или њиховим представничким телима приликом именовања главног и одговорног уредника (параграф 13) и др. Што се тиче мера за економску одрживост пружалаца медијских услуга и

[47] "Commission Recommendation of 16.9.2022 on internal safeguards for editorial independence and ownership transparency in the media sector", Brussels, 16.9.2022. C(2022) 6536 final.

[48] *Ibidem*, p. 4.

дугорочну стабилност продукције информативног садржаја, Европска комисија је препоручила: размену знања и најбољих пракси између пружалаца медијских услуга, с циљем развоја стратегија за трајност и отпорност (параграф 16), потом, иновативне акције попут пословних модела за повећање прихода путем прилагођавања новим потрошачким навикама (шеме засноване на претплати, краудфандинг и друге нове стратегије монетизације), такође и путем фондација, новинарских акционарских аранжмана и др. (параграф 16), као и политике које обезбеђују транспарентност и поштено коришћење донација (параграф 17). У светлу специфичне природе медијских услуга као јавног добра, транспарентност се тумачи као неопходна карактеристика сваког медијског система који има за циљ да подстакне истраживачко новинарство, медијску разноликост и поверење јавности у медијско извештавање (параграф 20). У том циљу, пружаоци медијских услуга се подстичу да обезбеде да детаљне, свеобухватне и ажурне информације о медијском власништву буду лако и директно доступне јавности (параграф 20, 21).

6) ИЗВОРИ

Aral, Sinan, *The Hype Machine: How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – And How we must adopt to it*, Harper Collins, 2020.

Brogi, Elda et al., "Chapter B4. Methodologies for measuring media plurality and options for policy intervention", *Study on media plurality and diversity online*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

Brunetti, Aymo, Weder, Beatrice, "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics* 87(7–8), 2003.

"Commission Recommendation of 16.9.2022 on internal safeguards for editorial independence and ownership transparency in the media sector", Brussels, 16.9.2022. C(2022) 6536 final.

"Communication from the Commission to Parliament and Council. On A New European Agenda for Culture. European Commission. COM(2018) 267 Final", EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), 29.4.2023.

"Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", 13 December 2007, 2008/C 115/01, EUR-Lex - 52018DC0267 - EN - EUR-Lex (europa.eu), Art. 6, 8.4.2023.

CMPMF (Centre for Media Pluralism and Media Freedom), *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey (MPM2016)*, European University Institute, Florence, 2017.

Dobek-Ostrowska, Boguslawa, "How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe", Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, Palgrave Macmillan, London, 2019.

"European Democracy Action Plan", 2020, European Commission. Интернет: europa.eu, 4.5.2023; "Council conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system", *Official Journal of the European Union*, 2020/C 422/08. Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

"European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI))", *Official Journal of the European Union*, C 41/64

Geradin, Damien, "What is a digital gatekeeper?", The Platform Law Blog. Интернет: https://theplatformlaw. blog/ 2020/10/05/what-is-a-digital-gatekeeper/

Hallin, Daniel, Mancini, Paolo, *Comparing Media Systems. Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

High Level Group on Media Freedom and Pluralism, "A free and pluralistic media to sustain European democracy" 2013, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf, 2.5.2022.

Irion, Kristina, Valcke, Peggy, "Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audiovisual and online content", Evangelia Psychogiopoulou (ed.), *Cultural Governance and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014.

Jakubowicz, Karol, "New media ecology: Reconceptualizing media pluralism", Peggy Valcke, Sükösd, Miklós, Picard, Robert G. (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

Johnson, Khari, *Europe Prepares to Rewrite the Rules of the Internet*. Интернет: https://www.wired.com/story/europe-dma-prepares-to-rewrite-the-rules-of-the-internet/#:~:text=The%20Digital%20Markets%20Act%20will,new%20ambassador%20to%20Silicon%20Valley. 8.4.2023.

Kim, Anthony, Tyrell, Patrick, *Why a Free Press is actually good for the economy*, https://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-free-press-actually-good-the-economy, 1.5.2023.

Klimkiewicz, Beata, *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*. Technical Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Florence, 2019. Интернет: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65604, 3.5.2023.

Kristina Irion et al., "Introductory chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competences", *Study on media plurality and diversity online*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

Милутиновић, Ирина, *Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери. Примена мониторинга медијског плурализма у ЕУ, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2021. години. Извештај о земљи: Србија*, Европски универзитетски институт, Фиренца, 2022.

Napoli, Philip M., "Exposure Diversity Reconsidered", *Journal of Information Policy*, 2011, Vol. 1, No.1, 2011.

Parcu, Pier Luigi, *New digital threats to media pluralism in the information age*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2019.

Pariser, Eli, *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*, Penguin, London, 2011.

Picard, Robert G., Dal Zotto, Cinzia, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

Picard, Robert G., Dal Zotto, Cinzia, "The Dimension of Ownership and Control of Media", Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

Pisarkiewicz, Anna, Michele Polo, "Old and New Media: the Interactions of Merger Control and Plurality Regulation", Parcu, Pier Luigi, Brogi, Eda (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, 2021.

"Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU COM/2022/457 final". Интернет: europa.eu, 4.5.2023.

"Recommendation CM/Rec (2018)2 of the Committee of Ministers to Member States. On the Roles and Responsibilities of Internet Intermediaries. Council of Europe", 0900001680790e14 (coe.int), 26.4.2023.

"Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance) PE/17/2022/REV/1", *OJ L* 265, 12.10.2022.

"Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) PE/30/2022/REV/1", *OJ* L 277, 27.10.2022.

„Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србија у периоду 2020–2025 (Медијска стратегија)", 2020. Интернет: https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf

"The 2022 Code of Practice on Disinformation". Интернет: file:///C:/Users/Master/Downloads/2022_Strengthened_Code_of_Practice_Disinformation_TeAETn7bUPXR57PU2FsTqU8rMA_87585.pdf, 8.4.2023.

"The Digital Services Act package. Shaping Europe's digital future", https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package, 29.4.2023.

Trifonova-Price, Lada, "Post-communist Media and the Impact of Democratization in Bulgaria and Romania", Eva Połońska, Charlie Beckett (eds.), *Public Service*

Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies, Palgrave Macmillan, London, 2019.

Valcke, Peggy, Picard, Robert G., Sükösd, Miklós, "A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction"; Peggy Valcke, Miklós Sükösd, Robert G. Picard (eds.), *Media pluralism and diversity: Concepts, risks and global trends*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Републици Србији су регистровани високи ризици за плурализам и слободу медија који директно урушавају демократске функције медија и имају негативне импликације на владавину права.[49] Највиши ризици за медијски плурализам идентификовани су на дигиталним тржиштима и у погледу интензивног комерцијалног, власничког и политичког утицаја на уреднички садржај. Нетранспарентност на медијском тржишту је веома висока када је реч о основним подацима (тиражи штампаних и електронских медија; удео у читаности и гледаности), а нарочито када је реч о финансијским токовима и тржишту оглашавања. Јавности су доступни само делимични и незванични подаци о кретању прихода у медијској индустрији. Поред овога, индикатори политичке независности медија, такође, указују на веома високе ризике. Актуелне законске одредбе не прописују мере адекватне и ефикасне правне заштите од корупције и клијентелизма, нити успевају да гарантују уредничку независност у пракси. Медијима недостају капацитети да издрже притиске политичких и економских агенаса који користе своју моћ да утичу на уређивачку политику. Посебан проблем представља неадекватан и неефикасан приступ сузбијању дезинформација. У Србији не постоји свеобухватна регулатива нити национална стратегија која има за циљ сузбијање дезинформација. Борба против дезинформација своди се на појединачне иницијативе организација за проверавање чињеница, цивилног друштва и појединих медија. Њихови напори отежани су услед појаве да ширење лажних вести некад креће од политичких власти и дисеминира се преко њима лојалних медија. Описани индикатори генеришу незадовољавајуће услове за квалитетно новинарство у Србији. У светлу регулаторне иницијативе да се у Србији спроведе Медијска стратегија која је усвојена 2020. године, нова регулатива за заштиту медијског плурализма, коју је ЕУ усвојила кроз Уредбу о „Пакету закона о дигиталним услугама" и предлог Уредбе о „Закону о слободи медија", даје корисне смернице за доследно уређивање медијске сфере у

[49] Ирина Милутиновић, *Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери. Примена мониторинга медијског плурализма у ЕУ, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2021. години. Извештај о земљи: Србија*, Европски универзитетски институт, Фиренца, 2022.

Републици Србији.[50] Медијска стратегија пројектовала је низ квалитетних мера и активности у вези са изменама медијског законодавства. Нова европска регулатива за заштиту медијског плурализма домаћем законодавцу може пружити веома корисне импуте за остваривање слободе изражавања. Она може допринети и у отклањању недостатака у областима тржишта дигиталних услуга и сузбијању дезинформација, како у традиционалним медијима тако и на интернетским платформама.

A NEW EUROPEAN REGULATION ON THE PROTECTION OF MEDIA PLURALISM

Abstract: In the course of 2022, the EU adopted the "Package of Laws on Digital Services" (*Digital Services Act* and *Digital Market Act*) and the proposal of the "European Media Freedom Act" through the adoption of the Regulations. The paper discusses the key features of the new regulatory framework from the point of view of its purpose, content, and potential importance for the Republic of Serbia. The new regulatory framework represents media pluralism, which is recognised in several documents of the Council of Europe and the EU as one of the essential factors for the functioning of a democratic society. The EU member states have the obligation to harmonise their legislation with the adopted regulatory framework in order to guarantee effective media pluralism. So far, binding EU measures have been limited only to the establishment and functioning of the common internal market and have had an indirect impact on media pluralism. The latest regulatory initiatives at the EU level show that its current institutions are determined to take measures for a more decisive protection of media pluralism, passing binding acts for the member states regarding the editorial independence of the media, media ownership, and the protection of competition in the internal media market, which is increasingly digitized. The paper analyses the content of the Regulations and other EU legal acts as well as the theoretical material. In conclusion, the author points to the guidelines given by the new EU media regulation for improving freedom of expression and media pluralism in Serbia, primarily bearing in mind the high risks for media pluralism arising from regulatory deficiencies in the areas of the digital services market and the fight against disinformation.

Keywords: European media regulation, media pluralism, "Package of laws on digital services", "European Media Freedom Act", EU.

[50] „Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србија у периоду 2020–2025 (Медијска стратегија)", 2020. Интернет: https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf

УДК 364-56(=161.2)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 235–257
Изворни научни рад
Рад примљен 13. 7. 2023. године
Рад одобрен 8. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.14

РАТ У УКРАЈИНИ КАО ИЗАЗОВ ЗАЈЕДНИЧКОМ ЕВРОПСКОМ СИСТЕМУ АЗИЛА

*Љубомир ТИНТОР**

Апстракт: У раду се анализира развој Заједничког европског система азила у оквиру Европске уније (ЕУ), његове слабости, као и нове мере које су уведене путем Новог миграционог пакта. Посебан фокус ставља се на миграциону кризу изазвану руском војном интервенцијом у Украјини 2022. године. Разарања и сукоби довели су до огромног броја избеглица, посебно жена и деце, који су били приморани да напусте своје домове. ЕУ је реаговала покретањем посебних шема заштите за Украјинце и не-Украјинце који су боравили у земљи на дан избијања сукоба. Међутим, солидарност и заједничке вредности остају спорне међу државама чланицама ЕУ. Правни основ за прихватање особа у потреби за међународном заштитом је Директива о привременој заштити, усвојена 2001. године. У раду се разматра питање у којој мери избеглице из Украјине могу да рачунају на међународну заштиту у складу са комунитарним правом, с обзиром на могућност да војни сукоб прерасте у дугорочну кризу. Овај рад упоређује украјинску кризу са претходним мигрантским кризама и анализира различите начине на које је ЕУ реаговала на ове кризе. У закључним разматрањима указује се на релевантност овог питања за Републику Србију.

Кључне речи: Украјина, ЕУ, избеглице, азил, Заједнички европски систем азила, принцип солидарности.

* Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: ljubomir.tintor@yahoo.com

1) УВОД

Заједнички европски систем азила (ЗЕСА) представља напор ЕУ да успостави заједнички приступ обради захтева за азил у свим чланицама ЕУ. Циљ ЗЕСА је да обезбеди да се избеглице третирају на правичан и доследан начин у свим државама чланицама ЕУ. ЗЕСА почива на темељима Даблинског система који је првобитно успостављен 1990-их година. Међутим, Даблин систем је показао бројне слабости, укључујући преоптерећеност неких држава чланица и неправичну расподелу терета. Руска војна интервенција у Украјини, у фебруару 2022. године, изазвала је највећу и најдинамичнију избегличку ситуацију у Европи. Разарања и сукоби у Украјини довели су до ситуације да је трећина становништва Украјине била приморана да напусти своје домове. Отприлике осам милиона избеглица нашло је уточиште у суседним земљама, док се још 5,3 милиона људи у Украјини суочило са интерним расељењем.[1] Огромну већину избеглица из Украјине представљају жене и деца, што их чини изузетно рањивим. Миграциона криза је постала саставни део политичке кризе ЕУ. Као један од најзначајнијих потеза ЕУ је покренула посебне шеме заштите за Украјинце и не-Украјинце који су боравили у земљи на дан избијања сукоба.[2] Ове шеме омогућавају потребитима да уђу у ЕУ и остану на територији ЕУ са врло широким правима. Међутим, схватања о заштити заједничких вредности, посебно солидарност, и даље се разликују од једне државе чланице до друге. Правни основ прихвата избеглица јесте Директива из 2001. године о привременој заштити *(Directive on temporary protection – TPD)*. Она је била прва хармонизујућа мера ЕУ усвојена у области азила. Искуства држава чланица које су угостиле избеглице под привременим заштитним мерама након распада Југославије обликовала су овај акт.[3] У чланку ће се прво сагледати историјски развој ЗЕСА, потом ће се сагледати које су се критике овог система досад појавиле међу државама чланицама, те ће бити сагледано које новине у систему азила ЕУ доноси Нови миграциони пакт ЕУ. Биће сагледано и у којој мери избегли из Украјине могу да рачунају на међународну заштиту под окриљем комунитарног права, нарочито у случају да специјална војна операција прерасте у вишегодишњи сукоб. Нарочита пажња биће посвећена

[1] Elspeth Guild, Kees Groenendij, "The impact of war in Ukraine on EU migration", *Frontiers in Human Dynamics,* 2023, Vol. 5, pp. 2673–2726.

[2] Све државе ЕУ су део шеме са изузетком Данске, која је због специфичности свог уставног положаја у ЕУ отворила паралелну националну шему уместо да се придружи шеми ЕУ.

[3] У то време, ЕУ није имала надлежност за акцију у вези са азилом, миграцијом или контролом граница, тако да је одлив неколико милиона људи који беже од сукоба и њихов пријем у државама ЕУ зависио искључиво од националног права који спроводи међународне обавезе. Видети: John Koo, "Protecting Ukrainians fleeing to the EU … but for how long?". Интернет: https://europeanlawblog.eu/2022/03/10/protecting-ukrainians-fleeing-to-the-eu-but-for-how-long/, 26.6.2023.

преиспитивању у којој мери долазак избеглица из Украјине доводи у питање један од основних постулата ЕУ, а то је принцип солидарности, те ће се упоредити по чему се украјинска криза разликује од претходних мигрантских криза и зашто ЕУ ове кризе различито доживљава.

2) ИСТОРИЈА РАЗВОЈА ЗАЈЕДНИЧКОГ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА АЗИЛА

У првим деценијама постојања ЕУ искључива надлежност за азил била је у рукама држава чланица. Међутим, Амстердамским уговором извршено је пребацивање азила у први стуб ЕУ, што је омогућило Унији да доноси самосталне одлуке у тој области. Овај процес имао је за циљ усклађивање политике азила међу државама чланицама ЕУ и успостављање заједничких стандарда за заштиту избеглица. Укидањем унутрашњих граница између држава чланица ЕУ путем Шенгенског споразума, појавила се опасност од неконтролисаног кретања тражилаца азила унутар ЕУ и могућности да они бирају у којој ће држави поднети захтев за азил. ЗЕСАје био успостављен како би се избегла ситуација у којој тражиоци азила избегавају премештај из једне земље у другу. Од усвајања тог система 2001. године ЗЕСА је еволуирао, али су се у условима великог прилива миграната показале значајне слабости. Иако је област азила пребачена у први стуб ЕУ Амстердамским уговором, она није у потпуности постала део „комунитаризоване" надлежности. Комисија је добила законодавну иницијативу у области азила, али је делила то овлашћење са државама чланицама. Улога Европског парламента била је периферна, док је Савет имао обавезу да затражи и добије мишљење Парламента.[4] У првој фази ЗЕСА, која обухвата период од 1999. до 2005. године, усвојено је пет легислативних аката, и то: Регулатива о одређивању надлежне државе чланице ЕУ за разматрање захтева за азил (Даблинска регулатива II) коју прати Регулатива о Eurodac-у, Директива о условима прихвата тражиоца азила, Директива о условима за добијање статуса избеглице (Директива о квалификацији) и Директива о процедури за тражење азила.[5] Директива о квалификацијама из 2011. године предвиђа исту заштиту избеглица и лица која су стекла право на супсидијарну заштиту.[6] Услед уочених недостатака дошло је до другог круга реформи ЗЕСА. У овој фази реформа је имала за циљ установљење заједничког поступка за азил и униформног положаја за оне који

[4] Небојша Раичевић, „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* 2015, Vol. 54, No. 71, стр.14–15.

[5] *Ibid.*

[6] Тиме су укинуте раније разлике садржане у Директиви из 2004. године.

су добили азил или супсидијарну заштиту.[7] Лисабонски уговор представљао је прекретницу у потпуном етаблирању ЗЕСА, јер је уговор дао шира законодавна овлашћења бриселским институцијама у области азила. Савет и Европски парламент добили су разнолика овлашћења попут унификовања правила азила и супсидијарне заштите, те је унификован систем привремене заштите. У овом периоду етаблирана је заједничка процедура за давање или одузимање азила и супсидијарне заштите, те су уједначени услови за тражење азила. У другој фази усвојен је већи број инструмената којима су измењени акти о азилу усвојени у првој фази како би се створио још ефикаснији систем. Актима усвојеним у другој фази обједињује се заштита избеглица и пружање супсидијарне заштите, регулишући их на јединствен начин, осим у одређеним ситуацијама када се то изричито назначује.[8] Ти акти одређују круг лица која имају право на заштиту, регулишу поступак одлучивања о признавању заштите и преформулишу садржај заштите с циљем да остане идентичан. Такође, тим актима се прописују услови под којима се заштита може повући или престати.[9] У овој фази је поред појачане хармонизације покушано да се достигне и већа солидарност држава чланица по питању азилантске политике. Из разлога пуне хармонизације Уредбом (ЕУ) 439/2010 основана је Европска канцеларија за подршку азилу (EASO) која је постала оперативна током 2011. године, с циљем да помогне државама ЕУ у испуњавању својих европских и међународних обавеза у области азила.[10] Новим сетом правила усвојеним у другој фази ЗЕСА предвиђен је јединствени поступак разматрања захтева за добијање статуса избеглице и статуса корисника супсидијарне заштите, који се генерички зове поступак за добијање међународне заштите.[11] Регулатива која регулише ово питање према члану 3. пружа могућност држави да одступити од уобичајеног редоследа слања апликанта за азил у другу

[7] "EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union", *Official Journal of the European Union* C 53/01, p. 3

[8] Небојша Раичевић, *op. cit.,* стр.16.

[9] *Ibid.*

[10] "Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office", *Official Journal of the European Union* 132, 29.5.2010, pp. 11–28.

[11] У Квалификационој директиви дата је дефиниција применљива широм ЕУ о томе ко има право на међународну заштиту по праву ЕУ. У њој се утврђује могућност признања статуса „избеглице" утврђеног у Женевској конвенцији или доделе „супсидијарне заштите" онима који су изложени опасности да им буде нанета озбиљна штета. Дефиниција „озбиљне штете" се у извесној мери преклапа са заштитом коју пружа ЕКЉП. Међутим, Квалификационом директивом, баш као и Женевском конвенцијом, али за разлику од ЕКЉП, из избегличке заштите изузета су лица за која се сматра да су непожељна или да не заслужују повластице предвиђене овом Директивом (члан 12). Прво битно питање код тог поступка јесте одређивање државе надлежне за разматрање захтева.

државу чланицу ако би тамо били изложени нехуманом или понижавајућем поступању.[12] Након масовног прилива миграната 2015. године када је на подручје ЕУ доспело више од милион миграната дошло је до суспендовања ЗЕСА услед потребе поновног постављања граничних контрола. Институције ЕУ су како би превазишле овај проблем предложиле квоте за прихват миграната. Главни проблем огледао се у неравнотежи оптерећења међу државама чланицама. Док су се неке земље, попут Грчке, Италије и Шпаније суочавале са великим бројем миграната и тражилаца азила због своје географске позиције, друге земље (попут чланица Вишеградске групе), мање су преузимале одговорност прихвата.[13] Ова неравнотежа довела је до превеликог притиска на одређене земље и успоравала је процес азила. Услед ове неравнотеже дошло је до спора између држава Вишеградске групе и Комисије.[14] Будући да поступак који је покренут против држава за кршење комунитарног права није довео до усаглашавања држава, спор је изнесен пред Судом правде ЕУ 2020. године. У априлу 2020. Суд правде ЕУ објавио је своју пресуду у спојеном предмету: *Комисија против Пољске, Мађарске и Чешке*, те је донео одлуку да све три земље чланице ЕУ нису испуниле своје обавезе у погледу прихвата избеглица.[15] Председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula von der Leyen),* 2. априла 2020. године, изјавила је да, „ова пресуда јесте важна, односи се на прошлост, али ће нам дати упутство за будућност".[16] Након овог судског спора ЕУ је увидела да, иако је значајно

[12] Принцип *non refoulement* произлази из различитих међународних инструмената и правних извора. Конвенција о статусу избеглица из 1951. године, у члану 33. садржи одредбе о забрани враћања или изручивања избеглица у ситуације у којима би могле бити изложене прогону. Видети: "Convention Relating to the Status of Refugees", UN General Assembly, *Treaty Series*, 1051, Vol. 189. Члан 3. Конвенције против мучења забрањује изручивање, враћање или премештање особе у другу државу где би могла бити изложена мучењу. Овај члан пружа додатну заштиту од враћања или изручивања особа које би могле бити подвргнуте мучењу, чак и ако се не ради о избеглицама или тражиоцима азила. Видети: "Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", UN General Assembly, *Treaty Series,* 1984, Vol. 1465, Art. 3.

[13] Аргументи вишеградских земаља су да: „Квоте не функционишу, већина пресељених су мигранти који треба послати кући и избеглицама не треба међународна заштита". Видети: "EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas". Интернет: https://www.bbc.com/news/world-europe-42270239, 28.6.2023.

[14] "EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees", Euractiv. Интернет: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-polandand-czech-republic-over-refugees/, 1.7.2023.

[15] "Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic". Интернет: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf, 19.6.2023.

[16] "Court of Justice Rules against Poland, Czech Republic, and Hungary for Noncompliance with Migrant Relocation Obligations". Интернет: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-06-

реформисан, ЗЕСА и даље не функционише како је замишљено, те је покренута трећа фаза реформе коју карактерише доношење Новог пакта ЕУ о азилу и миграцијама.

3) НОВИНЕ КОЈЕ ДОНОСИ ПАКТ ЕУ О МИГРАЦИЈАМА И АЗИЛУ

Предлог за доношење Новог пакта ЕУ о азилу и миграцијама настао је пошто у оквиру ЕУ није постојао јединствен систем процедуре азила.[17] Ово укључује тражење начина за побољшање сарадње са земљама порекла и транзита, обезбеђивање ефикасних процедура, успешна интеграција од избеглице и повратак оних који немају право на останак. Иако се иницијатором Пакта сматра председница Комисије Урсула фон дер Лајен, пренебрегава се чињеница да је први предлог о побољшању усаглашености држава чланица на миграције изнела Француска још 2008. године.[18] Након спорог почетка преговора о Пакту о миграцији и азилу на страни Савета, нови замах тврђен је кроз споразум у јуну 2022. о првом кораку такозваног „постепеног приступа", као уз посредовање француског председавајућег Савета ЕУ. Споразум је имао форму „општег приступа" као обавезујућег става Савета који заступа у преговорима са Европским парламентом. Комисија је током последње две године предложила низ директива и уредбе, а неке од њих тренутно усваја Европски савет. Нови пакт ЕУ о азилу и миграцији требао би да се заснива на три стуба. Први стуб би требао да допринесе ефикаснијој и бржој процедури. Конкретно, Комисија је предложила увођење интегрисане граничне процедуре, која по први пут укључује предулазну пројекцију – да се одмах по уласку на подручје ЕУ идентификују оне особе за које је мало вероватно да ће примити, да се приме они који требају међународну заштиту, и да се у најкраћем року мигранти што пре упуте ка одговарајућој процедури.[19] Други стуб предвиђа настојање ЕУ да промовише партнерства са трећим земљама (углавном земље

05/european-union-court-of-justice-rules-against-polandczech-republic-and-hungary-for-noncompliance-with-migrant-relocation, 1.7.2023

[17] Elzbieta Kuzelewska, Agnieszka Piekutowska, "The EU Member States' Diverging Experiences and Policies on Refugees and the New Pact on Migration and Asylum", *26 Bialostockie Studia Prawnicze,* 2021, Vol 26, No. 12, p. 25.

[18] Ранији „пакт" критикован је као неуспели покушај једне државе чланице да „ренационализује" политике које су јасно у надлежности ЕУ и подвргнуте према Уговорима, и да пренесе неке домаћински оспораване приоритете у заједничке агенде ЕУ путем међувладиног споразума кроз међувладин аранжман. Видети: Tamirace Fakhoury, "Building Resilience in Strained Refugee-Hosting States? The EU in The Face of Lebanon's Cumulative Crises". In: Sergio Carrera and Andrew Geddes (eds), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees,* 2021. pp. 144–156.

[19] *Ibid.*

порекла).[20] Ово ће помоћи у решавању проблема кријумчарења мигранта и допринеће се ефикасном имплементацијом споразуми о реадмисији. Трећи стуб Новог пакта о миграцијама и азилу у својој сржи предвиђа управо оно што је до сада недостајало овом систему а то је солидарност и праведна расподела терета. Свака држава чланица, без икаквог изузетка, мора доприноси солидарности у време стреса, да подржи државе чланице под притиском. Комисија је предложила систем флексибилног доприноса држава чланица.[21] Предлог новог пакта о миграцијама и азилу Европске комисије прогласио је крај критикованих Даблинских прописа. Основни принцип, међутим, остаје у основи нетакнут. Одговорност за процесуирање поступака азила углавном остаје унутар прве државе пријема. У случајевима значајног повећања миграционих токова избор подршке конципиран је да се мере сузе или на пресељење или на спонзорства за повратак.[22] Предвиђено је и смањење солидарних доприноса у случају значајних напредних кретања или недостатка сарадње у оквиру Даблинског система.[23] Нови законски предлози у ЕУ нивоу обухватале су далекосежне реформе Даблинске уредбе и друге аспекте ЗЕСА-а, као и предлог за хитне мере које следе као одговор на украјинску кризу.[24] Ове мере флексибилности могу да се крећу од пресељења тражилаца азила до прихвата мигранта и избеглица преко квоте, те одговорности за повратак појединаца или разни облици оперативне и финансијске подршке.[25] Док на папиру нови механизам солидарности улива наду у боље функционисање система сарадње, у пракси су многи изразили скептицизам и назвали га преамбициозним и двосмисленим. Употреба корективних механизама солидарности за решавање негативних исхода довела је до дугорочног незадовољства, али је и даље неопходно док правила постоје. Нови пакт о миграцијама треба да оствари реформу целог система, свих директива. Циљ Пакта је да се изгради систем азила који функционише не само у уобичајеним временима, већ и у кризним ситуацијама.[26] Да би спречила колапс система, као што се десило 2015. године, Комисија је

[20] "The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps". Интернет: https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/, 25.6.2023.

[21] *Ibid.*

[22] Leila Hadj Abdou, "From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum", Working Paper, pp. 1–13. У процесу преговора о овим питањима постојали су различити ставови међу чланицама ЕУ, што је успорило постизање коначног споразума. Успостављање јединственог приступа и постизање консензуса међу различитим чланицама ЕУ о овим питањима било је изазовно због различитих стајалишта, политичких приоритета и националних интереса.

[23] "Solidarity: the eternal problem". Интернет: https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf, 21.6.2023.

[24] Dana Schmalz "The Disparate State of Refugee Protection in the European Union", ZaöRV, 2022, Vol. 82, pp. 529–539.

[25] *Ibid.*

[26] *Ibid.*

предложила нову препоруку за план приправности за миграције и кризне ситуације, с циљем побољшања припреме и предвиђања путем приступа заснованог на доказима и обезбеђивања да државе чланице којима је потребна финансијска и оперативна подршка добију што је пре могуће.[27] Пакт предвиђа четири етапе на путу ка добијању азила. Претприступна фаза, затим фаза на самој граници ЕУ, фаза пријаве, те фаза постапликације што обухвата друштвено-економску интеграцију подносиоца захтева за азил у друштву домаћина и пружање свих услуга које су им потребне за квалитетан живот.[28] Пакт има иновативан приступ у томе што покушава да буде свеобухватан и да се бави свим аспектима управљања азилом и миграцијама. У овом тренутку, ЕУ недостају смислени канали легалне миграције, као што су пресељење, комплементарни путеви и програми радне миграције. Овај недостатак подстиче држављане трећих земаља да нерегуларно стижу у Европу и траже међународну заштиту, чак и када не испуњавају услове да је добију. Солидарност је стога најважнији елемент Новог пакта. Два елемента предлога су фундаментална: механизам солидарности је обавезан, али и флексибилан. Солидарност није политичка услуга, већ законска обавеза предвиђена чланом 80. Уговора о функционисању ЕУ.[29] Механизми солидарности треба да приоритетно укључе друге доприносе солидарности који се фокусирају на унапређење система азила у земљама које имају користи, уместо задржавања људи ван тих земаља.[30] Неопходно је обезбедити максимално учешће земаља које нуде солидарност и поштовање права људи погођених кризом. Ово треба учинити без елемената принуде, осигуравајући загарантовани приступ поступку азила и пружајући дужну пажњу при спровођењу поступка. Такође је важно осигурати право на спајање породице у овим процесима.[31] Као једно од основних питања које није решено Новим пактом о миграцијама, и које је игнорисано приликом састављања предлога ове стратегије, из тог разлога разматран је истовремено Вишегодишњи финансијски оквир за период 2021–2027. Ова коинциденција наглашава финансијску димензију коју Нови пакт о миграцијама игнорише. Додатна финансијска средства су такође доступна државама чланицама ЕУ како би се подржао прихват украјинских избеглица. Комисија је предложила продужење периода имплементације Фонда за азил,

[27] "The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps". Интернет: https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/, 25.6.2023.

[28] *Ibid.*

[29] Philippe De Bruycker, "The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/, 25.6.2023.

[30] "Relying on Relocation: ECRE Proposal for a Predictable and Fair Relocation following Disembarkation", *Policy Paper*, 2019. pp. 4–7.

