

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

84/23

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА,
КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ПОЉОПРИВРЕДА

САОБРАЋАЈ

БЕЗБЕДНОСНА И
ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА



Београд, 2023.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XXII, бр. 84, октобар–децембар 2023.
излази тромесечно

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Др Јелица ГОРДАНИЋ

Секретар

Мсп 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 SZEMPLÉR, Associate professor, Faculty of Public Governance
and International Studies, University of Public Service, Budapest, Hungary
Prof. Hana KOVÁČIKOVÁ, Associate professor, Institute of European Law,
Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovakia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Др 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 84, 2023.

Год. XXII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	9
Erratum	13

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

ИНСТИТУЦИОНАЛНА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	15
--	----

Слободан НЕШКОВИЋ

ОСОБЕНОСТИ САРАДЊЕ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	25
---	----

ЗАКОНОДАВСТВО

Остоја КАЛАБА

ПРЕКОГРАНИЧНИ ПРЕНОС ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ И ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	41
---	----

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

НОВО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ОД ЕКОНОМСКЕ ПРИНУДЕ КОЈУ ПРИМЕНЈУЈУ ТРЕЋЕ ДРЖАВЕ	79
---	----

ПОЉОПРИВРЕДА

Душан ДАБОВИЋ

НОВА УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ОРГАНИЗАЦИЈИ ТРЖИШТА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА	95
---	----

САОБРАЋАЈ

Бранимир МИЛЕТИЋ

СТАНДАРДИ СИГУРНОСНОГ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ВОЗАЧА И ПУТНИКА У САОБРАЋАЈУ	113
--	-----

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ

ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ СПОРАЗУМА О ТРГОВИНИ ОРУЖЈЕМ	129
--	-----

Хатица БЕРИША, Горан КОРСЕВ, Драган СТЕВАНОВИЋ

ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНЕ ВОЈНЕ САРАДЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ	141
--	-----

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Исидора ПОП-ЛАЗИЋ

РАЗВОЈ И ПРИМЕНА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА У ОБЛАСТИ МАЊИНСКИХ ПРАВА У ХРВАТСКОЈ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	159
---	-----

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

Драгана ПЕТРОВИЋ

САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТ VS. ПРИВАТНОСТ – ОПШТА РАЗМАТРАЊА И ОСНОВИ ЗАШТИТЕ	177
---	-----

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Дијана САВИЋ БОЖИЋ

ВАНСУДСКО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА У СРБИЈИ
И ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

193

ЉУДСКА ПРАВА

Санела ВЕЉКОВИЋ, Митко АРНАУДОВ

БУДУЋНОСТ ЉУДСКИХ ПРАВА – ОСНОВНЕ ТЕКОВИНЕ
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА РАСКРШЋУ
ИЗМЕЂУ ХРИШЋАНСТВА И ИСЛАМИЗМА

215

СУДСКА ПРАКСА

Сања ЖАРКОВИЋ

СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ:
НОШЕЊЕ ВЕРСКИХ СИМБОЛА НА РАДНОМ МЕСТУ

231

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 једне од својих најстаријих и најпрестижнијих научних установа у области изучавања међународних односа која се од самог почетка европских интеграција бавила истраживањима различитих аспеката овог процеса.

С обзиром на спољнополитичку оријентацију Републике Србије према ЕУ, те нову методологију приступних преговора усвојену марта 2020. године, која захтева од преговарача веће познавање европских политика и правне регулативе у најразноврснијим областима социјалног живота, улога ИМПП-а би могла бити проширена пружањем консултативних услуга надлежним држаним органима у овој области. Тиме би на изванредан начин било и одато признање ИМПП-у, као установи од стратешког националног значаја у научно-истраживачкој заједници Републике Србије.

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

Уредник овог научног часописа користи прилику да овим путем поново изрази своју захвалност свим својим сарадницима, као 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

Erratum

У раду под називом: „Буџет и регионална политика Европске уније”, објављеном у броју 83 *Европског законодавства* за 2023. годину, грешком је наведен као коаутор Милан Лутовац уместо Митар Лутовац. Ова грешка уочена је у фази штампања часописа од стране самог коаутора који је накнадно обавестио редакцију чиме преузима одговорност за овај пропуст будући да је рад доставио са погрешним именом.

УДК: 339.923:061.1EU

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 15–23

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 07. 2023. године

Рад одобрен 9. 10. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.1

ИНСТИТУЦИОНАЛНА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Слободан ЗЕЧЕВИЋ**

Анстракт: Европска унија установљена је на европском културном, верском и хуманистичком наслеђу. Полазећи од те чињенице, на тлу европског континента развијене су универзалне вредности које чине неутуђива и неповредива људска права, али и општеприхваћене вредности слободе, демократије, једнакости и владавине права. Европска унија није могла у потпуности да се ослони на америчко искуство где постоји асимилациони фактор енглеског језика, нити на кинеско искуство где 80% становништва чини етничка група Хан. Стога девиза Европске уније и јесте: „Уједињени у разликама“. Институционални систем Европске уније изражава интересе држава које су је основале, али и њених грађана кроз демократску институцију Европског парламента. У овом тренутку постоји потреба да се кроз упоредне процесе, њен институционални систем учини ефикаснијим, као и да се утврди јасан програм пријема нових држава чланица са Западног Балкана. Поред тога, Европска унија има намеру да заштити спољне границе, покрене активну демографску политику и покуша да развије самосталнију спољну и одбрамбену политику у односу на америчког савезника.

Кључне речи: Европска унија, институционални систем, европска цивилизација, идентитет, разноликост, Западни Балкан.

*Институт за европске студије, Београд. Е-mail : szecevic5@gmail.com

1) УВОД

Према Преамбули Уговора о Европској унији, Европска унија (ЕУ) установљена је на европском културном, верском и хуманистичком наслеђу.¹ Следствено наведеном, на тлу европског континента развијене су универзалне вредности које чине неотуђива и неповредива људска права, али и општеприхваћене вредности попут слободе, демократије, једнакости и владавине права. Преамбула уговора о ЕУ подсећа на то шта чини европску цивилизацију данас. Изазов за ЕУ није само да продуби солидарност међу европским народима и државама и да усаврши рад својих институција. Развој догађаја у 21. веку доводи у питање сам опстанак ЕУ. Притиснута економском и геостратешком снагом Сједињених Америчких Држава и Кине, погођена ратом у Украјини и досељавањем муслиманског становништва са афричког континента, ЕУ мора да докаже своју сврсисходност. ЕУ постоји вољом њених држава чланица израженом у међународним уговорима о њеном оснивању. Државе чланице су те које јој поверавају одређене задатке и поља деловања. Дакле, ЕУ није класична федерална држава проистекла из јединствене нације. Ово ипак није ограничавајући фактор. Двојно припадништво, осећање да сте истовремено Европљанин и Француз, Немац или Италијан је могуће. ЕУ гради своју будућност полазећи од својих специфичности и разлика. У глобализованом свету потребне су јој ефикасније институције, динамичнија политика проширења, самосталност у области одбране и спољне политике, заштита спољних граница и политика наталитета.²

2) ЕВРОПСКИ ИДЕНТИТЕТ И РАЗНОЛИКОСТ

Европски идентитет у контексту глобализације

У тренуцима када се јавља сукоб цивилизација у различитим деловима света, а један од примера је акција палестинске групе Хамас у Израелу у

¹ Пречишћен текст Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: <https://www.mei.gov.rs>, 10.3.2023

² Инспирацију за писање овог рада, аутор је пронашао у страниј и домаћој литератури: Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 202; Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l'Union européenne*, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017; Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012; Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Gualino éditeur, Paris, 2008; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006; Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005; Valéry Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003; Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998; Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022; Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

октобру 2023. године, идентитетско питање добија на значају. Европски начин живота условљен вековима доминације јудео-хришћанства на континенту постаје вредност која би требала да се очува. Несумњиво је да европске хришћанске државе и народи имају много тога заједничког. Европска цивилизација, вредности и начин живота увелико се разликују од начина живота у исламској, хиндуистичкој или кинеској цивилизацији. Теме које су последњих година наметале европске десне, национално-идентитетске странке и даље су актуелне. Истовремено и ове све више схватају да одбрана националног интереса у глобализованом свету не може да се оствари на националном нивоу. Као што изрека каже – „мала рука, малена и снага“ – тако и политички рад удруженим снагама на нивоу ЕУ мора да се наметне као решење. У том смислу, поставља се проблем ефикасне, европске политике заштите спољних граница Уније. Због раста наталитета на афричком континенту и разлика у животном стандарду између Африке и Европе, очекује се стални притисак досељавања афричког становништва. Афрички континент је 1900. године бројао 100 милиона, а данас 1,4 милијарде људи или 18% од укупног светског становништва. Могуће је да ће у Африци 2050. године живети 2,7 милијарди људи.³ У Европи је 1900. године живело 400 милиона људи, односно четири пута више него у Африци. Данас на европском континенту, укључујући Русију, има око 740, а у ЕУ 448 милиона људи. Од 2020. до 2022. године ЕУ је услед негативног наталитета изгубила око 500.000 становника.⁴ Масовно досељавање становништва из Африке у Европу које је условљено економским потребама, доводи у питање опстанак европске цивилизације и њен економско-социјални развој. Реч је претежно о муслиманском становништву које не дели исти начин живота и цивилизацијске вредности са аутохтоним Европљанима. Тржиште радне снаге је преоптерећено, градови пренатрпани, фондови социјалне помоћи и здравственог осигурања су у дефициту. Несумњиво је да је лоша слика институција ЕУ створена због њихове немоћи да заштите интересе европских народа. Код једног дела бирача постоји мишљење да институције у Бриселу заправо бране интересе крупног капитала. Стога и увозе ниско плаћену, јефтину снагу, обарајући стандард европског становништва. Институције у Бриселу нису у стању да заштите своје грађане, као што то чине Сједињене Америчке Државе, Канада и Аустралија водећи уређену имиграциону политику. ЕУ не може да занемари проблем ниског наталитета и недостатка радне снаге у појединим привредним гранама. Како иду ствари у области природног прираштаја, европски народи би могли да нестану а са

³ Laure Noualhat, *L'Afrique confronté au boom démographique*. Интернет: <https://www.reporeterre.net>, 1.7.2022.

⁴ Valentin Ledroit, *La population des pays de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.touteleurope.eu>, 27.7.2022.

њима и европска цивилизација. На нивоу ЕУ потребна је финансијска подршка наталитету и програм координације међу државама чланицама. Подршка наталитету вршила би се у домену подељених надлежности. Подстицај рађању делом би дошао из фондова ЕУ, делом из буџета држава чланица. Унија би својим прописима уоквирила политику њених чланица у овој области.

Европска разноликост

Европска цивилизација није монолитна, начин живота Грка и Португалаца разликује се од оног код Швеђана и Финаца. Сличности које су приметне више су плод процеса економске глобализације, тј. присуства мултинационалних компанија и њихових производа и услуга на европском тржишту. Разноликост европских култура не може да се пренебрегне. Притисак одозго који занемарује политички значај ове чињенице наилази на отпор. У том смислу треба имати у виду да су источноевропске државе изашле из једног таквог система совјетског типа.⁵ Управо у њима постоји отклон према снажној унификацији и занемаривању државног суверенитета. Поред тога, државе источне Европе (Пољска, Мађарска, Словачка) виде социјалне проблеме које је у државама западне Европе изазвао увоз радне снаге из Африке, и управо теже да избегну такав развој догађаја. Наметнути једнообразност унутар ЕУ врло је тешко због непостојања уједињујућих фактора као што су: заједнички језик, религија или снажна централна власт тиранског типа. Дакле, ЕУ мора да буде уређена полазећи од својих разноликости. Она не може у потпуности да се ослони на америчко искуство где постоји асимилациони фактор енглеског језика, нити на оно кинеско где 80% становништва чини етничка група Хан.⁶ Стога девиза ЕУ и јесте: „Уједињени у разликама“. С тим у вези треба узети у обзир диспропорцију у броју становника држава чланица ЕУ. Постоје велике државе од преко 40 милиона становника (Немачка, Француска, Италија, Шпанија, Пољска), средње државе између 6 и 16 милиона (Холандија, Белгија, Грчка, Бугарска) и мале државе испод 6 милиона становника (Луксембург, Хрватска, Кипар). Шта би била прокламована већина унутар ЕУ? Да ли је то 51% од укупног броја становника или од укупног броја држава чланица? Једна рачуница даје предност многољудним земљама, друга збиру гласова малих и средњих држава чланица. Стога су се творци уговора о оснивању определили да узму у обзир оба ова чиниоца – и грађане и државе чланице. Примера ради, приликом доношења одлука квалификованом већином у Савету министара

⁵ Valéry Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 19.

⁶ *Ibidem*

потребно је да за буде 55% његових чланова, који представљају најмање 15 држава чланица и 65% од укупног становништва ЕУ.⁷

3) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ЧЕТВОРОУГАО И ИЗАЗОВИ ПРОШИРЕЊА

Оснивачи уговора о Европским заједницама одредили су управљачки институционални четвороугао. Комисија као наднационални орган предлаже одлуке које усваја Савет министара.⁸ Изворно Европски парламент је имао само саветодавне надлежности у поступку доношења одлука. Суд правде пак проверава уставност норми европских институција, односно њихову усклађеност са одредбама оснивачких уговора.⁹ У међувремену ствари су донекле усавршене. Европски парламент је постао орган законодавног саодлучивања са Саветом министара.¹⁰ Наиме, данас се законодавни акти доносе у Европском парламенту и у Савету министара. Европски парламент је такође носилац буџетске власти у Унији. Додељено му је и право да именује председника Комисије и да новој Комисији у целини изгласа поверење. Поред тога, 1974. године установљен је Европски савет – орган сачињен од шефова држава или влада чланица ЕУ. Реч је о једној врсти колективног шефа државе који даје опште правце деловања Уније и доноси најважније одлуке у области спољне политике.¹¹ Из претходно изнетог уочава се тражена равнотежа. Унија припада њеним грађанима, али и државама чланицама. Ови конститутивни чиониоци имају своје органе унутар ЕУ. Представници држава заседају у Савету министара и Европском савету. Представници европских грађана заступљени су у Европском парламенту преко посланика које бирају на непосредним, демократским изборима. Изложена институционална архитектура ушла је у кризу из следећих разлога. ЕУ је жртва своје успешности изражене у периодичним таласима проширења. До данас примљене су 22 нове чланице у односу на изворних шест, а само једна чланица се повукла из Уније. Ово је допринело драстичном порасту чланова институција Уније. Уместо шест у Савету ЕУ има 27 министара, број посланика у Европском парламенту се увећавао да би се примили посланици из нових чланица. Сматра се да је оптималан број чланова Комисије 15, што одговара различитим областима над којима ови имају задужења. У пракси, међутим, државе чланице нису желеле да одустану

⁷ Члан 16. став 3. Уговора о ЕУ.