[31] *Ibid.*

миграцију и интеграцију (AMIF) и Фонда за унутрашњу безбедност (ISF) како би се обезбедила додатна флексибилност и ослободила средства од 420 милиона евра.[32] Пакт, који је преко потребан и заснован на правним принципима, наишао је на различите реакције држава чланица. Већина држава чланица ЕУ прихватила је предлог Европске комисије, али „ђаво је у детаљима". Шпанија, Италија, Грчка и Малта тврдиле су да предлог Пакта не гарантује солидарност и позвале на правичну расподелу миграционог терета.[33] Супротни блок, састављен од вишеградских земаља, генерално је био задовољан пактом. Ипак и државе Вишеградске групе уз подршку Словеније и Естоније изразили су став да је предложен систем дистрибуције миграната заснован на прејединственом методу заснованом на државном БДП-у, те укупном броју становника.[34] Према њиховом ставу ниједна држава чланица не сме бити подвргнута било каквој мери која би довела у питање или нарушила национални суверенитет.[35] Након дугорочних и врло напетих преговора Министри унутрашњих послова држава чланица 9. јуна 2023. године, усвојили заједнички став о Уредби о управљању азилом и миграцијама и Уредби о поступцима азила, кључног дела пакта о миграцијама и азилу.[36] Требало би још нагласити да је Уредба усвојена иако су Мађарска и Пољска изразиле своје противљење на коначан текст Новог пакта о миграцијама.[37] Остаје да се види како ће се све одредбе Пакта примењивати у пракси, нарочито у ситуацијама масовних миграционих криза. Што је још важније, избегличка криза је открила недостатке Даблинског система, што имплицира да је дошло до кризе политике

[32] Lucas Rasche, "Ukraine's refugee plight: A paradigm shift for the EU's asylum policy?", *Policy Brief,* Hartie School Jacques Delors Center, 2023. pp. 4–5.

[33] Felipe Manchon, "The Pact on Migration and Asylum: A New Opportunity for Europe?", *Opinion Paper* 2020, No. 152, p. 13. Интернет: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2020/DIEEEO152 2020FELMAN_migraciones-ENG.pdf, 24.6.2023.

[34] "New Pact On Migration And Asylium". Интернет: https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457, 25.6.2023.

[35] *Ibid.*

[36] „ЕУ постигла договор о промени система азила", *Политика.* Интернет https://www.politika.rs/sr/clanak/556965/EU-postigla-dogovor-o-promeni-sistema-azila, 25.6.2023.

[37] На самиту ЕУ и даље траје спор око политике азила и миграција. Пољска и Мађарска спречиле су формулисање заједничког става у завршном документу састанка, тако да је врло упитно када ће се пакт дефинитивно и званично усвојити. Мађарски премијер Виктор Орбан *(Viktor Orbán)* пре састанка је потврдио да његова земља неће учествовати у планираној расподели избеглица у ЕУ, као ни у плаћању накнада. Слично је већ изјавила пољска Влада. Обе земље тако се противе плановима за свеобухватну реформу европског система азила. Пољска и Мађарска биле су једине земље које су гласале против планиране расподеле избеглица у ЕУ. Шведско председништво ЕУ одлучило је да се у том гласању примени квалификована већина. Видети: „Пољска и Мађарска форсирају свађу око реформе азила у ЕУ".

Интернет: https://www.dw.com/sr/poljska-i-ma%C4%91arska-forsiraju-sva%C4%91u-oko-reforme-azila-u-eu/a-66080311, 25.6.2023.

азила ЕУ упркос напорима за ажурирање релевантних Даблинска уредба, решење још увек није пронађено. У Бриселу се надају да ће преговори са Европским парламентом, који има право да уноси измене у предлог, бити успешно завршени до краја године, како би закон био усвојен пре наредних европских избора у јуну 2024. године. У супротном, промењени односи снага у парламенту могли би да продуже преговоре.[38] Поставља се питање, да ли би ова делимична реформа била довољна да унапреди ЗЕСА? Комисија, као иницијатор реформи, позива да се оне заврше тврдећи да оно што је договорено не мора бити савршено, већ само „боље" од тренутног стања. За државе чланице њихова брига је да систем буде бољи за њих, а у сваком случају то значи смањење њихове одговорности по питању капацитета, смањења терета.

4) КАКО ПРУЖИТИ НАЈБОЉУ МОГУЋУ ЗАШТИТУ ИЗБЕГЛИЦАМА ИЗ УКРАЈИНЕ У ОКВИРИМА ЗЕСА

Да би неко лице остварило заштиту у ЕУ, неопходно је да потпада под неку од три заштићене категорије – тражилац међународне заштите, избеглица или корисник супсидијарне заштите.[39] Масовно расељавање оивичено је у етичким и правним границама односа између онога што би се сматрало разумним и онога што је у датим околностима у ствари могуће за сваку државу која пружа уточиште. На први поглед, тренутна ситуација на источним границама Европе не чини се као изузетак од овог правила. Директива о привременој заштити је први пут активирана током украјунске кризе Одлуком Савета за спровођење (ЕУ) 2022/382. Ова Одлука омогућава олакшану заштиту али само једном делу особа у потреби за међународном заштитом.[40] TPD поставља минималне стандарде за пријем лица којима је

[38] *Ibid.*

[39] Тражилац међународне заштите, као прва заштићена категорија, дефинише се као „држављанин треће земље или лице без држављанства који су поднели захтев за међународну заштиту о којем још није донесена коначна одлука о статусу". Према Директиви, избеглицом се сматра „држављанин треће земље који је избегао из своје државе услед основаног страха од прогањања због своје расе, вере, националности, политичког убеђења или припадности одређеној друштвеној групи, као и особа без држављанства која се налази ван државе претходног уобичајеног боравишта". Чл. 2(и) Директиве 2011/95/ЕУ, чл. 2(ц) Директиве 2013/32/ЕУ и чл. 2(б) Директиве 2013/33/ЕУ, чл. 2(д).

[40] Основна група су украјински држављани који су боравили „у Украјини пре 24. фебруара 2022" (члан 2(1)(а)); држављани трећих земаља и лица без држављанства који су имали међународну заштиту или њен еквивалент према националном закону „у Украјини пре 24. фебруара 2022". Друга група су одређени чланови породице основне групе који су „већ били присутни и боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022". Трећа група су држављани трећих земаља који могу да „докажу" да су законито боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022. „на основу важеће дозволе за стални боравак" и под условом да не могу бити безбедни на другом месту. Четврта и последња група су сви остали који су легално боравили у Украјини и који

потребна привремена заштите, што значи да чланица ЕУ могу понудити великодушније, али не и строже, услове и права од оних предвиђених Директива.[41] Корисници привремене заштите добијају боравишну дозволу за све време трајања заштите, која се у почетку даје за годину дана и може се продужити на највише три године укупно. Кључ проблема са избеглицама из Украјине је, шта ако се Руска војна операција продужи након овог периода? Ако се руска инвазија заврши и Украјина постане безбедна да се корисници привремене заштите могу вратити у било ком тренутку пре 4. марта 2025. године, Савет може да усвоји одлуку квалификованом већином на предлог Комисије, и да укине режим привремене заштите. У случају да се рат у Украјини одужи један од начина регулисања статуса особа у потреби за међународном заштитом могао би се пронаћи кроз регулисање статуса дугорочног резидента. Статус дугорочног боравка обезбеђује својим носиоцима трајну боравишну дозволу и једнак третман са држављанима држава чланица у многим аспектима, укључујући, али не ограничавајући се на приступ запошљавању, образовању, нострификацији диплома, пореске олакшице, услугама доступним јавности и процедурама за добијање становања, слободан приступ целој територији дотичне државе чланице, у границама предвиђеним националним законодавством, итд.[42] За сада, корисници привремене заштите, што је већина особа у потреби за међународном заштитом не могу да аплицирају за статус дугорочног резидента, а време проведено на привременој заштити се не рачуна у 5 година потребног боравка.[43] Имајући ово у виду, ЕУ покушава да покаже солидарност. Комисија је усвојила Предлог директиве о статусу држављана трећих земаља са дугорочним боравком COM/2022/650. Овај Предлог има за циљ да олакша стицање статуса дугорочног боравка, посебно: омогућавајући држављанима трећих земаља да кумулирају периоде боравка у различитим државама чланицама како би испунили услов који се односи на трајање боравка.[44] У својој првој реакцији на предлог само је Аустрија изразила противљење предлогу да се периоди боравка у другим државама чланицама узимају у

нису у могућности да буду безбедни на другом месту (члан 2(4) Одлуке). У ову групу спадају углавном они са краткорочним дозволама, као што су студенти. Овој групи није гарантован статус привремене заштите према Директиви о привременој заштити. *Ibid.*

[41] Минимални скуп права за кориснике укључује приступ тржишту радне снаге, становање, медицинску помоћ, социјалне помоћи, банкарске услуге и, за децу, приступ на образовање.

[42] "Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents", *OJ* L 16, 23.1.2004, pp. 44–53.

[43] *Ibid.,* Art. 4(2)

[44] Meltem Ineli Ciger, "What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/, приступљено 27.6.2023.

обзир да би се испунио потребан временски услов од пет година.[45] Међу предностима је то што не би било директне везе између боравишног статуса и развоја рата, нема везе између боравишних права и врсте привредне или друге активности бившег корисника и нема губитка статуса по економским основама. Оно што је на коцки у садашњој хуманитарној кризи много је више од ефикасне координације надзора граница и шема за прихват у државама чланицама на првој линији фронта. Ова реалност подстиче креативна законска решења за ублажавање ризика од неуспеха у примени, који је повезан са контрадикторним елементима у нормативном дизајну привремене заштите.[46] У овом преломном тренутку предузимање неопходних административних и координационих корака, како би се осигурала пуна примена Директиве о привременој заштити, стога је прави изазов који предстоји. Али, суочавање са овим изазовом је такође једини начин да се у потпуности прихвати принцип солидарности као алат двоструке намене. У међудржавним односима ово би имплицирало истинско признање да у оквиру заштите избеглица влада „дух солидарности између држава чланица", који треба преформулисати као снажну подршку и механизам за постизање заједничких циљева и интереса, уместо као препреку или терет за појединачне државе чланице. Ово би захтевало успостављање ефикасних административних и координационих механизама који омогућавају редовно усклађивање, размену информација и сарадњу између држава чланица.[47] Један од кључних корака у пуној примени Директиве о привременој заштити јесте осигуравање усклађености националних законодавстава са захтевима директиве. Ово би захтевало да државе чланице предузму неопходне административне кораке како би пренеле Директиву у своје национално законодавство и обезбедиле њено спровођење и примену на терену. То укључује усвајање одговарајућих прописа, успостављање надлежних органа за праћење и контролу примене Директиве, као и обезбеђивање ресурса и капацитета за спровођење мера предвиђених Директивом.[48] Друга могућност за регулисање статуса украјинских избеглица могла би се пронаћи у проширењу права слободе кретања унутар територије ЕУ. Савет је 23. јуна

[45] Документ Савета 13381/22 од 26. октобра 2022, стр. 15.

[46] Daniel Thym, "Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of Free Choice", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2022. Интернет: www.eumigrationlawblog.eu., 27.6.2023.

[47] *Ibid.*

[48] Bernd Parusel, Valeriia Varfolomieieva, "The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy" Swedish Institutefor European Policy Studies, 2023, pp. 1–15. Интернет: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf?, 8.6.2023.

[49] "Ukraine applied for EU membership in February 2022 and was granted EU candidate status in June 2022". Интернет: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/, приступљено 8.6.2023.

2022. године прогласио Украјину државом кандидатом за чланство у ЕУ.[49] Све се чешће чују предлози да би претприступни споразум између Украјине и ЕУ могао да укључи слободно кретање људи, укључујући право за Украјинце да уђу, бораве, обављају економске активности и студирају у ЕУ на исти начин као грађани ЕУ.[50] Овај приступ има предности јер би омогућио Украјинцима са пребивалиштем у ЕУ слободу да се врате у Украјину и процене да ли су услови повољни за поновно успостављање живота тамо. У исто време, имали би сигуран и трајан статус боравка у ЕУ и задржали права мобилности у 27 држава чланица, ако сматрају да околности нису повољне у Украјини, могли би се вратити у ЕУ без икаквих препрека. Трећа опција коју је Комисија већ наговестила јесте максимално коришћење постојећег Споразума о придруживању између ЕУ и Украјине за постизање веће интеграције земље са ЕУ током периода приступања.[51] Четврта опција би била да се измени секундарно право ЕУ како би се створио сигуран статус боравка за оне бивше кориснике TPD који се не врате одмах по завршетку шеме TPD, и да се измене инструменти ЕУ о држављанима трећих земаља који бораве или се селе у ЕУ за породичне, студијске или економске сврхе, посебно укључити кориснике привремене заштите.[52] Имајући ово у виду требало би размотрити доношење неколико амандмана на постојеће законодавство. Изменити Директиву о квалификацијама како би се омогућило колективно одобравање међународне заштите бившим корисницима привремене.[53] То би се могло учинити увођењем система *prima facie* признавања избегличког статуса или супсидијарне заштите (ово би могло проузроковати фундаменталну промену и Директиве о квалификацијама, али и других директива о азилу које се заснивају на систему појединачних одлука).[54] За избегле из Украјине корисно

[50] Четири државе које нису чланице ЕУ већ уживају такво слободно кретање људи са ЕУ према таквим споразумима: Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарска у околностима када ове државе немају намеру да траже чланство у ЕУ. Оно што је још интересантније за случај Украјине јесте чињеница да су и претприступни споразуми са државама централне и источне Европе од 1990. године, до њиховог приступања 2004. године, укључивали су одредбе које су дозвољавале ограничен приступ економским активностима у ЕУ које су биле широко коришћене. Видети: Anita Bocker, Elspeth Guild, *Implementation of the Europe Agreements in France, Germany, the Netherlands and the UK. Movement of Persons*, Platimum Publishing, London, 2002, pp. 149–154.

[51] Чланови 24–40. Споразума предвиђају једнак третман украјинских радника у ЕУ са држављанима државе домаћина, либерализацију самозапошљавања и оснивање украјинских предузећа у ЕУ. Видети: "Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part", *OJ* L 161, 29.5.2014, p. 2137. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29&qid=1687943276872, 24.6.2023.

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.*

[54] "Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of

би било да им се омогући спајање са члановима породице, будући да су као корисници привремене заштите, према тренутно важећим одредбама, онемогућени у остваривању овог права. Најнеповољнија опција из перспективе корисника привремене заштите према самој Директиви, јесте да се сваки корисник привремене заштите на крају процедуре суочи с поступком утврђивања азила у држави чланици (чл. 17–19), или бити подложан поступку протеривања уколико државни органи процене да услови у Украјини то дозвољавају.[55] У ситуацијама у којима Украјина још увек није спремна да прихвати своје грађане, ЕУ би требала да примени мере које ће осигурати њихов даљи боравак у ЕУ као групе, без захтева да националне администрације појединачно одлучују о захтевима за азил један по један.[56] Као последица претходног изузећа од виза, украјински држављани такође могу слободно да се крећу преко унутрашњих граница у шенгенском простору, за разлику од обичних тражиоца заштите који би били законски спречени у „секундарном кретању" интеракцијом између шенгенских граница.[57]

5) УКРАЈИНСКЕ ИЗБЕГЛИЦЕ КАО ИЗАЗОВ СОЛИДАРНОСТИ УНУТАР ЗЕСА

Што се тиче саме политике ЕУ према мигрантима и избеглицама она је недвосмислено еволуирала током времена. Прву избегличку кризу из 2015. године карактерисао је покушај контроле над мигрантима и њихово ограничење прилива на подручју ЕУ. Овај талас долазака најпре је изазвао саосећање поздрављајући ставове у многим земљама ЕУ, и затим налет нових стратегија одвраћања и политичко неслагање. Државе Вишеградске групе које су биле категорички против пријема избеглица са Блиског истока показале су невероватну солидарност са украјинским избеглицама, што је показало да унутар ЕУ постоје двоструки аршини зависно од ситуације и појединачних интереса држава. Иако је од доношења Директиве о привременој заштити пре 20 година било много ратних сукоба и прилива миграната на подручје ЕУ, Директива никад није била активирана до украјинског сукоба.[58] Оно што остаје

international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted", *OJ* L 337, 20.12.2011, Arts. 11(1)(a), 14(1), 16.

[55] Elspeth Guild, Kees Groenendijk, "The impact of war in Ukraine on EU migration", *op. cit.*, pp. 2673–2726.

[56] *Ibid.*

[57] "Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection", *OJ* L 71, 4.3.2022.

[58] Оно што је важно напоменути је, да се ова Директива односи само на држављане Украјине и друге кориснике међународне заштите који су боравили у Украјини пре датума почетка војне

отворено питање јесте зашто се ова Директива није применила и током мигрантске кризе 2015. године и масовног прилива избеглица? Можда одговор лежи у чињеници да се TPD, због своје отворене дефиниције „масовног прилива", првенствено ослања на политичку вољу ЕУ да буде спроведена. За то је најпре потребан предлог Европске комисије, који затим треба да буде усвојен квалификованом већином држава чланица у Савету.[59] Очигледно је да тада у ЕУ није било довољно политичке воље да се помогне особама са потребом за адекватном међународном заштитом. Разлоге можемо пронаћи у безбедоносној компоненти политике ЕУ о азилу и миграцијама, антимуслиманској политици и десничарском национализму који је подстакнут терористичким нападима у Европи. Подсећамо да је у неким круговима била призната мала вероватноћа да ће сиријске избеглице имати само краткорочну потребу за заштитом.[60] Данас се улажу значајни напори да се украјинска криза представи као другачија, и да одговор који је уследио није релевантан за друге кризе или на текући посао заштите малог броја избеглица уопштено. Несумњиво је да свака мигрантска криза има своје специфичности. Запањујуће је како је дуготрајна претпоставка на којој се темељи Даблински систем, као и механизам квота из 2015. године, потпуно стављена по страни у случају Украјинаца. Према Даблинској шеми пресељења из 2015. године, агенција за избеглице претпоставља одређену недоследност јер резултира неједнаком расподелом одговорности. ЕУ подржава државе чланице да прихвате избеглице на њиховој територији првенствено кроз финансијску помоћ.[61] Формализација привремене заштите праћена добровољним обавезама солидарности у украјинском случају похваљена је и приказана као корак напред, повезана са флексибилношћу и оправдањем са позивањем на хитно стање.[62] Активирање Директиве о привременој заштити први пут у својој историји није једина мера коју институције ЕУ и њене државе чланице предузимају да подрже Украјинце. Још један суштински корак који је уследио након активирања Директиве о привременој заштити је успостављање

операције. Види се да TPD не укључује држављане без украјинског држављанства који су у ЕУ стигли после 24. фебруара 2022. године, и који нису у могућности да се безбедно врате у своје земље порекла.

[59] "Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/, 11.6.2023.

[60] *Ibid.*

[61] "Ukraine: Cohesion funding to support people fleeing Russia's invasion of Ukraine". Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1607, 9.6.2023.

[62] "Ukraine: Council approves swift release of cohesion resources to help". Интернет: refugees https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-council-approves-swift-release-cohesion-resources-help-refugees, 13.6.2023.

Платформе солидарности којом управља Комисија која служи као средиште за координисаног европског одговора где су укључени бројни актери и институције.[63] Платформу солидарности треба користити и за координацију финансијске надокнаде за напоре држава чланица да прихвате и интегришу украјинске избеглице. До сада, средства која су доступна у оквиру доступних фондова првенствено су била усмерена на подршку тренутном пријему тражиоца заштите, али земље чланице ће се такође суочити са значајним трошковима за дугорочнији смештај избеглица и њихову интеграцију на тржишту рада.[64] Долазак огромног броја избеглица оставио је несразмерно погођене земље чланице попут Пољске, Мађарске, Словачке или Румуније да се боре са кризом. Већ су почеле расправе о подели одговорности. Грчка, Италија и Луксембург позвали су на одржив пријем украјинских избеглица на састанку делегата земаља чланица, Комисије и Европског парламента.[65] Немачка министарка унутрашњих послова, Ненси Фаесер *(Nancy Faeser*), чак је прогласила квоту за пресељење избеглица као њен циљ.[66] Иако је противљење Пољске, Мађарске и осталих вишеградских земаља укорењено у искуству из 2015. године, ситуација је данас другачија. С обзиром на недостатак легалних путева до заштите, претходна кретања избеглица ка ЕУ су углавном карактерисала нерегуларни доласци. У таквим ситуацијама Даблинска уредба захтева да тражиоци азила морају поднети свој захтев у земљи првог доласка, која тада (у већини случајева) остаје одговорна за обраду захтева за заштиту особе. Међутим, украјински држављани имају право да легално уђу у ЕУ и да се крећу између држава чланица.[67] Државе од избеглица из Украјине не могу тражити да остану у земљи првог доласка (као што је Пољска или остале државе чланице ЕУ које граниче са Украјином), што је обично потребно за тражиоце азила у оквиру Даблинског система.[68] Уместо тога, избеглице имају право да путују у државу чланицу по свом избору у

[63] "EU Solidarity with Ukraine". Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en, 13.6.2023.

[64] Lucas Rasche, "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy, 28.6.2023.

[65] Von Markus Becker, Ralf Neukirch, "EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten". Интернет: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-eu-droht-neuer-streit-ueber-fluechtlingsquoten-a-719bdf22-619a-431a-a152-25d1b8ba8935?sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJ, 28.6.2023.

[66] *Ibid.*

[67] "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", OJ L 180, 29.6.2013, pp. 31–59.

[68] *Ibid.*

оквиру шенгенског простора. Услед немогућности спровођења појединачних процедура одлучивања о азилу због масовног прилива особа у потреби за међународном заштитом и неминовног слома Даблинског система, једино могуће решење да се пружи адекватна заштита указала се кроз Директиву о привременој заштити. Оно што је специфично за ову мигрантску кризу огледа се у чињеници да је Комисија успоставила „платформу солидарности" као форум за представнике држава чланица како би могли да разговарају о међусобној помоћи у управљању и кординисању пријема људи из Украјине. Услед великог броја особа у потреби за међународном заштитом из Украјине можда би било право време да заживи предлог Парламента за замену првог критеријума за улазак на територију ЕУ и модификацију система алокације. Другим речима, подносилац представке би имао прилику да изабере да ли ће бити додељен у једној од четири државе чланице са најмање апликација за привремену заштиту.[69] На овај начин могло би доћи и до ослобађања терета за земље које су биле погођене огромном концентрацијом захтева за азил. На основу ових информација, државе чланице би затим могле да региструју оне који су вољни да буду премештени у платформу солидарности где су упарени са прихватним капацитетима које нуде друге државе чланице. Остаје нејасно да ли ће путовање без виза за Украјинце заправо резултирати „равнотежом напора између држава чланица", како се Савет надао у својој одлуци о примени.[70] Принцип солидарности је важан аспект функционисања ЕУ. Солидарност подразумева заједничку подршку, сарадњу и помоћ међу чланицама ЕУ у временима кризе или када се суочавају са изазовима. Овај принцип је посебно наглашен у Преамбули Уговора о Европској унији, где се истиче важност солидарности као основе за изградњу „савеза међу европским народима".[71] У области миграција, солидарност се огледа у дељењу терета међу чланицама ЕУ у погледу прихвата и интегрисања избеглица и миграната. ЗЕСА би требало да представља кључни сегмент солидарности држава чланица по питању миграција.[72] Избегличка криза 2015. године, са својим дуготрајним ефектима и импликацијама и нова криза која је стигла на границе ЕУ кроз руску интервенцију на Украјину, још једном показује да

[69] Anatoliy Klyuchkovych, "Sociopolitical Stability in the Conditions of the Ukrainian–EU Border: Identification of Threats and Challenges", *V4 Think-Tank Platform*, 2022. pp. 3–9.

[70] "EU Solidarity with Ukraine". Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en#eu-support-to-ukraine, 21.6.2023

[71] Принцип солидарности је примењен у многим областима деловања ЕУ. На пример, у случају природних катастрофа, као што су поплаве или пожари, ЕУ пружа подршку погођеним земљама кроз механизам цивилне заштите и фондова за солидарност. Солидарност се експлицитно помиње у чланку 222. Уговора о функционисању ЕУ. Видети: "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *OJ* C 326, 26.10.2012, Art. 222.

[72] Током 1990-их, „подела терета" била је у средишту дискусија у вези са стварањем заједничког европског система азила, који је укључивао и државе чланице ЕУ и оне које нису чланице.

миграције нису проблем који припада једној земљи већ читавој заједници.[73] Иако су носиоци привремене заштите потенцијалне избеглице или корисници супсидијарне заштите, колективне политике које се примењују на ову групу (са изузетком одређених подгрупа као што су оне са здравственим или посебним потребама у вези са узрастом) могу прикрити чињеницу да ће некима вероватно бити потребна дугорочна заштита на основу својих личних прилика, поред њихове изложености војном насиљу у Украјини. Приликом поновног отварања, дискусија о правилима поделе одговорности у суштини није успела да произведе договор о конкретној дефиницији солидарности и није се успело у стварању трајног и кодификованог механизма за обезбеђивање праведније поделе одговорности за тражиоце азила. То је оптеретило државе чланице на спољним границама са додатним административним слојевима у поступку азила, као што су обавезне провере прихватљивости за тражиоце азила пре него што друге државе чланице преузму одговорност за решавање захтева о прихвату азила. Док су Комисија и државе чланице испуниле финансијску и практичну солидарност предвиђену Директивом о привременој заштити, земље ЕУ које су мање погођене доласком украјинских избеглица до сада су избегавале солидарност у „стварном пријему особа". Ипак, ЕУ хитно треба да пређе са ослањања на непосредну подршку на израду одрживог плана за заједничке напоре да се региструју, сместе и интегришу они који беже од сукоба у Украјини.[74] Сада ће бити кључно убедити управо ове земље (Пољску, Мађарску, Словачку) да пристану на солидарну шему којом би избеглице премештале са њихових територија. Једна од специфичности ове избегличке кризе, у односу на претходну, огледа се и у чињеници да у државама које су поднеле највећи терет пријема избеглих уопште није било гласова неодобравања, иако су се управо државе које су поднеле највише терета у претходним кризама упорно одупирале примени принципа солидарности по питању пријема миграната. Хуманитарни дух и солидарност које су државе ЕУ, током последњих годину дана, показале према избеглицама које беже из Украјине требало би да буду пример за све избегличке кризе на глобалном нивоу. ЕУ може боље да заштити избеглице одакле год да долазе тако што ће обезбедити свеобухватан, добро вођен и предвидљив приступ азилу и миграцијама у ЕУ.[75] Овако исказана солидарност може представљати замајац и у другим областима у којима ће бити неопходно постићи солидарност између држава чланица, као једном од кључних принципа функционисања ЕУ.

---

[73] "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy, 21.6.2023.

[74] *Ibid.*

[75] Jade Wilson, Joanna Gill, Sadiya Ansari, "EU's protection of Ukrainians offers future asylum lessons". Интернет: https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/eus-protection-of-ukrainians-offers-future-asylum-lessons, 25.6.2023.

6) ИЗВОРИ

Abdou, Leila Hadj, "From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum", *Working Paper*, EUI, 2021.

"Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part", *OJ* L 161, 29.5.2014.

Becker, Von Markus, Neukirch, Ralf, "EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten". Интернет: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-eu-droht-neuer-streit-ueber-fluechtlingsquoten-a-719bdf22-619a-431a-a152-25d1b8ba8935?sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJ, 28.6.2023.

Bocker, Anita, Guild, Elspeth*, Implementation of the Europe Agreements in France, Germany, the Netherlands and the UK. Movement of Persons*, Platimum Publishing, London, 2002.

Ciger, Meltem Ineli, "What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/, приступљено 27.6.2023.

"Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *OJ* C 326, 26.10.2012.

"Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents", *OJ* L 16, 23.1.2004.

"Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/, 11.6.2023.

"Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", UN General Assembly, *Treaty Series,* 1984, Vol. 1465.

"Convention Relating to the Status of Refugees", UN General Assembly, *Treaty Series*, 1951, Vol. 189.

"Court of Justice Rules against Poland, Czech Republic, and Hungary for Noncompliance with Migrant Relocation Obligations". Интернет: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-06-05/european-union-court-of-justice-rules-against-polandczech-republic-and-hungary-for-noncompliance-with-migrant-relocation, 1.7.2023.

De Bruycker, Philippe, "The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been". Интернет: https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/, 25.6.2023.

"Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted", *OJ* L 337, 20.12.2011.

„ЕУ постигла договор о промени система азила", *Политика*. Интернет: https://www.politika.rs/sr/clanak/556965/EU-postigla-dogovor-o-promeni-sistema-azila, 25.6.2023.

"EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union", *Official Journal of the European Union* C 53/01.

"EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees", Euractiv. Интернет: https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-polandand-czech-republic-over-refugees/, 1.7.2023

"EU Solidarity with Ukraine". Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en#eu-support-to-ukraine, 21.6.2023

"EU Solidarity with Ukraine". Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en, 13.6.2023.

"EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas". Интернет: https://www.bbc.com/news/world-europe-42270239, 28.6.2023.

Fakhoury, Tamirace, "Building Resilience in Strained Refugee-Hosting States? The EU in The Face of Lebanon's Cumulative Crises", In: Sergio Carrera and Andrew Geddes (eds), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, 2021.

Guild, Elspeth, Groenendij, Kees, "The impact of war in Ukraine on EU migration", *Frontiers in Human Dynamics,* 2023, Vol. 5.

"Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic". Интернет: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf, 19.06.2023

Klyuchkovych, Anatoliy, "Sociopolitical Stability in the Conditions of the Ukrainian–EU Border: Identification of Threats and Challenges", *V4 Think-Tank Platform*, 2022.

Koo, John, "Protecting Ukrainians fleeing to the EU … but for how long?". Интернет: https://europeanlawblog.eu/2022/03/10/protecting-ukrainians-fleeing-to-the-eu-but-for-how-long/, 26.6.2023.

"Kroz Srbiju za godinu prošlo više od 148.000 Ukrajinaca: 26.000 prijavilo boravište u našoj zemlji", Telegraf. Интернет: https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3635913-26000-ukrajinaca-prijavilo-boraviste-u-srbiji-za-godinu-dana, 29.6.2023.

Kuzelewska, Elzbieta, Piekutowska, Agnieszka, "The EU Member States' Diverging Experiences and Policies on Refugees and the New Pact on Migration and Asylum", *26 Bialostockie Studia Prawnicze,* 2021, Vol 26, No. 12.

Manchon, Felipe, "The Pact on Migration and Asylum: A New Opportunity for Europe?", *Opinion Paper* 2020, No. 152. Интернет: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2020/DIEEEO152 2020FELMAN_migraciones-ENG.pdf , 24.6.2023.

"New Pact On Migration And Asylium". Интернет: https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457, 25.6.2023.

Parusel, Bernd, Varfolomieieva, Valeriia, "The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy" Swedish Institutefor European Policy Studies, 2023. Интернет: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf?, 8.6.2023.

„Пољска и Мађарска форсирају свађу око реформе азила у ЕУ". Интернет: https://www.dw.com/sr/poljska-i-ma%C4%91arska-forsiraju-sva%C4%91u-oko-reforme-azila-u-eu/a-66080311, 25.6.2023.

Раичевић, Небојша, „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* 2015, Vol. 54, No. 71.

Rasche, Lucas, "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy, 28.6.2023.

Rasche, Lucas, "Ukraine's refugee plight: A paradigm shift for the EU's asylum policy?", *Policy Brief,* Hartie School Jacques Delors Center, 2023.

"Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", OJ L 180, 29.6.2013.

"Relying on Relocation: ECRE Proposal for a Predictable and Fair Relocation following Disembarkation", *Policy Paper*, 2019.

"Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office", *Official Journal of the European Union* 132, 29.5.2010.

Schmalz, Dana, "The Disparate State of Refugee Protection in the European Union", ZaöRV, 2022, Vol. 82.

"Solidarity: the eternal problem". Интернет: https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf, 21.6.2023.

"The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps" Интернет: https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/, 25.6.2023.

"The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps". Интернет: https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/, 25.6.2023.

Thym, Daniel, "Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of Free Choice", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2022. Интернет: www.eumigrationlawblog.eu. 27.6.2023.

"Ukraine applied for EU membership in February 2022 and was granted EU candidate status in June 2022". Интернет: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/ приступљено 8.6.2023.

"Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy, 21.6.2023.

"Ukraine: Cohesion funding to support people fleeing Russia's invasion of Ukraine". Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1607, 9.6.2023.

"Ukraine: Council approves swift release of cohesion resources to help". Интернет: refugeeshttps://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-council-approves-swift-release-cohesion-resources-help-refugees, 13.6.2023.

Wilson, Jade, Gill, Joanna, Ansari, Sadiya, "EU's protection of Ukrainians offers future asylum lessons". Интернет: https://www.context.news/socioeconomic-inclusion /eus-protection-of-ukrainians-offers-future-asylum-lessons, 25.6.2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Кроз Србију, у току ових годину дана од почетка руске војне операције, прошло је више од 148.000 Украјинаца, а од тога је 26.000 пријавило боравиште у нашој земљи.[76] Република Србија није чланица ЕУ и у том смислу није обавезана правним тековинама ЕУ у материји азила и миграција. Међутим, као држава која од 2012. године има статус кандидата за пријем у чланство у ЕУ, Србија има обавезу да усклади своје законодавство и праксу надлежних органа са правним тековинама ЕУ. Европска комисија се у својим годишњим извештајима о напретку Србије редовно изјашњава о напретку који је постигнут у области азила и миграција, те даје препоруке у погледу даљих

[76] "Kroz Srbiju za godinu prošlo više od 148.000 Ukrajinaca: 26.000 prijavilo boravište u našoj zemlji" Telegraf, Интернет:https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3635913-26000-ukrajinaca-prijavilo-boraviste-u-srbiji-za-godinu-dana, 29.06.2023.

корака које би Србија требало да предузме како би своје законодавство ускладила са ЗЕСА. С обзиром на то да је Србија била једна од главних „станица" мигрантске кризе 2015. године, за нашу државу ће бити врло значајно у ком правцу ће Нови пакт ЕУ о миграцији и азилу успети да исправи уочене слабости Даблинског система. Реформа ЗЕСА може утицати на Србију на неколико начина. Унапређење система азила у ЕУ може имати позитиван утицај на права избеглица и начин на који се поступа с њима у Европи. Ако се побољшају стандарди и процедура азила у ЕУ могли би да се створе бољи услови за избеглице које пролазе кроз Србију. Ако се постигне већа солидарност међу чланицама ЕУ у прихвату избеглица, то би могло да смањи притисак на Србију као транзитну земљу. Уколико се уведу праведнији механизми расподеле избеглица, то би могло да помогне Србији да се носи с изазовима миграција. Реформа може подстакнути јачу сарадњу између ЕУ и Србије.

THE WAR IN UKRAINE AS A CHALLENGE TO THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Abstract: The paper analyses the development of the Common European Asylum System within the EU, its weaknesses, and the new measures introduced through the New Migration Pact. A special focus is placed on the migration crisis caused by the Russian military intervention in Ukraine in 2022. The destruction and conflict led to a huge number of refugees, especially women and children, who were forced to leave their homes. The EU responded by launching special protection schemes for Ukrainians and non-Ukrainians who were in the country on the day the conflict broke out. However, solidarity and shared values remain disputed among the EU member states. The legal basis for accepting persons in need of international protection is the Directive on Temporary Protection, adopted in 2001. The paper examines to what extent refugees from Ukraine can count on international protection in accordance with Community law, given the possibility that the military conflict will turn into a long-term crisis. This paper compares the Ukrainian crisis with previous migrant crises and analyses the different ways in which the EU has responded to these crises. In the concluding remarks, the relevance of this issue for the Republic of Serbia is pointed out.

Keywords: Ukraine, EU, refugees, asylum, Common European Asylum System, principle of solidarity.

УДК 342.565.2:616 036.22
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 259–284
Изворни научни рад
Рад примљен 20. 3. 2023. године
Рад одобрен 1. 5. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.15

УЛОГА УСТАВНОГ СУДСТВА ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ КОВИД-19

*Ана ЧОВИЋ**

Апстракт: Иако знамо да се уставом зајемчена права могу ограничити само у случају када је то допуштено законом, у обиму који то устав предвиђа, без задирања у њихову суштину и смањивања њиховог достигнутог нивоа, док се законом могу прописати начини њиховог остварења када је то уставом изричито предвиђено и неопходно због природе самог права, претходне године живота у пандемији поставиле су многа питања која се тичу поштовања ових општеприхваћених одредаба права. Да ли између евентуалног ограничења права и сврхе увек постоји сразмера, односно да ли се прибегава мањим ограничењима ако се сврха може њима постићи, или се дешава да државне власти злоупотребљавају овлашћења која су им поверена вољом грађана у ситуацијама када се суочавамо са неким изазовним околностима које се нису могле прецизно предвидети и регулисати приликом правног нормирања у различитим областима, питање је које се данас поставља, чини се, чешће него икад пре. Ауторка ће у раду покушати да одговори на претходно постављено питање након анализе пресуда које су уставни судови доносили у појединим државама током пандемије Ковид-19 *(Covid-19),* као резултат различитих поступака који су били покретани. У којој мери се одлуке ових судова разликују од државе до државе, чиме су се њихови

* Институт за упоредно право у Београду. E-mail: a.covic@iup.rs. Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/ 200049 од 3.2.2023).

доносиоци превасходно руководили приликом одлучивања и да ли је очекивана уставносудска заштита пружена или је иста изостала?

Кључне речи: Ковид-19, уставно судство, људска права, злоупотреба власти.

1) УВОД

„Тамо где престаје закон, почиње тиранија" – Џон Лок

Чланом 202. Устава Републике Србије прописано је да: „Одступања од зајемчених права су дозвољена за време ванредног стања или ратног стања у обиму у којем је то неопходно, а престају престанком ванредног или ратног стања".[1] Дана 15. марта 2020. године, на територији Републике Србије председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе донели су Одлуку о проглашењу ванредног стања, које је на снази било до 6. маја 2020. године када је Одлуком Народне скупштине укинуто.[2] Влада Републике Србије 10. марта 2020. године донела је одлуку којом је Ковид-19 проглашен заразном болешћу.[3] Уредбом о мерама за време ванредног стања ограничено је и спречено кретање људи са овим вирусом, као и особа за које постоји сумња да су заражене, као и одржавање скупова на отвореном, а ограничено је у затвореном простору.[4] Наредбом о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије забрањено је кретање у периоду дужем од 24 сата за сва лица на територији државе.[5] Поменути сценарио који смо сви доживели био је скоро истоветан, са мањим или већим одступањима, у скоро свим државама света, па се први пут на глобалном нивоу десило нешто до тада незамисливо – основна људска права и слободе преко ноћи су постала упитна, као и обим њиховог уживања. Међународно право људских права стављено је ван снаге. Грађани су били спречени да се крећу чак у периоду од неколико спојених дана, без могућности да баце ђубре или оду до продавнице, а ношење маски је постао најважнији модни детаљ, који код неких појединаца опстаје и данас. Бискуп Католичке цркве Карло Марија Вигано *(Carlo Maria Viganò)*, глобалну ситуацију описао је као, „тоталитарну тиранију, комбинацију диктатуре и тероризма, потпуну контролу финансијске и идеолошке елите

[1] „Устав Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 96/2006, 115/2021.

[2] „Одлука о проглашењу ванредног стања", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 29/2020.

[3] „Одлука о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020. Интернет: https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2020/23/1/reg, 10.3.2020.

[4] „Уредба о мерама за време ванредног стања", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/2020-3 од 16. марта 2020.

[5] „Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

над националним владама, јавним и приватним институцијама, медијима, судством, политичким и верским лидерима, и бацање људских права под ноге у име опасности – данас здравствене, сутра можда еколошке, што се чини ради новца, али још више због централизовања моћи и успостављања новог светског поретка".[6] И председници држава имали су своје виђење ствари, па је тако председник Француске Емануел Макрон *(Emmanuel Macron)* 5. јануара 2022. изјавио да су „невакцинисани људи неодговорни, а неодговорна особа није грађанин".[7] Аутор Вилем вен Ардт (*Willem van Aardt)* закључује да је „употребом и злоупотребом ванредног стања целокупан политичко-уставни живот преузео нови облик владавине сличан нацистичком добу биомедицинског фашизма".[8] Такође, данас доступни подаци о ефикасности вакцинације доводе у питање Макронову дефиницију „неграђанина".[9] Од марта 2020. године до средине јуна 2020. године, државе чланице Европске уније, њих деветнаест, усвојиле су уставно ванредно стање, законом прописани ванредни режим, или обоје, а осам држава је омогућило владама да усвоје мере ограничавања путем посебног или уобичајеног законодавства.[10] Требало би поменути да је у свим државама чланицама ЕУ које су прогласиле уставно ванредно стање, осим Естоније и Словачке, национални парламент учествовао у одлуци о проглашењу или продужењу ванредног стања, јер је

[6] Archbishop Carlo Maria Viganò, "Calls for Resistance Against New World Order". Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=LpjLyy9j-KA, 16.03.2022.

[7] „Они нису грађани" – изјава Макрона шокирала свет (5. јануар 2022), *Б92, Јутарњи лист*. Интернет: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2022&mm=01&dd=05&nav_category=78&nav_id=2083165, 10.3.2020.

[8] Willem van Aardt, *Covid-19 Lawlessness,* Chicago: Mallard Publications, 2022, p. 17.

[9] До октобра 2021. године Сингапур је имао највећу стопу вакцинације у свету са 80% потпуно вакцинисаних грађана, а према подацима Светске здравствене организације стопа инфекције и смртности све време је била висока. Такође, у Сједињеним Америчким Државама највећу стопу вакцинације имала је држава Вермонт са 99,9% вакцинисаних изнад 64 године и 75% вакцинисаних старости између 18 и 64 године, али упркос томе, стопа инфекције и смртности била је виша него икад пре. У Израелу је 60% хоспитализованих пацијената било потпуно вакцинисано. *Ibid.,* pp. 83, 84, 100.

[10] Од седамнаест држава чланица са уставном клаузулом погодном за одговор на пандемију, њих десет је одлучило да употреби клаузузлу у првом таласу пандемије (Бугарска, Чешка, Естонија, Финска, Мађарска, Луксембург, Португал, Румунија, Словачка, Шпанија), седам држава чланица (Хрватска, Немачка, Литванија, Малта, Холандија, Пољска и Словенија) одлучиле су да не прогласе ванредно стање, док су законски режими примењени у четрнаест држава чланица (Бугарска, Хрватска, Француска, Немачка, Мађарска, Италија, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португалија, Румунија, Словенија и Словачка). Посебна законодавна овлашћења која је извршавала извршна власт коришћена су у само неколико држава: Белгија, Грчка, Италија, Румунија и Шпанија. Видети: Maria Crego Diaz & Silvia Kotanidis, "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis", EPRS – European Parliamentary Research Service, 2020. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf, 10.3.2020

парламент морао да прогласи ванредно стање (Бугарска), да одобри проглашење ванредног стања (Финска, Португалија и Румунија, Чешка) или да одобри његово продужење.[11] Нове околности биле су, очекивано, праћене и одлукама Уставних судова држава, па је интресантно видети како су се „чувари законитости и уставности, људских и мањинских права и слобода" снашли у новонасталим околностима.

2) ПАНДЕМИЈА КАО ПРАВНИ ТЕСТ ЗРЕЛОСТИ И САМОСТАЛНОСТИ УСТАВНИХ СУДОВА У ПОСТУПКУ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

Уставни суд Републике Србије

Мере ограничења и забране слободе кретања грађана Србије представљале су једне од наригорознијих у Европи према подацима Београдског центра за људска права, па се тако наводи да су резултати истраживања које је обухватило 39 држава Европе, показали да је 69% држава увело мере којима се ограничава слобода кретања, 18% држава је увело полицијски час, а у 15% држава су уведене мере којима се додатно ограничава слобода кретања старијих особа.[12] Наредбом о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, током ванредног стања у Србији је уведен полицијски час и грађанима Србије је било забрањено кретање радним данима од 17 (неколико дана и од 15) до 5 часова, а викендом, од петка у 17 часова до понедељка у 5 часова. Потпуна забрана кретања особама старијим од 65 година трајала је 34 дана, уз могућност одласка у куповину једном недељно, одређеног дана, у периоду од 4 до 7 часова. Нико од надлежних (оних који су у то време одлучивали о нашим животима и који су готово свакодневно са медијских сервиса извештавали о „рату у коме се сви налазимо са непознатим вирусом"), није поставио питање како на старије грађане и њихово здравствно стање утиче немогућност кретања и одсуство дневне шетње у одређеном трајању, што је право загарантовано и лицима на одслужењу затворске казне. Да ли је постојао оправдан разлог да се овој популацији не одобри макар једночасовна шетња у периоду када је за остале грађане на снази била забрана кретања (након 17 часова), и колико је штете тиме учињено за физичко и ментално здравље наших старијих сугрђана, ни данас немамо одговор. Као последица свих ових дешавања, дошло је до првих

[11] *Ibid.*

[12] Београдски центар за људска права, 2020, наведено према: Ана Човић, Оливер Николић, "The Right to Freedom of Movement During the Covid-19 Pandemic", The XI International Scientific Conference *Archibald Reiss Days*, Belgrade: University of Criminal Investigation and Police Studies, 2021, p. 425.

покушаја да се пред Уставним судом Републике Србије оспоре уставност и законитост Наредбе, али и Одлуке о проглашењу ванредног стања.[13] Ауторка Стјепановић подсећа да су кинеске власти користиле изузетно насилне мере те, такође, закључује да је „наша земља увелико пратила пример Кине, јер се за мере које је наша Влада наметнула грађанима ради спречавања ширења Ковид-19 потпуно слободно и оправдано може рећи да су биле међу најдрастичнијим у Европи."[14] А како је реаговао наш Уставни суд? Решењем Уставног суда од 22. маја 2020. године (ИУо-42/2020)[15], поводом иницијатива за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања, Веће суда је одбацило иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања, као и захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене Одлуке. У образложењу одлуке Уставног суда наводи се да „Уставни суд подсећа да, у поступку оцене уставности и законитости, не суди на основу чињеница нити суди о чињеницама, али имајући у виду претходно речено о уставном услову проглашења ванредног стања, Уставни суд оцењује да би се заразна болест Ковид-19 могла сматрати јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана, у смислу члана 200. става 1. Устава (…), и у вези с тим оцењује да је особеност ванредног стања управо у томе што допушта одступање од редовног режима људских права да би се што делотворније превазишле ванредне околности и успоставио нарушени јавни поредак (…)". Уставни суд даље констатује да „наводи подносилаца иницијатива нису уставноправно утемељени." Судија Јован Ћирић у издвојеном мишљењу навео је да је „крајња нужда могла бити актуелна за време пандемије коронавируса (…)". „У условима релативно велике смртности од коронавируса, непостојања лека и недовољног знања о читавом феномену коронавируса, ускраћивање слободе кретања се показало као мера крајње

[13] Подносиоци иницијатива сматрали су да је оспорена одлука донета иако нису били испуњени услови за проглашавање ванредног стања, као и да је супротно Уставу ванредно стање проглашено уз супотпис председника Народне скупштине, председника Владе и председника Републике, уместо од стране Народне скупштине. Такође, у погледу постојања епидемије као разлога за несастајање Народне скупштине, подносиоци иницијатива су истицали да се ради о правно неприхватљивом аргументу, јер је Наредба о проглашењу епидемије заразне болести Ковид-19 (*Службени гласник РС*, број 31/20) донета 19. марта 2020. године, након оспорене одлуке, а општа забрана ретроактивности (члан 197. Устава) не дозвољава да се наводна немогућност састајања Народне скупштине образложи накнадно проглашеном епидемијом.

[14] Богдана Стјепановић, „Вакцинација и слобода кретања", у: (ур. Здравко Грујић) *Правни систем у времену нове реалности*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2021, стр. 104.

[15] „Решење Уставног суда Републике Србије ИУо-42/2020. од 22. маја 2020", *Службени гласник РС* 77/2020, http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/16219/?NOLAYOUT=1, 10.3.2020.

нужде и сврсисходности." Истина, смртност од вируса била је изузетно ниска и у моменту када је Уставни суд одлучивао (2,15% у Републици Србији), али и након тога, због чега не може бити јасно претходно наведено образложење које је судија дао у сагласном издвојеном мишљењу.[16] Аргумент недовољног знања постоји и данас након три године од проглашења пандемије и масовне вакцинације (до 12. марта 2023. године употребљено је 13.232.780.775 доза вакцине, а око 72,3% укупне светске популације примило је бар једну дозу вакцине).[17] Међутим, од изузетног је значаја имати консензус у вези питања да ли нечије (у овом случају и глобално) незнање или недовољно знање, може бити оправдање за брутално кршење устава, закона и стављање целокупног правног поредка широм света ван снаге? Такође, када говоримо о проценту смртности од вируса требало би узети у обзир да је у популацији до 70 година старости тај проценат значајно мањи и износи око 0,3%.[18] У другој одлуци Уставног суда Републике Србије бр. ИУо-45/2020, од 17. септембра 2020. године, обустављен је поступак за утврђивање уставности Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије.[19] У погледу навода појединих иницијатива да су наведеним мерама забране кретања лица од 65 и више година живота била лишена слободе и да им је тиме повређено Уставом зајемчено право на слободу и личну безбедност из члана 27. Устава, односно допунска права у случају лишења слободе без одлуке

---

[16] Дана 22. маја 2020. у Србији је укупно регистровано 11.024 потврђених случајева Ковид-19 и 237 преминулих од почетка пандемије (2,15%). Видети: „Информација о новом корона вирусу на дан 22. мај 2020. године у 15 часова" (22. мај 2020), *Министарство здравља – Република Србија*. Интернет: https://www.zdravlje.gov.rs/vest/347701/informacija-o-novom-korona-virusu-na-dan-22-maj-2020-godine-u-15-casova.php, 3.03.2021. Према подацима Светске здравствене организације, закључно са даном 19. јулом 2021. године, у свету је регистровано близу 190 милиона потврђених случајева заразе вирусом Ковид-19 и око 4 милиона смртних случајева, што представља стопу смртности око 2,15%. Према истим подацима у Србији је до 19. јула 2021. године регистровано укупно 718.465 случајева оболелих, од чега 7.080 смртних случајева, што је стопа смртности мања од 1%. До 15. марта 2023. године у свету је регистровано укупно 760 милиона потврђених случајева заразе и близу 7 милиона смртних случајева (мање од 1%), а у Србији око 2,5 милиона потврђених случајева заразе и близу 18.000 смртних случајева (око 0,7%). Према наведеним подацима може се закључити да доступност вакцина и вакцинисање 48% становништва у Србији није зауставило нити успорило ширење вируса, нити је значајно утицало на проценат смртности. Видети: "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", World Health Organization, 2023. Интернет: https://covid19.who.int, 15.3.2023

[17] *Ibid.,* Josh Holder, "Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World", *The New York Times*. Интернет: https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html,15. 3. 2023.

[18] Willem van Aardt *op. cit.,* p. 89.

[19] „Одлука Уставног суда Републике Србије ИУо-45/2020 од 17. септембра 2020", *Службени гласник РС,* бр. 126/2020. Интернет: https://www.propisi.net/odluka-ustavnog-suda-rs-broj-iuo-45-2020/, 15.3.2023.

суда из члана 29. Устава, у образложењу Суд наводи да, „прописане мере забране кретања одређених категорија лица не представљају лишење слободе ни према својој сврси, нити према њиховој садржини (…). Садржина тих мера се суштински своди на стварање неопходних услова за делотворну заштиту од опасне заразне болести у конкретним околностима, баш циљно оних грађана који су због своје старости, у највећем броју случајева непосредно повезани и са неким хроничним болестима које су типичне за људе старије животне доби". У издвојеном мишљењу судија Тамаш Корхец истакао је да је у овом предмету Уставни суд оцењивао уставност одредаба прописа донетих у време проглашеног ванредног стања, прописа који су престали да важе у време одлучивања Уставног суда, те да одлука Суда има пре свега декларативни карактер и не утиче на ефикасност борбе против ширења коронавируса. Он наводи да судови нису оспособљени да процењују и оцењују оправданост и квалитет мера које извршна власт у сарадњи са медицинском струком, предузима у заштити становништва. С друге стране, „суд не сме да потврди уставност наредбе државног органа, чак ни онда ако иста представља оправдано вршење власти у ванредним околностима; судови врше правну власт, морају се држати устава и закона, иначе постају инструмент одређене политике".[20] Судија Корхец прецизира да овлашћења Владе током ванредног стања не могу бити пренета на Министарство унутрашњих послова, а поводом довођења у питање чињенице да се у наредби министра унутрашњих послова појавило ограничење које ограничава могућност људи да напуштају домове (не њихов излазак на јавне површине, већ излазак из стана), судија Корхец наводи да ово није у складу са самом Владином уредбом, јер иста не дозвољава Министарству унутрашњих послова да осуђује људе на тзв. кућни притвор, већ само ограничава кретање у јавном простору.[21] Тако, на пример, „ако у својој згради одем код комшије или у подрум, нисам ни на тренутак ушао у јавни простор, али то је и даље било кажњиво у време када сама Владина уредба није дозвољавала то".[22]

Уставни суд Републике Хрватске

Уставни суд Републике Хрватске, на седници дана 21. децембра 2021. године, донео је решење број: U-I-5781/2021 којим није прихватио предлоге за оцену сагласности с Уставом члана 47. Закона о заштити становништва од

[20] *Ibid.*

[21] Peter Kokai, „Dr Tamaš Korhec, sudija Ustavnog suda, o pravima tokom pandemije: U jednom slučaju, Vlada je dobila crveni karton", *Magločistač*. Интернет: https://www.maglocistac.rs/drustvo/dr-tamas-korhec-sudija-ustavnog-suda-u-jednom-slucaju-vlada-je-dobila-crveni-karton, 10.7.2021.

[22] *Ibid.*

заразних болести.[23] Одлуком број U-II-6004/2021 Уставни суд Републике Хрватске није прихватио предлог за оцену сагласности с Уставом и законом Одлуке Владе Републике Хрватске о успостављању националног система за издавање ЕУ дигиталне Ковид потврде. Оспореном Одлуком успостављен је, у сврху спровођења Уредбе (ЕУ) 2021/953, национални систем за издавање ЕУ дигиталне Ковид потврде, с циљем да се олакша слободно кретање грађана током пандемије Ковид-19 узроковане вирусом SARS-CoV-2, сврсисходнијег доприноса поступном укидању ограничења кретања, уз остваривање високог степена заштите јавног здравља. Одлуком број U-II-5417/2021, Уставни суд Републике Хрватске није прихватио предлоге за оцену сагласности са Уставом и законом Одлуке о увођењу посебне сигурносне мере обавезног тестирања свих запослених у здравственим установама и трговачким друштвима који обављају здравствену делатност и приватних здравствених радника на вирус SARS-CoV-2 и Одлуке о увођењу посебне сигурносне мере обавезног тестирања свих запослених у области социјалне заштите, најмање два пута недељно. Изузетно, тестирање није било обавезно за оне запослене који су испуњавали услов вакцинације или су прележали Ковид-19, осим ако имају знакове респираторне инфекције, друге симптоме или знакове заразне болести Ковид-19 или позитивну епидемиолошку историју болести (упркос чињеници што су постојали и асимптоматски случајеви заразе вакцинисаних особа, као и оних који су прележали вирус). Легитимни циљ је заштитити животе и здравље запослених, као и кориснике ових установа, а оспорена мера следи легитимни циљ, наводи се у образложењу. Уставни суд је оценио да, „према резултатима научних истраживања, научних радова и прикупљеним искуствима стеченим за време епидемије, који су предочени Уставном суду произлази да је знатно мања вероватноћа заразе и ширења болести Ковид-19 међу особама које су вакцинисане или су преболеле болест него међу невакцинисаним особама". Поједини предлагачи истицали су да је тачком 7.3.2. Резолуције број 2361 Већа Европе прописано да су државе дужне осигурати да нико није дискриминисан због тога што није вакцинисан, било због могућих здравствених ризика или зато што то не жели, као и да је тачком 7.3.1. прописано да су државе дужне осигурати да грађани буду обавештени да вакцинација није обавезна и да нико не може бити изложен политичком, друштвеном или другом притиску да буде вакцинисан ако то не жели. Наведени приговор повезан је с приговором да се оспореним одлукама заправо уводи општа обавеза вакцинисања, односно да је циљ мере „присилити" људе да се вакцинишу. Уставни суд је и те приговоре оценио неоснованим. Наводи се да чињеница јесте да вакцинисани и они који су

[23] „Приопћење за јавност Уставног суда Републике Хрватске". Интернет: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_sa_sjednice_Ustavnog_suda_RH_od_21.12.2021.pdf, 3.2.2023.

преболели не морају додатно да се тестирају, међутим, наведено не упућује да су тим условом невакцинисани појединци који нису преболели болест Ковид-19 стављени у неповољнији положај и да им је тиме наметнут несразмеран терет. Европски суд за људска права у предмету *Замбрано против Француске* (бр. 41994/21, одлука од 7. октобра 2021), утврдио је да Ковид потврде, докле год невакцинисаним појединцима омогућују да потврду добију доказом да су преболели вирус или доказом о тестирању, као алтернативама вакцинацији, не представљају законодавну меру којом се уводи вакцинацију или која *de facto* обавезује појединце да се вакцинишу.[24] У односу на приговоре да се забраном запосленима да бораве у просторијама послодавца ограничава њихово право на рад и слобода рада ако се одбију тестирати, односно предочити ЕУ дигиталну Ковид потврду или одговарајући други доказ, Уставни суд је навео да које ће то даље последице имати на радни однос тих особа не одређују оспорене одлуке већ општи прописи радног права и прописи који уређују јавну и државну службу. Уставни суд Републике Хрватске донео је ове Одлуке са десет гласова за и три гласа против.

Уставни суд Босне и Херцеговине

Судије Уставног суда Босне и Херцеговине показале су одређен ниво друштвене одговорности и интрегритета приликом одлучивања у условима пандемије, и може се слободно рећи да је овај Суд стајао, као светионик, на бранику заштите основних људских права и слобода у изузетно изазовним временима, уливајући наду у будућност и опстанак правне струке. Суд је 22. априла 2022. године, одлучио да је Наредбама Федералног штаба Цивилне заштите од 20. и 27. марта 2020. године, којим је наређена забрана кретања лицима млађим од 18 година и старијим од 65 година на подручју Федерације Босне и Херцеговине, прекршено право на слободу кретања из члана II/3.м Устава Босне и Херцеговине и члана 2. Протокола број 4. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода у односу на апеланте и сва остала лица у релевантно истој чињеничној и правној ситуацији.[25] Према мишљењу Уставног суда, оспорене мере не испуњавају захтев пропорционалности из члана 2. Протокола број 4. уз Европску конвенцију, јер се из оспорених наредби не види на чему су засноване процене Федералног штаба Цивилне заштите да групе на које се мере односе носе већи ризик да ће се заразити или пренети заразу Ковидом 19; такође мере нису стриктно временски ограничене, није утврђена

[24] *Zambrano v. France,* 41994/21, 7 October 2021. Интернет: https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22002-13421%22]%7D, 10.3.2023.

[25] „Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине АР 1217/20 од 22. априла 2020", *Службени гласник БиХ*, бр. 26/20. Интернет: http://sluzbenilist.ba/page/akt/7XvnB8uDg48=, 10.3.2023.

обавеза њиховог редовног преиспитивања, нити су разматране могућности увођења блажих мера. Влади Федерације Босне и Херцеговине и Федералном штабу Цивилне заштите наложено је да у року од пет дана од дана пријема одлуке, ускладе Наредбу Федералног штаба Цивилне заштите са стандардима из Устава Босне и Херцеговине и Протокола број 4. уз Европску конвенцију, да у року од три дана обавесте Уставни суд о спровођењу налога из ове одлуке. Осам месеци касније Одлуком Уставног суда БиХ (АП-3683/20 од 22.12.2020. године), о кршењу људских права на приватан живот и слободу кретања, а у вези обавезе ношења заштитних маски и полицијског сата, утврђују се повреде права на „приватни живот" из члана II/3.ф) Устава БиХ и члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, због Наредби о обавезном ношењу маски, као и права на слободу кретања из члана II/3.м) Устава БиХ и члана 2. Протокола број 4. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.[26] Захваљујући овој Одлуци сви грађани и пословни субјекти у ФБиХ који су прекршајно кажњени добили су правни основ да поднесу тужбе у парничном поступку против Федерације БиХ и Кантона Сарајево због стицања без основа. У случају издавања прекршајних налога у судском поступку грађани се могу позвати се на Одлуку Уставног суда БиХ број АП-3683/20, поднети захтев за обустављање прекршајног поступка, на основу којег је суд дужан донети одлуку о одбацивању прекршајног налога. Уставни суд БиХ није поништио Наредбе Кризног штаба Федералног министарства здравства број 01-33-6301/20 од 9. новембра 2020. године и Наредбе Кризног штаба Министарства здравства Кантона Сарајево број 62-20/2020 од 12. октобра 2020. године, јер је сматрао да би таквим укидањем „с обзиром на несумњив јавни интерес за увођење неопходних мера заштите становништва од пандемије, могле настати негативне последице пре него што законодавна и највиша извршна власт предузму мере у оквиру својих овлашћења и обавеза". Уставни суд БиХ је у Одлуци на основу члана 72. став (4) Правила Уставног суда БиХ, наложио Парламенту и Влади ФБиХ да одмах, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема Одлуке, предузму активности и ускладе своје деловање са стандардима из члана II/3.ф) Устава Босне и Херцеговине и члана 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те стандардима из члана II/3.м) Устава БиХ и члана 2. Протокола број 4. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Уставни суд Шпаније

Слично је становиште Уставног суда Шпаније, који је у јулу 2021. године, донео одлуку о неуставности закључавања (са шест гласова за и пет гласова

[26] „Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине АР 3683/20 од 22. децембра 2020", *Службени гласник БиХ*, бр. 85/20. Интернет: http://sluzbenilist.ba/page/akt/4EeZhRWYGo0=,10.3.2023.