⁸ Члан 17. став 2. Уговора о ЕУ.

⁹ Члан 19. Уговора о ЕУ.

¹⁰ Члан 14. Уговора о ЕУ.

¹¹ Члан 15. Уговора о ЕУ.

од начела по коме свака од њих предлаже по једног члана Комисије, тако да је укупан број чланова овог органа 27. Због увећања броја чланова институција ЕУ све је теже достићи тражену већину потребну за доношење одлука. У области економије можда је то нешто мање случај, јер се законодавни акти усвајају на предлог Комисије већином гласова посланика у Европском парламенту и квалификованом већином гласова чланова Савета ЕУ. Међутим у области усаглашавања националних пореских законодавстава, спољне и безбедносне политике потребна је једногласна одлука. У Унији са 27 чланица, подељеној између интереса држава са запада и истока Европе, скандинавских и јужњачких чланица, консензус је често непремостива препрека за деловање. Решење је, наравно, у институционалној реформи. Немачка, као привредно и популацијски највећа чланица Уније, залаже се да се одлучивање квалификованом већином учини општим, укључујући и област спољне и безбедносне политике. Средње и мале чланице, нарочито са истока Европе овоме сеprotиве, јер им је право вета понекад једини начин да заштите своје виталне интересе. Управо ова суштинска разлика у виђењима допринела је застоју у институционалној реформи ЕУ. Према мишљењу неких држава чланица, попут Француске, ова разлика је кључна за отварање могућности за нове пријеме у ЕУ, што представља посебан проблем. У међувремену су се државама Западног Балкана придружиле Украјина, Молдавија и Грузија.¹²

Питање проширења ЕУ новим чланицама

После две деценије бесплодних претприступних активности ЕУ губи кредибилитет код грађана држава Западног Балкана. Стога је потребно пронаћи решења која дају конкретан садржај политици проширења. Француско-немачки експертски извештај, подржан од министара за европске интеграције из септембра ове године, може представљати добар корак у том правцу.¹³ Треба имати у виду да Унија, с обзиром на потешкоће у функционисању њеног институционалног система, није у стању да одједном прими већи број нових чланица. Поред тога, државе кандидати су на различитим стадијумима европских интеграција и економског развоја. Стога би француско-немачка идеја о примени начела „регате“ била адекватан одговор. У том смислу било би логично да Србија и Црна Гора, као земље које су најавише одмакле у преговорима, буду примљене у чланство до 2030.

¹² Зечевић Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

¹³ Војислав Милованчевић, „Ексклузивно француско-немачки предлог о проширењу ЕУ: ако испуни услове Србија би могла да постане чланица 2030. године“, *Нова*. Интернет: <https://www.nova.rs>, 19.9.2023.

године. Тиме би ЕУ послала јасан сигнал да њена претприступна политика има смисла. У међувремену је потребно омогућити овим двама државама, али и другим кандидатима, да фазно улазе у програме ЕУ и примају једнака средства из претприступних фондова као и државе чланице. Украјинска криза показала је колико је за ЕУ геостратешки важно да доврши процес проширења. Унија са преко 30 чланица постаје њен стратешки циљ. У документу француско-немачких експерата предлаже се да се одлуке о отварању и затварању преговарачких поглавља у Савету ЕУ доносе квалификованом већином, а не једногласно као до сада. Тиме би се спречило да поједине државе чланице због својих уских националних интереса уцењују државе кандидате, што је, примера ради, чинила Хрватска у случају Србије. Заузврат, одлука о пријему нове чланице и даље би се доносила једногласно у Савету ЕУ. Нове институције изабране после европских парламентарних избора 2024. године, требало би да прихвате да рок за ново проширење буде 2030. година. Проширење би требало да тече паралелно са унутрашњим реформама, односно продубљивањем интеграције унутар Уније. Стратегија проширења је подељена на принципе који се односе на државу кандидата и оне везане за функционисање институционалног система ЕУ. Кад је реч о кандидату, битно је да је испуњавање суштинских захтева (демократске институције, поштовање људских и мањинских права и владавина права), у складу са геополитичким интересима Западног савеза (усаглашавањем са спољном и безбедносном политиком Уније), чиме се показује спремност у решавању регионалних конфликта (што је проблем између Србије и тзв. Косова). Тиме се пружа шанса за коришћењем додатне техничке и материјалне подршке ЕУ. Што се тиче саме Уније, реформа институционалног система ишла би у правцу веће употребе одлучивања квалификованом већином све до њене опште примене. Поред тога, ограничио би се број чланова Европског парламента на садашњих 751. Кад је реч о Комисији, пријем нових држава чланица условио би постојање две врсте комесара. Главни комесари имали би право гласа приликом одлучивања у овом органу. Једноставни Комесари то право пак не би имали. Ово последње значи да би се могао смањити број европских министарстава на разуман број од петнаестак, али да би свака држава чланица и даље предлагала свог члана Комисије. Колегијум који колективно одлучује простом већином у Комисији свео би се на неких 15 чланова, што би олакшало рад овог органа. Изложени механизам подразумева да би се приликом избора нове Комисије, међу државама чланицама вршила ротација Комесара с правом гласа. У експертском предлогу озваничава се идеја о Европи „са више брзина“, или идеја о нивоима интеграције. Као прво, омогућава се појединим чланицама ЕУ да уђу у највиши степен интеграције. Примера ради, чланице зоне евра могле би да ојачају економску интеграцију усаглашавањем националних пореских законодавстава и већим усклађивањем економских политика. У другом кругу

интеграције биле би све чланице ЕУ. У трећем кругу пак биле би придружене чланице. Могуће је да би ове државе биле део унутрашњег тржишта. Оне би имале приступ европским фондовима, али не би биле заступљене у институцијама Уније, те не би имале право гласа. Последњи круг чиниле би чланице Европске политичке заједнице, попут Велике Британије, Турске или Грузије које учествују у консултацијама и међудржавној сарадњи на европском нивоу.

4) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de l'Union européenne*, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.
- Dubout, Edouard, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021.
- Giscard d'Estaing, Valéry, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac Guy, Blanquet Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012.
- Ledroit, Valentin, *La population des pays de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.touteurope.eu>, 27.7.2022.
- Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005.
- Милованчевић, Војислав, „Ексклузивно француско-немачки предлог о проширењу ЕУ: ако испуни услове Србија би могла да постане чланица 2030. године“, *Нова*. Интернет: <https://www.nova.rs>, 19.9.2023.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998.
- Noualhat, Laure, *L'Afrique confronté au boom démographique*. Интернет: <https://www.reporeterre.net>, 1.7.2022.
- Пречишћене верзије уговора о ЕУ и уговора о функционисању Европске уније, <https://www.mei.gov.rs>, 10.3.2023.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Gualino éditeur, Paris, 2008.
- Самарџић, Слободан, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

INSTITUTIONAL FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The European Union was founded on cultural, religious, and humanist European heritage. Based on this fact, universal values, which are not only inalienable and inviolable human rights but also the generally accepted values of freedom, democracy, equality, and the rule of law, were developed on the soil of the European continent. The European Union could not fully rely on the American experience, where there is an assimilation factor of the English language, nor on the Chinese experience, where 80 percent of the population is made up of the Han ethnic group. Therefore, the motto of the European Union is "United in Differences". The institutional system of the European Union expresses the interests of the countries that founded it, but also of its citizens, through the democratic institution of the European Parliament. At this moment, there is a need to make its institutional system more efficient through comparative processes and to establish a clear programme for the admission of new member states from the Western Balkans. In addition, the European Union intends to protect its external borders, initiate an active demographic policy, and try to develop a more independent foreign and defence policy in relation to its American ally.

Keywords: European Union, institutional system, European civilization, identity, diversity, Western Balkans.

УДК: 347.9(4-672EU)
351.74/.75(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 84, стр. 25–40
Изворни научни рад
Рад примљен 15. 07. 2023. године
Рад одобрен 18. 09. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.2

ОСОБЕНОСТИ САРАДЊЕ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан НЕШКОВИЋ*

Анстракт: Концепт функционисања Европске уније (ЕУ) подразумева адекватно и кохезионо деловање свих њених структуралних сегмената. Посебан значај од оснивања ЕУ посвећује се сфери безбедности у циљу имплементације инаугурисане правне регулативе предметне групације. Приоритет при томе има превенција и борба против свих видова организованог криминалитета, која се спроводи коегзистенцијом надлежних државних установа са постојећим европским институцијама. У наведеном контексту, есенцијални значај припада сарадњи правосуђа и органа унутрашњих послова. Ауторски рад разматра генезу и особености наведеног феномена, с посебним освртом на Евроџаст као аутохтону безбедносну организацију.

Кључне речи: Правосуђе, унутрашњи послови, организовани криминалитет, Евроџаст, ЕУ.

1) УВОД

Процес европских интеграција, инспирисан бројним друштвеним противречностима, креће се према успостављеној процедури с крајњим циљем пуноправног чланства у ЕУ. Ранија интеграција у ову супранационалну организацију има корене у економским разлозима, да би се временом развила у два правца. Први је остао доминантно економски –

* Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска. Е-mail: slobneskovic@gmail.com

огледао се у учвршћивању економских веза са одликама наднационалности и комунитаризацијом, која означава процес преношења одређених (или успостављања нових) надлежности на нивоу ЕУ. Други правац јесте политички – односи се на покушаје да се на основу економске сарадње успостави сарадња и у областима које се сврставају у кључне политичке надлежности држава. За овај правац је доминантан принцип међувладине сарадње. Коначни циљ оба правца прокламован је Уговором из Амстердама према којем се ЕУ дефинише као простор слободе, безбедности и правде, који подразумева слободно кретање људи, робе, капитала и услуга. Изградња безбедног окружења, дакле, представља циљ ЕУ. За постизање тог циља одобравају се средства за спречавање и борбу против организованог криминала, при чему је правосудна сарадња у кривичним стварима означена као један од кључних процеса, уз сарадњу полицијских и царинских органа и усклађивање националних кривичних законодавстава. Централно место правосудне сарадње у кривичним стварима заузима Европска јединица за правосудну сарадњу – Евроџаст (*European Union Agency for Criminal Justice Cooperation – Eurojust*), која је на самиту у Тампереу означена као једна од 62 „коцкице у мозаику“ простора слободе, безбедности и правде.¹ Евроџаст је прва институција ЕУ за правосудну сарадњу у кривичним стварима, са првенствено саветодавном улогом, уз институционалну конзервираност и микроеволуцију, што је резултат антагонизма између комунитаризације и међувладине сарадње, као и преплитања и прилагођавања другим институцијама. Сарадња чланица ЕУ у унутрашњим пословима почела је ван институцијалних оквира ЕУ, средином седамдесетих година прошлог века, а делимично је институционализована и у тзв. „Трећем стубу“ сарадње у области правосуђа и унутрашних послова (*Cooperation in Justice and home affairs*) у Уговору из Мастрихта из 1992. године. Преко уговора из Амстердама из 1997. ова политика је постепено улазила у редовне оквире одлучивања унутар ЕУ институција. Тек Лисабонским уговором из 2009. године (Уговором о функционисању ЕУ–УФЕУ), престала је да постоји трипартитна структура унутар ЕУ, тзв. Стубова, а простор слободе, безбедности и правде највећим делом уређен је као и друге комунитаризоване политике. Овим је омогућено да се и одлике о полицијској и правосудној сарадњи и кривичним пословима, које су претходно биле у Трећем стубу, сада доносе ефикасније, кохерентније и демократскије, квалификованом већином, уз саодлучивање Европског парламента, али и уз консултације са скупштинама земаља чланица. Усвајањем Уговора из Лисабона чланице ЕУ су пренеле већи део надлежности за борбу против криминала и других безбедносних претњи, са елементима

¹ “Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1”, OJ L 295, 21.11.2018, pp. 138–183.

прекограничности, на ЕУ, а повећан је и демократски надзор. Због свега тога, може се очекивати још брже и интензивније усвајање нових решења на нивоу ЕУ за безбедносне проблеме унутрашњих послова. Сарадња на пољу правосуђа и унутрашњих послова створена је оснивачким уговорима ЕУ и постављена је као посебан циљ европске интеграције без које је тешко замислити њено постојање. Европска област безбедности обухвата полицијску сарадњу држава чланица на очувању безбедности унутар области слободе и слободног кретања људи.

2) ГЕНЕЗА И ОСОБЕНИСТИ САРАДЊЕ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У ЕУ

Уговором из Маастрихта, који је ступио на снагу 1993. године, основана је ЕУ и успостављена су три стуба. Поред Првог стуба, у коме се налазила Европска заједница и у коме је примењиван принцип наднационалности, успостављена су и два стуба која су се заснивала на међувладиној сарадњи. Други стуб је обухватао заједничку спољну и безбедносну политику, а правосуђе и унутрашњи послови дефинисани су као Трећи стуб. Једна од специфичности Уговора из Маастрихта тицала се чињенице да су потписана два уговора: Уговор о Европској заједници (УЕЗ), којим је дефинисано функционисање Првог стуба, и Уговор о Европској унији (УЕУ), који се односио на преостала два стуба.² Трећи стуб је, на основу чл. К.1 Уговора о Европској унији, обухватао: 1) политику азила; 2) прописе који се тичу преласка спољних граница Уније; 3) политику имиграције и политику према држављанима трећих држава; 4) борбу против наркоманије; 5) борбу против проневера на међународном нивоу; 6) правосудну сарадњу у грађанским стварима; 7) правосудну сарадњу у кривичним стварима; 8) царинску сарадњу и, 9) полицијску сарадњу. Иако се Трећи стуб заснивао на међувладиној сарадњи, чланом К.9 је у Трећи стуб посејана клица наднационалности, увођењем тзв. *еволутивне клаузуле*, односно применом одредбе УЕЗ на област међувладине сарадње. На иницијативу Комисије или државе-чланице Савет је једногласно одлучивао да ће се на акције које се усвајају за области наведене у чл. К.1 (сем царинске и полицијске сарадње, и правосудне сарадње у кривичним стварима), применити одредбе чл. 100Ц УЕЗ, који се односио на утврђивање трећих земаља чији држављани морају имати визу приликом преласка спољних граница Уније. Дан након ступања на снагу Уговора из Маастрихта, 2. новембра 1993. године, белгијски министар правде предложио је усвајање заједничке акције којом ће бити успостављен *Центар за информације, расправу и размену у области правосудне сарадње*,

² Slobodan Nesković, *Social Challenges and European Integration of the Western Balkan*, Scientific Result, University of Belgorod, Belgorod, 2021, p. 54.