против), које је 2020. године проглашено као одговор на пандемију, а захваљујући чему је људима који су кажњени због кршења правила дата могућност да туже државу ради повраћаја новца који им је наплаћен на име казни. С друге стране, тужбе људи и предузећа који желе тужити владу, јер су због закључавања изгубили новац, нису биле прихваћене. Пресуда суда била је одговор на тужбу десничарске политичке странке Vox. Влада Шпаније је 14. марта 2020. године прогласила ванредно стање, и према ванредним правилима готово свим људима у земљи наређено је да остану код куће, а одлазак је био могућ само из основних разлога, до јуна 2020. године. Суд је у свом образложењу навео да ванредно стање није довољно да би се оваквим ограничењима пружила уставна потпора. Да би законски ограничила слободе људи у мери у којој је то учињено, нагласио је Суд, Влада би морала да прогласи стање изузетности уместо ванредног стања. У Шпанији Влада може прогласити ванредно стање – на шпанском познатом као „стање узбуне" – и применити га пре него што се о њему расправља у парламенту, што омогућава Влади да успостави нова правила релативно брзо. Али када се говори о стању изузетности, предлог би право требало поднети парламенту, будући да Шпанија има три нивоа ванредног стања: ванредно стање, изузетно стање и највиши ниво или опсадно стање.[27]

Уставни суд Аустрије

У марту 2020. године, у Аустрији је усвојено неколико закона у циљу решавања кризе, укључујући Закон о мерама Ковид-19 који је убрзо након тога постао правни основ за затварање наметнуто министарском уредбом. Ово почетно затварање трајало је до краја априла 2020. године, након чега су мере ублажене. Аустријски уставни суд је у јулу 2020. године, пресудио да Закон о мерама Ковид-19 није довољна правна основа за свеобухватно затварање, због чега је ограничење боравка код куће уведено у марту и априлу 2020. године проглашено незаконитим.[28] Као реакција на одлуке Уставног суда из јула 2020. године, у септембру 2020. усвојена је свеобухватна измена Закона о мерама Ковид-19 и од тада правни основ за мере изолације постаје прецизнији. Из правне перспективе, може се говорити о другој фази управљања пандемијом, која почиње крајем септембра 2020. године, и коју карактерише много прецизнија законска основа, али и све већи политички проблеми. Од јесени 2020. године, савезне покрајине имају већу политичку реч у доношењу мера у савезној држави Аустрији, иако је регулисање

[27] "Covid: Spain's Top Court Rules Lockdown Unconstitutional", BBC News, 2021, July 14. Интернет: https://www.bbc.com/news/world-europe-57838615, 4.1.2023.

[28] "Austria – Lex-Atlas: Covid:19". Интернет: https://lexatlas-c19.org/austria/, 2.2.2023.

заразних болести у основи савезно питање у смислу законодавства и спровођења мера. Међутим, пошто су савезне покрајине значајно укључене у спровођење овог закона, не сме се потценити њихова политичка тежина. Како се све савезне покрајине нису увек слагале са строгим мерама које је предлагала савезна Влада, то је често успоравало њихову примену. Осим тога, како је пандемија напредовала, спремност да се поштују мере је опадала, о чему сведочи све већи број инфекција током јесени 2020. године и поново у марту и априлу 2021. године.[29] Трећа фаза мера Ковид-19 почела је у фебруару и марту 2021. године са све већом регионализацијом мера. У неким случајевима су декретовани обавезни излазни тестови за велика подручја савезних покрајина, а од почетка априла 2021. године први пут је забрањено строго затварање, не за целу земљу, већ само за три од девет савезних покрајина, укључујући и главни град Беч. Крајем маја 2021. године, мере су знатно ублажене. Туризам и догађаји су поново почели, на основу '3-Г-правила': (тестиран, вакцинисан или опорављен).[30]

Питање обавезне вакцинације

Овај случај се односио на обавезну вакцинацију у складу са Законом о обавезној вакцинацији Ковид-19 објављеном у Федералном листу BGBI. I 4/2022 (COVID-19- Impfpflichtgesetz – COVID-19-IG).[31] Парламент је 4. фебруара 2022. одобрио обавезну вакцинацију против Ковида-19. Правило је предвиђало обавезну вакцинацију за све особе старије од 18 година које живе у Аустрији. Обавезна вакцинација није могла бити спроведена принудним средствима. Закон је предвидео изузетке па су тако из обавезне вакцинације искључене труднице или особе чији имуни систем не би дао очекивану реакцију на вакцинацију против Ковид-19. Они који су желели да искористе предвиђене изузетке морали су да приложе лекарско уверење. Закон је овластио надлежног министра за доношење додатних подзаконских аката, Уредбе о обавезној вакцинацији против вируса Ковид-19 (донета 7. фебруара 2022), која је објављена у Федералном листу BGBl. II 52/2022 (COVID-19-Impfpflichtverordnung – COVID-19-IV). Министар је 11. марта суспендовао обавезну вакцинацију од 12. марта до 31. августа 2022. године. Подносилац захтева је било физичко лице, према законским условима обухваћено обавезном вакцинацијом. Подносилац захтева поднео је тужбу Уставном суду будући да му нису били доступни други правни лекови. Тужилац је навео повреду приватног живота, повреду телесног интегритета и повреду једнаког

[29] *Ibid*.

[30] *Ibid.*

[31] "Verfassungsgerichtshof G 37/2022-22, V 173/2022-11", 23 June 2022. Интернет: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_23.06.2022_G_37_2022_EN.pdf, 2.2.2023.

третмана пред законом. Поводом представке подносиоца из Беча који је, између осталог, тврдио да је обавезном вакцинацијом повређено право на поштовање приватног живота (чл. 8. Европске конвенције о људским правима), јер ово право укључује и слободу избора лекара и физички интегритет, Уставни суд је морао да оцени представку према чињеничном и правном стању у тренутку доношења одлуке, 23. јуна 2022. године. Тужилац је тражио да се утврди да ли су закон и пропис који предвиђају обавезну вакцинацију и повезане новчане казне уставно незаконити. Уставни суд је тужбу одбио. Суд је своје образложење започео подсећањем на неопходне услове за покретање поступка: мора постојати директна повреда права тужиоца и директно мешање у правну сферу тужиоца оспореним правилима. Сумирајући карактеристике закона о обавезној вакцинацији против Ковид-19 и повезаних прописа, Суд је подсетио на историју пандемије и реакцију законодавца на спровођење Закона о мерама Ковид-19 и његових прописа: ограничења изласка, забрана уласка, обавеза ношења маски и социјалне дистанце, као и ПЦР тестови су све мере којима се тежило да се сузбије ширење вируса Ковид-19. Када су вакцине постале доступне није постигнута довољна стопа вакцинације, па је у јесен 2021. године, због експоненцијалне стопе заразе и повезаног ризика од преоптерећења здравственог система, издата „забрана за невакцинисане особе." Обавезна вакцинација је посебно тешко задирање у физички интегритет и право на самоопредељење појединца, наводи Уставни суд у својој одлуци. Због тога се примењује строги стандард када се испитује да ли је обавеза вакцинације пропорционална. Члан 8. став 2. ЕКЉП наводи услове када је мешање у ово основно право дозвољено (уколико је предвиђено законом и неопходно је, на пример, ради заштите здравља). Закон о обавезној вакцинацији против Ковид-19 има за циљ високу стопу вакцинације како би заштитио особе које не могу имати користи од вакцинације из медицинских разлога или за које је ефикасност вакцинације смањена (рањиве особе). Закон о обавезној вакцинацији такође има за циљ да заштити функционисање здравствене инфраструктуре, а тиме и јавно здравље смањењем ризика од тешке прогресије болести након вакцинације. Поред тога, министар здравља обавезан је према Закону о обавезној вакцинацији да континуирано преиспитује да ли је вакцинација одговарајућа и неопходна за постизање ових циљева или да ли постоји једнако ефикасно, али мање наметљиво средство (нпр. обавезна вакцинација само за одређене професионалне групе). Као резултат ове сталне евалуације, која је Уставом обавезна, обавеза вакцинације је суспендована 12. марта 2022. године, због чега у овој правној ситуацији, у моменту одлучивања Уставног суда, нема уставних примедби на оспорене одредбе Закона о обавезној вакцинацији. Суд је, такође, подсетио на значај друштвене солидарности према којој се од сваког појединца може захтевати да прихвати низак здравствени ризик повезан са вакцинацијом како би се обезбедила заштита

угрожених људи (*Vavřička and others v. the Czech Republic*).[32] Други важан циљ био је очување функционисања здравствене инфраструктуре у циљу заштите здравља свих грађана. У вези са наводним кршењем права на приватни живот, Суд је подсетио да је мешање дозвољено када је то законом предвиђено и када је та мера била сразмерна, односно неопходна за заштиту здравља или националне безбедности. Циљ парламента био је да се спречи ширење Ковид-19 путем веће вакцинације и да се одржи функционисање здравственог система. У том контексту, обавезна вакцинација би могла бити оправдана јер је била апсолутно неопходна за постизање циља. Потреба за обавезом била је и сразмерна будући да је била под надзором министра здравља. На основу овог континуираног праћења, услов за вакцинацију привремено је суспендован уредбом министарства. Суд је закључио да закон о обавезној вакцинацији против вируса Ковид-19 са системом овлашћења надлежног министра за доношење даљих прописа није нарушио начело законитости, те да је закон обезбедио битне елементе за доношење даљих прописа од стране министра (закон је обавезао министра да континуирано процењује и оцењује примереност и неопходност обавезне вакцинације). У погледу повреде телесног интегритета, суд је признао тешко задирање у право тужиоца, али је указао на одредбе које ублажавају интензитет оспореног правила.

Уставни суд Румуније

Уставни суд Румуније је 25. јуна 2020. године, на захтев Народног адвоката, оценио неуставним одредбе закона у области здравства и хитног налога Владе, којим је министар здравља овлашћен да предузме одређене мере којима се ограничавају основна права, попут мера принудне хоспитализације и карантина. У образложењу одлуке се наводи да, „изузетна и непредвидива природа стања ствари не оправдава непоштовање услова под којима се може ограничити вршење основних права и слобода, те да су мере о којима је реч требале да буду засноване на акту који има снагу закона, са јасним и ефикасним заштитним мерама против злоупотребе или дискреционих или незаконитих радњи".[33]

---

[32] *Vavřička and others v. the Czech Republic*, Application no. 47621/13 and 5 others, judgment, Strasbourg, 8 April 2021. Видети: Јована Рајић Ћалић, „Импликације обавезне вакцинације против Ковид-19 на радни однос", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022, стр. 136.

[33] "Covid 19 – Overview of Decisions in the period April – September", Court of Justice of the European Union, Research and Documentation Directorate, 2021. Интернет: http://www.aca-europe.eu/flash/COVID/en/Flash-Covid-2021-01_EN.pdf, 23.2.2023.

Уставни суд Бугарске

Уставни суд Бугарске је 23. јула 2020. године стао на становиште да право на слободно кретање, економска слобода и право на рад, нису апсолутна права и да је њихово ограничење било само привремено, ради пропорционалног легитимног циља, гарантовања живота и заштите здравља грађана, због чега је интервенција државе у складу са Уставом оправдана легитимним циљем и у јавном интересу.[34]

Уставни суд Словачке

Уставни суд Словачке усвојио је захтев за суспензију појединих одредаба Закона о електронским комуникацијама због непоштовања права на приватност и заштиту података о личности. Суд је пресудио да одредбе којима се успоставља систем за прикупљање идентификационих и локацијских података од стране телефонских оператера без претходног одобрења заинтересованих лица и њихов пренос Канцеларији за јавно здравље у оквиру борбе против Ковид-19, представљају посебно озбиљно мешање у права појединаца и да тиме нису понуђене адекватне гаранције против могуће злоупотребе таквих података од стране државних органа.[35] У периоду од неколико месеци, организације за заштиту људских права у више држава забележиле су случајеве кршења права на приватност и заштиту личних података, у вези са употребом мобилних телефона и мобилних апликација.[36]

---

[34] *Ibid.*

[35] "Order of 13/05/2020, No PL. US 13/2020-103 (SK)", Ustavný súd Slovenskej republiky. Интернет: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/1270838/PL_+US+13_2020+-+Rozhodnutie+-+Uznesenie+z+predbezneho+prerokovania.pdf/464a47b6-66b4-4545-9a9f-eb0f10b4bd80, 23.2.2023.

[36] У Израелу је Уредба о ванредним ситуацијама, коју је Влада одобрила 17. марта, овластила Shin Bet, израелску службу за унутрашњу безбедност, да прима, прикупља и обрађује „технолошке податке", укључујући податке о локацији од компаније *Telcos* без пристанка корисника, како би се проценило који су грађани били изложени вирусу. Министарство здравља шаље упозорења на телефоне људи и наређује им да се ставе у карантин. Влада је заобишла парламент у одобравању Уредбе о ванредним ситуацијама. Врховни суд Израела касније је пресудио да Влада треба да донесе закон којим се ауторизује да „испуњава принципе заштите приватности". Премијер је у Русији 20. марта наложио Министарству комуникација да дизајнира национални систем за праћење људи који су били у контакту са пацијентима позитивним на коронавирус, користећи податке о локацији које пружају мобилни телефони. Првог априла министарство комуникација потврдило је да је направило систем, а од регионалних власти се захтевало да доставе спискове бројева мобилних телефона особа заражених коронавирусом, као и телефонске бројеве грађана који су у карантину код куће зато што су путовали у иностранство или су имали контакт са зараженим људима. У Еквадору је 16. марта председник издао уредбу којом је овластио владу да користи податке са сателитских и мобилних телефонских

Људи широм света сведочили су убрзаном увођењу појачаног дигиталног надзора и сужавању простора права и слобода за које су веровали да им рођењем припадају, а поједини футуристички филмови из деценија за нама почели су да личе на документарне филмове чији смо садржај почели свакодневно да живимо.

Савезни Уставни Суд Немачке

Савезни уставни суд Немачке одбацио је захтев да се привремено обустави примена одредбе државне уредбе против Ковид-19 која забрањује верским конфесијама да одржавају скупове ради заједничког богослужења. Потврђујући ову забрану у конкретним околностима случаја, Савезни уставни суд је нагласио, имајући у виду значај основног права на слободу вероисповести, а посебно гаранције слободног исповедања вероисповести, да потреба за таквом забраном мора бити строго процењена у сваком појединачном случају у светлу принципа пропорционалности, узимајући у обзир развој пандемије и научна сазнања у овој области.[37] Савезни уставни суд Немачке је привременом одлуком укинуо забрану демонстрација на основу тога што је предметном забраном прекршено основно право на слободу окупљања.[38] Такође, привременим налогом, Савезни уставни суд је наложио општини да одобри демонстрације на јавном тргу који се налази у тој општини, под условом да предметне демонстрације испуњавају одређене услове који се односе на превенцију инфекција. Суд је сматрао да је предметна забрана донета без испитивања могућности одобравања спорних демонстрација, уз предузимање

платформи за праћење људи који су тестирани позитивно на вирус, оних који су били у блиском контакту са неким ко је био позитиван, као и оних који имају симптоме и оних који су подвргнути обавезној изолацији због уласка у земљу из иностранства. У Кини је уведен нови систем под називом „Здравствени код" *(Health Code)* који користи велики број мобилних података и тачака гео-локације које прикупиљају кинеске технолошке компаније како би се одредила жаришта. Апликација сваком од својих око 700 милиона корисника додељује једну од три боје: зелена омогућава неограничено кретање, жутој је потребно 7 дана карантина, а црвеној 14 дана карантина. Да би ушли у зграде, отишли до супермаркета, користили јавни превоз и кретали се по свом кварту, људи морају скенирати QR код на контролном пункту. Видети: *Mobile* "Location Data and Covid – 19: Q&A", *Human Rights Watch*, 13 May 2020. Интернет: https://www.hrw.org/news/2020/05/13/mobile-location-data-and-covid-19-qa, 23.2.2023; Ана Човић, „Право на приватност и заштита личних података у доба пандемије Ковид-19", *Социолошки преглед*, 2020, Vol. 54, бр. 3, стр. 678–679.

[37] "Order of 10/04/2020, 1 BvQ 28/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410_1bvq002820.html, 23.2.2023.

[38] "Order of 15/04/2020, 1 BvR 828/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html, 23.2.2023.

мера предострожности, како би се ризик од инфекције свео на најмању могућу меру, што је *de facto* резултирало општом забраном свих демонстрација и стога је представљало ризик кршења основног права на слободу окупљања.[39] Привременим налогом, Савезни уставни суд је привремено суспендовао одредбу уредбе о борби против Ковид-19 државе Доња Саксонија којом се верским конфесијама забрањује да одржавају скупове ради заједничког богослужења. Таква потпуна забрана би ризиковала озбиљно подривање основног права на слободу веровања и, посебно, гаранције слободног исповедања вере. Суд је истакао да је наложио суспензију имајући у виду специфичне околности случаја, а посебно развој пандемије и чињеницу да је дотична верска заједница предузела адекватне мере за спречавање преношења коронавируса.[40]

Питање обавезне вакцинације здравствених радника

Савезни уставни суд Немачке одобрио је обавезну вакцинацију здравствених радника против Ковида-19, одбацивши приговоре на ту меру, а претходно је одбио да обустави њену примену до доношења коначне одлуке.[41] Већина подносилаца притужби је укључена у здравствени сектор и сектор неге, неколико подносилаца притужби било је у својству институција или организација у сектору здравства и неге, а неки подносиоци жалбе оспоравали су чињеницу да не могу да наставе са лечењем које им дају лекари, стоматолози или други пружаоци медицинских услуга који нису вакцинисани. Суд је оценио да је заштита угрожених људи у болницама и домовима за негу старих важнија од нарушавања права здравствених радника. Обавеза пружања доказа о вакцинацији против Ковид-19 одговара уставном закону. Законодавац би могао претпоставити да обавеза давања доказа о вакцинацији или опоравку наметнута целокупном особљу појединих институција и организација може допринети заштити живота и здравља угрожених група. Такође, Суд наводи да је у време усвајања закона, значајна већина научника претпоставила да је код вакцинисаних и опорављених особа мања вероватноћа да ће се заразити и да је стога мања вероватноћа да ће пренети вирус. Претпостављало се и да је вакцинисана

[39] "Order of 17/04/2020, 1 BvQ 37/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html, 23.2.2023.

[40] "Order of 29/04/2020, 1 BvQ 44/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200429_1bvq004420.html, 23.2.2023.

[41] "Beschluss vom 27. April 2022 – 1 BvR 2649/21", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/rs20220427_1bvr264921.html, 23.2.2023.

особа мање заразна и да је краће преносила вирус од невакцинисане особе. Научне организације које су саслушане као трећа стручна лица у овом поступку, углавном се слажу да вакцинација остаје ефикасна до релевантног степена, иако је ефекат смањен у поређењу са претходним варијантама. Суд даље наводи у свом образложењу, да у односу на информације које су биле доступне у тренутку доношења закона, што је одлучујући тренутак за оцену уставности, обавеза давања доказа о вакцинацији јесте сразмерна. Министар здравља Карл Лаутербах *(Karl Lauterbach)* саопштио је да је „држава у обавези да штити рањиве групе" и захвалио здравственим установама које су увеле обавезну вакцинацију, рекавши да су оне помогле да се спречи још смрти од варијанте коронавируса омикрон.[42]

3) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Бенџамин Френклин *(Benjamin Franklin)* сматрао је да они који могу да се одрекну слободе зарад мало сигурности, не заслужују ни слободу ни сигурност. Грађани широм света, у масовним демонстрацијама које су уследиле као одговор након вишемесечних ограничења и укидања основних људских права и слобода, дали су одговор на питање да ли су и до које мере спремни да жртвују слободу зарад сигурности. Након свега остаје отворено питање – да ли су овако строге мере ограничења и забране кретања биле неопходне и нужне како би се постигло сузбијање ширења коронавируса, и да ли би исти резултат био постигнут мерама којима би се у мањој мери задирало у права грађана? У пресудама уставних судова држава јасно се профилишу два пута – једним путем су ишли судови који су примат дали заштити основних људских права, упркос глобалној пандемији која је први пут, на такав начин, захватила готово сваки ћошак планете, а другим путем судови који су безрезервно, без довођења и у најмању сумњу исправност одлука државних власти, подржали сва уведена ограничења, одбацивши све или већину захтева за оцену уставности и законитости оспорених правних аката. Између путева права и путева неправа линија је увек била танка, а способност процене је осим знања из области права (или медицине), увек захтевала и одређену дозу духовности (лична веза са Богом, насупрот религијских ритуала и установљених форми чијим се практиковањем људи потврђују као духовни или верници), а на првом месту храбрости и интегритета да се стоји иза одлука које се доносе самостално, упркос притисцима у изазовним временима. Без духовности, коју су истицали и сви највећи научници схватајући њен значај у сопственом постојању и раду, способност да се исправно перципира усаглашеност нашег знања (или онога

[42] „Немачки Уставни суд одобрио обавезну вакцинацију лекара против Ковида", *Бета,* 19. мај 2022, https://www.021.rs/story/Info/Region-i-svet/306075/Nemacki-Ustavni-sud-odobrio-obaveznu-vakcinaciju-lekara-protiv-kovida.html, 12.2.2023.

што мислимо да знамо) са етиком и моралом, као и околностима у којима живимо и делујемо, битно је умањена и вероватно ће нас одвести на погрешан пут. Пут неправа који ће нам личити на пут права. Стари људи, необразовани, без школа и функција, имали су животне мудрости сажете у свега неколико речи, па смо још као мали научили да се „на муци познају јунаци" и „да су после битке сви генерали." Тако данас, три године касније, лекар Бранислав Тиодоровић закључује да је „локдаун био неоправдан, али противепидемијске мере неопходне."[43] Исти лекар је у децембру 2020. године, упозоравао неодговорне грађане да им се поново спрема ванредно стање, али и полицијски час, уколико не покажу одговорност.[44] „Струка" је, на то смо навикли, себе демантовала небројано пута у протеклом периоду. Аутор Бароус *(Robert Burrowes)* поставља питање „да ли елита манипулише нашим страхом, док сведочимо одбрани човечанства од елитног пуча у циљу одузимања основних права и слобода, освојених након вишевековне борбе", док је аутор Пимента *(Emanuel Pimenta)* мишљења да је на сцени тиранија и крај слобода у облику у коме су нам познате.[45,46] Такође, из Уједињених нација су упозоравали да време пандемије није време за занемаривање људских права, већ време када су она потребна више него икад, у циљу равномерног одрживог развоја и одржавања мира, јер се „глобална здравствена криза не може решити националистичким мерама, већ једино међународном солидарношћу и сарадњом".[47] С друге стране, ауторка Драгана Ћорић наглашава да „вакцинација има карактер колективног права, да у пандемијским околностима има примат над осталим индивидуалним правима, а да право на избор постоји као суочавање са етичношћу сопственог избора".[48] Ауторка Мирјана Докмановић истиче да је

[43] „Тиодоровић: локдаун био неоправдан, али противепидемијске мере неопходне", Тањуг, 15. март 2022. Интернет: "https://nova.rs/vesti/drustvo/tiodorovic-lokdaun-je-bio-neopravdan-ali-protivepidemijske-mere-neophodne/, 2.2.2023.

[44] „Тиодоровић: Ванредно стање и полицијски час могући ако не покажемо одговорност." *Јужне вести*, 13. децембар 2020. Интернет: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Tiodorovic-Vanredno-stanje-i-policijski-cas-moguci-ako-ne-pokazemo-odgovornost.sr.html?c=Komentari, 2.2.2023.

[45] Robert J. Burrowes, "The Elite's COVID 19 Coup Against a Terrified Humanity: Resisting Powerfully", *Global Research*, November 4, 2020. Интернет: https://www.globalresearch.ca/elite-covid-19-coup-against-terrified-humanity-resisting-powerfully/5709479, 4.1.2023.

[46] Emanuel D. M. Pimenta, "Brief Reflections on Covid-19, Tyranny and the End of Freedom", 2020. Интернет: https://www.academia.edu/44567633/Brief_Reflections_on_Covid_19_Tyranny_and_the_end_of_Freedom, 4.1.2023.

[47] Sandro Mezzadra, Maurice Stierl, "What Happens to Freedom of Movement During a Pandemic?", *Open Democracy*, March, 24, 2020. Интернет: https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/what-happens-freedom-movement-during-pandemic/, 2.2.2023.

[48] Драгана Ћорић, „Вакцинација против Ковид 19 – право на избор појединца или обавеза заједнице?", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022, стр. 32.

основна претпоставка за спровођење имунизације да „вакцина буде испитана, ефикасна и безбедна, посебно ако имамо у виду да су се у употреби против овог вируса нашле иновативне вакцине које се заснивају на генетском материјалу".[49] Људска права представљају неизоставан елемент савремених устава и бројних закона, као и предмет великог броја ратификованих међународних конвенција. У државама које немају потпуно поверење грађана, јер нису ефикасне и успешне у обезбеђивању и заштити људских права у мирнодопским условима и онда када не постоји општа опасност или ситуација која захтева процену потребе и обима њиховог ограничења, за време ванредних догађаја и околности неповерење људи значајно расте, па се отвара и широк простор за изношење различитих „теорија завере" које људима, услед сумње у искреност и намере доносиоца одлука, почињу да делују реално и могуће.[50] Тако је у приватним разговорима, али и у медијима, граница између оправданих мера које се предузимају из најдубље бриге према човеку, као појединцу и друштву у целини и социјалног експеримента у коме смо узели учешће мимо своје воље, постала врло танка.[51] Можда је последњи час да се запитамо – да ли ризикујемо да „постанемо друштво савршено здравих робота или робова", у коме ће се наше здравствено стање потврђивати (одобравати) QR кодовима и мобилним апликацијама, колико вреди здравље поробљеног човека и ко од њега има користи?[52] Одређене бојазни о прелазу са биометријског надзора „преко коже" на надзор „испод коже" чиповима, чине се оправданим.[53] Не смемо заборавити да од слободе нема важнијег добра, јер у њеном одсуству сва друга добра, слободе и права, губе смисао и постају неупотребљива. Пандемија није нестала, само се примирила. Питање је тренутка када ће се човечанство суочити са новим изазовом, у неком новом или сличном облику, и да ли ће и на који начин људи употребити стечена знања и искуства из претходног периода. Нажалост, до данас, људима историја никад није била учитељица живота.

---

[49] Мирјана Докмановић, „Обавезна вакцинација против Ковид-19 из перспективе људских права", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022, стр. 60.

[50] Ана Човић, *op. cit.,* стр. 671.

[51] *Ibid.*

[52] *Ibid.,* стр. 682.

[53] Barrie Sander & Luca Belli, "COVID-19, Cyber Surveillance Normalisation and Human Rights Law", 2020, *COVID 19 and International Law,* Интернет: http://opiniojuris.org/wp-content/uploads/B.-Sander-J.-Rudall-eds-COVID-19-and-International-Law-Opinio-Juris-Symposium-copy-1.pdf, 2.1.2023

4) ИЗВОРИ

"Austria – Lex-Atlas: Covid:19". Интернет: https://lexatlas-c19.org/austria/, 2.2.2023.

"Beschluss vom 27. April 2022 – 1 BvR 2649/21", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/rs20220427_1bvr264921.html, 23.2.2023.

Burrowes, Robert J., "The Elite's COVID 19 Coup Against a Terrified Humanity: Resisting Powerfully", *Global Research*, November 4, 2020. Интернет: https://www.globalresearch.ca/elite-covid-19-coup-against-terrified-humanity-resisting-powerfully/5709479, 4.1.2023.

"Covid: Spain's Top Court Rules Lockdown Unconstitutional", BBC News, 14 July 2021. Интернет: https://www.bbc.com/news/world-europe-57838615, 4.1.2023.

"Covid 19 - Overview of Decisions in the period April – September", Court of Justice of the European Union, Research and Documentation Directorate, 2021. Интернет: http://www.aca-europe.eu/flash/COVID/en/Flash-Covid-2021-01_EN.pdf, 23.2.2023.

Човић, Ана, Николић, Оливер, "The Right to Freedom of Movement During the Covid-19 Pandemic", The XI International Scientific Conference *Archibald Reiss Days*, Belgrade: University of Criminal Investigation and Police Studies, 2021.

Човић, Ана, „Право на приватност и заштита личних података у доба пандемије Ковид-19", *Социолошки преглед*, 2020, Vol. 54, бр. 3.

Ђорић, Драгана, „Вакцинација против Ковид 19 – право на избор појединца или обавеза заједнице?", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022.

Diaz, Maria Crego, Kotanidis, Silvia, "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis", EPRS – European Parliamentary Research Service, 2020. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf, 10.3.2020

Докмановић, Мирјана, „Обавезна вакцинација против Ковид-19 из перспективе људских права", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022.

„Информација о новом корона вирусу на дан 22. мај 2020. године у 15 часова", *Министарство здравља – Република Србија*, 22. мај 2020. Интернет: https://www.zdravlje.gov.rs/vest/347701/informacija-o-novom-korona-virusu-na-dan-22-maj-2020-godine-u-15-casova.php, 3.3.2021.

Kokai, Peter, „Dr Tamaš Korhec, sudija Ustavnog suda, o pravima tokom pandemije: U jednom slučaju, Vlada je dobila crveni karton", *Magločistač*. Интернет:

https://www.maglocistac.rs/drustvo/dr-tamas-korhec-sudija-ustavnog-suda-u-jednom-slucaju-vlada-je-dobila-crveni-karton, 10.7.2021.

Маринковић, Танасије, „Неуставна наредба о забрани кретања", *Данас,* 2. април 2020. Интернет: https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/ neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/, 3.2.2023.

Mezzadra, Sandro, Stierl, Maurice, "What Happens to Freedom of Movement During a Pandemic?", *Open Democracy*, March, 24, 2020. Интернет: https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/what-happens-freedom-movement-during-pandemic/, 2.2.2023.

„Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

„Наредба о проглашењу епидемије заразне болести Ковид-19", *Службени гласник РС*, бр.31/20.

„Немачки Уставни суд одобрио обавезну вакцинацију лекара против Ковида", *Бета,* 19. мај 2022, https://www.021.rs/story/Info/Region-i-svet/306075/Nemacki-Ustavni-sud-odobrio-obaveznu-vakcinaciju-lekara-protiv-kovida.html, 12.2.2023.

"Order of 10/04/2020, 1 BvQ 28/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200410_1bvq002820.html, 23.2.2023.

"Mobile Location Data and Covid – 19: Q&A", *Human Rights Watch,* 13 May 2020, Интернет: https://www.hrw.org/news/2020/05/13/mobile-location-data-and-covid-19-qa, 23.2.2023.

"Order of 15/04/2020, 1 BvR 828/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html, 23.2.2023.

"Order of 17/04/2020, 1 BvQ 37/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html , 23.2.2023.

"Order of 29/04/2020, 1 BvQ 44/20 (DE)", Bundesverfassungsgericht. Интернет: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200429_1bvq004420.html, 23.2.2023.

"Order of 13/05/2020, No PL. US 13/2020-103 (SK)", Ustavný súd Slovenskej republiky, Интернет: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/1270838/PL_+US+13_2020+-+Rozhodnutie+-+Uznesenie+z+predbezneho+prerokovania.pdf/464a47b6-66b4-4545-9a9f-eb0f10b4bd80, 23.2.2023.

„Одлука о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020.

Интернет: https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2020/23/1/reg, 10.3.2020.

„Одлука о проглашењу ванредног стања", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 29/2020.

„Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине АР 1217/20 од 22. априла 2020", *Службени гласник БиХ*, бр. 26/20. Интернет: http://sluzbenilist.ba/page/akt/7XvnB8uDg48=, 10.3.2023.

„Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине АР 3683/20 од 22. децембра 2020", *Службени гласник БиХ*, бр. 85/20. Интернет: http://sluzbenilist.ba/page/akt/4EeZhRWYGo0=,10.3.2023.

„Одлука Уставног суда Републике Србије ИУо-45/2020 од 17. септембра 2020", *Службени гласник РС,* бр. 126/2020. Интернет: https://www.propisi.net/odluka-ustavnog-suda-rs-broj-iuo-45-2020/ 15.3.2023.

„Они нису грађани" – изјава Макрона шокирала свет (5. јануар 2022), *Б92, Јутарњи лист.* Интернет: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2022&mm=01&dd=05&nav_category=78&nav_id=2083165, 10.3.2020.

Pimenta, Emanuel D. M., "Brief Reflections on Covid-19, Tyranny and the End of Freedom", 2020, Интернет: https://www.academia.edu/44567633/Brief_Reflections_on_Covid_19_Tyranny_and_the_end_of_Freedom, 4.1.2023.

„Приопћење за јавност Уставног суда Републике Хрватске". Интернет: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_sa_sjednice_Ustavnog_suda_RH_od_21.12.2021.pdf, 3.2.2023.

„Професор: Ванредно стање оправдано, психофизички интегритет људи био угрожен", *Н1,* 15. март 2021. Интернет: https://n1info.rs/vesti/profesor-vanredno-stanje-opravdano-psihofizicki-integritet-ljudi-bio-ugrozen/, 3.2.2023.

Рајић Ћалић, Јована, „Импликације обавезне вакцинације против Ковид-19 на радни однос", у: Ана Човић, Оливер Николић (урс), *Правни и друштвени аспекти вакцинације током пандемије Ковида 19,* Институт за упоредно право, Београд, 2022.

„Решење Уставног суда Републике Србије ИУо-42/2020. од 22. маја 2020", *Службени гласник РС,* бр. 77/2020. Интернет: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/16219/?NOLAYOUT=1, 10.3.2020.

Sander, Barrie, Belli, Luca, "COVID-19, Cyber Surveillance Normalisation and Human Rights Law", 2020, *COVID 19 and International Law*. Интернет: http://opiniojuris.org/wp-content/uploads/B.-Sander-J.-Rudall-eds-COVID-19-and-International-Law-Opinio-Juris-Symposium-copy-1.pdf, 2.1.2023.

Стјепановић, Богдана, „Вакцинација и слобода кретања", у: (ур. Здравко Грујић) *Правни систем у времену нове реалности*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2021.

„Тиодоровић: Ванредно стање и полицијски час могући ако не покажемо одговорност", *Јужне вести*, 13. децембар 2020. Интернет: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Tiodorovic-Vanredno-stanje-i-policijski-cas-moguci-ako-ne-pokazemo-odgovornost.sr.html?c=Komentari, 2.2.2023.

„Тиодоровић: локдаун био неоправдан, али противепидемијске мере неопходне", Тањуг, 15. март 2022. Интернет: https://nova.rs/vesti/drustvo/tiodorovic-lokdaun-je-bio-neopravdan-ali-protivepidemijske-mere-neophodne/, 2.2.2023.

„Уредба о мерама за време ванредног стања", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/2020-3 од 16. марта 2020.

„Устав Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије,* бр. 96/2006, 115/2021.

Holder, Josh, "Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World", *The New York Times*. Интернет: https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html, 15.3.2023.

van Aardt, Willem, *Covid-19 Lawlessness,* Chicago: Mallard Publications, 2022.

Vavrička and others v. the Czech Republic, Application no. 47621/13 and 5 others, judgment, Strasbourg, 8 April 2021.

"Verfassungsgerichtshof G 37/2022-22, V 173/2022-11", 23 June 2022. Интернет: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_23.06.2022_G_37_2022_EN.pdf, 2.2.2023.

Viganò, Archbishop Carlo Maria, "Calls for Resistance Against New World Order", Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=LpjLyy9j-KA, 16.03.2022.

Zambrano v. France, 41994/21, 7 October 2021. Интернет: https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22002-13421%22]%7D, 10.3.2023.

"WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", World Health Organization, 2023. Интернет: https://covid19.who.int,15.3.2023.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У ситуацији ванредног стања одређена зајемчена права не могу се дерогирати. Међу њима су право на живот, слобода мишљења, као и забрана подвргавања медицинским или научним експериментима без слободног пристанка.[54] Ауторка Докамновић истиче да „имајући у виду преовлађујући утицај приватних донатора и фармацеутских корпорација на Светску здравствену организацију (СЗО), може се претпоставити да су њихови

[54] Мирјана Докмановић, *op. cit.*, 60.

интереси у основи форсирања вакцинације, као и да су они у позадини иницијативе за правно обавезујућу конвенцију о сузбијању пандемија која се припрема под окриљем СЗО".[55] Један од представника правне струке, професор уставног права Танасије Маринковић, упозоравао је да је Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије неуставна, те да се њом крши Уставом зајемчено право на слободу кретања, али и право на приватно окупљање свих грађана.[56] Такође, он наводи да се овом Наредбом уређује материја која је могла бити само предмет уредбе коју Влада доноси уз супотпис председника (члан 200. став 6. Устава), а никако наредбе једног министра, те да је сама та чињеница довољна да се наредба оспори пред Уставним судом, закључујући да министар унутрашњих послова уводи нове прекршаје у правни систем иако Устав јасно прописује да се „кривична дела и кривичне санкције одређују законом, од чега се не може одступити ни у ванредном стању".[57] Маринковић такође наводи да смо „неколико месеци функционисали без Уставног суда; ванредно стање се уводи када је потребно да се нација спасе од неке опасности, али то није ванправно стање и не могу се предузимати свакакве мере. Уставни суд се није оглашавао све до 1. маја када су се по први пут уврређено огласили; после је утврђено да је проглашање ванредног стања било оправдано, али та одлука Уставног суда је неквалитетна и изгледа као нека врста припремног акта, од тога да они не могу да улазе у чињенице па до тога што су они утврђивали чињенице без јавне расправе, стога решење није било на висини задатка".[58] Он закључује да „то што су лица старија од 65 година могла да изађу једном у неколико дана у 3 ноћу у продавницу представља највеће прекорачење Устава".[59] Значај пандемије и свих искустава стечених током њеног трајања за Републику Србију је исти као и за све друге државе – ова дешавања би требало да нас подсете на значај давања речи струци и њеном узимању у обзир приликом доношења одлука. Када заборавимо значај тога, неминовно као подсетник долазе не баш пријатна дешавања са којима се морамо суочити и за које последице неће сносити нико осим нас самих.

[55] *Ibid.*

[56] Маринковић Танасије, „Неуставна наредба о забрани кретања", *Данас,* 2. април 2020. Интернет: https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/, 3.2.2023.

[57] Ibid.

[58] „Професор: Ванредно стање оправдано, психофизички интегритет људи био угрожен", *Н1,* 15. март 2021. Интернет: https://n1info.rs/vesti/profesor-vanredno-stanje-opravdano-psihofizicki-integritet-ljudi-bio-ugrozen/ 3.2.2023.

[59] *Ibid.*

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL JUDICIARY DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: Although it is well-known that the rights guaranteed by the Constitution can be limited only when this is allowed by law and to the extent provided by the Constitution, without encroaching on their essence or reducing their achieved level, while the law can prescribe the ways of their realisation when this is expressly provided by the Constitution and necessary due to the nature of the law itself, the previous years of living in a pandemic have raised many questions regarding the respect of these generally accepted provisions of the law. Is there always a balance between the possible restriction of rights and the purpose, i.e., are smaller restrictions resorted to if the purpose can be achieved with them, or does it happen that state authorities abuse the powers entrusted to them by the will of the citizens in situations where we are faced with some challenging circumstances that could not be accurately predicted and regulated during legal regulation in different areas? That is a question asked today, it seems, more often than ever before. In this paper, the author will try to answer the previously asked question after analysing the verdicts that the constitutional courts made in certain countries during the COVID-19 pandemic as a result of various procedures that were initiated. To what extent do the decisions of these courts differ from state to state? What were their decision-makers primarily guided by, and was the expected constitutional protection provided or was it absent?

Keywords: COVID-19, constitutional judiciary, human rights, abuse of state power.

УДК 347.919(436)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 83, стр. 285–299
Изворни научни рад
Рад примљен 12. 7. 2023. године
Рад одобрен 4. 8. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.16

ДВОСТРУКИ ПРИСТУП МЕДИЈАЦИЈИ У АУСТРИЈСКОМ ПРАВУ

*Дијана САВИЋ БОЖИЋ**

Апстракт: У раду се разматра двоструки приступ концепту медијације у аустријском правном систему. Традиционално, стране у спору у Аустрији навикле су да виде треће стране, као што су судије и арбитри, с разумно високим нивоом задовољства. У принципу, стране у спору имају слободу да бирају методе алтернативног решавања спорова укључујући и медијацију. Аустријски правни концепт медијације заснива се на трансформативним моделима медијације. Фокусира се на добровољност страна да саме решавају своје спорове, уз помоћ неутралне и независне треће особе. Да би осигурало овај елементарни, али лабав принцип, аустријско законодавство успоставило је систем регистрације. Регистар са списком медијатора води се у Савезном министарству правде. Аустријски правни систем увео је централизовану административну процедуру која регулише предуслове и ефекте регистрације. Аустријски закон о грађанском посредовању прописује основне професионалне дужности које регистровани медијатори морају да испуњавају. У пракси је, међутим, могуће спровести медијацију и без испуњавања ових прописаних стандарда. Пошто медијацију могу обављати и особе без обуке или искуства, медијација представља „слободну делатност" за разлику од судске институционалне делатности.

Кључне речи: Аустријско право, медијација, двоструки приступ.

* Основни суд, Бијељина. E-mail: dinabozic@gmail.com

1) УВОД

Реч медијација потиче од латинске речи *mediare*, што значи „посредовати". Овај термин први је пут уведен у стручну употребу у Сједињеним Америчким Државама 1970. године. У теорији се медијација дефинише на различит начин. Аутори медијацију дефинишу дескриптивно описујући њену структуру, функције коју остварују и садржину делатности која се предузима у поступку. Медијација је један од алтернативних метода за мирно решавање спорова, чија примена омогућава да стране у спору, уз посредовање треће, неутралне стране, на конструктиван и пријатељски начин споразумно реше међусобни спор и дођу до решења која су прихватљива за обе стране.[1] Једна од основних карактеристика медијације јесте да се она спроводи уз учешће медијатора. Медијатор који учествује у поступку медијације није овлашћен да донесе одлуку о спору, нити своју одлуку може наметнути као обавезујућу странама које међусобни спор решавају путем медијације. Ова карактеристика разликује медијацију од судског поступка у коме се спор решава доношењем судске пресуде, као и од арбитраже, у којој је арбитар, кога су стране споразумно изабрале, овлашћен да донесе мериторну одлуку, и коју су стране дужне да изврше под претњом принудног извршења.[2] Бројне су предности решавања спорова медијацијом у односу на судски поступак, а основне су те да медијација пружа јефтинију и квалитетнију услугу странама у спору. Као предности медијације истичу се још и пуна контрола страна у спору, уштеда новца, прилагођеност и уштеда времена, гарантована поверљивост и приватност, чињеница да споразум одговара корисницима уз очување добрих међуљудских односа.[3] Значајне предности медијације су:

- у медијацији се износе сви детаљи спора, а не само њихова правна интерпретација;
- странке непосредно и слободно размењују своје погледе о предмету спора;
- смањена је могућност сукобљавања између странака и њихових пуномоћника;
- избегава се појава емоционалне фрустрације која их уобичајено прати пред судом;

[1] Невена Петрушић, „Европски стандарди и принципи решавања спорова путем медијације", у Гордана Вукадиновић и Агнеш Картаг-Одри (урс), *Европска заједница народа и универзалне вредности*, Нови Сад, 2010, стр. 3.

[2] Невена Петрушић, Драгана Ћук Миланков, Вера Деспотовић Станаревић, Тамара Џамоња Игњатовић, Владан Јовановић, *Приручник за примену медијације у оквиру службе повереника за заштиту равноправности*, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2014, стр. 28.

[3] Блажо Недић, Јелена Арсић, *Препоруке за развој и примену медијације у Србији*, International Finance Corporation, Београд, 2011, стр. 19.

– постигнутим споразумом нико се не проглашава победником, односно губитником;
– медијација нуди много могућности за решење спора;
– искључена је несигурност у погледу права и чињеница;
– искључени су ризици неповољне судске одлуке;
– споразум постигнут медијацијом даје мање повода странкама за његово накнадно оспоравање и странке најчешће споразум добровољно извршавају, што искључује потребу за вођењем често дуготрајног и скупог извршног поступка.[4]

Опште је позната чињеница да су судови у Републици Србији преоптерећени и да имају велики прилив нових предмета, као и велики број старих предмета, те да грађани често чекају и по неколико година да би остварили правну заштиту.[5] Медијација као алтернативни метод решавања спорова измешта предмете из судова, односно смањује број спорова који се решавају пред судом, што доводи до повећања ефикасности правосуђа, а самим тиме и до бржег остваривања правне заштите. Уштеда времена је једна од највећих предности медијације у односу на парнични поступак. У западним земљама просечно трајање посредовања при разводу бракова је од шест до осам сусрета (рочишта), а при разрешењу грађанског спора око два сусрета.[6] Велика предност решавања спорова медијацијом јесте задржавање пуне контроле страна у спору, будући да свака страна до краја медијације задржава пуну контролу над процесом и исходима преговарања, а стране у спору потписују постигнути споразум тек када се у потпуности увере да је он добар за њих.[7] Предност медијације је у томе што омогућава странама у спору да разреше све спорне односе, а не само онај који се у конкретном случају решава у поступку медијације.[8] Споразум постигнут медијацијом одговара интересима обе сукобљене стране, односно обе стране у сукобу осећају да је споразум фер. Уштеда новца свакако је једна од

[4] Srđan Šimac, „Mirenje – alternativni način rješavanja sporova", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,* Vol. 27, No. 1, 2006, str. 611–632.

[5] Александар Мојашевић, „Ефикасност (судске) медијације у Србији у односу на поједине европске земље", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* број 68, година LIII, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015, стр. 773–790.

[6] Невена Петрушић, „Алтернативни методи решавања правних спорова у праву Републике Србије", у: *Функционисање правног система Републике Србије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2016, стр. 577–601.

[7] Тамара Џамоња Игњатовић, Синиша Мрше, „Процес и фазе поступка медијације", у: Тамара Џамоња Игњатовић, (ур.), *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014, стр. 89.

[8] Моника Милошевић, *Увод у медијацију*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2011, стр. 59.

најважнијих предности медијације у односу на парнични поступак. Основни разлог за уштеду новца јесте чињеница да поступак медијације траје краће од судског поступка, одржава се мањи број рочишта за расправу, не плаћају се судске таксе и накнаде трошкова и награде за рад адвокатима, а стране могу преговарати директно без учешћа пуномоћника. Поверљивост и приватност су начела на којима се заснива медијација, а то су често и главни разлози због којих се стране у сукобу опредељују за решавање спора медијацијом како би сачувале свој пословни углед и реноме, што се првенствено односи на привредне субјекте, али и на физичка лица. Медијацијом се чувају и унапређују добри међуљудски односи, односно странкама се помаже да олакшају и унапреде комуникацију у будућности. Без обзира да ли је конфликт настао у вези приватног или јавног живота, стране често имају потребу да сачувају однос и комуникацију са другом страном. Док судски спор или дуготрајни конфликт који се не решава може тај однос и да погорша, медијација може да очува или чак унапреди односе и смањи антагонизме између сукобљених страна тако да оне у будућности могу наставити контакт и сарадњу. У том смислу медијација има и превентивну улогу у стварању нових конфликата.[9] У пракси су посебно уочене њене предности код дуготрајних спорова, спорова код чијег решавања је потребно потрошити велике новчане износе, спорова у којима постоји већи број лица у улози тужиоца или туженог, као и у споровима где постоји наглашена потреба за очувањем пословних контаката између страна, очувањем поверљивости и приватности поступка.[10]

2) ПРУСТУПИ АУСТРИЈСКОМ КОНЦЕПТУ МЕДИЈАЦИЈЕ

Аустријски правни концепт медијације заснива се на трансформативним моделима медијације. Фокусира се на добровољности страна да саме решавају своје спорове, уз помоћ неутралне и независне треће особе. Да би осигурао овај елементарни, али лабав принцип, аустријско законодавство је, као што је претходно наведено, успоставило систем регистрације. Надаље, уведена је централизована, административна процедура која регулише предуслове и ефекте регистрације. Аустријски закон о грађанском посредовању тако прописује основне професионалне дужности које регистровани медијатори морају да испуњавају. Међутим, могуће је спровести медијацију и без навођења и без везаности за прописане високе стандарде. Пошто медијацију

[9] Александар Мојашевић, *op. cit.,* стр. 773–790.

[10] Владан Јовановић, „Правни оквир примене медијације", у: Тамара Џамоња Игњатовић, (ур.), *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014, стр. 159–172.

могу обављати особе без обуке или искуства, медијација у Аустрији је „слободна делатност" за разлику од судске институционалне делатности.[11]

Главни прописи у вези са посредовањем, које је прописао аустријски законодавац, налазе се у Аустријском кодексу о посредовању у грађанским стварима (ACM), као и у Кодексу о медијацији Европске уније (CEUM). Поред тога, медијација се експлицитно помиње у разним другим правним изворима који регулишу њено коришћење у појединим областима примене, као што је Закон о процени утицаја на животну средину који подстиче посредовање у питањима животне средине у случају спорова који настану током процеса добијања дозволе.[12] Потом су ту још и прописи садржани у Савезном закону о једнаком третману особа са инвалидитетом, Закону о стручном усавршавању, и Закону о запошљавању у пољопривреди и шумарству.[13] Поменути закони дефинишу обавезно посредовање у случајевима превременог престанка приправничког стажа. Даља специфична правила у вези са медијацијом могу се наћи у породичним стварима, јер такву медијацију финансирају јавни органи.[14] Правила у вези са медијацијом постоје и у другим законима, односно у аустријском Законику о грађанском поступку *(Zivilprozessordnung)* и Законику о кривичном поступку *(Strafprozessordnung).*[15] Аустријски кодекс о посредовању у грађанским стварима (ACM) применљив је ако медијацију води регистровани медијатор, без обзира да ли је случај национални или међународни.[16] Због усвајања Директиве ЕУ 2008/52/ЕЦ (о CEUM-u), грађанска медијација коју спроводе медијатори који нису на листи у прекограничним случајевима у ЕУ, регулисана је Кодексом о медијацији ЕУ (CEUM). Посредовање које спроводе медијатори који нису наведени у

[11] Johann J. Hagen, Cristina Lenz, *Wirtschaftsmediation – Theorie, Verfahren, Technik, Praxis*, Studienbuch, Manz, 2008, p. 169.

[12] „Закон о процени утицаја на животну средину", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2000/89; Umweltverträglichkeits-Prüfungs-Gesetz, 2000, члан 16.

[13] „Савезни закон о једнаком третману особа са инвалидитетом", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2005/82; „Савезни закон о равноправности особа са инвалидитетом", Bundes Behindertengleichstellungsgesetz, 2008, чл. 14, 16. Према члану 15. ст. 2. мора се понудити медијација на основу Закона о посредовању, а сходно чл. 16. надлежно Федерално Министарство исплаћује накнаду; „Закон о стручном усавршавању", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich l 1969/142; Berufsausbildungsgesetz, 1969, чл. 15a; „Закон о запошљавању у пољопривреди и шумарству", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich l 1986/612; Закон о раду у пољопривреди, Landarbeitsgesetz, 1984, чл. 135.

[14] Закон о изједначавању породичног терета, Familienlastenausgleichsgesetz, 1967, члан 39c.

[15] "Zivilprozessordnung", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 1895/113, у верзији измењеној Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 2003/29, чл. 320 ст. 4; "Strafprozessordnung", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 1975/631, 2003/29.

[16] „Аустријски кодекс о посредовању у грађанским стварима (ACM)", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2003/29.

националним и прекограничним случајевима ван ЕУ није изричито регулисано законом. Ако медијацију у националним и прекограничним случајевима ван ЕУ спроводе посредници који нису наведени, али професионалци чија надлежност укључује медијацију, примењују се релевантни закони који регулишу дотичну професију. Срж националних прописа о медијацији је кодификована у АСМ. Одељак 1 садржи правну дефиницију медијације: „Посредовање је процес заснован на добровољности странака". Професионално квалификован, непристрасан медијатор, користећи признате методе систематски подстиче комуникацију између страна у спору које ће саме постићи обострано прихватљиво решење. Према одељку 2, који резимира предмет закона, АСМ треба да регулише следећа питања: „Оснивање саветодавног одбора за медијацију, услове и процес регистрације као посредника, услове и процес регистрације као и установе за обуку за медијаторе, права и дужности регистрованих медијатора и суспензију рокова узрокованих поступцима медијације". АСМ се примењује само на предмете који би, ако би се упутили суду, били у надлежности грађанских судова. У овој области, медијација може бити посебно прикладна у осетљивим областима као што су породично право, радно право и спорови међу суседима, јер све ове области карактерише близак однос између страна. Медијација у прекограничним случајевима унутар ЕУ кодификована је у Кодексу о медијацији ЕУ (EU-Mediationsgesetz – CEUM).[17] Дефинише обим скоро идентичан оном према Директиви Савета 2008/52/ЕЦ. Директива се примењује у прекограничним споровима, у грађанским и привредним стварима, осим у погледу права и обавеза које нису на располагању странама према релевантном важећем закону. Према чл. 1, ст. 2. не обухвата посебно пореска, царинска или административна питања или одговорност државе за радње и пропусте у вршењу државне власти *(acta iure imperii)*. Одредбе Директиве примењују се само на посредовање у прекограничним споровима у свим државама чланицама ЕУ осим Данске. Међутим, сам CEUM укључује Данску. Прекогранични спор је онај у којем најмање једна од страна има пребивалиште или уобичајено боравиште у држави чланици која није држава било које друге стране на дан када: (а) се стране слажу да користе медијацију након што је спор завршен; (б) медијацију наложи суд; (ц) обавеза коришћења медијације произилази из националног закона; или (д) за потребе члана 5. упућен позив странама. Изузетно од става 1, у смислу чл. 7. и 8. (поверљивост и застарелост), прекогранични спор је такође онај у коме се судски поступак или арбитража након посредовања између страна покреће у држави чланици чије стране нису имале пребивалиште или уобичајено пребивалиште на дан наведен у ставу 1(а), (б) или (ц). Према Директиви, медијација подразумева структурирани процес, без обзира на име или на кога се односи, при чему две

[17] "EU-Mediationsgesetz – CEUM", Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2011/21.

или више страна које су у спору покушавају да на добровољној основи постигну споразум о решавању спора уз помоћ посредника. Мора се истаћи да према чл. 5, ст. 1 CEUM-а, без обзира на своје законске одредбе, АСМ се примењује на регистроване посреднике који спроводе прекогранично посредовање. То значи да се предности и гаранција квалитета које пружа коришћење регистрованог посредника примењују и када у прекограничном случају у ЕУ посредује регистровани медијатор.[18] Не постоје посебна правила у вези са посредовањем у прекограничним случајевима ван граница ЕУ. Међународно приватно право наводи право које се примењује у таквим случајевима. Ако странке изаберу регистрованог посредника у складу са аустријским законом и ако је аустријски закон наведен као применљив, примењује се АСМ.

Застарелост

Постоје различита правила која се тичу мировања рокова за судски поступак, у зависности од тога да ли је медијатор регистрован или не. Према АСМ, почетак и одговарајући наставак медијације од стране регистрованог посредника обуставља почетак и наставак застарелости и других рокова предвиђених за покретање судског поступка и остваривање права која су предмет медијације.[19] То значи да рок застарелости судског поступка не тече за време трајања медијације и наставља се тек када се поступак медијације оконча *(Fortlaufshemmung).* То је обустава напретка, суспендовање рокова преклузије, али не и процедуралних рокова.[20] Другачија правила важе ако медијацију води нерегистровани медијатор. У оваквим медијацијама рокови за судске поступке и даље теку, упркос поступку медијације који је у току. Међутим, све док медијација траје, временски рок не може истећи *(Ablaufshemmung).* Ако медијација прекорачи парнични рок, исти се продужава до окончања поступка медијације.

Поверљивост

Поменуто доводи до суштине медијације – поверљивости између страна и посредника. Заиста, информације откривене током процеса медијације поверљиве су и не смеју бити објављене, осим ако стране то изричито не дозволе. Стога се поверљивост – заједно са добровољним учешћем странака и неутралношћу медијатора – посматра као једна од три основне карактеристике

[18] EU-Mediationsgesetz, 2011, чл. 5.

[19] „Аустријски кодекс о посредовању у грађанским стварима (АСМ)", *op. cit.,* чл. 22, ст. 1.

[20] *Ibid.*

медијације.[21] Као и код временских ограничења, постоје различите последице у погледу поверљивости, у зависности од изабраног медијатора. Нерегистровани медијатори, који не спроводе медијацију у обављању правне или друштвене професије (нпр. адвокати или нотари), искључиво су везани уговором о посредовању који је потписан са странкама. Нерегистровани медијатори морају да сведоче на суду; уговорна обавеза одбијања сведочења нема утицаја на ову обавезу у судском поступку. Нерегистровани медијатори који спроводе медијацију у обављању правне или друштвене професије (нпр. адвокати или нотари) могу одбити да сведоче пред судом, на основу релевантних правила професионалног понашања према чл. 321. аустријског Закона о парничном поступку (ЗПП-а).[22] У међународним споровима, нерегистровани медијатори могу одбити да сведоче пред судом у складу са чл. 3. CEUM-а и чл. 321. аустријског ЗПП-а. Изузеци од поверљивости се праве у вези са јавним редом, посебно да би се заштитила заштита најбољег интереса детета или да би се спречило нарушавање физичког или моралног интегритета особе, и ако је обелодањивање споразума о посредовању неопходно да би се он применио или спровео. Регистровани посредници морају поштовати чл. 18. ACM-а, који каже да посредник има обавезу да чува тајност о чињеницама које су му повериле странке или за које је на било који други начин сазнао током поступак посредовања. Посредник такође мора да чува у тајности достављену документацију у оквиру медијације. Исто важи и за помоћно особље, али и за лица која у току практичне обуке делују под вођством медијатора.[23] Аустријска ЗПП забрањује регистрованим медијаторима да дају доказе у вези са посредовањем у грађанским судским поступцима.[24] Нема изузетака од поверљивости, односно кршења дужности, претње будућим насиљем или наношењем штете другима, нити доказивања постојања споразума о нагодби. Довољно је да се у поступку приволе регистровани посредници да сведоче. Међутим, потребно је указати на две додатне чињенице: прво, ниједан од прописа не забрањује могућност да странке из тактичких разлога доставе чињенице откривене током медијације и сведоче о њима у судском поступку. Друго, ако регистровани медијатори крше своју обавезу чувања тајности, не

[21] Felix Steffek, *Mediation in the European Union: An Introduction,* European Commission, 2012. Интернет: www.diamesolavisi.net/ kiosk/documentation/Steffek_Mediation_in_the_European_Union.pdf. 2.5.2023.

[22] „Правила професионалног понашања адвоката", Rechtsanwaltsordnung, 1898, чл. 9. ст. 2; "Zivilprozessordnung", 1895, чл. 321 ст. 1.

[23] „Аустријски кодекс о посредовању у грађанским стварима", Zivilrechts-Mediations-Gesetz, 2003, чл. 18.

[24] Walter Rechberger, Daphne-Ariane Simotta, *Grundriss des österreichischen Zivilprozessrechts*, MANZ'sche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 2010, p. 803.

постоји забрана коришћења тих информација током суђења, судија може слободно да разматра информације које је требало да буду поверљиве.[25]

3) УТИЦАЈ МЕДИЈАЦИЈЕ НА КУЛТУРУ РЕШАВАЊА СПОРОВА У АУСТРИЈИ

Грађанско посредовање у Аустрији почело је пројектом који је покренут пре доношења АСМ-а. Породично саветовање у судској помоћи у медијацији за децу чији се родитељи разводе био је пилот пројекат о комедијацији у породичним стварима и одржан је 1994/95. године у судовима у Бечу и Салцбургу.[26] У оквиру овог пројекта, уместо судског поступка, брачни парови који су желели развод били су замољени да сами решавају своје правне и економске ствари, уз подршку независног трећег лица на добровољној основи. Најважнији циљ био је заједнички договор о њиховој будућој улози родитеља и добробити деце погођене разводом.[27] Деца су такође саслушана. Успех овог пројекта покренуо је употребу медијације у породичном праву.[28] Посредовање се могло препоручити паровима у спору у вези са разводом, старатељством и правима на контакт. Усвојена су одговарајућа правила о поверљивости. Коначно, 2004. године усвојен је АСМ који покрива недавна дешавања и проширује важење постојећих прописа на сва питања која су у основи грађанског правосуђа.[29] Медијација се углавном користи ако је финансирана или обавезна. Она покрива породично право, радно право (престанак приправничког стажа), и кривично право (ресторативна правда). Такође се користи у општем грађанском праву, осим у породичном праву, на добровољној основи. Поред наведених области, приватни пилот пројекат медијације у грађанским и привредним стварима постоји и у првостепеним грађанским судовима у Бечу и неким другим аустријским градовима.[30] У овом пилот пројекту медијатори присуствују судским поступцима. Ако је спор погодан за медијацију, медијатори могу предложити посредовање странкама. Иако се подстиче Законом о процени утицаја на животну средину, у пракси се

[25] *Ibid.,* p. 773.

[26] Ena-Marlis Bajons, "Mediation: Der Weg von einem österreichischen Pilotprojekt bis zur EU-Mediation-Richtlinie", in: Rolf Stürner, Hiroyuki Matsumoto, Wolfgang Lüke and Masahisa Deguchi (eds), *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*, Mohr Siebeck, 2009, p. 500.

[27] Ewald Filler, "Einführung", in: Ewald Filler (ed.), *Familienberatung bei Gericht – Mediation – Kinder – begleitung bei Trennung der Eltern*, Verlag Österreich, 1997, p. 19.

[28] "Eherechts-Änderungsgesetz", BGBl I 1999/125, 1999; "Kindschaftsrechts-Änderungsgesetz", BGBl I 2000/135, 2001.

[29] Martina Pruckner, *Recht der Mediation,* Linde, Verlag, 2003, p. 69.

[30] Karl Pramhofer, Andrea Michalitsch, *Mediation als ergänzende Alternative zum Gerichtsverfahren,* RZ Richterzeitung, 2020, p. 275.

медијација не користи у пројектима еколошких дозвола. Закон дозвољава медијацију као признату методу за решавање спорова у овој области, али не пружа конкретан регулаторни оквир за стране у спору. Посредовање се такође ретко примењује у споровима који се односе на суседско право и права инвалида, јер странке имају могућност да уђу у мирење, што им је често драже. У аустријском правосудном систему основна подела улога између судије и странака је следећа: на странкама је да поднесу чињенице, да изнесу наводе и да пруже одговарајуће доказе.[31] Поступак се, генерално говорећи, не покреће по положају. Судија зависи од навода странака изнетих у доказном материјалу (тужбе, одбране и даљи поднесци). Активно водећи поступак, судија усмерава ток утврђивања чињеница постављајући питања и саветујући странке. Подносилац захтева може да повуче свој захтев у било ком тренутку.[32] Такође, стране су слободне да реше свој спор у било којој фази поступка. Пошто је постизање нагодбе био и јесте један од примарних циљева било којег грађанског поступка, судија може у било којој фази подстаћи нагодбу између страна. Улоге које су додељене судији и странкама подстичу покушаје да се нагоде ван суда. Као део аустријске културне позадине, стране у спору навикле су да предузимају судске мере ако алтернативно решавање спорова не успе. У том светлу, медијација није у супротности са традиционалном културом парничења, већ нуди други начин за решавање спора. Аустријске смернице за постдипломску обуку будућих правника прописују да пре полагања правосудног испита будући правници морају похађати 42 обавезна полудневна семинара.[33] Међу доступним образовним програмима постоје неки који се фокусирају на Алтернативно решавање спорова *(Alternative Dispute Resolution – ADR*), али ниједна није обавезно. Дакле, правник који није изабрао да студира медијацију, ни током студија права ни након тога, обично неће имати никаквог искуства у овој области. Сходно томе, адвокати не користе редовно медијацију и друге методе алтернативног решавања спорова. Поред тога, традиционални начин решавања спорова и даље је чврсто усађен у аустријски менталитет. У перцепцији јавности, обично нема ничег сумњивог или срамотног у вези са тужбом. Међутим, полако почиње да се успоставља као права замена ADR не само у правном систему, већ и у главама његових практичара. Постизање нагодбе је преферирани начин за решавање спорова у току грађанског поступка у Аустрији. Судија, стога, може у било којој фази поступка тражити споразумно решење између страна. Ово

[31] Walter Rechberger, "Social Civil Proceedings – The Concept of the Austrian Civil Procedural Law according to Franz Klein", *Teise* 2007, No. 65, Vilnius University Publishing House, 2019, p. 158.