по узору на већ постојећа тела у области азила и имиграције. Предлог тада није прихваћен, а остварен је тек 1998. године, када је основана Европска правосудна мрежа. Поред идеје о формирању „европског ФБИ“, коју је изнео немачки канцелар Хелмут Кол 1991. године, и идеје о формирању пандана Европолу (*European Police Office –EUROPOL*), који је предвиђен Уговором из Мاستрихта, ова иницијатива белгијског министра представља претечу предлога о Евроцасту.³ Паралелно са покушајима увођења наднационалних елемената у Трећи стуб у виду пројекта *Sogriz Jipz*, државе-чланице су се ангажовале на ревидирању Уговора из Мастрихта. Најважније новине Уговора из Амстердама тичале су се Трећег стуба који је подељен. У Трећем стубу су остале надлежности 7–9 из чл. К.1, односно правосудна сарадња у кривичним стварима, царинска сарадња и полицијска сарадња, а остале надлежности су пренете у Први стуб. Уговором из Амстердама, правосудна сарадња у кривичним стварима постала је један од најзначајнијих елемената стварања простора слободе, безбедности и правде (Простор СБП), који је чланом 2 (бившим чл. Б) уврштен у нове циљеве ЕУ. Циљ прокламован овим чланом је да одржи и ојача ЕУ као Простор слободе, безбедности и правде, у коме је слободно кретање лица обезбеђено уз усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције, превенције и борбе против криминалитета. Иако је појам Простора СБП дефинисан уговором, његов садржај није одређен. Уместо тога, чланом 29. (ранијим чл. К.1) одређени су циљ, средства и операционализација средстава Уније у вези са Простором СБП. Циљ ЕУ у оквиру Простора СБП је висок ниво заштите грађана. Средства за постизање циља су спречавање и борба против организованог и другог криминалитета. Операционализација спречавања и борбе против криминалитета постиже се: 1) ближом сарадњом полицијских и царинских органа, директно или посредством Европола; 2) ближом сарадњом правосудних органа и, 3) усклађивањем националних кривичних законодавстава у мери у којој је то потребно. Циљеви правосудне сарадње у кривичним стварима, као једног од модалитета борбе против криминалитета, утврђени су чланом 31. (ранијим чл. К.3), и обухватили су: олакшање и убрзање сарадње између надлежних органа држава-чланица у вези са поступцима и спровођењем одлука; 2) олакшање изручења; 3) усклађеност прописа држава-чланица да би се побољшала сарадња; 4) предупређење сукоба судске надлежности и, 5) постепено усвајање мера којима се уводи минимум правила у погледу конститутивних елемената бића кривичних дела и санкција у области организованог криминалитета, тероризма и противзаконите трговине дрогом. Још једна новина уведена у Амстердаму тиче се могућности успостављања ближе сарадње дела држава-

³ Гордана Илић-Гасми, *Реформе ЕУ – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј“, Београд, 2004, стр. 46.

чланица, уколико се поштују надлежности ЕЗ и циљеви Уговора, и уколико је циљ ближе сарадње брже прерастање ЕУ у Простор СБП. Простор слободе, безбедности и правде је појам који је прецизније одређен крајем 1998. године (након усвајања, а пре ступања на снагу Уговора из Амстердама), када су Савет и Комисија усвојили Акциони план из Беча о примени одредаба Уговора из Амстердама које се односе на Простор СБП. Европски савет је 15. и 16. октобра 1999. године у Тампереу одржао састанак посвећен стварању Простора СБП. У оквиру закључака председништва ЕС, усвојене су 62 тачке путоказа за простор СБП, имајући у виду четири аспекта: 1) заједничку политику азила и миграција; 2) Европски простор правде; 3) борбу против криминалитета на нивоу ЕУ и, 4) јачу спољну акцију за изградњу Простора СБП. У оквиру Европског простора правде, утврђени су заједнички принципи правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима: 1) минимум стандарда за вишејезичне документе и заштиту жртава кривичног дела; 2) узајамно признање пресуда и других одлука које доносе правосудне власти; 3) прихватљивост доказа који су на законит начин прибављени у једној држави пред судовима других држава. У вези са правосудном сарадњом у кривичним стварима Европски савет се позабавио питањем изручења, при чему је од држава-чланица тражио: 1) убрзану ратификацију конвенција о екстрадицији које су у оквиру ЕУ усвојене 1995. и 1996. године; 2) укидање процедуре изручења за особе које беже од правде након доношења пресуде, и њену замену изручењем по једноставној процедури и, 3) разматрање скраћеног поступка изручења. У оквиру борбе против криминалитета, између осталог, утврђени су начини интензивирања сарадње, што обухвата: Успостављање Заједничких истражних тимова (ЗИТ); оснивање оперативне групе европских шефова полиције; Јачање улоге Европола, уз могућност да прима оперативне податке од држава, и да од њих тражи да иницирају, спроведу или координирају истрагу или оформе ЗИТ; Оснивање јединице Евроцаст до краја 2001. године ради јачања борбе против тешког организованог криминалитета. Евроцаст се састоји од тужилаца, судија или полицијских службеника, делегираних из сваке државе. Закључак ЕС о потреби оснивања Евроцаста, усвојен у Тампереу, добио је свој уговорни израз усвајањем Уговора из Нице, који је потписан 2001. а ступио на снагу 2003. године. Некадашњи чл. 31. Уговора из Амстердама допуњен је прописом да ће се олакшање и убрзање сарадње између надлежних органа држава-чланица у вези са поступцима и спровођењем одлука, по потреби вршити посредством Евроцаста. Евроцаст је одредбама овог члана постао носилац правосудне сарадње у кривичним стварима, јер Савет посредством Евроцаста олакшава сарадњу између органа гоњења и пружа подршку кривичним истрагама у случајевима тешког прекограничног криминалитета, нарочито организованог, имајући у виду анализе Европола. Одређено је да Савет олакшава блиску везу Евроцаста и Европске правосудне мреже, нарочито

ради извршења замолница и примене захтева за изручењем. Иницијални правни оквир организације и деловања Евроцаста утврђен је Одлуком о оснивању Евроцаста у циљу јачања борбе против тешког криминалитета (Одлука 2002), коју је Савет усвојио 28. фебруара 2002. године.⁴ Евроцаст је основан као тело ЕУ које има својство правног лица. Одредбама Одлуке 2002 дефинисани су циљеви, структура, надлежности, начин деловања, основе финансирања Евроцаста и успостављања односа са органима ЕУ и ентитетима ван ње. Након шест година постојања Евроцаста правни оквир његове организације и деловања је ревидиран. У јануару 2008. године, четрнаест држава-чланица формално је поднело иницијативу за ревизију Одлуке 2002. У оквиру Савета о ревизији је вођена расправа у коју се Евроцаст укључио као посматрач. Након расправе, на заседању Савета 14. децембра 2008. године, усвојена је Одлука о јачању Евроцаста (Одлука 2008), којом је правни оквир данашњег деловања Евроцаста заокружен.⁵ Циљеви Евроцаста су дефинисани чл. 3. Одлуке 2002. и Одлуке 2008. године. Дефинисани циљеви у Одлуци 2002. године стављени су у контекст истрага и кривичних поступака, који се тичу две или више држава-чланица у вези са тешким криминалитетом, нарочито организованим, и обухватају: Подстицање и побољшање координације између надлежних органа; Побољшање сарадње између надлежних тела, нарочито олакшањем извршења међународне правне помоћи и примене захтева за изручењем; Пружање друге врсте подршке надлежним органима да би истраге и поступци које они спроводе били ефикаснији.⁶ На захтев надлежног органа државе-чланице, Евроцаст може да се ангажује у вези са истрагом и процесом који се тиче те државе-чланице и треће државе, уколико постоји споразум о сарадњи или суштински интерес. На захтев надлежног органа државе-чланице или Комисије, Евроцаст може да помогне ако су у питању истрага или поступак који се тичу само те државе-чланице и Заједнице. Одлуком 2008. године други циљ Евроцаста је преформулисан и гласи: побољшање сарадње између надлежних органа држава-чланица, нарочито захтевима за правосудном сарадњом и одлукама о правосудној сарадњи, укључујући инструменте којима се

⁴ "Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community", (2002/C325/01), *Official Journal of the European Communities* L63/1, Luxembourg 2002.

⁵ Белгија, Чешка, Естонија, Шпанија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија, Аустрија, Пољска, Португал, Словенија, Словачка и Шведска поднеле су иницијативу. Видети: "Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union", *OJ C 356/1*, 2001.

⁶ Slobodan Nesković, "Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm", *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Beograd, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“ Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020, p. 132.

спроводи принцип узајамног признања. Надлежност Евроцаста је дефинисана чланом 4 Одлуке 2002 и Одлуке 2008 Одредбама Одлуке 2002 надлежност Евроцаста обухвата: Облике криминалитета и дела за која је надлежан Европол; Одређене облике криминалитета: компјутерски криминалитет; превару, корупцију и било које кривично дело које утиче на финансијске интересе ЕЗ; Прање новца прибављеног кривичним делом; кривична дела против животне средине и учешће у криминалној организацији; Остала кривична дела учињена у стицају са набројаним облицима криминалитета из претходна два става. Уколико је реч о другим делима, Евроцаст има право да помогне у истрагама и процесима у складу са својим циљевима, на захтев надлежног органа државе-чланице. Одлуком 2008. године прва надлежност Евроцаста је преформулисана, али је у суштини остала иста. Уместо одредбе да је Евроцаст надлежан за „облике криминалитета и дела за која је надлежан Европол“, употребљена је формулација „облици криминалитета и дела у односу на која је Европол у сваком тренутку надлежан да делује“. Ова промена је извршена зато што се у тренутку доношења Одлуке 2008. године очекивало ступање на снагу Одлуке Савета о оснивању Европола, која је заменила Конвенцију о оснивању Европола из 1995. године. Друга надлежност наведена у Одлуци 2002 била је избрисана. Евроцаст се састоји од националних чланова. Свака држава, у складу са својим правом, именује по једног националног члана. Национални члан може да буде тужилац, судија или полицијски службеник, а може да има једног или више помоћника. Један од помоћника може да замени националног члана. На основу Одлуке 2002 мандат националног члана је одређивала држава. Међутим, од доношења Одлуке 2008 мандат националног члана траје најмање четири године, уз могућност реизбора. Уколико је национални члан председник или потпредседник Колегијума Евроцаста, његов мандат траје онолико колико траје функција председника, односно потпредседника. Смена националног члана је могућа уз претходно информисање Савета. Категорија редовних овлашћења обухвата два овлашћења. Прво је посредовање у размени информација између Евроцаста и држава. У оквиру размене информација између држава-чланица и Евроцаста национални чланови имају овлашћење да размене информације између себе или са надлежним органима својих држава без претходног одобрења. Национални чланови имају право да примају, прослеђују, олакшавају, прате и пружају додатне информације у вези са правосудном сарадњом. У случају делимичног или неадекватног извршења захтева за правосудном сарадњом, национални чланови могу од надлежног органа у својој држави да затраже додатне мере. Државе имају обавезу да обавесте националне чланове о: 1) успостављању и раду ЗИТ; 2) случају у који су директно укључене најмање три државе-чланице, и када су захтеви за правосудном сарадњом прослеђени најмање двома чланицама и, 3)

случајевима сукоба надлежности, контролисаним доставама које се тичу најмање три државе, од којих су најмање две чланице и поновљеним тешкоћама или одбијањима да се успостави правосудна сарадња. Кривично дело у вези са којим државе прослеђују информације националним члановима мора бити кажњиво у државама које издају/примају захтеве затворском казном на период од најмање пет или шест година, и укључује следеће облике криминалитета: 1) трговину људима; 2) сексуално искоришћавање деце и дечију порнографију; 3) трговину дрогом; 4) промет ватреног оружја, његових делова и компонената и муниције; 5) корупцију; 6) превару која утиче на финансијске интересе ЕЗ; 7) кривотворење евра; 8) прање новца и, 9) нападе на информационе системе. Информације могу бити прослеђене и када постоје индиције да је у кривично дело укључена криминална организација, или када случај може да има прекограничну димензију. Информације које се прослеђују Евроцасту ће, када је то могуће, укључивати информације које су предвиђене Анексом, којим је прецизирано које се информације прослеђују националним члановима у сваком наведеном случају. Друго овлашћење обухвата приступ информацијама у националним евиденцијама. Одлуком 2002. национални члан је добио приступ казним евиденцијама на истом нивоу као тужиоци, судије или полицијски службеници. Одредбама Одлуке 2008. године приступ је проширен на регистре ухапшених, регистре истрага, регистре ДНК, као и друге регистре који садрже неопходне информације задужене за овај систем: Евроцаст у оквиру своје надлежности има овлашћења да обрађује личне податке, такође има право да обрађује податке о природи кривичних дела са којима су сведоци/жртве у вези, датуму када су дела учињена, категорији криминалитета и напретку у истрази. У изузетним случајевима, Евроцаст има овлашћење да у ограниченом временском периоду обрађује друге личне податке, о чему информисе Службеника за заштиту података. Подаци као што су: 1) расно или етничко порекло, 2) политички ставови, 3) религијска или филозофска веровања, 4) чланство у синдикату и, 5) здравље или сексуални живот, могу да се обрађују уколико је то неопходно за националне истраге или за координацију унутар Евроцаста. Када се ти подаци односе на сведоке или жртве, одлуку о њиховој обради доноси Колегијум.

3) ЕВРОЦАСТ И ТЕЛА ЕУ

Евроцаст и Европол су у јуну 2004. године закључили први Споразум о сарадњи, којим је успостављен Заједнички надзорни комитет задужен за разматрање општих питања сарадње. Нови Споразум о сарадњи потписан је 1. октобра 2009. године, а ступио је на снагу 1. јануара 2010. године. Његов циљ је побољшање сарадње, нарочито у вези са учешћем Евроцаста у досијейима Европола, и учешћем Европола на стратешким и координационим

састанцима при Евроцасту. Заједнички извештај о сарадњи подноси се сваке године Савету. Европол и Евроцаст ће развити нове аспекте сарадње када дође до оснивања Европског тужилаштва, будући да је Европол 2010. године постао агенција ЕУ, која треба да представља подршку активностима Европског тужиоца.⁷ Иако је блиска сарадња Евроцаста и ОЛАФ-а (*European Anti-Fraud Office*) предвиђена Одлуком о Евроцасту, у оквиру Евроцаста је тек у јануару 2005. године успостављен Тим за ОЛАФ, који посредује у размени случајева од заједничког интереса за ова два тела које треба проследити одговарајућим националним члановима. Евроцаст и ОЛАФ су 24. септембра 2008. године закључили Споразум о оперативној сарадњи у борби против преваре, корупције и других кривичних дела која утичу на финансијске интересе ЕЗ. Сарадња се одвија путем размене података. Између Евроцаста и ОЛАФ-а постигнут је споразум о „заједничкој мисији“ када је реч о приступу представника Евроцаста и ОЛАФ-а у вези са случајевима у којима административна истрага захтева и ангажовање правосуђа. Новом регулативом о ОЛАФ-у предвиђено је преношење релевантних информација Евроцасту.⁸ У оквиру Мреже европских јавних тужилаца од 2007. године постоји Консултативни форум јавних тужилаца и директора јавних тужилаштва у ЕУ, чија је сврха јачање правосудне димензије Стратегије ЕУ за унутрашњу безбедност. Консултативни форум функционише као неформална и флексибилна структура, а састаје се најмање једном годишње на позив представника државе која председава ЕУ. Континуитет рада форума обезбеђен је постојањем одбора кога чине три државе председавајуће ЕУ. Састанци Консултативног форума одржавају се у просторијама Евроцаста, а Евроцаст му пружа административну и финансијску подршку.⁹ Друга тела у области правосуђа и унутрашњих послова – у складу са Одлуком 2002. и Одлуком 2008. године – Евроцаст има могућност да успостави односе сарадње и са другим телима у области правосуђа и унутрашњих послова. Најзначајнија конкретизација те могућности јесте закључивање меморандума о разумевању са Европским полицијским колецом и Европском мрежом за обуку судија, и учешће у пројектима Фронтекса. Евроцаст је са Фронтексом закључио Меморандум о разумевању у децембру 2013. године. Полицијска сарадња

⁷ Током 2017. године формирано је Европско јавно тужилаштво. Видети: “Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’)”. *OJ L*, 283, 31.10, pp. 1–71.

⁸ “Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999”, *OJ L* 248, 18.9.2013, pp. 1–22.

⁹ European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, “Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, Brussel, 2011, p. 73. Интернет: www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401, 4.3.2023.

између држава чланица ЕУ вуче своје корене из безбедносне сарадње као ванинституционалног облика сарадње успостављене на маргинама светских самита током 60-их година 20. века. Огромно интересовање јавности увек су пратили безбедносну, а самим тиме и полицијску сарадњу држава. Стварни домет и ефекат полицијске сарадње, која се манифестовала једино кроз одржавање састанака високих представника полицијских служби и неформалну размену информација, био је мали. У то време још увек је било доминантно становиште да се безбедносне претње и различити облици криминалитета могу сузбити искључиво националним акцијама и ресурсима. Владало је уверење да националне полиције поседују довољно вештине, знања и професионалних капацитета за успешну борбу против криминала, пошто оне најбоље познају стање и индикаторе криминалитета у својој држави. Ступање на сцену новог облика повезивања држава кроз политичку сарадњу и формирање ЕУ било је праћено залагањем за унапређење полицијске сарадње на сузбијању кривичних дела као што су тероризам, организовани криминал, илегалне миграције, трговина дрогом, оружјем итд. Уговором о ЕУ из Мастрихта створени су формални услови за унапређење сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, и предвиђено формирање Европске полицијске канцеларије (Европол) која треба да омогући повезивање и унапређење полицијске сарадње између држава чланица ЕУ. Од тада до данас полицијско право или полицијска сарадња, заједно са кривичним правом ЕУ, постају најдинамичније и најконтроверзније области сарадње између држава чланица ЕУ. Елементи оперативне полицијске сарадње за сузбијање прекограничних тешких кривичних дела, успостављене Шенгенском интеграцијом и Амстердамским уговором, добијају формални правни основ за даље унапређење ступањем на снагу Лисабонског уговора. Полицијска сарадња постаје стуб европске области безбедности са значајним импликацијама за целокупну област безбедности и правде. Њен циљ је осигурање унутрашње безбедности и сигурности грађана као предуслова за функционисање европске области слободе и слободног кретања грађана.¹⁰ Посебни облици полицијске сарадње су области заједничког полицијског деловања и поступања, које су временом у оквиру Уније добијале на значају и интензитету. Представљају основу настанка и развоја одређених делова полицијског права ЕУ, који доводе до усклађивања полицијских стандарда и норми држава чланица за поједине области полицијског деловања. Те области су: прекогранична потера и праћење, заједничке операције и истраге, сарадња специјалних интервентних јединица у кризним ситуацијама и др. Оперативни облици полицијске сарадње између држава чланица ЕУ, који су и данас на

¹⁰ Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 87.

снази, успостављени су Шенгенским споразумом из 1985. године и Конвенцијом о његовој имплементацији.¹¹ Конвенција садржи правни основ за организовање хитне прекограничне потере (*Cross-border Hot Pursuit*) коју обављају полицијски службеници држава потписница Конвенције. Правила Шенгена у случају хитности дозвољавају полицијским службеницима, или другим службеним лицима једне државе, да врше потеру или гоњење лица преласком копнене границе и уласком на територију друге државе без одобрења надлежних органа те државе (државе домаћина). Овакво поступање је дозвољено уколико нема довољно времена да се обавесте органи државе домаћина, или ако исти нису у могућности да благовремено интервенишу. Потера је дозвољена за лица која су извршила кривично дело, или су ухваћена у вршењу кривичног дела, или су саучесници у вршењу кривичног дела, као и за лица која су побегла из притвора или са издржавања казне затвора. Листа кривичних дела за које је дозвољена прекогранична потера обухвата: убиство са предумишљајем, убиство, силовање, подметање пожара, фалсификовање новца, тешку крађу и утају и др. Ако полицијски службеници који врше потеру ухвате лице за којим се трага, не могу то лице једноставно вратити преко границе већ га морају предати органима државе на чијој територији су га ухватили. Уколико желе да се оно пребаци на територију њихове државе мора се покренути поступак за екстрадицију или за издавање Европског налога за хапшење.¹² Шенгенска конвенција садржи и одредбе о прекограничном праћењу (*Cross-border Surveillance*) као посебној врсти полицијских акција. За разлику од прекограничне потере, за прекогранично праћење је неопходно претходно одобрење државе на чијој територији се оно спроводи, али прекогранично праћење је дозвољено и без претходног одобрења, из сличних разлога као и за вршење прекограничне потере. Изузетак од општег правила предвиђен је из разлога хитности како би се наставило праћење. Страним полицијским службеницима који врше праћење забрањено је хапшење и притварање лица, што је изричито предвиђено одредбама Конвенције. Након спроведеног праћења службеници подносе писани извештај надлежним органима државе на чијој територији је спроведено праћење који садржи преглед предузетих мера и активности приликом праћења. Заједничке операције и заједнички истражни тимови су први пут регулисани Конвенцијом ЕУ о узајамној кривичној помоћи, која омогућава двома или

¹¹ "The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders", *OJ L 239*, 22.9.2000, pp. 19–62.

¹² Слободан Нешковић, „Институционализација модела регионализације у контексту развоја држава ЕУ и Републике Србије“, *Зборник радова*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022, стр. 45.

већем броју држава чланица да успоставе заједнички истражни тим „за специфичне сврхе и на ограничен период“.¹³ Тимови могу бити успостављени нарочито онда када једна држава чланица спроводи тешку и захтевну истрагу повезану са другим државама или где државе чланице спровode истраге које се преклапају. Чланови тима који се упућују у другу државу чланицу могу учествовати у истрагама и поступати по налозима вођа тима. Заједничке операције полицијских снага држава чланица су предвиђене тзв. Одлуком из Прума коју је Савет усвојио 2008. године.¹⁴ Њоме се уређује ангажовање специјалних интервентних јединица на територији држава чланица ЕУ. Према овој Одлуци, „специјална интервентна јединица“ је „свака јединица за спровођење закона државе чланице која је специјализована за контролу кризних ситуација“. Кризна ситуација је дефинисана као „свака ситуација у којој надлежни органи државе чланице имају основа да верују да је извршено кривично дело које представља озбиљну директну физичку претњу по људе, имовину, инфраструктуру или институције у тој држави чланици. Одлука омогућава да једна држава чланица може захтевати од друге државе чланице помоћ специјалне интервентне јединице како би се решила кризна ситуација. Држава чланица којој је захтев упућен потпуно је слободна да захтев одбије. Ако је акција одобрена, полицијски службеници гостујуће државе деловаће на основу одговорности, овлашћења и руковођења структура државе домаћина у складу са њеним законима, уз истовремено ограничење овлашћења која произлазе из националног права државе домаћина. Тероризам је опасност и претња која не познаје границе. Он се испољава кроз активности појединаца и група које настоје да остваре своје политичке циљеве коришћењем терора. Стога, он представља опасност по читав друштвени поредак у Европи, који се заснива на демократским вредностима и принципу поштовања људских права и основних слобода. Слободно кретање људи, роба и услуга, загарантовано унутар ЕУ, повећава могућност да терористи искористе простор без граница како би остварили своје циљеве. Велика је вероватноћа да ће феномен одласка Европљана у различите делове света, како би се прикључили цихаду, опстати у наредним годинама, те ће њихов повратак у Европу представљати претњу по унутрашњу безбедност ЕУ. Унутар ЕК, Генерални директорат за миграције и унутрашње послове, задужен је за политике у области борбе против тероризма и екстремизма. Унутар Европског савета, координацију мера и доношење одлука, које се тичу борбе

¹³ “Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union – Council Declaration on Article 10(9) – Declaration by the United Kingdom on Article 20”, *OJ C* 197, 12.7.2000, pp. 3–23.

¹⁴ “Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime”, *OJ L* 210, 6.8.2008, pp. 1–11.

против тероризма, води ЕУ координатор за борбу против тероризма. Иако је политика борбе против тероризма у рукама држава чланица, ипак постоје одређене надлежности на нивоу ЕУ, и то пре свега у домену пружања подршке државама чланицама на следеће начине: Стварање правног оквира и оквира за сарадњу; Развој заједничких способности и система, попут шенгенског информативног система (СИС) или механизма цивилне заштите; Пружање финансијске подршке стварању конкретне и оперативне сарадње између актера на првим линијама, нпр. преко Мреже за подизање свести о радикализацији (РАН-а), АТЛАС-а (мрежа јединица за хитне интервенције), Аирпол-а (мрежа аеродромских полиција), у борби против тероризма кроз сарадњу са државама чланицама, као и заинтересованим странама као што су експертске групе за хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне агенсе и др. Борба против тероризма је представљала једну од активности Про-Евроцаста, у оквиру кога су током 2001. године одржавани координациони састанци. На почетку се Евроцаст бавио борбом против тероризма само на нивоу координационих састанака, али је након терористичких напада у Мадриду 2004. године формиран Тим за борбу против тероризма.¹⁵ Главна активност Тима је формирање и одржавање база података о терористичким активностима и против-терористичким мерама, имајући у виду европско и национално законодавство. Нешто раније донетом Одлуком из 2005. године Савет је обавезао државе-чланице да именују националне кореспонденте за тероризам, који су задужени за информисање Евроцаста о терористичким активностима и предузетим мерама у њиховим државама. Податке које прикупи Евроцаст обрађује и шаље националним члановима. Тим се, између осталог, бави и организовањем стратешких и тактичких координационих састанака, пружањем подршке у вези са оперативним састанцима и успостављањем сарадње у борби против тероризма са партнерима попут Европола, Координатора за борбу против тероризма на нивоу ЕУ и трећих држава у одређеним регионима (САД, Канада, Швајцарска и државене-чланице у оквиру Евро-медитеранског програма).

4) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, (2002/C325/01), *Official Journal of the European Communities* L63/1, Luxemburg 2002.

¹⁵ “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers”, *OJ L* 199, 31.7.2007, pp. 30–39.

- “Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union – Council Declaration on Article 10(9) – Declaration by the United Kingdom on Article 20”, *OJ C* 197, 12.7.2000.
- “Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime”, *OJ L* 210, 6.8.2008.
- “Council Recommendation of 6 December 2001 setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union”, *OJ C* 356/1, 2001.
- “Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’)”, *OJ L*, 283, 31.10.
- European Parliament, Directorate-Generale for Internal Policies, “Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organized crime”, Brussel, 2011. Интернет: www.europarl.europa.eu/ipolnet/cms/pid/1401, 4.3.2023.
- Илић-Гасми, Гордана, *Реформе ЕУ – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј”, Београд, 2004.
- Nesković, Slobodan, “Western Balkan Countries Strategies and the European Union Security Paradigm”, *Zbornik radova knjiga 33*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Beograd, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij“ Veliko Trnovo, Internacionalni Univerzitet, Travnik, 2020.
- Nesković, Slobodan, *Social Challenges and European Integration of the Western Balkan*, Scientific Result, University of Belgorod, Belgorod, 2021.
- Нешковић, Слободан „Институционализација модела регионализације у контексту развоја држава ЕУ и Републике Србије“, *Зборник радова*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022.
- Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78.
- “Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers”, *OJ L* 199, 31.7.2007.
- “Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1”, *OJ L* 295, 21.11.2018.

- “Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999”, *OJ L* 248, 18.9.2013.
- “The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *OJ L* 239, 22.9.2000.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Историјски развој ЕУ указје да је заштита европских вредности немогућа без јасне одређености, посвећености и визије, као и адекватних механизма сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа, полицијске и правосудне сарадње, тј. сарадње држава чланица на стварању и очувању заједничке области слободе, безбедности и правде. Надоградња политичке сарадње на већ постојећу економску интеграцију није био нимало лак и једноставан задатак, посебно због саме њене природе која је у себи садржала и домен унутрашњих послова и правосуђа. Након тога су формирана посебна тела, групе или клубови у којима је та сарадња настављена још увек без правног и формалног основа. Стварањем ЕУ, Уговором из Мастрихта, сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа постаје трећи стуб на који се наслања нова европска конструкција. Трећи стуб је због своје правне неизграђености, једногласности у одлучивању и нејасних циљева сарадње подстакао поједине државе чланице на успостављање паралелне сарадње у оквиру Шенгенске интеграције. Уговором из Мастрихта правосудна сарадња и сарадња са унутрашњим пословима у кривичним стварима постала је један од девет елемената Трећег стуба. Уговором из Амстердама, правосудна сарадња и сарадња на пољу унутрашњих послова преобразила се у један од најзначајнијих елемената стварања простора слободе, безбедности и правде, с обзиром на то да је сврстана међу кључна средства за спречавање и борбу против криминалитета. Главни циљ ове сарадње јесте побољшање сарадње између надлежних органа држава-чланица, док конкретни задаци обухватају олакшавање примене захтева за правосудном сарадњом и судских одлука, као и подстицање вођења истраге гоњења у државама чланицама. Једина промена у погледу задатака, коју доноси регулатива о Евроцасту, јесте могућност Евроцаста да захтева покретање кривичног поступка у државама-чланицама. Упоредивање сарадње на пољу правосуђа и унутрашњих послова са другим телима и институцијама ЕУ приликом рада на случајевима, с једне стране, та сарадња је оптерећена контурама некадашњег Трећег стуба ЕУ. То указује на недовољно јаке позиције Евроцаста у ЕУ а, с друге стране,

прекогранична сарадња између правосуђа и унутрашњих послова се интензивира, посебно кроз оснивање тимова за поједине облике криминалитета, размену информација и одржавање састанака на различитим нивоима, што доказује јачање европских институција.