[32] Walter Rechberger, Daphne-Ariane Simotta, *Grundriss des österreichischen Zivilprozessrechts*, MANZ'sche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 2010, p. 401.

[33] "Richtlinie für die Ausbildung von Rechtsanwaltsanwärtern", 2009, p. 1. Интернет: https://www.rakwien.at/userfiles/file/Gesetze/rl_raa_2010_01_01.pdf, 2.2.2023.

судско охрабривање да се нагоди не би требало помешати са медијацијом (како је то дефинисао АСМ). Штавише, лице које размишља о подношењу тужбе може захтевати да се његов или њен противник позове пред окружни суд ради постизања нагодбе (тзв. *pratorischer Vergleich*). У неким случајевима, ову врсту поравнања бирају они који су већ решили свој спор без укључивања суда. Иако закон не предвиђа судско поравнање у таквом случају, странке могу свој уговор уписати као извршни јавнобележнички акт.[34] Обе врсте поравнања одражавају међународне стандарде: судија је одговоран да тражи мирно решење спора на почетку или у било којој другој одговарајућој фази правног поступка. У неким случајевима, постизање нагодбе на суду можда неће бити са добрим изгледима. Међутим, могло би бити ако су укључене и друге институције. Стога, према амандману на аустријски ЗПП из 2003. године, судије морају обавестити стране о доступности услуга вансудског решавања спорова које нуде посебне институције, ако и када је то потребно. Иако АСМ не дефинише правну природу споразума за посредовање, чини се да су они хибридне природе и да су нешто између процесног и материјалног права. Према начелима парничног поступка, споразуми о посредовању немају утицаја на судске поступке – нити на покретање, нити на обустављање поступка.[35] Споразум о посредовању може представљати привремено одрицање од права на подношење тужбе пред судом. Тужбу треба одбити као привремено недозвољену или суд обуставити поступак. Обустављање поступка је пожељније због предности нижих трошкова и суспензије рокова.[36] Алтернативни начин застоја у поступку је споразум између страна да обуставе судски поступак према члану 168. аустријског ЗПП. Према члану 29. аустријског Закона о ванпарничној надлежности у грађанским стварима поступак се може обуставити по службеној дужности ако странке изјасне свој интерес да свој спор реше мирним решењем, укључујући медијацију.[37] За разлику од неизвесног ефекта споразума о посредовању, неуспела медијација очигледно нема утицаја на поднеске пред судовима и арбитражним трибуналима. За разлику од других европских земаља, аустријски правни оквир још увек не предвиђа облик институционализоване медијације у оквиру судског система. Пилот пројекат може довести до неког облика таквог институционализованог посредовања у будућности. АСМ не садржи формалне

[34] Robert Fucik, '§ 433' in: Walter Rechberger (ed.), *ZPO – Zivilprozessordnung Kommentar,* Springer, Berlin, 2014, p. 6.

[35] Markus Roth, David Gherdane, "Mediation in Österreich – Zivilrechts-Mediations-Gesetz: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen", in: Klaus Hopt and Felix Steffek (eds), *Mediation, Mohr Siebeck*, 2018, p. 27.

[36] За даље коментаре о немачком приступу видети: Nadja Alexander, *International and Comparative Mediation, Legal Perspectives,* Kluwer Law International BV, 2019, p. 206.

[37] "Außerstreitgesetz", BGBl I 2003/111.

захтеве у погледу врсте, облика или садржаја посредованих поравнања. Медијатор, наравно, мора документовати завршетак поступка медијације и обавестити стране о начинима на које се посредовано поравнање може формализовати, како би се обезбедила његова ефикасност и, по жељи, извршност. Споразум који су странке постигли у медијацији обично се формализује путем вансудског поравнања. У Аустрији, нагодба је уговор којим се обнављају и поништавају спорни или сумњиви правни односи. С обзиром на то да су стране слободне да решавају спорове по свом нахођењу, сваки споразум о медијацији може се формирати другачије. Нагодбе посредовања стога могу имати различите облике, као што су необавезујући споразуми, стандардни правни уговори, различите категорије споразума о поравнању, судски налози и арбитражне одлуке. Спроводљивост посредничке нагодбе, међутим, зависи од изабране правне форме. Све док не постоји постојећи налог који покрива предметно питање, странке могу покренути тужбу на суду у случају кршења поравнања. Странке могу тужити за конкретно извршење уговорних обавеза, а суд је слободан да саслуша доказе. Чак и ако је уговор о поравнању закључен пред судом или нотаром, без одлуке/наредбе, нема ефекта *res judicata*, који се односи на различите аспекте обавезујуће природе пресуде. Нагодба је извршна ако је потврђена од стране суда (према члану 433а аустријског ЗПП-а), или оверена од стране нотара. Унутар Европске уније ова решења се могу наметнути према Уредби Брисел I. На крају, али не и најмање важно, посредовање може имати утицаја на арбитражу. Бечка правила која примењује Бечки међународни арбитражни центар предвиђају могућност окончања поступка на заједнички захтев странака или на основу споразума.[38] У другом случају, странке могу захтевати да се сачини записник о поравнању или да се донесе одлука о томе.[39] Не постоје прописи који се односе на процес којим би се такав споразум могао постићи. Посредовање се посебно не помиње. Упркос томе, имало би смисла да се било која врста ADR-а може користити за постизање нагодбе, укључујући медијацију. Утицај медијације и других сличних метода на арбитражу није проучаван у Аустрији. Нажалост, још увек нема релевантних публикација и статистичких података који би могли дати увид у то како је примена медијације утицала на арбитражу у Аустрији.

4) ИЗВОРИ

Alexander, Nadja, *International and Comparative Mediation, Legal Perspectives,* Kluwer Law International BV, 2019.

[38] "Vienna Rules of Arbitration", Vienna International Arbitral Centre, 2013, чл. 34.

[39] *Ibid.,* чл. 38.

"Außerstreitgesetz", BGBl I 2003/111.

Bajons, Ena-Marlis, "Mediation: Der Weg von einem österreichischen Pilotprojekt bis zur EU-Mediation-Richtlinie", in: Rolf Stürner, Hiroyuki Matsumoto, Wolfgang Lüke and Masahisa Deguchi (eds), *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*, Mohr Siebeck, 2009.

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2000/89", Umweltverträglichkeits-Prüfungs-Gesetz, 2000.

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2005/82".

"Bundes Behindertengleichstellungsgesetz, 2008".

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 1895/113".

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 1975/631, 2003/29".

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich 2003/29".

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2003/29".

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich l 1969/142". Berufsausbildungsgesetz, 1969.

"Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich l 1986/612".

Џамоња Игњатовић, Тамара, Мрше, Синиша, „Процес и фазе поступка медијације", у: Тамара Џамоња Игњатовић, (ур.), *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014.

"Eherechts-Änderungsgesetz", BGBl I 1999/125, 1999.

"EU-Mediationsgesetz – CEUM, Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich I 2011/21".

"Familienlastenausgleichsgesetz", 1967.

Filler, Ewald, "Einführung", in: Ewald Filler (ed.), *Familienberatung bei Gericht – Mediation – Kinder – begleitung bei Trennung der Eltern*, Verlag Österreich, 1997.

Fucik, Robert, '§ 433' in: Walter Rechberger (ed.), *ZPO – Zivilprozessordnung Kommentar,* Springer, Berlin, 2014.

Hagen, Johann J., Lenz, Cristina, *Wirtschaftsmediation – Theorie, Verfahren, Technik, Praxis*, Studienbuch, Manz, 2008.

Јовановић, Владан, „Правни оквир примене медијације", у: Тамара Џамоња Игњатовић, (ур.), *Медијација – принципи, процес, примена*, Центар за примењену психологију, Београд, 2014.

"Kindschaftsrechts-Änderungsgesetz", BGBl I 2000/135, 2001.

"Landarbeitsgesetz", 1984.

Милошевић, Моника, *Увод у медијацију*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2011.

Мојашевић, Александар, „Ефикасност (судске) медијације у Србији у односу на поједине европске земље", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* број 68, година LIII, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2015.

Недић, Блажо, Арсић, Јелена, *Препоруке за развој и примену медијације у Србији*, International Finance Corporation, Београд, 2011.

Петрушић, Невена, „Алтернативни методи решавања правних спорова у праву Републике Србије", у: *Функционисање правног система Републике Србије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2016.

Петрушић, Невена, „Европски стандарди и принципи решавања спорова путем медијације", у Гордана Вукадиновић и Агнеш Картаг-Одри (урс), *Европска заједница народа и универзалне вредности*, Нови Сад, 2010.

Петрушић, Невена, Ђук Миланков, Драгана, Деспотовић Станаревић, Вера, Џамоња Игњатовић, Тамара, Јовановић, Владан, *Приручник за примену медијације у оквиру службе повереника за заштиту равноправности*, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2014.

Pramhofer, Karl, Michalitsch, Andrea, *Mediation als ergänzende Alternative zum Gerichtsverfahren,* RZ Richterzeitung, 2020.

Pruckner, Martina, *Recht der Mediation,* Linde, Verlag, 2003.

„Rechtsanwaltsordnung", 1898.

Rechberger, Walter, "Social Civil Proceedings – The Concept of the Austrian Civil Procedural Law according to Franz Klein", *Teise* 2007, No. 65, Vilnius University Publishing House, 2019.

Rechberger, Walter, Daphne-Ariane Simotta, *Grundriss des österreichischen Zivilprozessrechts*, MANZ'sche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 2010.

"Richtlinie für die Ausbildung von Rechtsanwaltsanwärtern", 2009. Интернет: https://www.rakwien.at/userfiles/file/Gesetze/rl_raa_2010_01_01.pdf, 2.2.2023.

Roth, Markus, Gherdane, David, "Mediation in Österreich – Zivilrechts-Mediations-Gesetz: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen", in: Klaus Hopt and Felix Steffek (eds), *Mediation, Mohr Siebeck*, 2018.

Steffek, Felix, *Mediation in the European Union: An Introduction,* European Commission, 2012. Интернет: www.diamesolavisi.net/ kiosk/documentation/ Steffek_Mediation_in_the_European_Union.pdf. 2.5.2023.

Šimac, Srđan, „Mirenje – alternativni način rješavanja sporova", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,* Vol. 27, No. 1, 2006.

"Vienna Rules of Arbitration", Vienna International Arbitral Centre, 2013.

"Zivilprozessordnung", 1895.

"Zivilrechts-Mediations-Gesetz", 2003.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прошло је скоро три деценије од увођења медијације у аустријски правосудни систем. Након пробног периода, аустријско законодавство подстакло је медијацију доношењем ACM и других допунских закона. Током овог периода, медијација је постала валидна опција у области ADR-а, важнија од мирења, али не тако добро прихваћена као арбитража. Пошто не постоји законска обавеза коришћења медијације уопште, употреба медијације зависи од индивидуалног става страна у спору. Традиционално, стране у спору у Аустрији навикле су да гледају треће стране како одлучују о њиховим споровима. Разлог је сасвим јасан: у поређењу са другим земљама Аустрија је поносна што има генерално ефикасан судски систем. Према извештају Европске комисије за ефикасност правосуђа (CEPEJ) из 2020. године, Аустрија се наводи као једна од три земље чланице Савета Европе које, иако имају велики број спорова, ипак успевају да релативно брзо решавају значајне обима предмета. Нека од аустријских искустава стога би могла бити транспонована и у законодавни оквир Републике Србије. Иако ни у Аустрији овај систем није изграђен до перфекције, ипак би праћење развојних тенденција у овој области, као што су настојања да се медијација учини обавезном пре предузимања судских поступака, била од користи и за преоптерећени домаћи правосудни систем.

A DUAL APPROACH TO MEDIATION IN AUSTRIAN LAW

Abstract: The paper discusses a dual approach to the mediation concept in the Austrian legal system. Traditionally, litigants in Austria are used to seeing third parties, such as judges and arbitrators, with a reasonably high level of satisfaction. In principle, parties to a dispute are free to choose methods of alternative dispute resolution, including mediation. The Austrian legal concept of mediation is based on transformative models of mediation. It focuses on the voluntariness of the parties to resolve their disputes themselves with the help of a neutral and independent third party. To ensure this elementary but loose principle, Austrian legislation established a system of registration. The register with the list of mediators is kept at the Federal Ministry of Justice. The Austrian legal system has introduced a centralised administrative procedure that regulates the prerequisites and effects of registration. The Austrian Civil Mediation Act prescribes the basic professional duties that registered mediators must fulfil. In practice, however, it is possible to conduct mediation without meeting these prescribed standards. Since mediation can be performed by persons without training or experience, it is a "free activity" in contrast to judicial institutional activity.

Keywords: Austrian law, mediation, dual approach.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ИСТОРИЈСКИ ЗЛОЧИНИ

Михајло Вучић, *Слобода изражавања и историјски злочини*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2022, стр. 178.

Међународно право препознаје најтежа кривична дела, попут геноцида, ратних злочина или злочина против човечности, а историја их чува од заборава. Спајањем ове две гране друштвених наука рађа се појам историјских злочина, под којим подразумевамо извршење најтежих кривичних дела која су оставила трајне последице и неизбрисив траг. Управо чињеница да се често ради о делима која су позната широј јавности, оставља простор за различита тумачења, мишљења и ставове о истим тим делима. Сваки појединац који иступа са својим резоновањем води се тиме да има слободу изражавања. Међутим, када је у питању овако осетљива тематика, поставља се питање – да ли и у којој мери слобода изражавања заиста постоји? Постоје примери у пракси, попут такозваних закона о сећању, који, чини се, ту слободу ограничавају, као и категоризација одређених ставова као „говора мржње". Др Михајло Вучић у својој монографији која носи наслов „Слобода изражавања и историјски злочини" ухватио се у коштац са ова два појма и пружио читаоцима преглед ситуације у савременом праву.

Монографија је подељена на три дела, односно седам поглавља. Први део посвећен је слободи изражавања и говору мржње. Аутор нас у првој глави упознаје са општим концептом слободе изражавања у демократском друштву. Јасно је да је слобода изражавања база за спровођење осталих људских права, али и за демократију. С друге стране, интерес јавног поретка држава користи да оправда своје задирање у овај домен, који касније и суд оправдава спровођењем теста сразмерности. Управо на овај начин државе добијају могућност да се мешају и у историјска тумачења одређених догађаја, а тиме и да утичу на поимање одређених историјских злочина у друштву. У другој глави, Вучић шири ову тему тако што читаоце упознаје са односом негационизма и говора мржње. Најпре нас упознаје са разликом између циљаног и расутог говора мржње. Проблематика настаје онда када изношење чињеница и вредносних ставова о одређеним историјским кривичним делима почне да се граничи са говором мржње. Ради се, дакле, о граничним случајевима који не морају сами по себи бити говор мржње. На држави је да, уз помоћ теста сразмерности и других алата, закључи ради ли се о кажњивом

облику слободе изражавања. Уједно, овим држава има широк простор за дискреционо поступање, које, познато је, може бити опасно по основне демократске тековине.

Други део ове монографије има за тематику законе о сећању и негационизам. У трећем поглављу упознајемо се са термином закони о сећању, чији се почетак везује још за стварање првих националних држава и за Француску револуцију. У савременом смислу, закони о сећању имају четири различита појавна облика. Аутор износи ову типологију која иде од покушаја држава да ретроактивно правно квалификују одређене међународне злочине, попут геноцида над Јерменима, преко оних кривичних дела које су диктатори чинили у 20. веку, па до злочина геноцида и других који су се десили након што су међународноправно дефинисани. Након овога, четврто поглавље бави се управо парадоксом ових закона. Наиме, аутор је става да се ови закони усвајају с циљем да буду инструмент друштвене контроле, али да доводе до друштвене нестабилности. Ову тезу Вучић је испитивао на примеру Холокауста, колонијалне Француске, Украјине, Пољске и Русије, као и Шпаније, Босне и Херцеговине, Руанде и Израела. Кроз све ове примере аутор је става да у рањивим друштвима закони о сећању не доприносе стабилности у друштву, већ, напротив, јачају већ постојеће друштвене сукобе.

Коначно, трећи део монографије бави се негационизмом као правним институтом. То је учињено тако што су читаоци најпре, у петој глави, упознати са појмом негационизма у општем међународном праву. Вучић је овом задатку приступио тако што је анализирао најважније правне акте у области људских права – Универзалну декларацију о људским правима и Међународни пакт о грађанским и политичким правима, а у овом поглављу се налази и Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације. Након тога, додатни допринос овом поглављу пружа детаљан приказ случаја Форисон пред Комитетом за људска права Уједињених нација. Оно што се издваја као закључак јесте да неће свако негирање историјских злочина представљати кршење међународног права, те да државе заправо и нису у обавези да усвајају негационизам као кривично дело у свом унутрашњем законодавству. Једини случај када држава то мора учинити јесте квалификовани негационизам, односно ситуација када се негира званична историја са посебном намером да изазове мржњу или дискриминацију одређеног дела популације. У шестој глави аутор сужава поље анализе на европски континент. Посебна пажња посвећена је Оквирној одлуци Европске уније о борби против одређених облика расизма и ксенофобије путем кривичног права. Након нормативне анализе ове одлуке, читаоцима је пружен преглед видова њене имплементације. Државе Европске уније се у великој мери разликују – неке су је у потпуности имплементирале, док неке нису уопште. Управо из ове главе произилази закључак да ова одлука заправо повећава већ постојећу разноликост законских решења, те да би можда требало строжије приступити

дефинисању негационизма на простору Европе. Забрана негационизма у практичној примени тема је седмог поглавља, те Вучић детаљно описује случајеве из ове области, а уједно се ослања и на Европску конвенцију о људским правима и неке од занимљивих пресуда Европског суда за људска права. У међународном праву негационизам је забрањен само као један од појавних облика говора мржње. Међутим, управо ови примери из праксе указују да је врло тешко разликовати појавне облике негационизма, те у том контексту би ставови суда у Стразбуру могли бити од користи. Ипак, испоставља се да је пракса униформна само по питању Холокауста, док за друге злочине суд поставља један знатно рестриктивнији приступ ограничењима слободе изражавања.

Пред читаоцима се налази јединствена монографија у домаћој стручној литератури. Наиме, ради се о монографији која се детаљно бави изразито осетљивом тематиком, која је у великој мери значајна и за простор такозваног Западног Балкана. Пример за то је и такозвани „Инцков закон", усвојен у Босни и Херцеговини, за који ћемо тек видети какве ће последице имати. Баланс између, с једне стране, слободе изражавања као основног људског права и тековине демократског друштва и јавних интереса, јавног поретка и јавног морала, некад је тешко постићи. Последично, држава уме да искористи овакву ситуацију и да интервенише у осетљивим областима, попут историјских злочина. На крају, ваља истаћи да је ова монографија за препоруку научницима у области међународног права и међународних односа, студентима, али и широј јавности која жели да се упозна са овом веома важном тематиком.

Јована БЛЕШИЋ

NEW FORMS OF EMPLOYMENT: CURRENT PROBLEMS AND FUTURE CHALLENGES

Jerzy Wratny, Agata Ludera-Ruszel (eds), *New Forms of Employment: Current Problems and Future Challenges*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2020, pp. 358.

Последња деценија прошлог века, као и прва деценија новог миленијума, унеле су велике промене у све сфере живота. Дигитална револуција 90-их година, као и економска криза током прве деценије новог миленијума, довеле су до појаве великог броја нових облика рада. Сада се велики број послова базира на дигитализацији, а једна од великих последица економске кризе је све већа флексибилизација тржишта рада. То поставља велике изазове, па се, између осталог, појављује и проблем правног регулисања нових облика рада.

Зборник радова *New Forms of Employment: Current Problems and Future Challenges,* уредникā Јежија Вратног (*Jerzy Wratny*) и Агате Лудере-Рушел (*Agata Ludera-Ruszel)* издавачке куће *Springer Fachmedien*, покушава да осветли проблеме са којима се суочавају радници који раде под новим облицима запослења, при чему су они (ти проблеми) последица флексибилизације тржишта рада и дигиталне револуције, која је посебно узела маха последње деценије прошлог века. Овај зборник је само један у низу зборника из серије *Prekarisierung und soziale Entkopplung –Transdisziplinäre Studien* (Прекаризација и социјално раздвајање – трансдисциплинарне студије).

Ако се мало пажљивије погледа читав зборник, уочиће се неколико специфичности. Прво, доста радова се оријентише на Пољску. Друго, као најактуелнији облици прекарног рада појављује се рад преко агенција за привремено запошљавање и облици рада који су последица дигитализације и глобализације (тзв. *gig work* и *platform work*).

На овом месту може се поставити питање – зашто баш Пољска? Према мишљењу аутора овог текста, могуће је да је сама конференција са које је настао зборник одржана у Пољској, или је Пољска изабрана као земља која је од посткомунистичких нових ЕУ земаља чланица најбоље „изнела" транзицију (мада уз високу социјалну цену током шок терапије).

Сâм зборник је структуриран из четири дела. У првом делу који обухвата пет радова разматрају се импликације нових облика рада на радне односе. Други део, који такође обухвата пет радова, у потпуности је посвећен новим облицима рада у дигиталној ери (*crowdwork, gig work, platform work*; прво би се могло превести као групни рад, друго као рад у хонорарној економији, а треће као рад преко платформи). Трећи део који обухвата осам радова посвећен је заштити радника који раде под новим облицима запослења, док је четврти део који обухвата три рада посвећен изазовима које нови облици

рада постављају у погледу колективних радних права запослених који раде под новим облицима запослења.

Први рад у првом делу зборника на који ће се дати осврт јесте рад Дураја (*T. Duraj*), који на примеру Пољске указује на постојеће границе проширења обухвата радног права на нове облике рада, с освртом на то шта би требало урадити. Наглашава да је у Пољској тренд проширења обухвата радног права на облике рада ван радног односа присутан још од 70-их година. У почетку се то односило само на раднике који раде (к)од куће, да би током 80-их година били укључени и пољопривредници који раде у земљорадничким задругама, а који имају уговор склопљен на основу грађанског права. Пољопривредницима је током 90-их година дато право да се учлањују у синдикате, што је омогућено и онима који раде у сопственом предузећу на основу уговора о заступању, ако немају својство послодавца (односно, претпоставка је да су та лица само заступници). Права потоњих су додатно ојачана током 2000-их година. Током времена, уведена су и права о заштити на раду оних радника који раде ван радног односа, као и у случају самозапослених чији рад организује наручилац, а који се обавља у просторијама предузећа или на неком другом месту. Даље, уведена су и права у погледу заштите од било каквог облика дискриминације, при чему се нарочита пажња поклонила уговорима склопљеним на основу грађанског права. Вредно је напоменути и права у вези са родитељством, при чему је за мајку која ради ван радног односа једини услов за остваривање овог права чињеница да је дете рођено или одгајано, док је за оца који ради ван радног односа пресудно да нема статус запосленог. Даља унапређења прописа̄ огледају се у чињеници да су права на минималну зараду пружена и радницима који пружају своје услуге на основу уговора о комисиону или уговора закљученог на основу провизије, као и самозапосленима који своју делатност обављају лично, без других упосленика. Другим речима, права су проширена на све оне који пружају своје услуге на основу уговора, који немају утицаја на услове пословања, а чија зарада није искључиво заснована на провизији. Коначно, битно је споменути и то да је колективни закон о раду својом заштитом обухватио и оне који раде ван радног односа, при чему те особе не ангажују друге особе за обављање послова. И поред свих ових унапређења, један од великих проблема који се тренутно појављује у Пољској у овом погледу је недостатак свеобухватног приступа проблему који је предмет анализе, па се неретко дешава да се промене чине *ad hoc* и хаотично. У том смислу, будуће законодавство у овом погледу требало би развијати тако да се узимају у обзир специфичности сваког случаја, а не само аутоматски се позивати на примену закона.

2) Други рад у оквиру овог дела који заврeђује пажњу је рад Вроцлавске (*T. Wrocławska*) о флексибилности запошљавања као детерминанте продужења радног ангажовања старијих људи. Управо су старење становништва и технолошки развој две области које у последње време све више добијају на значају. У том смислу, акценат је пребачен са пружања подршке од стране државе

на развијање таквих активних политика тржишта рада које би помогле да старији људи продуже свој радни век. Односно, било би пожељно да се спречи рани излазак људи са тржишта рада уз истовремено охрабривање старијих да раде што је дуже могуће. Како није могуће зауставити технолошки прогрес и, последично, појаву нових облика рада, поставља се питање како их искористити у циљу омогућавања старијима да што дуже раде. Заправо, ефекти нестандардних послова на пораст запослености старијих зависе од две ствари. Прво, они (нестандардни послови) треба да задовоље интересе послодаваца омогућавајући им да организују посао у складу са њиховим економским интересима (мисли се на економске интересе послодаваца) и, друго, морају узети у обзир и интересе старијих радника, дајући могућност усклађивања породичног живота и одговорности и, исто тако, здравствених услова са радним обавезама. Јер, биолошко старење људи узрокује то да људи у својим шездесетим једноставно не могу издржати онај темпо рада који су могли док су били млади. Када се ради о новим облицима запослења и томе колико они погодују старијима, потребно је рећи да сваки од њих носи са собом своје предности и недостатке. Међутим, оно што се са сигурношћу може рећи, то је да су нови облици запослења који највише погодују старијима подела послова, подела запослених и привремена управа, док су најнеповољнији повремени послови. Што се тиче запослености са непуним радним временом, подела послова представља најбољу опцију за старије који би и након пензионисања наставили да раде.

На крају, потребно је рећи да је посебан изазов код запослености старијих у томе што ће они временом затражити скраћивање радног времена и интензитета рада, па се поставља питање како надоместити изгубљену зараду због краћег радног времена. Као један од важних аспеката у овом смислу спомиње се доношење такве законске регулативе која би, с једне стране, омогућила старијим особама да дуже раде, али им, с друге стране, пружила неопходну сигурност дохотка и запослења, притом уважавајући све оно што старија доб са собом носи у контексту, пре свега, здравствених могућности. Код нестандардног запослења, посебно у случају ЕУ, тај проблем добија на значају, јер је и на националном и на нивоу ЕУ потребно изнаћи политике које би биле одговарајуће у овом погледу.

3) Трећи рад првог дела на који ће се дати осврт је рад Мушињског (*K. Muszyński*), који се бави дестандардизацијом радних односа у земљама Централне и Источне Европе на примеру земаља Вишеградске групе. Због актуелности проблематике, он ће бити детаљније анализиран.

У разматрању путања институционалних промена које су примењивале земље узорка, као модел институционалних промена у земљама Централне и Источне Европе спомиње се тзв. модел заношења, који се односи на промене у деловању или ефекту политика које се дешавају без значајних промена у

структури тих политика. То се дешава када, као резултат неке спољне промене, институционални оквир престаје да буде делотворан, да функционише или да производи жељене циљеве. У области регулисања запошљавања то је, на пример, пораст нестандардних облика запошљавања. Основни проблем је у томе што креатори политика предузимају мало формалних акција да прилагоде институције.

Либерализација 90-их година прошлог века у земљама Централне и Источне Европе најбоље се може описати као институционално расељавање, у смислу да су формални прописи флексибилизовани, а механизми координације су били ослабљени. Радни односи су, због економске трансформације, умногоме постали зависни од законских прописа. Због спољних захтева за променом економског амбијента и социјалистичког наслеђа, затим процеса придруживања ЕУ, а надасве због несналажљивости влада у свему томе, читав процес био је изузетно болан.

Поред дефиниције модела заношења, који подразумева однос између акција оних друштвених учесника који поткопавају постојеће институције и оних политичких учесника који дозвољавају такве акције, може се говорити о разлици између димензије усклађености и димензије прилагођавања. Прва се односи на поштовање или кршење формалних правила, док се друга односи на могућност креативног приближавања или заобилажења тих правила. Заправо, заобилажење и кршење закона о раду омогућавају слаби механизми надзора постављених стандарда рада. Поред тога, инспекције рада су прилично неефикасне, претерано регулисане, и суочавају се са препрекама за ефективну примену кривичних санкција које су ионако ниске. Стиче се утисак да је често исплативије не поштовати, него поштовати прописе због ниских износа санкција и ниске склоности ка њиховој примени. Штавише, заобилажење и кршење закона о раду нису супротстављени адекватним јавним политикама за њихово сузбијање. Земље Централне и Источне Европе су водиле политике одступања у погледу прописа о запошљавању из више разлога: 1) владе су постале одговорније за политике запошљавања јер је улога трипартитног дијалога постала резидуална и многи спољни аргументи везани за конвергенцију изгубили су на значају; 2) случајнији и строго политички фактори су олакшали помак, што је резултирало општом неспремношћу у погледу спровођења дубљих реформи и, у многим случајевима, отвореном прихватању неких облика заношења и, 3) стране директне инвестиције и јефтина радна снага су остали међу најважнијим моторима раста у овим земљама.

Постоји више манифестација ове дестандардизације. Дестандардизација у димензији усклађености подразумевала је да су права радника и формални прописи о запошљавању масовно кршени и заобилажени. Три врсте прекршаја могу се издвојити: прекршаји у вези са платама, (масовна) кршења

прописа о радном времену, као и кршења професионалних и здравствених стандарда. Друга манифестација дестандардизације била је употреба нестандардних форми запошљавања, што је послодавцима омогућило да имају користи од повољнијег стандарда запошљавања у односу на класичне облике запошљавања. Ово у земљама Централне и Источне Европе има одређене специфичности: 1) нестандардни облици запошљавања се користе и онда када би требало закључити стандардне уговоре; 2) употреба нестандардних уговора у овим земљама се често ослања на неку комбинацију кршења или заобилажења прописā о запошљавању и, 3) адаптације су наишле на малу или никакву реакцију од стране једног дела креатора политика а, у одређеним случајевима, чак су биле подстакнуте од стране њих.

Што се тиче конкретних облика прекарних уговора, ситуација се може описати на следећи начин. Кад се посматрају земље Вишеградске групе, у свим земљама изузев Пољске удео ових уговора био је значајно низак и није прелазио 15%. У погледу политика које регулишу ове врсте уговора, једино је Словачка предузела неке кораке како би ограничила њихову употребу. Кад су у питању уговори склопљени по грађанском праву, са изузетком Мађарске, у свим осталим земљама Вишеградске групе удео ових уговора порастао је након економске кризе. Пољска представља најчистији пример тзв. политике нормализације у овом погледу, пошто је тзв. уговор о мандату укључен у систем социјалног осигурања, а и уведена је минимална зарада по сату за те врсте уговора, што је само легитимисало њихову употребу. Међутим, код другог популарног уговора склопљеног по грађанском праву, тј. уговора о специфичном задатку, ништа није урађено. У погледу самозапослености, она је прилично висока (и до 30%), док ни тзв. лажна самозапосленост није ниска. Коначно, и рад преко агенција за привремено запошљавање је, са изузетком Словачке, популаран у земљама Вишеградске групе. Као и у случају других споменутих врста уговора, и овде је присутно изигравање прописа у случајевима када би требало закључити стандардни уговор. У неким од ових земаља се уговори закључени преко агенција користе за структурирање радних односа са радницима, пошто су радници запослени преко агенција, али су са њима закључени нестандардни уговори. У свим посматраним земљама, осим Пољске, радници запослени преко агенција раде у индустријском сектору. Битно је нагласити и то, да су у свим земљама Централне и Источне Европе владе водиле ограничену или никакву политику у погледу рада преко агенција.

4) Коначно, последњи рад у овом делу зборника је рад Пјетрасове (*A. Pietras*) о шансама и претњама флексибилности запослења из перспективе баланса између пословног и приватног живота. У том смислу, потребно је рећи следеће.

Ако се флексибилно запослење схвати као девијација од стандардног запослења, то са собом носи и предности и недостатке. Једна од предности је

у томе што су тако запослени у могућности да лакше располажу својим временом и да самостално одређују начин и темпо испуњавања обавеза. Недостаци се огледају у недостатку изгледа за напредак у каријери, мањој социјалној сигурности и друштвеној изолацији, као и смањеној заштити од отказа и раскида уговора о раду. Укратко, флексибилност подразумева не само флексибилније организовање радног времена, већ и места одакле ће се радити, као и субјективну промену правног режима.

Постоји доста примера на којима се може извршити поређење предности и недостатка овакве врсте рада. Запошљавање у оквиру радног односа не гарантује увек добар однос између професионалног и приватног живота. На пример, систем радног времена заснованог на задацима омогућава флексибилну организацију радног времена и обављање послова ван просторија послодавца, што је повољно за обе стране, будући да, у зависности од потреба, то донекле даје слободу у дистрибуцији радног времена. Другим речима, запослени не мора имати велики интензитет рада, или пак може завршити рад за краће време у односу на стварно радно време. Међутим, некад та флексибилност може водити већем интензитету рада. Ако се као пример узме рад на даљину (рад од куће), он, с једне стране, узрокује поремећаје у породичном животу радникā, будући да повећава стрес, док, с друге стране, породични сукоби узрокују дезорганизацију у раду, што води прековременом раду. Поред тога, рад од куће може водити друштвеној изолацији и узроковати већи осећај усамљености. Па ипак, такав рад омогућава лакше комбиновање пословног живота и приватног и породичног живота, док с друге стране, рад има и повољан утицај на психофизичко здравље, ефикасност и креативност, као и већи ниво сигурности на радном месту запослених. Поред тога, рад од куће штеди време потребно за пут од куће до радног места (предузећа), што опет доприноси лакшој организацији времена и обавеза. Док год је већа слобода избора радних часова прилагођена индивидуалним потребама запосленог и његовим породичним обавезама, ефекти оваквог рада су позитивни. Позитивно схваћена флексибилност не огледа се само у могућности саодлучивања о радном времену, већ је повезана и са квалитетом радног места. Међутим, флексибилност решења за радно време некад зна узроковати поремећаје између пословног и приватног живота, у случају када се запосленом намећу обавезе да се прилагоди потребама купаца или променама на тржишту, што је посебно изражено у сектору услуга, када се од запослених неретко захтева да буду 24 сата на располагању.

У погледу психолошких ризика радног окружења, у случају када већа флексибилност запослења води већем утицају пословног живота на приватност запослених, појављује се питање како то утиче на њихово функционисање. Сами стресори који узрокују стрес на послу могу бити различите природе. Стога се код истраживања ових стресора може десити да се пажња усмери само на неке од њих, јер су лакши за мерење, као што је случај

са психохемијским стресорима, док су психосоцијални стресори тежи за мерење. У оквиру друге групе могу се навести временски притисак, неодговарајући темпо рада, радна аритмија, радна монотонија, честе промене начина рада и сменски рад. Поред наведеног, ту су и многобројне улоге које свако има у свакодневном животу. Технолошки напредак, ма колико био користан, често води информационом стресу и слабљењу међуљудских веза. Неодговарајући темпо рада и превелики стрес узрокован њиме доводи до недостатка сна, што са собом носи низ негативних последица које се, са своје стране, рефлектују на продуктивност и ефикасност запослених.

Други део зборника у потпуности је посвећен новим облицима рада у дигиталној ери. Од пет радова који се налазе у овом делу, четири се стриктно фокусирају на два најзаступљенија облика рада у дигиталној ери, а то су *crowdworking* и рад преко платформи.

Као што ће се видети, у свим радовима из овог дела појављују се слични проблеми и дају се сличне дефиниције нових облика рада у дигиталној економији.

1) Први рад у овом делу на који ће се дати осврт је рад Зингера и Клавитера (*R. Singer & S. Klawitter*), који указују на то да појам *crowdworking*-а сеже до раних 2000-их година када су фирме почеле са инсталацијом платформи за масовну употребу, што представља нови ниво екстернализације њихових услуга трећим лицима. Како је сама појава релативно нова, још увек не постоји тачна дефиниција самог појма *crowdworking*-а, који би се могао превести као групни рад. Неколико пословних модела се развило, али се они разликују у погледу типа услуга које се пружају, начина исплате накнаде и мере до које је посредник укључен у трансакције посредоване путем платформе.

Основне карактеристике *crowdworking*-а могу се објаснити на следећи начин. Прво, такав облик рада обично укључује три стране: принципала коме су потребне услуге, радника који их пружа и посредника који повезује ове две стране. Постоје две врсте организовања *crowdworking*-а, интерни и екстерни, при чему се код потоњег појављују три стране. Друго, понуда и потражња се повезују преко интернет платформе, а кад се једном повежу онда се успоставља *peer-to-peer* трансакција између пружаоца и тражиоца, при чему посредник успоставља услове заједнице. Степен укључености посредника варира, па док су неке платформе пуко средство саморепрезентације, код других посредник преузима и друге послове. Треће, пружалац одређује кад и где преузима задатке додељене од стране платформе. Међутим, у случају кад се услуге пружају у стварности, радници имају одређено место где се услуге пружају. Коначно, услуге се извршавају за одређену накнаду.

Занимљиво је погледати и модалитете у погледу ове четири карактеристике. Код неких облика *crowdworking*-а накнада се додељује најбољем, тако да практично долази до надметања међу самим радницима. У

неким модалитетима посредник је потпуно укључен у процес и наступа као координатор свега. Коначно, разлике се појављују и у погледу врсте пружених услуга. Тако се могу издвојити платформе које примају наруџбе за услуге које се пружају у реалном животу и оне платформе код којих се услуге пружају онлајн. Друга подела била би на платформе које додељују задатке који се извршавају тренутно или у року од пар минута и на оне код којих то није случај.

Предности и недостаци *crowdworking*-а могу се описати на следећи начин. С једне стране, флексибилност пружа могућност лакшег усаглашавања приватног и пословног живота, посебно у случајевима када би радник био онемогућен да извршава своје обавезе уколико би их извршавао у реалном животу, или уколико би му извршавање тих обавеза у реалном животу отежавало усаглашавање пословних и приватних обавеза. Поред тога, задатке преко платформи може извршавати широк круг људи. С друге стране, главни недостатак ове врсте рада је у непредвидивости динамике посла, што би, уколико је таква врста посла једини извор прихода, могло довести радника у тешку финансијску ситуацију, која се погоршава уколико не постоји никаква друга социјална сигурност. Поред тога, потпуна економска зависност од платформе погодује послодавцима, јер слаби преговарачку моћ радника, што може бити посебан проблем код оних платформи које додељују микрозадатке, пошто ту плате знају бити изузетно ниске. У оваквим пословима накнаду одређују принципал или платформа, што може довести до комерцијалне експлоатације. Ситуација је утолико гора што не постоје синдикати оваквих радника, па радници тешко могу утицати на услове пословања. Као резултат свега, радници који покушавају да живе само од зараде за послове преко платформи доводе себе у опасност од самоексплоатације, пошто недостатак довољне зараде покушавају да надокнаде преузимањем већег обима послова. Коначно, због недостатка социјалне сигурности ови радници доводе себе у опасност од сиромаштва у старости пошто им зарада не омогућава уплату приватног пензионог осигурања.

На крају, потребно је рећи да се чак и Немачка суочава са правним нејасноћама у погледу дефинисања правног статуса ових лица. Тако постоје две подврсте ових радника. Једна подврста су радници на даљину који раде од куће (енг. *homeworker*, нем. *Heimarbeiter*) и њихов ниво заштите је такав да, под одређеним законима (енг. *Homework Act*, дословно: закон о радницима од куће), они имају посебну заштиту у погледу радног времена, а посебни прописи се односе и на њихову зараду. Поред наведеног, они имају и право правне заштите од стране судова (односно, могу остваривати своја права пред судом), као и право правне заштите од стране синдиката (могу бити укључени у њихов рад). Друга подврста ових радника су тзв. *employee-like persons* (што би одговарало самозапосленима). Они такође имају право правне заштите од стране судова, право на плаћено одсуство и право правне заштите од стране синдиката.

2) Други рад у оквиру овог дела је рад Рекије (*G.A. Recchia*), који анализира рад преко платформи из правног (и теоријског и практичног) аспекта. Наглашава да је један од великих проблема у вези са онима који раде преко платформи њихов правни статус. Саме платформе их дефинишу као независне уговараче, али се у извесном смислу ти радници могу сматрати запосленима. Проблем је утолико већи што се ни у законским прописима није ишчистило ово питање, па се не зна да ли ови послови потпадају под грађанско или радно право. Заправо, поента сваког уговора о раду је да радницима пружи извесна права, а послодавцима наметне одређене обавезе. Међутим, много тога зависи од правног система. У системима грађанског права приступ је традиционално типолошки, док се у системима заснованим на обичајном праву све заснива на судској пракси. Заједничко свим системима је то да се радник дефинише као особа која пристаје да ради под руководством и контролом послодавца који има моћ да издаје наредбе и директиве, да контролише њихово спровођење и да санкционише оно понашање које није у складу са прописима. Још важније, правно признавање потребе за регулацијом уговора о запослењу и, последично, статуса запосленог, дефинисано је јасном бипартитном таксономијом запосленост/самозапосленост, која раздваја оне којима је потребна заштита од оних којима та заштита није потребна. У неким случајевима та разлика се заснива на јасној позитивној/негативној дефиницији, док се у другим користи судска пракса. Што је већа заштита додељена, разлика постаје све значајнија, до те мере да би традиционална бипартитна таксономија радног запошљавања могла бити описана као систем све или ништа, због значаја неравнотеже стандардā заштите. Фрагментација рада само отежава коришћење овакве поставке ствари. Комплексности свега доприносе различита решења у различитим земљама. Код платформи се као основни проблем појављује то што платформе извршавају контролне функције, па би се у том смислу они који раде преко њих могли сматрати запосленима. Међутим, како је већ речено, платформе то оповргавају у својим условима коришћења.

На крају, у контексту ове дебате могуће је поставити питање да ли је бипартитна или трипартитна шема боља за закон о запошљавању у циљу заштите радника који раде под новим облицима рада. Одговор би могао бити да трећа категорија не чини јаснијим простор између запошљавања и самозапошљавања, јер је још увек предмет тестирања у свом обиму, што се може доказати „удвостручавањем сиве зоне" између запослења и треће категорије, а између ове последње и самозапослености то би унело додатну забуну. Исто тако, представљајући се као „удобан простор" за раднике који раде под новим облицима рада који не смета традиционалним облицима, то би могло постати лак излаз из хитне евалуације. Испоставља се да је институција уговора о раду, на известан начин, изгубила на значају.

3) Трећи рад у оквиру другог дела јесте рад Чесалине (*O. Chesalina*), који се бави анализом импликација рада преко платформи на радно и социјално право. У том смислу, важно је истаћи следеће. За правну анализу односа између радника који раде преко платформи и самих платформи битно је нагласити да се у случају платформи класично разликовање између хијерархијске пословне координације унутар фирми и координације слободног тржишта између независних учесника тешко може применити, јер су платформе еродирале основну разлику између фирме и тржишта, као и основну разлику између капитала и рада, и успоставиле хибридне управљачке структуре. Појавила се нова класа самозапослених који поседују неки капитал, али су истовремено лишени предузетничке слободе. Уместо менаџерске фирме организоване као ентитет, платформе као тржишне организације поседују мало средстава, екстернализују посао и покушавају избећи преузимање било какве одговорности, представљајући се као посредници и „пијаце". Оне контролишу раднике преко алгоритама и путем финансијских подстицаја пре него кроз субординацију. Однос радника и платформе карактерише информациона асиметрија, јер не само да су информације које су потребне за радников дневни ток задржане, већ радник није обавештен о томе који ће његови лични подаци бити аутоматски прикупљани и које ће то последице имати по његову будућу активност као радника. Иако платформе наглашавају потпуну аутономију и флексибилност радникā, у стварности то је контролисана аутономија. Поред свега овога, и технолошка контрола и људски менаџмент се користе како би се заобишла примена радног права, а платформе користе различите начине како би избегле класификацију радника као запослених.

Мада постоји велики број сличности између информационе и алгоритамске контроле, за разлику од информационе алгоритамску контролу одликује укључивање треће стране у процену квалитета услуга кроз систем оцењивања, јер се на тај начин могу изабрати најбољи радници, затим, због могућности прикупљања велике количине података све се може пратити до најситнијих појединости и, на крају, појављују се разлике у структури контроле и примењеним санкцијама, пошто код алгоритамске контроле та контрола није видљива и радник је умногоме несигурнији, а санкције укључују неповољнији распоред рада или чак гашење рачуна.

На крају, битно је рећи и то да док рад на мрежи у хонорарној економији расте врло брзо, раст рада на даљину запослених унутар фирми није порастао у истој мери. Поред тога, у случају платформи, управљачка контрола је скоро потпуно замењена алгоритмима.

4) Коначно, последњи рад у овом делу је рад Потоцке-Шјонек (*N. Potocka-Sionek*), у којем се поставља питање да ли алгоритми редефинишу рад преко агенција за привремено запошљавање. Рад преко платформи дефинише се

као рад који обухвата рад по захтеву и *crowdwork*, али се већина расправа води око питања да ли платформе које ангажују раднике по захтеву могу фигурирати као њихови директни послодавци. Неко општеприхваћено мишљење је да платформе које ангажују раднике по захтеву тешко да могу фигурирати као агенције за привремено запошљавање, а постоји неколико разлога томе. У случају платформи које ангажују раднике по захтеву клијент је физичко лице које користи платформу како би добио приступ једној услузи. У том смислу, дигитална радна снага не формира део предузећа корисника, већ су уместо тога радници по захтеву интегрисани у компанију чији се рад базира на платформи. Друга битна ствар је што већина платформи које ангажују раднике по захтеву имају велика дискрециона овлашћења и изузетну контролу кад су у питању такви радници. Неке од платформи се пре могу посматрати као продавци својих услуга него као добављачи софтвера који олакшавају посредовање између независних пружалаца. Што се тиче *crowdworking* платформи, тај термин обухвата све платформе за рад на интернету. Ту спадају платформе са микрозадацима, *content-based creative crowdwork* платформе, као и *freelance marketplaces*. Прва два облика платформи имају одређене функције које имају и приватне агенције за запошљавање, а основна разлика је у томе што не испоручују радну снагу предузећу кориснику, већ уместо тога шаљу задатке великом броју виртуелних радника, координирају завршетак и редослед ових задатака и агрегирају радни резултат како би се крајњи резултат испоручио клијенту. Од свих наведених облика, једино посредници на онлајн тржишту подсећају на агенције за привремено запошљавање.

Други израз (*content-based creative crowdwork*) захтева појашњење. У питању је задатак који се односи на програмирање неког садржаја, а што се мора извршити на креативан начин.

Управо код агенција за привремено запошљавање треба споменути конвенцију Међународне организације о приватним агенцијама за запошљавање и Директиву ЕУ о агенцијама за привремено запошљавање. Прва, с једне стране, даје широку дефиницију приватних агенција за запошљавање, међутим, с друге стране, кад се ради о агенцијама за привремено запошљавање, обухват је ограничен на посреднике који запошљавају раднике под уговорима о раду или заснивањем радног односа. Друга (Директива ЕУ) дефинише агенцију за привремено запошљавање као правно или физичко лице које, у складу са националним правом, закључује уговоре о раду или заснива радни однос са привремено запосленим радницима, у циљу њиховог распоређивања компанијама корисницима како би тамо радили под њиховим надзором и упутствима. Практично, агенција је послодавац *de jure*, док је корисник послодавац *de facto*. Функција агенције као послодавца екстернализује ризике повезане са директним запошљавањем, али истовремено и ублажава несигурну позицију таквих радника. Основна

карактеристика рада ових агенција је постојање тројног односа. Још једна суштински важна ствар је постојање радног односа између агенције и оних који се запошљавају преко ње. Основни проблем са дигиталним посредницима за запошљавање је тај што се они на све начине труде да остану изван те трилатералне структуре, односно изван уговорног односа између пружаоца услуга и њиховог корисника.

У дигиталном свету, као пандан овим агенцијама појављују се платформе за обезбеђивање радникā по захтеву. Иако корисник коме се радна снага обезбеђује има потпуну контролу над свим, у смислу давања упутстава и надзора над извршавањем задатака, и саме платформе преузимају велики број функција у погледу менаџмента радне снаге.

За разлику од напред споменутог, *online freelance marketplaces* обезбеђују софтвер који оптимизује повезивање клијената и фриленсера, а и индиректно руководи перформансама „удаљеног" рада. И управо то руковођење поставља питање колико је аутономна финална селекција од стране клијената. С једне стране, клијентима се пружа осећај потпуне слободе избора фриленсера, а с друге је тај избор од стране клијената под утицајем аутоматског профилисања фриленсера од стране платформе. Оно што се може рећи о оваквим платформама је то да су много више од пуких понуђача фриленсера, па, узимајући у обзир све њихове функције, умногоме подсећају на агенције за привремено запошљавање. Међутим, постоји неколико фактора који ограничавају примену Директиве ЕУ о агенцијама за привремено запошљавање. Први се односи на чињеницу да се *freelancing* платформе постављају као спољна страна у директном односу успостављеном између корисникā и пружаоца. За разлику од агенција за привремено запошљавање, код којих не постоји директан уговорни однос између радника који раде преко агенција и предузећаа корисника, код *freelancing* платформи ипак постоји билатерални уговор којим се утврђују међусобна права и обавезе. Други фактор који омета примену Директиве је то што услуге које пружају фриленсери нису интегрисане у пословну структуру платформи.

Недоумице око тога да ли платформе које ангажују раднике по захтеву представљају агенције за привремено запошљавање могу се описати на следећи начин. С једне стране, неке од таквих платформи дају известан *trademark* онима који раде преко њих, али оно што спречава примену Директиве је недостатак међусобних права и обавеза. Поред наведеног, појављује се и сумња у погледу испуњености услова за обављање послова под руководством и надзором предузећа корисника, јер што више управљачких функција преузимају платформе, то је мањи капацитет за вршење управљачких функција од стране предузећа корисника. Односно, нејасно је који субјекат је стварни носилац моћи у односу, тј. ко заправо усмерава радне

перформансе. Другим речима, дигитално посредовање прерасподељује моћ између учесника у овом тројном односу.

Коначно, потребно је рећи да не само да постоји нејасна разлика између агенција за запошљавање и агенција за привремено запошљавање, већ и између директног и индиректног запошљавања. Платформе које ангажују раднике по захтеву подсећају на традиционалне кадровске агенције за запошљавање, будући да додељују привременог радника предузећу кориснику, не одређујући модалитет обављања посла, док, с друге стране, имају нове функције повезане са стварним управљањем односом између радника и предузећа корисника.

Трећи део зборника бави се заштитом радника који раде под новим облицима запослења. Од осам радова колико их се налази у овом делу, даће се осврт на седам.

1) Први од радова у оквиру овог дела је рад Флорека (*L. Florek*), који анализира агенције за привремено запошљавање и радне односе који проистичу из тога, с освртом на пример Пољске. Наглашава да је основни проблем код рада преко агенција за привремено запошљавање непознаница да ли ће се тај рад обављати под уговором о раду или под уговором који је склопљен по грађанском праву. У сваком случају, агенција за привремено запошљавање се не појављује као страна у уговорима о раду који могу проистећи из тога кад помаже раднику да нађе посао. Међутим, она може запошљавати особље с циљем да га учини доступним трећој страни.

У ЕУ постоје значајне разлике између коришћења рада преко агенција за привремено запошљавање и правне ситуације, статуса и услова рада ових радника. Преовлађујућа основа овог рада јесте уговор о раду, мада Директива о агенцијама за привремено запошљавање не забрањује употребу уговора склопљених по грађанском праву. Оно што је важно напоменути је да Директива не одређује када користити један, кад други тип уговора.

Пољска регулатива агенција за привремено запошљавање дозвољава и уговоре склопљене по грађанском праву, али не прописује услове по којима се уговор мора склопити по радном или по грађанском праву. Између два запослења код истог послодавца мора проћи минимум 18 месеци, с тим што се не могу обављати исти послови код једног и код другог запослења. Битно је рећи да прописи искључују могућност поверавања запосленог на неодређено време код датог послодавца на привремени рад код истог послодавца, а тиме и претварање овог послодавца у послодавца корисника. Агенција може на бази уговора склопљеног по грађанском праву усмеравати лица која нису запослени саме агенције да обављају привремени рад, што значи да агенција може запошљавати раднике који нису њени запослени на бази уговора склопљеног по грађанском праву. Што се тиче обавеза корисника, он има обавезу да обезбеди услове за безбедно обављање посла,

да обезбеди раднику право на годишњи одмор, да плаћа зараду за време одсуства због болести или за време одсуства због старања о деци.

2) Други рад је рад Флорчакове (*I. Florczak*), о односу између прекарног и атипичног запослења. Као полазиште у разматрању прекаријата и прекарног рада користи се Стендингова класификација седам облика сигурности које недостају прекаријату (сигурност тржишта рада, сигурност запослења, сигурност посла, сигурност репродукције вештина, сигурност дохотка и сигурност репрезентације).

Према Европској фондацији за побољшање услова живота и рада атипични рад означава облик запослења који не подразумева рад са пуним радним временом који се обавља на регуларној бази током дужег периода под уговором на неодређено време код једног послодавца. Насупрот томе, типично запослење се схвата као такво запослење које пружа социјалну сигурност, које подразумева рад са пуним радним временом на неодређено време, који гарантује одређени доходак, код којег постоје стандардни часови рада, који је усмерен према надничарима (тј. онима који живе од њега), и, коначно, код којег се уплаћују доприноси за пензијско осигурање, као и осигурање у случају професионалних болести и незапослености. Атипични рад подразумева рад са непуним радним временом, привремени рад, рад под уговорима на одређено, повремени рад, сезонски рад, рад самозапослених, рад независних радника и рад од куће. Уопштено говорећи, атипични рад је повезан са флексибилизацијом рада и све више добија на значају. Стога се чине одређени покушаји његове законске регулативе, који имају за циљ да колико-толико олакшају положај радника који раде под таквим уговорима.

Три најпопуларнија облика атипичног запослења су уговори на одређено, рад са непуним радним временом и рад преко агенција за привремено запошљавање, који су регулисани одређеним директивама. Треба напоменути и то да се за други од ова три облика користи назив „флексибилно запослење", док је карактеристика трећег тројни однос између агенције, фирме корисника и запосленог преко агенције. Сезонски рад је регулисан само у односу на држављане трећих земаља, док за самозапослене, независне раднике, раднике од куће, раднике по позиву и раднике запослене преко платформи не постоји посебна регулатива.

У овом смислу, поставља се питање прекарности атипичног запослења. У циљу анализе, користиће се Стендингова класификација седам облика сигурности. Што се тиче сигурности тржишта рада, типичност запослења, бар када се ради о макронивоу, нема значајнијег утицаја на ову сигурност, док на микронивоу типично запослење гарантује минималну зараду. Ни код сигурности запослења типичност запослења не игра неку значајнију улогу у погледу прекарности. Код сигурности посла типичност запослења може бити значајна у погледу напретка у каријери, у смислу да радник који није стално

повезан са послодавцем неће имати могућност напретка у погледу статуса и висине дохотка, па с те стране типичност запослења може имати утицаја на прекарност. Кад се ради о сигурности рада, типичност запослења има значајну улогу на прекарност, а ту су највише погођени самозапослени, радници који обављају рад на даљину и радници који раде преко платформи, док код радника запослених преко агенција ипак постоји одређена сигурност у овом погледу. У вези са аспектом сигурности репродукције вештина, много је лакше стећи нова знања и вештине ако је запослење типично. Ово, међутим, не произлази из типичности саме по себи, већ из врсте посла који се обавља у оквиру атипичног запослења. Код сигурности дохотка ситуација је крајње занимљива. Наиме, начелно је прихваћен став да типичност запослења има утицаја на доходак, у смислу да је стабилно запослење повезано са стабилним дохотком. Па ипак, сигурност повезана са свеобухватном социјалном сигурношћу и прогресивним опорезивањем није увек повезана са типичним запослењем, пошто некад може бити управо супротно, односно, они са атипичним запослењем могу бити корисници социјалне бриге и имати привилегије при опорезивању. Мањак гаранција се може појавити кад се ради о систему социјалне сигурности. Коначно, код сигурности репрезентације треба правити разлику између поседовања колективног гласа и његовог коришћења. Неко општеприхваћено мишљење је да су они са атипичним запослењем у прекарнијој позицији.

Ваља на крају истаћи да у ЕУ проблем сузбијања прекарности дуго није био актуелан. Међутим, почетком рада на овом проблему сматра се увођење Европског стуба социјалних права у којем се истиче значај акција на сузбијању прекарног рада.

3) Трећи рад је рад Лудере-Рушел (*A. Ludera-Ruszel*) који се бави анализом потенцијала директива ЕУ у погледу заштите од дискриминације радника који раде под нестандардним облицима запослења. Наглашава се да је принципима једнакости и недискриминације посвећена посебна пажња у Европској повељи о фундаменталним људским правима. Због широког обухвата, принцип има доста потенцијала да прошири свој обухват и на раднике који раде под атипичним запослењем, али је његова нормативна вредност у овом погледу ограничена. Сâм принцип недискриминације се не може применити независно од других докумената који имплементирају овај принцип. Једино под строго одређеним условима примена овог принципа није могућа. Што се тиче секундарног ЕУ права, када се ради о принципу недискриминације, постоје две директиве: једна која утврђује општи оквир једнаког третмана и друга која га имплементира на случајеве расне и етничке дискриминације, док је, кад су у питању атипична запослења, овај принцип уграђен у директиве о раду на одређено, раду са непуним радним временом и раду преко агенција за привремено запошљавање. Принцип недискриминације се односи на широко дефинисан појам запослења, који се,

опет, односи на појам радника дефинисан на нивоу ЕУ, што не оставља простора за његову другачију интерпретацију на нивоу земаља чланица. Како је и појам радника на нивоу ЕУ широко дефинисан, објективни критеријуми за његову дефиницију су постојање подређености радника од стране послодавца, као и постојање одређених права и обавеза сваке стране, док правна природа тог односа и његова сврха нису толико значајни. Овако утврђен концепт радника је касније унапређен, па су сад његова два кључна аспекта постојање односа зависности радника од послодавца и природа дотичне активности. Овако широко схваћен појам радника би, сâм по себи, обухватио и раднике под атипичним запослењем, али се много тога још увек утврђује на основу судске праксе. Наиме, због појединих критеријума, одређене категорије атипичних запослења, а самим тиме и радници који раде под њима, могли би бити искључени. Према судској пракси, краткотрајно запослење или ниска зарада не би искључили третирање таквог рада као врсте запослења. Будући да је концепт радника базиран на зависности радника од послодавца, он не обухвата случајеве економске зависности која није последица подређености. Како је оваква особа у положају сличном оном код радника, мишљење је да и такве особе треба укључити у концепт радника. Код самозапослених је мало другачија ситуација јер се директиве о општем оквиру једнаког третмана и његове имплементације не односе у потпуности на самозапослене. ЕУ концепт радника би такође требало применити да се одреди да ли одређени облици атипичног рада потпадају под онај обухват заштите коју пружају директиве о раду на одређено, раду са непуним радним временом и раду преко агенција за привремено запошљавање.

Забрана дискриминације се односи на широко схваћен појам запослења и занимања, који обухвата широк спектар питања, а то су: 1) приступ запошљавању и самозапошљавању, укључујући критеријуме за одабир, запошљавање и унапређење, 2) приступ стручном вођењу и стручној обуци, напредној стручној обуци и преквалификацији, укључујући и практично радно искуство, 3) услови запошљавања и радни услови, укључујући и отказе и плате, и 4) чланство и укљученост у организације послодаваца и радника, или било коју организацију чији се чланови баве одређеном професијом, укључујући и погодности које пружају такве организације. Изузев појма плаћања, ништа од осталог није правно дефинисано.

И код материјалног обухвата принципа једнаког третмана помаже судска пракса. Оно што је приметно је да се тежи укључивом приступу. Односно, тежи се томе да се обухвати што више разноврсних ситуација специфичних за атипичне облике рада, што се односи и на појам услова запошљавања који одређују материјални обим директива о раду на одређено, раду са непуним радним временом и раду преко агенција за привремено запошљавање, који је ужи у односу на онај који имају директиве о општем оквиру једнаког третмана и његове имплементације. Појам услова запошљавања код

директива о раду на одређено, раду са непуним радним временом и раду преко агенција за привремено запошљавање је широко схваћен и тумачен по аналогији у односу на онај који имају директиве о општем оквиру једнаког третмана и његове имплементације. Овај укључиви приступ базира се на борби да се обезбеди ефективност приступа једнаког третмана садржаних у директивама о раду на одређено, раду са непуним радним временом и раду преко агенција за привремено запошљавање, чији је циљ унапређење квалитета оваквих облика рада.

Појам дискриминације сâм по себи подразумева постојање неке особе која је у сличној или истој ситуацији, осим у случају трудноће, када се ради о директној дискриминацији. Притом је једина разлика између те две особе које се упоређују ниво заштите. Концепт радника са којим се упоређује је много ужи код директива о раду на одређено и раду са непуним радним временом, него код директива о општем оквиру једнаког третмана и његове имплементације, пошто захтевају да та особа уистину постоји. Директива о раду са непуним радним временом има и додатни захтев који се огледа у томе да два радника која се упоређују морају имати исти тип уговора о раду или исти тип радног односа.

Поред проблема дискриминације, један од великих проблема је и проблем неједнаког третмана радника. Ово је посебно видљиво код директива о раду на одређено и раду са непуним радним временом, мада је слично и са директивом о раду преко агенција за привремено запошљавање.

Суд правде ЕУ заузима стриктно гледиште према широком концепту „објективних основа" који је заснован на принципу ефективности директива о нетипичном раду, које имају за циљ побољшање квалитета живота радника који раде под таквим облицима запослења и спречавању послодавца да користи такав радни однос у циљу ускраћивања радника оних права која имају радници на неодређено. Овај концепт се мора тако разумети да се не дозволи разлика у третману радника на неодређено и радника који раде под атипичним запослењем, у смислу да се та разлика оправда неким апстрактним нормама. Морају се навести тачни фактори који карактеришу услове запослења на које се односе, контекст у којем се јављају, као и да се установе објективни критеријуми који условљавају потребу неједнаког третмана. Ово зато што сама чињеница да је у питању рад са непуним радним временом или рад преко агенција за привремено запошљавање није довољна да то буде објективни разлог за дискриминацију.