CHARACTERISTICS OF THE EUROPEAN UNION'S JUSTICE AND INTERNAL AFFAIRS COOPERATION

Abstract: The concept of functioning of the European Union (EU) implies adequate and cohesive functioning of all its structural segments. Since the founding of the EU, particular importance has been devoted to the sphere of security in order to implement the newly inaugurated legal regulations of the group in question. Priority is given to prevention and the fight against all forms of organised crime, which is carried out through the coexistence of competent state institutions with existing European institutions. In the afore-mentioned context, essential importance belongs to the cooperation of the judiciary and the internal affairs authorities. The author's work discusses the genesis and peculiarities of the mentioned phenomenon, with special reference to Evrojust as an autochthonous security organisation.

Keywords: justice, internal affairs, organised crime, Eurojust, EU.

УДК: 342.721:34(497.11)(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 41–77

Изворни научни рад

Рад примљен 26. 10. 2023. године

Рад одобрен 10. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2023.22.84.3

ПРЕКОГРАНИЧНИ ПРЕНОС ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ И ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Остоја КАЛАБА**

Анстракт: Усвајањем новог Закона о заштити података о личности 2018. године и његовим ступањем на снагу унете су многе новине у правни систем Републике Србије, по угледу на Општу уредбу о заштити података о личности ЕУ (ГДПР) која регулише општи режим обраде података, и тзв. Полицијску директиву (ЛЕД) којом се регулишу питања обраде података о личности коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности (посебан режим обраде података), у погледу разраде већег броја питања која су се тичала прикупљања, држања, коришћења, преноса и других радњи обраде података о личности, уз мањи или већи степен његовог прилагођавања карактеристикама домаћег правног система. Имајући у виду сложеност тематике заштите података о личности, фокус овог рада биће на анализи одредаба важећег правног оквира из области заштите података о личности, које се односе на прекогранични пренос података о личности у праву ЕУ и праву Републике Србије, са акцентом на општи режим обраде података, уз осврт на правне могућности спровођења ове радње обраде и њихову међусобну усклађеност. Циљ анализе јесте утврђивање у којој мери је пренос података о личности на адекватан начин регулисан у праву

*Докторанд, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, саветник у Служби Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности, Нови Сад.
E-mail: kalaba.ostoja@gmail.com

Републике Србије, који су његови потенцијални недостаци, где би се могла пронаћи одређена решења, те у ком степену је овај сегмент обраде података о личности усклађен са правом Европске уније користећи позитивноправни и упоредноправни метод.

Кључне речи: Пренос података о личности, ГДПР, Закон о заштити података о личности, прекогранични пренос

1) УВОД

Заштита података о личности, као један специфичан дериват ширег права на приватност, постаје све већи императив у савременим друштвеним односима које карактерише интензиван и неретко тешко контролисан развој и ширење различитих облика савремених технологија које у све већој мери, као своје главно погонско гориво, користе различите врсте података о личности.¹ Велику улогу у томе има и повећан број различитих софтверских решења и програма који се користе у различите сврхе, од олакшања претраживања интернет садржаја, развоја што прецизнијег и циљаног оглашавања, до употребе различитих метода надзора корисника интернета од стране државних а понекад и субјеката из сфере привреде. На тај начин подаци су постали једна од главних валута модерног света те као и у другим друштвеним сферама, под све већим утицајем широког процеса глобализације, настала је потреба за њиховом разменом и преносом између различитих субјеката, како у оквирима националних граница тако и ван њих.² Имајући у виду значај успостављања адекватног система заштите и равнотеже између интереса појединца за заштитом његове приватности и потенцијалног интереса државе, привредних субјеката и других корисника различитих података о личности, уочава се потреба за постојањем адекватног правног оквира који ће омогућити успостављање ефикасних правних норми, стандарда и средстава за заштиту појединаца од злоупотребе приликом коришћења и преноса њихових података. Значајан утицај у овој области имало је усвајање Опште Уредбе о заштити физичких лица у односу на обраду

¹ О сличностима и разликама европског континенталног и америчког англосаксонског схватања приватности и разлике између појмова личних и приватних података видети: Uta Kohl, "The right to be forgotten in data protection law and two western cultures of privacy", *International & Comparative Law Quarterly*, Volume 72, Issue 3, July 2023, pp. 737–769. Internet: <https://doi.org/10.1017/S0020589323000258>, 30.9.2023; Mistale Taylor, *Transatlantic Jurisdictional Conflicts in Data Protection Law – Fundamental rights, privacy and extraterritoriality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 18–32.

² О одређеним економским аспектима значаја прекограничних преноса података о личности: W. Gregory Voss, "Cross-Border Data Flows, the GDPR, and Data Governance", *Washington International Law Journal*, Volume 29, Number 3, June 2020, pp. 487–493.

података о личности и слободном кретању таквих података 2016/679, познатије по скраћеном називу ГДПР, од стране Европске уније која је утицала на постављање нових стандарда у области заштите података о личности, а њене одредбе је у већој мери преузела и Република Србија у оквиру националног прописа којим се регулише заштита података о личности.³ У оквиру овог рада биће извршена анализа одредби ГДПР и Закона о заштити података о личности Републике Србије који регулишу прекогранични пренос података о личности, уз посебан осврт на одређене недостатке домаћег правног оквира и његову непотпуну усклађеност са прописима ЕУ. Према важећем Закону о заштити података о личности, у чл. 4, између осталог, наводи се да је „податак о личности“ сваки податак који се односи на физичко лице чији је идентитет одређен или одредив, непосредно или посредно, посебно на основу ознаке идентитета, као што је име и идентификациони број, података о локацији, идентификатора у електронским комуникационим мрежама или једног, односно више обележја његовог физичког, физиолошког, генетског, менталног, економског, културног и друштвеног идентитета уз навођење да је „лице на које се подаци односе“ физичко лице чији се подаци о личности обрађују.⁴ Даље се одређује да је „обрада података о личности“ свака радња или скуп радњи које се врше аутоматизовано или неаутоматизовано са подацима о личности или њиховим скуповима, као што су прикупљање, бележење, разврставање, груписање, односно структурисање, похрањивање, уподобљавање или мењање, откривање, увид, употреба, откривање преносом, односно достављањем, умножавање, ширење или на други начин чињење доступним, упоређивање, ограничавање, брисање или уништавање (у даљем тексту: обрада). Наведене дефиниције су у великој мери подударне са онима из чл. 4. ГДПР и може се закључити да пренос података о личности представља једну од могућих облика обраде података о личности. Једна од одредби ГДПР, која би потенцијално могла направити у контексту овог рада забуну, јесте чл. 4. тач. 23. ГДПР чији текст није уврштен у домаћи закон о заштити података о личности, и то може се претпоставити из разлога што се односи на прекограничну обраду података које врше субјекти у оквиру ЕУ, и која дефинише прекограничну обраду као: (а) обрада података о личности која се врши у Унији у оквиру активности пословног седишта у више од једне државе чланице руковооца или обрађивача, а руковалац или обрађивач има пословно седиште у више

³ “Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)”, OJ L 119/1, 4.5.2016.

⁴ Закон о заштити података о личности, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2018.

од једне државе чланице; или (б) обрада података о личности која се врши у Унији у оквиру активности јединог пословног седишта руковооца или обрађивача, али која битно утиче или ће вероватно значајно утицати на лица на која се подаци односе у више од једне државе чланице.⁵ Из цитираног се може закључити да се односи на обраду унутар граница ЕУ, а део предмета анализе овог рада јесте пре свега пренос података о личности ван ЕУ и за које се примењују правила из поглавља V ГДПР, а о којима ће бити више речи касније. Важно је напоменути и то да свако ко врши било коју радњу обраде података о личности, па и пренос података, мора бити у могућности да у сваком тренутку „предочи примену“ општих начела обраде у складу са принципом одговорности за поступање. Према поменутом закону (чл. 5) и ГДПР (чл. 5) као главна начела, поред претходно поменутог, појављују се: 1) Начело законитости, поштења и транспарентности обраде подразумева да се подаци о личности морају обрађивати законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе; 2) Начело ограничења у односу на сврху обраде, које налаже да се лични подаци прикупљају у сврхе конкретно одређене, изричите, оправдане и законите, и даље се не могу обрађивати на начин који није у складу с тим сврхама; 3) Начело минимизације података, односно коришћења минималног-најмањег могућег обима података где се захтева да подаци о личности који се обрађују буду примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде; 4) Начело тачности података у коме се истиче да подаци о личности морају бити тачни и, ако је то неопходно, ажурирани уз напомену да се, узимајући у обзир сврху обраде, морају предузети све разумне мере којима се обезбеђује да се нетачни подаци о личности без одлагања избришу или исправе; 5) Начело ограничења чувања података који истиче потребу да ће се подаци о личности чувати у облику који омогућава идентификацију лица само у року који је неопходан за остваривање сврхе обраде; 6) Начело интегритета и поверљивости података установљава обавезу да ће се

⁵ Имајући у виду да није доступан званичан превод ГДПР на српски језик, а да незваничан превод који је доступан на интернет страници Повереника користи у чл. 3. и чл. 4. тач. 23. помало збуњујуће термине „активности оснивања седишта“ и термин „седиште“, а да се рециталом 22. ГДПР предвиђа да пословно седиште подразумева делотворно и стварно обављање делатности путем стабилних аранжмана, уз напомену да правни облик таквих аранжмана, било кроз подружницу или зависно друштво са статусом правног лица, није одлучујући фактор у том погледу, може се закључити да поменути термини нису на адекватан начин унет ни у незваничан српски превод ГДПР, нити у ЗЗПЛ. Да би се избегле недоумице и нејасноће у контексту тумачења чл. 4. тач. 23, али и чл. 3. ГДПР користиће се прилагођавање текста уз помоћ циљног тумачења изворне енглеске језичке верзије ГДПР и хрватског превода ГДПР, док су конкретне недоследности у погледу ових одступања, када је реч о њиховом уношењу у правни систем Републике Србије, детаљније образложене у оквиру поднасловa 3 – Пренос података о личности у праву Републике Србије.

подаци о личности обрађивати на начин који обезбеђује одговарајућу заштиту података о личности, укључујући заштиту од неовлашћене или незаконите обраде, као и од случајног губитка, уништења или оштећења применом одговарајућих техничких, организационих и кадровских мера.⁶ Потребно је осврнути се и на то да се предвиђа одређена могућност ограниченог одступања од принципа ограничења у односу на сврху обраде података и ограничења чувања података, где и прописи ЕУ, али и домаћи законодавац, истичу да ако се даља обрада врши у сврхе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања, као и у статистичке сврхе, сматра се да се подаци о личности не обрађују на начин који није у складу са првобитном сврхом, односно да подаци о личности могу да се чувају у дужем периоду ако ће се обрађивати искључиво у сврхе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања или у статистичке сврхе, под условом да се обрада врши у складу са поменутиим прописима, с тим што ГДПР у чл. 89. предвиђа обавезу примене одговарајућих заштитних мера прописаних овом уредбом ради заштите права и слобода лица на која се подаци односе, као и да се тим заштитним мерама обезбеђује примена техничких и организационих мера, посебно оних којима се гарантује примена начела коришћења најмањег могућег обима података. Те мере могу укључивати псеудонимизацију, ако те сврхе могу да се остваре на тај начин. Ако те сврхе могу да се постигну даљом обрадом која не омогућава или више не омогућава идентификацију лица на која се подаци односе, те сврхе се остварују на тај начин.

2) ПРЕНОС ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

Значај међусобне условљености заштите података о личности и развоја и употребе савремених технологија показује и рецитал 6. Преамбуле ГДПР у којој се наводи да, „због брзог технолошког развоја и глобализације појавили су се нови изазови у заштити података о личности. Обим прикупљања и размене података о личности значајно се повећао. Технологија омогућава како приватним друштвима тако и органима власти да користе податке о личности у до сада незабележеном обиму за потребе обављања својих послова. Физичка лица своје личне информације све више чине јавно и глобално доступнима. Технологија је преобразила и привреду и друштвени живот и требало би додатно да олакша слободан проток података о личности у Унији и пренос трећим земљама и међународним организацијама, уз обезбеђивање високог нивоа заштите

⁶ Више о начелима: Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2020, pp. 309–320.