Требало би и рећи да директиве о раду на одређено и раду са непуним радним временом имају тзв. принцип пропорционалности, који функционише тако да се оправда неједнак третман стандардних и нестандардних радника у погледу услова запошљавања који могу бити пропорционални времену током којег се радило или трајању уговора о раду. Овај принцип штити

раднике од смањења њихових права мање од оног пропорционалног дела на који имају право, као и од наметања обавеза несразмерних броју одрађених сати. Он онемогућава раднике да смање своја права која због њихове природе не могу бити сразмерна.

4) Наредни рад је рад Онике-Кипее (*L. Onica-Chipea*), о регулативи рада на даљину у Румунији. На почетку се даје ЕУ дефиниција рада на даљину, према којој се у ЕУ рад на даљину дефинише као облик организовања и/или обављања послова који се врши редовно, ван просторија или радних места послодавца, коришћењем рачунарских ресурса, тј. таква врста рада је идентична оном раду који би се могао обављати у просторијама или на радним местима послодавца. Постоји неколико начина на који се може обављати рад на даљину, при чему су критеријуми класификације различити. Тако се према критеријуму места одакле се примењује разликују рад на даљину који се обавља од куће, рад на даљину који се обавља у мини локализованим центрима, мобилни рад на даљину, рад на даљину „од канцеларије до канцеларије" и рад на даљину који се обавља у виртуелном предузећу. Према критеријуму броја учесника разликују се индивидуални и колективни рад на даљину.

Полазећи од овакве дефиниције на нивоу ЕУ, румунски закон о раду на даљину дефинише рад на даљину као облик организовања рада којим запослени редовно и на добровољној основи испуњава своје одређене обавезе, односно рад који радник обавља на месту које није радно место које организује послодавац, при чему такав рад траје најмање један дан у месецу, уз коришћење информационе и телекомуникационе технологије.

Из овакве дефиниције произлази следеће: 1) то је облик организовања рада, при чему је доктрина приметила да рад на даљину означава само конкретан начин обављања делатности која је предмет индивидуалног уговора о раду, па би у том смислу формулација „начин обављања послова" била прикладнија, 2) то је рад који се обавља добровољно, најмање један дан у месецу; додатно, овакав начин рада је предмет договора између послодавца и запосленог, и 3) то је рад који се обавља ван радног места, уз коришћење телекомуникационе технологије.

У циљу обављања својих послова, запослени који обављају рад на даљину организују свој програм рада у договору са послодавцем, према одредбама индивидуалног уговора о раду, интерног акта и/или важећег колективног уговора о раду, с тим да послодавац има право да провери активност овако запосленог. Обавеза послодавца је, између осталог, да обезбеди услове за безбедно обављање посла од стране запосленог који ради на даљину, што обухвата обезбеђивање средстава информационе и комуникационе технологије и/или друге безбедне радне опреме потребне за обављање посла, што укључује њено инсталирање, преглед и сервисирање, као и да обезбеди

услове да овако запослени примају одговарајућу обуку из области безбедности и здравља на раду, посебно у облику информација и упутстава за рад специфичних за место извођења рада на даљину, док је једнако важно и да се обезбеди коришћење опреме за визуелни приказ: при запослењу, при промени делатности рада на даљину, при увођењу нове радне опреме и при увођењу сваке нове процедуре рада. Посебне обавезе послодавца су у погледу пружања права на колективну шему овако запосленим радницима с циљем да се не осећају изоловано од остатка колектива и да им се омогући редовно састајање са колегама. Коначно, послодавац мора да обезбеди превоз до и од места где се обавља рад на даљину, да обезбеди материјале које запослени користи у раду и, од случаја до случаја, услове под којима послодавац сноси трошкове рада на даљину.

На крају, треба рећи да и запослени има низ обавеза, посебно кад је у питању заштита на раду. Те обавезе су: 1) да обавести послодавца о опреми за рад коју користи, да га обавести о условима на месту где се обавља рад на даљину и да му омогући приступ месту одакле се обавља рад на даљину у циљу спровођења адекватних мера заштите на раду према клаузулама уговора о раду, 2) да не мења услове безбедности и здравља на раду у месту одакле се обавља рад на даљину, 3) да користи само ону опрему која не представља никакву опасност по његову безбедност и здравље на раду, 4) да обавља своје активности у складу са одредбама о безбедности и здрављу на раду, као и у складу са индивидуалним уговором о раду, и 5) да се придржава посебних правила и ограничења које је утврдио послодавац у вези са коришћеним интернет мрежама или коришћењем обезбеђене опреме.

5) Пети рад на који ће се дати осврт је рад Матијас-Лисаковске (*P. Matyjas-Łysakowska*), о запошљавању наставника на основу „постављања" у контексту савремених промена радног права у Пољској.

Appointed teachers (дословно: постављени наставници) су се у пољском законодавству дуго сматрали јавним службеницима. У основи, то су стално запослени наставници који за разлику од наставника под уговором уживају одређене привилегије, јер имају специфичне надређене. И међу овако постављеним наставницима постоје извесне разлике, јер могу бити стално запослени и привремени. Временом су се статуси радног односа оних који су запослени по уговору и оних који су постављени све више приближавали. Даље измене су замениле однос јавне службе радним односом.

Заправо, то постављање наставника може се схватити и као извесна врста награде и унапређења, јер такви наставници уживају више привилегија, посебно у погледу стабилности запослења, а и много су тесније повезани са надређенима.

Наставник који је постављен може затражити премештај у другу школу на исту или различиту позицију, при чему се код премештаја на различиту позицију мора тражити његов пристанак. Исто се односи на промену радног времена.

Што се тиче престанка радног односа, важно је напоменути да, уколико постављени наставник не пристане на нижу зараду због смањења броја часова, при чему не постоји могућност даљег рада са пуним радним временом, тек тада се отвара могућност његовог отпуштања. Престанак радног односа оваквог наставника може настати и због организационих разлога, због здравствених проблема наставника који узрокују неспособност за обављање посла, због негативно оцењеног рада наставника или по захтеву самог наставника. У свим овим случајевима наставник има право на отпремнину.

6) Још један од радова који анализира агенције за привремено запошљавање, али на примеру Пољске, је рад Антошака (*P. Antoszak*). На почетку се напомиње да су прве агенције за привремено запошљавање у Пољској настале 1994. године, али да све до 2003. године није постојала њихова озбиљна законска регулатива.

Иако су агенције за привремено запошљавање из теоријског аспекта, због својих специфичности предмет бројних расправа, генерално се може рећи да је улога ових агенција у смислу њиховог утицаја на запосленост позитивна, мада је рад преко агенција за привремено запошљавање само допунски облик рада, који нити може нити ће постати доминантан облик запошљавања.

Од 2003. године до данас број агенција за привремено запошљавање, број фирми корисника и запослених преко агенција за привремено запошљавање је константно растао, што се односи и на популарност запошљавања преко агенција за привремено запошљавање. Конкретно, са изузетком 2009. године, број агенција за привремено запошљавање је стално растао, при чему је највећи раст забележен на преласку 2004/2005. године и у 2016. години. Међутим, требало би напоменути да величина агенција није иста, јер локалне агенције имају мали број запослених. Такође, највећа активност и значај ових агенција је у великим градовима – Варшави, Вроцлаву, Кракову, Гдањску и Познању. Кад су у питању фирме корисници, и ту је приметно да постоје значајне разлике у броју фирми корисника у различитим регионима, што се нарочито односи на оне фирме кориснике у страном власништву. На овом месту се неће улазити у то у којим регионима је забележен највећи, у којим најмањи број фирми корисника, већ ће се покушати дати неки општи закључци. За разлику од података о агенцијама за привремено запошљавање, у погледу фирми корисника најпоузданији подаци постоје за 2016. годину. Коначно, вреди се осврнути и на запослене преко агенција за привремено запошљавање. Као и у претходна два случаја, њихов број није свуда исти, већ варира од региона до региона, а најпоузданији подаци постоје за 2015. годину.

Због просторног ограничења за овај приказ, детаљније информације о свему (у статистичком смислу) могу се наћи у самом раду чији осврт се овде даје.

7) Коначно, последњи рад трећег дела зборника на који ће се дати осврт је рад Скоре (*M. Skóra*), о запошљавању особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада у Пољској. У Пољској је прописано да компаније које имају најмање 25 лица запослених са пуним радним временом месечно уплаћују одређени износ у Фонд за рехабилитацију особа са инвалидитетом, који се рачуна тако што се одређени проценат просечне зараде помножи бројем који представља разлику између запослености којом би се остварила потребна стопа запослености инвалида од 6% и стварног броја запослених особа са инвалидитетом, мада су одређене категорије непрофитних фирми изузете од ове обавезе. Ова обавеза може бити мања уколико се није постигла потребна стопа запослености особа са инвалидитетом, као и у случају куповине опреме од стране предузећа која имају најмање 25 лица запослених са пуним радним временом, од чега 30% њих има значајан степен инвалидитета. Друга врста подршке су субвенције за плате особа са инвалидитетом ако је запослени уписан у регистар особа са инвалидитетом, при чему њена висина зависи од степена инвалидитета, односно, што је већи степен инвалидитета већа је и субвенција. Коначно, додатни облици подршке су рефундација трошкова адаптације радног места за особе са инвалидитетом које су запослене најмање 36 месеци, рефундација трошкова тренинга оваквих особа, рефундација месечних трошкова одржавања запослености запослених који помажу запосленом са инвалидитетом у погледу обављања његовог посла, као и рефундација трошкова обуке тих запослених.

Коначно, четврти део зборника бави се изазовима у погледу колективне заштите радника који раде под новим облицима запослења.

1) Први рад у овом делу је рад Барана и Черњак-Свенђоле (*K. Baran & J. Czerniak-Swędzioł*), који на примеру Пољске приказује рефлексије у погледу заштите радног односа синдикалаца под измењеним Законом о синдикатима. У основи, предметни закон је умногоме изменио стање ствари у погледу заштите синдикалаца. У том смислу, може се говорити о неколико сфера гаранција стабилности запослења синдикалаца.

Прва од њих је персонална сфера гаранција стабилности запослења, а ту је потребно рећи следеће. У личном смислу, следећим категоријама синдикалаца додељена је гаранција стабилности радног односа: 1) запослени чланови управе назначени одлуком управног одбора, 2) друга плаћена лица која су чланови датог синдиката, а која су овлашћена да представљају такву организацију у односима са послодавцем или са органом или лицем које наступа у име послодавца у погледу питања радног права, 3) три запослена лица наведена одлуком оснивачког одбора, и 4) запослена лица која обављају изабрану синдикалну функцију изван синдикалне организације предузећа, а

која остварују право на бесплатно одсуство или одсуство са радних обавеза код послодавца. Због чињенице да је листа лица којима се гарантује стабилност запослења исцрпна, гаранције запослења се неће односити ни на једну другу категорију синдикалаца, без обзира на функцију коју лица обављају унутар структура синдиката. Овлашћење за заступање синдиката може бити опште или ограничено само на одређене надлежности синдиката. Односно, синдикалац који је овлашћен да представља синдикат у социјалним питањима пред послодавцем подлеже истој заштити као и остали синдикалци. Међутим, оно што је нејасно кад се говори о лицима којима је дата заштита, то је шта се подразумева под осталим лицима са плаћеним запослењем, па се, као нека општа дефиниција, може узети дефиниција да су то она лица која раде под оним облицима запослења који не потпадају под радно право. С тим у вези, то значи да би се заштита требала дати и оним лицима која обављају два посла, од којих један не потпада под радно право. Што се тиче трију лица са плаћеним запослењем која су назначена у резолуцији оснивачког одбора, ситуација је следећа. Због чињенице да су чланови оснивачког одбора директно изложени репресији од стране послодавца, њих је потребно заштитити, али то не искључује ситуацију када резолуција указује и на друга лица. Заштита стабилности запослења треба да произлази из обављених функција у вези са формирањем нове синдикалне организације, али то право није апсолутно. Одлучујући фактор је стварна намера да се формира синдикална организација. Заштита не произлази из назнаке у резолуцији, већ из чињенице да основани синдикат представља оснивачки одбор. Заштита може бити примењена само на три особе назначене резолуцијом оснивачког одбора. Ограничавање броја штићених лица значи да, ако је назначено више од три особе, прве три које су назначене имају предност. Осталим наведеним особама послодавац може отказати или изменити уговор о раду, а законска заштита радног односа се примењује без обзира на то да ли се лица која је одредио оснивачки одбор накнадно бирају у одбор синдикалне организације предузећа. У периоду који претходи регистрацији синдиката само лица наведена одлуком оснивачког одбора уживају заштиту од престанка радног односа, а ова заштита се не протеже и на лица која су накнадно бирана у управни одбор.

Друга битна сфера гаранција запослења је материјална сфера. Ту је потребно нагласити да се заштита односи на отказ уговора о раду са отказним роком и без њега, а синдикалци се штите и од једностране промене плате и/или услова рада на штету запосленог лица. Заштита у случају отказа са отказним роком се примењује и на уговоре на одређено и на уговоре на неодређено, док се у случају отказа без отказног рока механизам заштите примењује и у случају кад отказни рок није одређен ни са једне стране, као и кад је у питању једнострана акција од стране послодавца.

На крају, трећа битна сфера гаранција заштите запослења је темпорална сфера. С тим у вези, потребно је рећи да постоје рокови у којима управни одбор мора донети одлуку да ли одобрава или одбија давање сагласности на раскид уговора или измену услова пословања неког од чланова синдиката. Ти рокови су: 1) 14 радних дана рачунајући од дана подношења писменог обавештења послодавца о намери да се дâ обавештење о раскиду уговора о раду или (о намери да се дâ обавештење о) измени услова пословања, навођењем разлога за радње предузете од стране послодавца, и 2) 7 радних дана рачунајући од дана подношења писменог обавештења послодавца о намери да се раскине уговор о раду без обавештења, навођењем разлога за радње предузете од стране послодавца. Међутим, овде се појављује неколико проблема, од којих је први тај што се ови рокови разликују у односу на оне које прописује пољски Закон о раду. Следећи проблем је одређивање датума од којег почињу тећи рокови за давање сагласности, као и начин на који се рачунају рокови. Трећи проблем је рачунање рокова у случају кад се решење о давању сагласности или одбијању давања сагласности на раскид уговора или измену услова пословања доноси од стране тела које није управни одбор. Коначно, ту је и проблем рачунања радних дана. Што се тиче давања сагласности на раскид уговора или измену услова пословања неког од чланова синдиката, та одредба је уведена како би се ојачала правна заштита чланова синдиката. Оно што је битно нагласити је да је та сагласност увек у форми резолуције и да је увек доноси или управни одбор или оснивачки одбор или статутарни одбор синдиката. Такође је битно нагласити да су рокови за давање сагласности важно ограничење, што значи да, ако се у овим роковима не донесе одлука која је у супротности са одлуком послодавца, сматраће се да је дат пристанак. Даље, једна од важних карактеристика пољског Закона о синдикатима је да се и члановима који нису запослени дају одређена права која могу искористити уколико је послодавац повредио услове уговора о раду или уколико је повредио оне одредбе које се односе на престанак радног односа, а то је да имају право на надокнаду, на накнаду штете и на обештећење. Особа која није запослени, а која обавља плаћени посао, има право на надокнаду у висини шестомесечне накнаде током последњег периода запослења, а, уколико накнада није исплаћивана на месечном нивоу, у висини шестоструке просечне месечне зараде у земљи у години која претходи оној у којој престаје радни однос, и то без обзира на висину претрпљене штете. Већа надокнада је могућа, али мања није. Ако је запослење трајало краће од шест месеци, онда је база за надокнаду просечна месечна зарада током читавог периода запослења. Синдикалци који имају статус запосленог имају право да траже изјаву о неефикасности обавештења послодавца о отказу уговора о раду, враћање на посао ако је уговор већ раскинут и накнаду штете. У случају чланова који немају статус запосленог враћање на посао није могуће. Ови чланови имају право да захтевају одштету или обештећење које превазилази

износ накнаде. У случају штете, то значи било какву штету насталу услед кршења услова раскида уговора о раду или услед једностране промене услова пословања. У финансијском смислу се може покрити стварна штета и изгубљени профит. Међутим, овај закон не покрива тзв. могућу штету.

2) Други рад у оквиру четвртог дела зборника је рад Унтершицове (*J. Unterschütz*). Рад носи доста занимљив и интригантан назив, јер његов аутор поставља питање да ли су дигиталне платформе сумрак или зора радног права. На почетку се наглашава да је дигитална револуција унела велике промене у начин обављања послова, а самим тиме и поставила доста изазова у погледу њихове правне регулативе. Као један од облика таквог рада појављује се и *crowdwork*, као и рад преко платформи. Посебно проблематичан облик рада из правног аспекта је рад преко платформи. Иако идеја рада од куће није нова, у данашњем свету је присутна потпуна аутоматизација овог рада, па би се његове основне карактеристике могле сумирати на следећи начин: 1) константно праћење понашања радника, 2) константна евалуација перформанси радника, 3) аутоматска имплементација одлука, 4) радникова интеракција са системом уместо са стварним људима, и 5) ниска транспарентност информација које примају радници и купци.

Рад преко платформи, као један од облика рада који постаје све више актуелан, обухвата разноврсне облике рада. Једна од подела је на рад који се базира на информационим и комуникационим технологијама и *crowdwork*. Први се схвата као такав облик радних активности који укључује комплетирање серија задатака уз помоћ онлајн платформи, које омогућавају организацијама или појединцима приступ недефинисаним или непознатим групама организација или појединаца у циљу решавања специфичних проблема или пружања одређених услуга или производа у замену за новац. Други представља такав облик рада код којег је извршење традиционалних радних активности каналисано кроз апликације којима руководе компаније које такође интервенишу у погледу постављања минималних стандарда квалитета, као и око селекције и руковођења радном снагом. Платформе се обично разликују према улози коју имају код повезивања радникā и клијената, „пресуђивања" (додељивања) задатака, према мери у којој извршавају контролну функцију над извршеним радом и начину на који успостављају услове за извршене услуге, укључујући плаћање. Платформе се такође деле на оне које су базиране на мрежном раду (*web-based*) и оне које су базиране на локацији, а свака од њих се даље дели на одређене подгрупе.

Један од великих проблема који се појављује код платформи јесте правни статус оних који раде преко њих, јер већина платформи у својим условима коришћења каже да су они који раде преко њих независни уговарачи, док неке чак и негирају да су у питању компаније (рецимо, једна платформа која пружа услуге превоза негира да иза ње стоји фирма која се бави пружањем услуга

превоза). У основи, они који сарађују са платформама које раде на „тржишту фриленсера" могу бити класификовани као фриленсери или самозапослени. Неке платформе више наступају као посредници у пружању услуга. Такође се појављују нејасноће у погледу улога које имају платформе, јер се онда поставља питање да ли на њих применити одређене правне прописе. Наиме, нејасно је да ли платформе наступају као службе за запошљавање (*work placement service*) или агенције за привремено запошљавање. Прве нуде информације послодавцима, онима који траже посао, онима који мењају посао и олакшавају повезивање страна. Овакав приступ користе платформе које препуштају плаћање радника од стране клијената дискрецији двеју страна, које се у потпуности договарају око висине и начина плаћања, док остали постављају минималну цену услуга. Оне такође могу дозволити директну комуникацију између клијената и пружалаца услуга. Платформе такође могу наступати и као агенције за привремено запошљавање, а у том случају имају много више функција. Посебно би у другом наведеном случају требало применити законску регулативу. Додатни проблем који се појављује је да ли раднике који раде преко платформи класификовати као раднике од куће који обављају такав посао који се плаћа по јединици производа, а за добробит платформе. Такође, као један од великих проблема може се навести и недостатак колективног репрезентовања ових радника, па се неретко дешава да избијају протести.

Што се тиче судске праксе, у великом броју случајева се радницима преко платформи признају одређена права, а као аргумент се, рецимо, наводи могућност праћења рада радника, независно од начина на који се то чини.

Кад су у питању национална ЕУ законодавства, укључивање радника преко платформи у законодавна решења је спорадично, а пример тога су законодавства Француске и Италије. На нивоу ЕУ се такође чине покушаји да се нађе нека дефиниција радника која би излазила изван националних оквира, већ би била дефиниција на нивоу ЕУ. С тим у вези, радником би се сматрала свака особа која током одређеног времена пружа неке услуге под руководством и за рачун другог лица, при чему за то обављање прима накнаду.

На крају, што се тиче правних иницијатива у погледу радника преко платформи, могу се навести проширење обухвата радног права на све нове облике рада, стварање треће категорије уговора као „посредника" између запослених и лица која обављају послове на бази уговора склопљеног по грађанском праву, редефинисање појма послодавца, док је последњи предлог замена закона о раду законом о запошљавању. Међутим, код другог предлога треба рећи да он некад може водити и супротним исходима од очекиваних, посебно кад је запошљавање под уговорима склопљеним по грађанском праву или субординирана самозапосленост привидне природе, јер тад може смањити стандарде заштите. Још један изазов у овом погледу је „миграција"

рада изван традиционалних оквира запошљавања, у смислу да су многи људи који не раде заштићени радним правом. Рад преко платформи је добар пример јер се код овог рада не појављује стандардна хијерархија запослења, али је такође и ниво социјалне заштите много нижи. Такође, пошто у овом случају не постоји писани уговор о раду, он је у извесном смислу сакривен.

3) Коначно, последњи рад је рад Валчака (*K. Walczak*), који на примеру Пољске анализира права и бенефиције оних који пружају негу детета, при чему се та права и бенефиције посматрају као аутономни извори радног права. На почетку се указује на то да је легитимитет интереса у вези са питањима бриге о деци и неговатељи(ца)ма неоспоран, а више је разлога томе. Први се односи на повећање броја деце, па се у том смислу чине сви напори како би се родитељима олакшао положај у смислу баланса између пословног живота и обавеза око неге детета/деце, без обзира на то која им је формална база запослења. Други разлог због чега су неговатељи заинтересовани за истраживања представљају изазови самог тржишта рада, јер је свуда присутна несташица радне снаге, па се тежи увођењу подстицаја за запослене, а хонорарна економија поставља много изазова у том смислу. Флексибилност рада је привлачна послодавцима, али је и велики изазов за породице са децом пошто им отежава баланс између пословног и приватног живота. Трећи разлог је то што неговатељи имају такве карактеристике које би биле подстицај послодавцима да их запосле, пошто су мајке које се враћају са породиљског одсуства покретачка снага економије. Коначно, пажња би требало да буде посвећена и чисто људској подршци у погледу неге деце.

Заправо, у нормативном смислу, послодавац је у обавези да у складу са својим могућностима помогне задовољавању друштвених и културних потреба запослених, што се, између осталог, односи и на негу деце. Међутим, основни проблем је то што се овај принцип схвата у ужем смислу. Још један од важних аспеката ове проблематике је постојање аутономних извора права када је у питању нега деце. Док на Западу постоје одређене иницијативе у овом погледу, у Пољској то није случај. Међутим, то непостојање не мења чињеницу да овакви извори права не би могли бити уведени.

На крају ваљало би и истаћи да су истраживања на ову тему показала да велики део запослених у Пољској није у могућности да усагласи пословне обавезе са бригом о деци, као и да мањи број послодавца нуди било какве погодности у овом погледу. Све и да регулативе у овом погледу постоје на нивоу фирми, то је прилично спорадично. Начелно, ове регулативе се могу поделити у три групе. Прва група се односи на финансијске погодности које су се давале још у време социјализма. Друга група би обухватала права у погледу прилагођавања места и времена рада. Међутим, тај рад од куће некад може нанети више штете него користи, пошто се запослени, због чињенице да су деца стално око њих, не могу концентрисати на своје пословне обавезе.

Трећа група се односи на организовање одређених погодности попут обданишта (при чему је ово организовано од стране саме компаније) или на финансирање боравка деце у неким приватним обдаништима или сличним институцијама, као и на пружање подршке родитељима у погледу бриге о деци током празника и школских распуста.

Славен САВИЋ

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Бојан Милисављевић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Татјана Јевремовић-Поповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Небојша Раичевић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Сања Ђајић, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет

Бранко Ракић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Ивана Крстић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Светомир Шкарић, Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Ћирило и Методије", Скопље, Северна Македонија

Борис Кривокапић, Пословни и правни факултет Универзитета „МБ", Београд

Слободан Зечевић, редовни професор, Институт за европске студије, Београд

Горан Николић, научни саветник**,** Институт за европске студије, Београд

Владимир Чоловић, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Миша Ђурковић, научни саветник, Институт за европске студије, Београд

Александра Чавошки, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Бирмингему, Велика Британија

Драгољуб Тодић, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Благоје Бабић, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Маја Станивуковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Маја Костић-Мандић, редовни професор, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица, Црна Гора

Гордана Илић-Гасми, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Милан Јазбец, редовни професор, НОВА Универзитет у Љубљани, Совенија

Јоаким Бекер, редовни професор, Институт за међународну економију и развој, Универзитет за економију и пословање, Беч, Аустрија

Дејан Јовић, редовни професор, Факултет политичких наука у Загребу, Хрватска

Јелена Лопичић, редовни професор, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

Игор Јанев, научни саветник, Институт за политичке студије, Београд

Душко Лопандић, амбасадор и професор, Министарство спољних послова Републике Србије

Бојана Чучковић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Маја Лукић-Радовић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Невен Цветићанин, виши научни сарадник, Институт друштвених наука, Београд

Сенад Ганић, варнредни професор, Државни Универзитет у Новом Пазару

Нина Марковић Казе, ванредни професор, Студије за безбедност и криминологију Универзитета Маквари, Сиднеј, Аустралија

Ана Јовић-Лазић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Сања Јелисавац Трошић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

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

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

Јелена Костић, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

Жаклина Новичић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Јелица Горданић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Милош Петровић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

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

Ненад Васић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Невена Станковић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Напомена: Списак рецензената зависи од тематике бројева часописа, тако да је подложан повременим изменама.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Издавач: Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд,
Тел. 3373-635, Е-пошта главног и одговорног уредника: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs –
Website презентације часописа: https://www.evropskozakonodavstvo.rs/

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.evropskozakonodavstvo.rs/

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 слогове.

Све стране треба да буду нумерисане.

Радови не треба да буду дужи од једног ауторског табака (до 16 страна).

Навођење наслова рада

Наслов треба да што верније опише садржај рада. Наслов се даје на српском језику и треба га писати великим словима, задебљано (Bold), величином слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са командом - *Spacing before 18 pt.* Наслов се исписују и на енглеском језику изнад резимеа који се прилаже на крају рада (SUMMARY).

Навођење имена аутора и афилијације

Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Назив установе у којој је аутор запослен (афилијација), наводи се у напомени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напомени наводи једна *e-mail* адреса аутора.

Навођење захвалница

Захвалница се наводи као податак да је текст настао у оквиру рада на одређеном научном пројекту или у оквиру одређеног програма.

Захвалница се наводи у напомени (*), на дну прве стране ауторског текста иза афилијације.

Апстракти и резимеи

Радови у Европском законодавству треба да садрже апстракт на српском језику и резиме на енглеском језику.

Апстракти представљају кратак информативан приказ садржаја рада који читаоцу омогућава брзу и недвосмислену оцену његове релевантности. Саставни делови апстракта обухватају циљеве, методе и резултате истраживања, као и закључак. Обим апстракта не би требало да превазилази 250 речи. Апстракт се прилаже на првој страни рада, одмах испод наслова, односно имена и презимена аутора.

Резиме на енглеском језику (SUMMARY), прилаже се на крају рада.

Кључне речи

Апстракти и резимеи морају садржати кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које тематски, теоријски, методолошки, дисциплинарно, субдисциплинарно и на друге релевантне начине упућују на садржај рада за потребе индексирања и претраживања. Кључне речи треба изабрати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире реферисан унутар међународних цитатних база за научну област друштвених наука (на пример, *Web of Science, Journal Citation Report, SCImago Journal Rank).* Кључне речи се додају испод апстракта и резимеа на српском односно енглеском језику.

Поднаслови

У зависности од теме коју обрађује текст рада, зависиће и поднаслови.

Пожељено је да радови у часопису Европско законодавство обрађују поједине нормативне акте (Директиве, Уредбе, Препоруке, Саопштења, Одлуке, Уговоре, итд.), поред апстракта имају и следеће поднаслове:

1) СВРХА;

2) МЕРЕ ЕУ;

3) САДРЖАЈ;

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ;

5) ИЗВОРИ (*Invocatio legis,* са свим подацима о нормативном акту укључујући број Службеног листа ЕУ – *Official Journal,* или други званични извор);

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ;

7) ЛИТЕРАТУРА и,

8) РЕЗИМЕ (SUMMARY).

Под-поднаслови

Под-поднаслови се пишу великим словима *(Uppercase),* са форматом улево *(Align text left),* уз назнаку броја поднаслова коме се по редоследу додаје број под-поднаслова (на пример, 1.1., 1.2, 2.1., 2.2., итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Под-под-поднаслови

Под-под-поднаслови се пишу *italic*-ом, са форматом улево *(Align text left),* уз назнаку броја поднаслова, под-поднаслова коме се по редоследу додаје број под-под наслова (на пример, *1.1.1., 2.1.1,* итд). Величина фонта треба да је 12pt.

Друга важна упутства

Почетни ред у сваком пасусу не треба увлачити табулатором – опција *tab*.

Стране речи и изразе, као и називе треба наводити у *italic-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 новоуде 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-y*, назив издавача, место издавања, година издања и број страна.

Код навођења прилога садржаног у зборнику на енглеском наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ed.), односно ако има више приређивача са ознаком (eds).

Чланци у научним часописима

Пуно име и презиме аутора, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*), датум написан арапским бројевима, број стране/страница.

Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или службено гласило у коме је документ објављен (у *Italic-y*), број тома, број издања, место и годину издања.

Навођење одлука суда и других тела

Код навођења одлука правосудних и других тела, наводи се назив одлуке, заводни број, датум доношења и извор тј. званична публикација у којој је одлука објављена. Ако је део текста одлуке преузет у преводу, наводи и број стране са које је текст преузет.

Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим *op. cit.* И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", *op. cit.,* p. 879). *Ibid*. или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid*., стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абецедном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутсву за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови се достављају у електронској форми на e-mail адресу главног и одговорног уредника часописа Европско законодавство, др Душка Димитријевића: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(4)

ЕВРОПСКО законодавство / главни и одговорни уредник Душко Димитријевић. - Год. 1, бр. 1 (2002)- . - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2002- (Београд : Биограф комп). - 24 cm

Доступно и на: https://www.evropskozakonodavstvo.rs/. - 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:

Наташа Станојевић, Катарина Закић, *Економски успон Кине – стратегије и динамика међународних економских односа*, брошурано, 2023, 524 стр.

Милош Петровић, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, брошурано, 2023, 428 стр.

Александар Јанковић, *Глобализација 2.0 - ка другом веку НР Кине,* брошурано, 2023, 252 стр.

Рат у Украјини: оно што знамо и оно што не знамо, Небојша Вуковић, Михајло Копања (ур.), брошурано, 2023, 270 стр.

Драгољуб Тодић, Михајло Вучић, *Природни ресурси: између права и конфликта*, брошурано, 2022, 316 стр.

Драган Петровић, *Украјинска криза и украјинско-руски сукоб*, брошурано, 2022, 164 стр.

Михајло Вучић, *Слобода изражавања и историјски злочини*, брошурано, 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.), брошурано, 2022, 280 стр.

Марина Костић Шулејић, *Стратешка стабилност у мултиполарном свету*, брошурано, 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.