података о личности“. Такође, у рециталу 101. наводи се и то да „токови података о личности у земље изван Уније и међународне организације, као и из њих, неопходни су за ширење међународне трговине и међународне сарадње. Повећање таквих токова довело је до нових изазова и забринутости у вези са заштитом података о личности. Међутим, када се подаци о личности преносе из Уније руковаоцима података, обрађивачима или другим корисницима у трећим земљама или међународним организацијама, не сме да буде умањен ниво заштите физичких лица обезбеђен овом уредбом у Унији, укључујући и случајеве даљих преноса података о личности из треће земље или међународне организације руковаоцима, обрађивачима у истој или у некој трећој земљи или међународној организацији. У сваком случају, преноси података у треће земље и међународне организације могу да се врше искључиво уз пуно поштовање ове Уредбе. Пренос података може да се обавља искључиво ако, у складу са другим одредбама ове Уредбе, руковалац или обрађивач испуњавају услове прописане одредбама ове Уредбе у вези са преносом података о личности трећим земљама или међународним организацијама“. Поред претходног у рециталу 102. истиче се да ГДПР не доводи у питање међународне споразуме закључене између Уније и трећих земаља којима се уређује пренос података о личности, укључујући и одговарајуће мере заштите за лица на које се подаци односе, те да државе чланице могу да закључују међународне споразуме који обухватају пренос података о личности у треће земље или међународне организације ако такви споразуми не утичу на ову Уредбу, или било које друге одредбе права Уније, иако укључују одговарајући ниво заштите основних права лица на које се подаци односе. Из наведеног се може закључити да поменуто право није апсолутно и да се мора узети у обзир његов утицај и улога коју има у савременом друштву које се карактерише све већим захтевима за разменом података о личности, док се, с друге стране, тежи успостављању начела сразмерности између заштите података о личности и других интереса. Потребно је указати и на то да ГДПР у свом тексту не даје јасну дефиницију шта подразумева прекогранични пренос података у треће земље и међународне организације. Како би, пре свега из практичних разлога, разјаснио у којим ситуацијама се одредбе из поглавља V ГДПР примењују, Европски одбор за заштиту података је у својим смерницама утврдио потребу постојања кумулативног испуњења следећа три услова како би се конкретна радња обраде могла квалификовати као прекогранични пренос података у смислу поглавља V ГДПР:⁷

⁷ Смернице за примену чл. 3. ГДПР и одредби поглавља V ГДПР о прекограничном преносу података, Верзија 2.0, од 14.2.2023. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_guidelines_05-2021_interplay_between_the_application_of_art3-chapter_v_of_the_gdpr_v2_en_0.pdf, 23.7.2023.

1. Руковалац или обрађивач (извозник) подлеже примени ГДПР за дату обраду. Утврђивање да ли одређени руковалац или обрађивач подлеже примени ГДПР врши се пре свега применом критеријума који проистичу из чл. 3. ГДПР који уређује територијално важење према коме се овај пропис примењује: (а) на обраду података о личности у оквиру активности руковаоца или обрађивача са пословним седиштем у Унији, независно од тога да ли се обрада врши у Унији или не; (б) на обраду података о личности лица на које се подаци односе у Унији коју врши руковалац или обрађивач без пословног седишта у Унији, ако су активности обраде повезане са нуђењем робе или услуга таквим лицима на које се подаци односе у Унији, независно од тога да ли лице на које се подаци односе треба да изврши плаћање; или праћењем њиховог понашања, под условом да се њихово понашање одвија унутар Уније; (в) на обраду података о личности коју врши руковалац који нема пословно седиште у Унији, већ у месту где се право државе чланице примењује на основу међународног јавног права.⁸ Када је један од услова наведених под (а) или (б) испуњен, релевантне одредбе ГДПР-а ће се примењивати на конкретну обраду података о личности од стране дотичног руковаоца или обрађивача. Поред тога, чл. 3. ст. 3. ГДПР, овде наведен под (в), потврђује примену ГДПР-а на обраду где се примењује право државе чланице на основу међународног јавног права. Такође се наводи да се ГДПР, укључујући Поглавље V, примењује на обраду личних података коју спроводе амбасаде и конзулати држава чланица ЕУ који се налазе ван ЕУ, јер таква обрада спада у делокруг ГДПР-а на основу чл. 3. ст. 3. ГДПР, уз напомену да примена ГДПР-а не доводи у питање одредбе међународног права, попут оних које регулишу привилегије и имунитете дипломатских мисија и конзуларних представништава држава које нису чланице ЕУ, као и међународних организација (без обзира на то где се налазе).⁹
2. Извозник открива преносом или на други начин чини податке о личности, који су предмет ове обраде, доступним другом руковаоцу, заједничком руковаоцу или обрађивачу (увознику). У погледу утврђивања својства сваког од конкретних учесника у спровођењу ове радње обраде, односно да ли је реч о руковаоцу, заједничком руковаоцу или обрађивачу, указује се да су то истовремено „функционални концепти“ у томе што имају за циљ расподелу одговорности према

⁸ Ради разјашњења појмова из чл. 3. ГДПР погледати фусноту 4.

⁹ Више о критеријумима за одређивање територијалне примене ГДПР погледати у Смерницама 3/2018 о територијалном подручју примене ГДПР (члан 3), Верзија 2.1, од 12.11.2019. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_public_consultation_en_1.pdf, 23.7.2023.

стварним улогама страна у конкретној радњи обраде и „аутономни концепти“ у смислу да их треба тумачити у складу са правом ЕУ о заштити података, уз напомену да је неопходна анализа од случаја до случаја обраде која је у питању и утврђивање конкретних улога укључених актера.¹⁰ У погледу одређивања појма „учинити доступним“ наводе се примери на који се то начин може учинити (креирањем налога, давањем права приступа постојећем налогу, „потврђивањем“/ „прихватањем“ ефективног захтева за даљински приступ, уградњом хард диска или уношењем лозинке у датотеку, програм и сл.), уз истицање да треба имати на уму да се даљински приступ из треће земље (чак иако се одвија само путем приказивања података о личности на екрану, на пример у ситуацијама техничке подршке, решавања проблема или у административне сврхе), и/или складиштење у облаку који се налази изван ЕЕА који нуди пружалац услуга, такође сматра преносом, под условом да су испуњена сва три поменута кумулативна критеријума. Потребно је истаћи да се посебно напомиње да се овај други критеријум не може сматрати испуњеним када нема руковоаца или обрађивача који шаље или ставља податке на располагање (тј. нема „извозника“) другом руковоацу или обрађивачу, на пример када лице на које се подаци односе открива податке директно примаоцу.¹¹ Према наведеним смерницама овај критеријум подразумева да се концепт „преноса података о личности у трећу земљу или међународну организацију“ примењује само на откривање

¹⁰ За одређивање појмова руковоаца, заједничког руковоаца и обрађивача видети: Смернице 07/2020 о појмовима руковоаца и обрађивача у ГДПР, Верзија 2.1, од 7.7.2021. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf, 3.7.2023.

¹¹ У оквиру Смерница за примену чл. 3. ГДПР-а и одредби поглавља V ГДПР-а о прекограничном преносу података, Верзија 2.0 од 14.2.2023. године, наводи се да се лице на које се подаци односе не може сматрати руковоацем или обрађивачем. Ово следи из чл. 4(10) ГДПР-а који прави разлику између руковоаца/обрађивача и лица на које се подаци односе. Дакле, лице на које се подаци односе које открива своје податке о личности не може се сматрати „извозником“. Ово не доводи у питање чињеницу да физичко лице може бити руковалац/обрађивач у складу са чл. 4(7) и 4(8) ГДПР-а (нпр. као предузетник или samozапослено лице). Међутим, ово не ограничава заштиту коју уживају физичка лица која делују као руковалац/обрађивач када су у питању њихови подаци о личности. Поред тога, важно је подсетити да када обраду података о личности врши „физичко лице за личне потребе, односно потребе свог домаћинства“, таква обрада ће, у складу са чл. 2(2)(ц), бити ван материјалног домаћаја ГДПР-а. На крају, треба напоменути да се подаци о личности откривени путем „колачића“ не сматрају директно откривеним од стране лица на које се подаци односе, већ се сматрају преносом од стране оператера интернет странице коју лица на које се подаци односе посећују. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_guidelines_05-2021_interplay_between_the_application_of_art3-chapter_v_of_the_gdpr_v2_en_0.pdf, 23.7.2023.

података о личности где су укључене две различите (засебне) стране (свака од њих руковалац, заједнички руковалац или обрађивач). Да би се квалификовао као пренос, мора постојати руковалац или обрађивач који открива податке (извозник) и други руковалац или обрађивач који прима податке или му се даје приступ подацима (увозник). У овом контексту важно је напоменути да се ентитети који чине део исте мултинационалне компаније или групе привредних субјеката могу квалификовати као засебни руковоаоци или обрађивачи, те да, сходно томе, откривање података између субјеката који припадају истој мултинационалној компанији или групи привредних субјеката (откривање података унутар групе) може представљати пренос података о личности.¹²

3. Увозник се налази у трећој земљи, без обзира да ли овај увозник подлеже примени ГДПР-а за дату обраду у складу са чланом 3, или је реч о међународној организацији. Наглашава се да овај критеријум има за циљ да осигура да ниво заштите физичких лица загарантован ГДПР-ом не буде нарушен када се подаци о личности више не обрађују у оквиру правног оквира ЕЕА. Ово се може догодити или зато што се ГДПР не примењује на увозника за дату обраду или зато што податке о личности, чак иако дата обрада подлеже примени ГДПР-у према чл. 3, обрађује увозник који се налази изван ЕЕА и стога могу бити предмет различитих (конфликтних) правних оквира, нпр. у погледу могућег несразмерног приступа владе треће земље тим подацима о личности. У овом контексту, могуће потешкоће у спровођењу усаглашености са ГДПР-ом и вођења потенцијалних поступака и добијања обештећења против субјеката који се налазе ван ЕЕА такође су релевантни фактори. Смернице посебно истичу ситуације када руковалац у ЕУ користи обрађивача у ЕУ који подлеже законодавству треће земље и постоји могућност да ће обрађивач примити владине захтеве за приступ, и самим тиме ће доћи до преноса података о личности ако обрађивач поступи по том захтеву. Такође се наводи да у таквој ситуацији треба имати на уму да према чл. 28(1) и рециталу 81. ГДПР-а руковоаоци могу користити само обрађиваче који дају довољне гаранције да су предузете техничке и организационе мере које испуњавају захтеве

¹² Када је реч о обради података унутар мултинационалних компанија или групе привредних субјеката, смерницама се указује на то да се посебна пажња мора посветити питању да ли одређени члан те групе може да делује као руковалац или обрађивач, нпр. када обрађује податке у име матичне компаније – погледати став 17. и даље Смерница 07/2020 о појмовима руковоаоца и обрађивача у ГДПР, Верзија 2.1, од 7.7.2021. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controller_processor_final_en.pdf, 24.7.2023.

ГДПР-а, као и то да се у овом контексту ГДПР не односи само на стручност и ресурсе већ и на поузданост, која може бити упитна ако обрађивач подлеже законодавству треће земље које га може спречити да испуни своје обавезе као обрађивача. Питање да ли обрађивач даје довољне гаранције такође се односи на законитост обраде и поштовање принципа интегритета и поверљивости за које је руковалац одговоран према чл. 5(2) ГДПР-а. У оквиру поменутих Смерница наводи се и то да ако три наведена услова нису испуњена, нема ни прекограничног преноса нити примене правила из поглавља V ГДПР-а. У овом контексту, међутим, истакнуто је да руковалац ипак мора да поштује друге одредбе ГДПР-а и да остаје у потпуности одговоран за своје активности обраде, без обзира на то где се оне одвијају, те да иако се одређени пренос података можда не квалификује као пренос према Поглављу V, таква обрада и даље може бити повезана са повећаним ризицима јер се одвија ван ЕУ, на пример због сукоба националних закона или несразмерног приступа подацима о личности и контроле владе у трећој земљи. Наглашава се да поменуте ризике треба узети у обзир приликом предузимања мера према, између осталог, чл. 5. (Начела обраде података о личности), чл. 24. (Одговорност руковаоца) и чл. 32. (Безбедност обраде) – како би таква радња обраде била законита према ГДПР-у. На основу свега претходно наведеног можемо закључити да пренос података о личности представља једну од радњи обраде података о личности. Имајући у виду значај потребе за пружањем адекватне заштите права лица чији се подаци на овај начин обрађују ГДПР поставља високе стандарде за све оне руковаоце и обрађиваче који би ову радњу спроводили превиђајући обавезу поштовања одредби из Поглавља V „како би се осигурало да се не угрози ниво заштите физичких лица који ова Уредба гарантује“. Сагласно томе, предвиђено је неколико начина за пренос података ван територије ЕУ трећим земљама или међународним организацијама, а које се могу сврстати на следећи начин: Пренос на основу одлуке о адекватности Европске комисије (члан 45. ГДПР); Преноси на које се примењују одговарајуће заштитне мере (члан 46. ГДПР) и трансфери у посебним случајевима – дерогације (члан 49. ГДПР). Према чл. 44. ГДПР истиче се да сваки пренос података о личности који се обрађују или су намењени обради након преноса у трећу земљу или међународну организацију, уз примену осталих одредаба ове Уредбе, врши се само ако руковалац и обрађивач поступају у складу са условима из поглавља V, који важе и за даље преносе података о личности из једне треће земље или међународне организације у другу трећу земљу или међународну организацију. Све одредбе из овог поглавља примењују се како би се осигурало да се не

угрози ниво заштите физичких лица који ова уредба гарантује.¹³ Како би се ближе појаснила изнета одредба потребно је осврнути се на рецитал 107. ГДПР у коме се наводи да Европска комисија може да утврди да трећа земља, територија или одређени сектор у трећој земљи или међународна организација више не обезбеђују одговарајући ниво заштите података те да, сходно томе, треба забранити пренос података о личности у ту трећу земљу или међународну организацију, осим ако су испуњени услови из ове Уредбе у вези са преносима на које се примењују одговарајуће заштитне мере, укључујући обавезујућа корпоративна правила и одступања у посебним случајевима. Узимајући у обзир изнето може се закључити да се према праву ЕУ прекогранични пренос података ван ЕУ може спроводити искључиво у ситуацијама када је испуњен неки од предвиђених правних основа из ГДПР-а, те да ван њих није могуће извршити ову радњу обраде.¹⁴

3) ПРЕНОС ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Када је реч о правном режиму преноса података у Републици Србији, може се рећи да је он преузео одређени део решења предвиђен ГДПР-ом. Међутим, он није у потпуности са њим усклађен јер се руковођи и обрађивачи не могу ослонити на стандарде ЕУ приликом вршења ове радње обраде, већ се у великој мери морају руководити предвиђеним моделима из Закона о заштити података о личности. Пренос података о личности у друге државе или међународне организације регулисан је у оквиру Поглавља V Закона о заштити података о личности (у даљем тексту: ЗЗПЛ) и он предвиђа следеће механизме: Пренос на основу примереног нивоа заштите (члан 64. ЗЗПЛ); Пренос уз примену одговарајућих мера заштите (члан 65. ЗЗПЛ) и пренос података у посебним ситуацијама (члан 69. ЗЗПЛ). Чланом 63. ЗЗПЛ предвиђено је да сваки пренос података о личности чија је обрада у току, или су намењени даљој обради, после њиховог преношења у другу државу или међународну организацију може се извршити само ако у складу са другим одредбама овог закона руковођац и обрађивач поступају у складу са условима прописаним поглављем V ЗЗПЛ, што обухвата и даљи пренос података о личности из друге државе или међународне организације у трећу државу или међународну организацију, а у циљу обезбеђивања примереног нивоа заштите физичких лица који је једнак нивоу који гарантује овај закон. На основу изнетог може се закључити да

¹³ Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*, op. cit., p. 757.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 757-758.

слично као и ГДПР, домаћи закон предвиђа могућност вршења преноса података ван граница Републике Србије само у случају испуњења услова предвиђених овим законом. Такође слично као и ГДПР, домаћи ЗЗПЛ не даје дефиницију преноса података, већ у дефиницији обраде података користи формулацију „откривање преносом...или на други начин чињење доступним“, убрајајући наведену активност у једну од радњи или скупова радњи обраде. Важно је истаћи и то да у случају потребе обезбеђивања доследне примене ГДПР-а, у ту сврху Европски одбор за заштиту података на сопствену иницијативу или на захтев Европске Комисије (у даљем тексту: Комисија) издаје смернице, препоруке и примере најбоље праксе којима, између осталог, подстиче доследну примену ове Уредбе. Сагласно овом овлашћењу, Европски одбор за заштиту података је путем раније цитираних смерница ближе одредио појам преноса података о личности у трећу земљу или међународну организацију, утврђујући одређене критеријуме како би се конкретна радња обраде могла квалификовати као прекогранични пренос података у смислу поглавља V ГДПР и омогућила доследнија примена ГДПР на нивоу целе ЕУ. Овакву могућност према важећем правном оквиру нема Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије (у даљем тексту: Повереник), те би за потребе ближег одређивања овог појма, као и критеријума за утврђивање ситуација у којима би се примењивала правила из Поглавља V ЗЗПЛ, захтевале евентуалне измене постојећих законских прописа које би конкретним одредбама закона ову материју уредиле, уз давање овлашћења Поверенику слична онима које према ГДПР-у има Европски одбор за заштиту података о личности, како би на адекватан и стручан начин могао да кроз одређене смернице, упутства и сл. омогући доследну и конзистентну примену правила о преносу података ван граница Републике Србије, али и да пратећи европску регулативу у овој области врши одређене измене и прилагођавања ради усклађивања поступања. У контексту одређивања територијалне примене ЗЗПЛ, као једног од важних фактора и за утврђивање могућности примене одредби домаћег закона поводом преноса података, као што то чини и Одбор у својим смерницама приликом одређивања примене чл. 3. ГДПР и како би се конкретна радња обраде могла квалификовати као прекогранични пренос података у смислу поглавља V ГДПР, односно у случају Републике Србије Поглавља V ЗЗПЛ, потребно је указати на то да ГДПР када користи термин “activities of an establishment” (делатности субјекта са пословним седиштем) према рециталу 22. ГДПР подразумева ефикасно и стварно обављање делатности кроз стабилне аранжмане, уз напомену да правни облик таквих аранжмана, кроз подружницу или зависно друштво са статусом правног лица, није одлучујући фактор у том погледу. Даље се указује да свака обрада података о личности у Унији, у оквиру делатности пословног седишта руковооца или

обрађивача, требало би да се врши у складу са овом уредбом, без обзира на то да ли се сама обрада врши у Унији. Из претходно наведеног може се уочити да наведени термин има шире значење од појма „седиште“ који се користи у чл. 3. ст. 3. ЗЗПЛ и да као критеријум узима постојање делотворног и стварног обављања делатности путем стабилних аранжмана, без обзира где је регистровано седиште привредног друштва и да ли оно ту делатност обавља путем огранка или представништва. Имајући у виду да није доступан званичан превод ГДПР-а на српски језик, а да незваничан превод који је доступан на интернет страници Повереника користи у чл. 3. ст. 1. помало збуњујући термин „активности оснивања седишта“, док у ст. 2. и 3. користи термин „седиште“, али где се рецитал 22. у садржинском смислу преводи на сличан начин као и у изворном тексту ГДПР-а, може се закључити да поменути термин није на адекватан начин унет ни у незваничан српски превод ГДПР-а, нити у ЗЗПЛ.¹⁵ Када се томе дода и непостојање адекватне дефиниције овог појма, јасно је да могу наступити проблеми у погледу примене ЗЗПЛ и овлашћења Повереника у случају одређивања територијалне примене ЗЗПЛ, али и усклађености ЗЗПЛ и ГДПР-а. Такође, потребно је осврнути се на то да када ГДПР користи термин „not established in the Union“ у чл. 3. ст. 2. и 3. ГДПР-а да се у том случају такође термин „established“ мора тумачити у истом контексту које даје значење из ст. 1. чл. 3. ГДПР-а. Сагласно претходном може се закључити да су одредбе чл. 3. ЗЗПЛ преузете *mutatis mutandis* из ГДПР-а не водећи довољно рачуна о томе на који начин могу погрешне интерпретације и преводи да утичу на примену и остваривање права загарантованих ЗЗПЛ, те да садашње формулације могу битно утицати на примену овог закона и последично заштиту права лица на које се подаци односе.¹⁶ На основу изнетог можемо претпоставити да би се у Републици Србији, ради доследности и постизању усаглашености са ГДПР-ом, као критеријум требало користити термином пословног седишта на начин на који је одређен у ГДПР-у, а које може бити регистровано и/или стварно. Потребно

¹⁵ Интернет: <https://shorturl.at/twBSZ>, 30.9.2023.

¹⁶ Упоредити одредбе чл. 3. ЗЗПЛ и Закона о привредним друштвима, које се односе на седиште друштва (члан 19.) и Поглавља XI истог Закона којима се регулишу питања и дефинисање огранка домаћег и страног привредног друштва и представништва страног привредног друштва (чланови 567–577) уз упоређивање и циљно и језичко тумачење изворне енглеске језичне верзије ГДПР и хрватског превода ГДПР (члан 3. и рецитал 22) и Закона о трговачким друштвима Републике Хрватске које се односе на седиште друштва (члан 37). Видети: Закон о привредним друштвима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021); Закон о трговачким друштвима Републике Хрватске, НН 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23.

је нагласити да руковалац, односно обрађивач, одлучује о одговарајућем правном основу за пренос података у другу државу или међународну организацију, узимајући у обзир све релевантне околности у оквиру којих врши обраду података о личности, те да мора поступати сагласно начелу „одговорности за поступање“ из чл. 5. ЗЗПЛ, тј. мора бити у могућности да предочи, односно докаже усклађеност конкретне обраде са ЗЗПЛ. Даље, потребно је да уколико се подаци о личности преносе у друге државе или међународне организације буду испуњени услови прописани чл. 63. до 72. ЗЗПЛ да би таква обрада била законита. Такође, за пренос података морају бити испуњени и сви други услови предвиђени ЗЗПЛ, као што су постојање одговарајућег правног основа, изричите и законите сврхе обраде, транспарентност, минимизација података и друга начела обраде из чл. 5. ЗЗПЛ, уз испуњење и других, одговарајућих обавеза које проистичу из ЗЗПЛ, у зависности од околности и утврђених чињеница у сваком конкретном случају. Потребно је напоменути да је чланом 23. ст. 1. тач. 6. ЗЗПЛ-а утврђено да ако се подаци о личности прикупљају од лица на које се односе руковалац је дужан да у тренутку прикупљања података о личности том лицу пружи, између осталог, информације о чињеници да руковалац намерава да изнесе податке о личности у другу државу или међународну организацију, као и о томе да ли се та држава или међународна организација налази на листи из чл. 64. ст. 7. ЗЗПЛ, а у случају преноса из чл. 65. и 67. или чл. 69. ст. 2. овог закона, о упућивању на одговарајуће мере заштите, као и о начину на који се лице на које се подаци односе може упознати с тим мерама. Другим речима, руковалац је дужан да лице на које се подаци односе обавести о намери преноса његових података о личности ван земље, наведе дестинацију тих података, као и правни основ и сврху преноса, обим података и сл., а све у складу са начелом „законитости, поштења и транспарентности“ из чл. 5. ст. 1. тач. 1. ЗЗПЛ-а.

4) ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПРЕНОС ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ПРАВУ ЕУ И ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Пренос на основу одлуке о адекватности Европске комисије (члан 45. ГДПР) и пренос на основу примереног нивоа заштите (члан 64. ЗЗПЛ)

Према чл. 45. ГДПР-а пренос података о личности у трећу земљу или међународну организацију може да се врши ако Комисија одлучи да трећа земља, територија, или један или више конкретних сектора унутар те треће земље, или међународна организација која је у питању, обезбеђује адекватан ниво заштите уз напомену да за такав пренос није потребно

посебно одобрење.¹⁷ У оквиру ст. 2 овог члана наводе се критеријуми које приликом процене адекватности нивоа заштите Комисија посебно узима у обзир, а то су: а) Развијеност система владавине права, поштовања људских права и основних слобода, као и релевантно опште и секторско законодавство (законодавство о јавној безбедности, одбрани, националној безбедности, кривичном праву и приступу органа јавне власти подацима о личности, као и примену тог законодавства, правила о заштити података, правила струке и мере безбедности, што укључује правила за даљи пренос података о личности у другу трећу земљу или међународну организацију, која се поштују у тој трећој земљи или међународној организацији, судску праксу, као и постојање делотворности и остваривости права лица на која се подаци односе и ефикасне управне и судске заштите лица чији се подаци о личности преносе); б)

Постојање и делотворно функционисање једног или више независних надзорних органа у трећој земљи или независних надзорних органа који су надлежни за међународну организацију с одговорношћу за обезбеђивање и спровођење поштовања правила о заштити података, што укључује адекватна извршна овлашћења за пружање помоћи лицима на која се подаци односе и саветовање лица на која се подаци односе у остваривању њихових права, као и за сарадњу с надзорним органима држава чланица; в)

Међународне обавезе које је дотична трећа земља или међународна организација преузела или друге обавезе које произилазе из правно обавезујућих конвенција или инструмената, као и из њеног учествовања у мултилатералним или регионалним системима, посебно у вези са заштитом података о личности. Даље се наводи да уколико након процене утврди постојање адекватности нивоа заштите Комисија може актом за спровођење да одлучи да трећа земља, територија или један или више конкретних сектора унутар треће земље или међународна организација обезбеђује адекватан ниво заштите у смислу ст. 2. овог члана уз предвиђање механизма за периодично преиспитивање најмање сваке четири године.¹⁸ Ст. 4. чл. 45.

¹⁷ ЕУ је до сада на списак држава у које је могуће вршити пренос података о личности на основу одлуке о адекватности уврстила Андору, Аргентину, Канаду (привредни субјекти), Фарска Острва, Острво Гернзи, Израел, Острво Ман, Јапан, Острво Џерси, Нови Зеланд, Републику Кореју, Швајцарску, Уједињено Краљевство под ГДПР и ЛЕД, САД (привредни субјекти који учествују у оквиру ЕУ–САД *Data Privacy Framework*) и Уругвај. Видети: Интернет, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en, 30.9.2023.

¹⁸ ЕУ користи механизам периодичне провере одлуке о адекватности, о чему сведоче и примери Јапана и Републике Кореје. Интернет: https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-conclusion-first-review-japan-eu-mutual-adequacy-arrangement-2023-04-04_en; <https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-didier-reynders-european>

ГДПР-а напомиње се да Комисија континуирано прати развој догађаја у трећим земљама и међународним организацијама који би могли утицати на функционисање одлука донетих у складу са ст. 3. овог члана. Ако доступне информације указују, посебно након прегледа из ст. 3. овог члана, да трећа земља, територија или један или више одређених сектора унутар треће земље или међународна организација више не обезбеђује адекватан ниво заштите у смислу ст. 2. овог члана у мери у којој је то потребно, Комисија актима за спровођење ставља ван снаге, мења или суспендује одлуку из ст. 3. овог члана без ретроактивног дејства и започиње саветовање с трећом земљом или међународном организацијом ради поправљања стања које је довело до претходно поменуте одлуке. Како би се обезбедила информисаност свих актера о томе које земље, територије и сектори унутар треће земље могу користити наведени основ за пренос података Комисија у „Службеном листу Европске уније“ и на својој интернет презентацији објављује списак трећих земаља, територија и конкретних сектора унутар треће земље и међународних организација у вези с којима је донела одлуку да не обезбеђују, односно да више не обезбеђују адекватан ниво заштите. Потребно је истаћи да ГДПР предвиђа у случају да није утврђено постојање испуњења услова у погледу преноса података путем одлуке о адекватности, односно у случају да је донета одлука о стављању ван снаге или суспендовања одлуке о адекватности да се не доводе у питање преноси података о личности у дотичну трећу земљу, на дотичну територију или у један или више одређених сектора унутар те треће земље или у дотичну међународну организацију које се спроводе у складу са чл. 46. до 49. ГДПР. Када је реч о Републици Србији чл. 64. ЗЗПЛ предвиђена је могућност да се изврши пренос података у другу државу, на део њене територије, или у један или више сектора одређених делатности у тој држави, или у међународну организацију, без претходног одобрења, на основу примереног нивоа заштите, где је, у ставу 1. утврђено да се пренос без претходног одобрења може извршити ако је утврђено да се у одредишту обезбеђује примерени ниво заштите података о личности. Даље је ст. 2. наведеног члана успостављена законска претпоставка да је примерени ниво заштите података о личности обезбеђен у државама и међународним организацијама које су чланице Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података (у даљем тексту: Конвенција 108), као и у државама, на деловима њихових територија, или у једном или више сектора одређених делатности у тим државама, или међународним организацијама за које је од стране Европске уније утврђено да обезбеђују

-commissioner-justice-and-ko-haksoo-chair-republic-2023-04-11_en, 30.9.2023. Видети извештај о првом преиспитивању функционисања одлуке о адекватности за Јапан. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0275>, 30.9.2023.

примерени ниво заштите. У ст. 7. истог члана 33ПЛ-а предвиђено је да се Листа држава, делова њихових територија или једног или више сектора одређених делатности у тим државама и међународних организација у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите, односно за које је Влада утврдила да не обезбеђује примерени ниво заштите, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.¹⁹ Такође, ставом 4. предвиђено је да се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите, и ако је са другом државом или међународном организацијом закључен међународни споразум о преносу података о личности.²⁰ Ст. 3. чл. 64. 33ПЛ се указује да Влада може да утврди да држава, део њене територије, област делатности, односно правног регулисања или међународна организација не обезбеђује примерени ниво заштите из ст. 1. овог члана, осим ако се ради о чланицама Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду

¹⁹ Одлука о Листи држава, делова њихових територија или једног или више сектора одређених делатности у тим државама и међународним организацијама у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите података о личности (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/2019) садржи списак у који су уврштене државе и међународне организације које су чланице Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података и државе, делови њихових територија или једног или више сектора одређених делатности у тим државама и међународне организације за које је од стране Европске уније утврђено да обезбеђују примерени ниво заштите. Потребно је напоменути да и у случају да одређена држава за коју је ЕУ утврдила да постоји адекватан ниво заштите у одређеном тренутку и тиме се нашла на овом списку, ипак би било потребно проверити да ли је дошло до одређених измена у том погледу на нивоу ЕУ и редовно ажурирати поменути одлуку, а како не би дошло до проблема приликом примене, посебно узимајући у обзир да је и након одлуке Суда правде ЕУ, у пресуди (C-311/18) од 16.7.2020. године, којом је проглашена неважећом одлука Европске комисије 2016/1250 од 12.7.2016. године о примерености заштите у оквиру ЕУ-САД “Privacy Shield” механизма за пренос података о личности, САД и даље остала на Листи држава Владе Србије и ако, имајући у виду и одредбе 33ПЛ, руковооци више нису могли користити “Privacy Shield” механизам преноса података о личности у САД, већ само одговарајуће мере заштите података који су се могли обезбедити на неки од начина из одредби чл. 65. ст. 2. и 3. 33ПЛ. ЕУ је након поменуте одлуке Суда правде ЕУ скоро три године спроводила поступак доношења нове одлуке о адекватности у погледу преноса података у САД и усвојила је тек недавно (10.7.2023.) нови ЕУ-САД Data Privacy Framework. Интернет: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/Adequacy%20decision%20EU-US%20Data%20Privacy%20Framework_en.pdf, 30.09.2023. Доношење ове одлуке, као и поменуте одлуке Суда правде ЕУ, није узело у обзир како би се сагласно 33ПЛ Одлука о листи држава Владе Србије усагласила са новонасталим околностима и самим 33ПЛ, те се у оквиру поменуте Одлуке и даље може пронаћи позивање на неадекватан основ за пренос података када је реч о САД, уз напомену да на листу није додата ни Република Кореја за коју је ЕУ донела одлуку о адекватности још 2021. године.

²⁰ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Италије о узајамном признавању и замени возачких дозвола, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 5/2023. Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/917-23.pdf, 30.9.2023.

личних података, узимајући у обзир критеријуме који су готово идентични онима из чл. 45. ГДПР, те да се и у поступку закључивања међународног споразума о преносу података о личности посебно утврђује испуњеност услова из ст. 3. овог члана. Даље се у ст. 6. истиче да Влада прати стање у области заштите података о личности у другим државама, на деловима њених територија или у једном или више сектора одређених делатности у тим државама или у међународним организацијама, на основу доступних прикупљених информација и на основу информације прикупљене од стране међународних организација, које су од значаја за преиспитивање постојања примереног нивоа заштите. На основу претходног се може уочити да се формулације из члана 64. у већој мери подударају са онима из чл. 45. ГДПР-а, уз додатак да у ЗЗПЛ-у постоји претпоставка да примерени ниво заштите постоји у државама чланицама Конвенције бр. 108 и у државама ЕУ и онима за које је ЕУ утврдила да обезбеђују примерени ниво заштите. Може се закључити да је овим Република Србија у већој мери надлежност за утврђивање примереног нивоа заштите делегирала на чланице Савета Европе, али и тела и ентитете ЕУ чији пуноправни члан још увек није, а самим тиме и нема могућности да учествује у раду надлежних тела која би могла имати утицај и одговорност за спровођење активности на утврђивању испуњења критеријума овог стандарда. Важно је ипак напоменути да је према ЗЗПЛ-у оборива законска претпоставка да земље за које је ЕУ донела одлуку о адекватности имају примерени ниво заштите, док је у случају држава чланица Конвенције 108 иста законска претпоставка необорива. И ако је у случају земаља за које је ЕУ донела одлуку о адекватности оборива законска претпоставка мало је вероватно да би Република Србија преиспитивала одлуке ЕУ. Такође, према одредбама чл. 45. ГДПР-а нису предвиђене никакве претпоставке о постојању адекватног нивоа заштите, већ Комисија у сваком конкретном случају применом критеријума утврђује испуњеност услова за доношење одлуке о адекватности уз периодично преиспитивање. Даље, када је реч о овлашћењу Владе из ст. 3. чл. 64. ЗЗПЛ-а потребно је указати да постојеће законско решење искључује могућност преиспитивања постојања примереног нивоа заштите за државе чланице Конвенције бр. 108, док се истовремено наводи да Влада прати стање у области заштите података о личности у другим државама и међународним организацијама, те да се на основу доступних прикупљених информација које су од значаја може спровести преиспитивање постојања примереног нивоа заштите. Међутим, не наводи се на који тачно начин и по ком поступку се ова овлашћења из става 3. члана 64. ЗЗПЛ-а спроводе. С друге стране, чл. 45. ст. 3. ГДПР-а предвиђено је да Комисија путем одговарајућег акта за спровођење одлучује да ли нека трећа земља или међународна организација располаже адекватним нивоом заштите. Таквим актом се спроводи детаљна анализа о испуњењу услова из ст. 2. чл. 45. ГДПР-а и обавезно предвиђа

механизам за спровођење периодичних преиспитивања, најмање сваке четири године, којима се узимају у обзир сви релевантни развоји догађаја у конкретној трећој земљи или међународној организацији, уз прецизирање територијалне и секторске примене, а према потреби се одређује и надзорни орган надлежан за међународну организацију са одговорношћу за обезбеђивање и спровођење поштовања правила о заштити података.²¹ Исти поступак се спроводи и у ситуацији ако доступне информације указују, посебно након прегледа из ст. 3. чл. 45. ГДПР-а, да трећа земља, територија или један или више одређених сектора унутар треће земље или међународна организација више не обезбеђује адекватан ниво заштите у смислу става 2. овог члана у мери у којој је то потребно, и тада Комисија актима за спровођење ставља ван снаге, мења или суспендује одлуку из става 3. овог члана без ретроактивног дејства. Када је реч о правилима поступка, односно процесним правилима за доношење поменутих аката, указује се да се доносе у складу с поступком испитивања из чл. 93. ст. 2. ГДПР који упућује на одредбу чл. 5. Уредбе (ЕУ) бр. 182 /2011 којом се регулишу радње и активности када се примењује поступак испитивања за акта који се доносе на предлог Комисије. Када је реч о могућностима да Република Србија кроз закључење међународног споразума којима би регулисала пренос података у треће земље оствари примерени ниво заштите, потребно је указати на то да је предвиђено да се у поступку закључивања међународног споразума о преносу података о личности посебно утврђује испуњеност услова из ст. 3. чл. 64. ЗЗПЛ-а. Међутим, преиспитивање постојања испуњености услова које предвиђа чл. 64. ст. 6, према тексту ове одредбе, односи се само на могућности преиспитивања одређене одлуке којом је утврђено да постоји примерени ниво заштите док, када је реч о међународним споразумима којима се регулише пренос података, ова одредба не указује на обавезу да тим споразумом буде предвиђен било какав механизам за периодично преиспитивање испуњености потребних услова из ст. 3. чл. 64. ЗЗПЛ-а. Овај недостатак може бити од утицаја на усаглашеност домаћег правног прописа са правним стандардима заштите података о личности ЕУ, имајући у виду да се међународним споразумима могу установити одређене обавезе које потенцијално могу утицати на ниво

²¹ "Commission Implementing Decision (EU) 2022/254 of 17 December 2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea under the Personal Information Protection Act (notified under document C(2021) 9316)". Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0254>, 30.9.2023; "Commission Implementing Decision (EU) 2021/1772 of 28 June 2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the United Kingdom (notified under document C(2021)4800)". Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1772>, 30.9.2023.

заштите података о личности грађана, те би и у овом сегменту требало предвидети одговарајуће механизме провере како би се периодично могла испитати како правна тако и фактичка усаглашеност, пре свега примене тих споразума са стандардима из ст. 3. чл. 64. ЗЗПЛ-а.

Пренос на које се примењују одговарајуће заштитне мере (члан 46 ГДПР) и преноси уз примену одговарајућих мера заштите (члан 65 ЗЗПЛ)

Одредом чл. 46. ГДПР предвиђено је да у случају да није донета одлука о адекватности из чл. 45. ГДПР, руковалац или обрађивач може да пренесе податке о личности у трећу земљу или међународну организацију само ако је руковалац или обрађивач предвидео одговарајуће заштитне мере и под условом да су лицима на која се подаци односе на располагању остваривост његових права и делотворна правна заштита. Под наведеним одговарајућим заштитним мерама ГДПР подразумева примену: Стандардних уговорних клаузула или тзв. *ad hoc* уговорних клаузула;²² Обавезујућих пословних правила;²³ Одобрених кодекса поступања;²⁴ Одобрених механизма сертификације;²⁵ Међународних споразума закључених између органа власти.²⁶ Сматра се да одговарајуће заштитне

²² Више о стандардним уговорним клаузулама које је усвојила ЕУ за потребе преноса података о личности у треће земље. Интернет: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/1_en_annexe_acte_autonome_cp_part1_v5_0.pdf; https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/questions_answers_on_sccs_en.pdf, 26.7.2023.

²³ Надлежни надзорни орган одобрава обавезујућа пословна правила у складу с тзв. механизмом за усклађивање из чл. 63. ГДПР-а. Више о критеријумима за примену и одобравање обавезујућих пословних правила за потребе преноса података о личности из ЕУ у треће земље погледати Препоруке 1/2022 о елементима и принципима који се налазе у обавезујућим пословним правилима за руковоаоце и условима за њихово одобрење (чл. 47. ГДПР), Верзија 2.1, од 20.6.2023. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-06/edpb_recommendations_20221_bcr-c_v2_en.pdf, 26.7.2023.

²⁴ О кодексима поступања као алатима за пренос података о личности из ЕУ у треће државе видети: Смернице 04/2021 о кодексима поступања као алатима за пренос података, Верзија 2.0, од 22.2.2022. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/edpb_guidelines_codes_conduct_transfers_after_public_consultation_en_1.pdf, 26.7.2023.

²⁵ Више о поступцима сертификације као алата за пренос података о личности из ЕУ у треће државе погледати у Смерницама 07/2022 о сертификацији као алату за пренос података, Верзија 2.0, од 14.2.2023. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_guidelines_07-2022_on_certification_as_a_tool_for_transfers_v2_en_0.pdf, 26.7.2023.

²⁶ Више о међународним споразумима органа власти као алата за пренос података о личности из ЕУ у треће државе погледати у Смерницама 2/2020 о међународним споразумима органа власти, Верзија 2.0, 15.12.2020. године. Интернет: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202002_art46guidelines_internationaltransferspublicbodies_v2_en.pdf, 26.7.2023.

мере могу бити обезбеђене применом свих претходно поменутих механизма, без потребе за посебним овлашћењем (дозволом) надзорног органа, осим у случају тзв. *ad hoc* уговорних клаузула и одредби које се уносе у споразуме закључене између органа власти за које је потребно посебно одобрење надлежног надзорног органа. Важно је истаћи и то да је за усвајање сваког од наведених механизма предвиђен одговарајући поступак у оквиру ГДПР-а. Одредба 63. ГДПР-а предвиђа да ради обезбеђивања доследне примене ове Уредбе у целокупној ЕУ, надзорни органи сарађују међусобно и према потреби с Комисијом у оквиру механизма за усклађивање, како је утврђено у Поглављу VII одељак 2 ГДПР-а. Овај механизам подразумева да Европски одбор за заштиту података (у даљем тексту: Одбор) даје мишљење када надлежни надзорни орган намерава да донесе или одобри примену неких од претходно поменутих алата за пренос података. Оно што је карактеристично за овај механизам јесте да надзорни орган у највећој могућој мери узима у обзир мишљење Одбора и у року од две недеље од пријема мишљења обавештава председника Одбора о томе да ли остаје при свом нацрту одлуке или га мења и доставља евентуални измењени нацрт одлуке. Ако надлежни надзорни орган обавести председника Одбора у року да не намерава да у целини или делимично узме у обзир мишљење Одбора и то на одговарајући начин образложи, примењује се чл. 65. ст. 1. ГДПР-а који предвиђа доношење обавезујуће одлуке од стране Одбора. Након тога надлежни надзорни орган доноси своју коначну одлуку на основу претходно поменуте обавезујуће одлуке Одбора и дужан је да се придржава ставова Одбора заузетих у обавезујућој одлуци. Када је реч о доношењу стандардних уговорних клаузула од стране Комисије, стандардних уговорних клаузула које доноси надзорни орган и које Комисија одобрава, обавезујућим пословним правилима, одобреним кодексима поступања и механизмима сертификације указује се да се доносе у складу с поступком испитивања из чл. 93. ст. 2. ГДПР-а који упућује на одредбу чл. 5. Уредбе (ЕУ) бр. 182/2011 којом се регулишу радње и активности када се примењује поступак испитивања за акте који се доносе на предлог Комисије, док у случају *ad hoc* уговорних клаузула и одредби које се уносе у споразуме закључене између органа власти које одобрава надлежни надзорни орган предвиђа само примену тзв. механизма за усклађивање из чл. 63. ГДПР-а. Према одредбама чл. 65. ЗЗПЛ наводи се да руковалац или обрађивач могу да пренесу податке о личности у другу државу, на део њене територије или у један или више сектора одређених делатности у тој држави или у међународну организацију за коју листом из чл. 64. ст. 7. овог закона није утврђено постојање примереног нивоа заштите, само ако је руковалац, односно обрађивач обезбедио одговарајуће мере заштите ових података, и ако је лице на које се подаци односе обезбеђено остваривање његових права и

делотворна правна заштита, те да се обавезујуће мере заштите могу обезбедити без посебног одобрења Повереника у случају постојања: Правно обавезујућег акта сачињеног између органа власти;²⁷ Стандардних уговорних клаузула израђених од стране Повереника којима се у целини уређује правни однос између руковоаца и обрађивача; Обавезујућих пословних правила; Одобрених кодекса поступања; Издатих сертификата, док се у складу са ст. 3. истог члана ЗЗПЛ, одговарајуће мере заштите могу обезбедити и на основу посебног одобрења Повереника уговорним одредбама између руковоаца или обрађивача и руковоаца, обрађивача или примаоца у другој држави или међународној организацији, или одредбама које се уносе у споразум између органа власти, а којима се обезбеђује делотворна и спроводива заштита права лица на које се подаци односе. На први поглед може се уочити да је српски законодавац у већој мери преузео решења из ГДПР-а уз одређене термиолошке разлике. Међутим, не може се са сигурношћу рећи да је успео да их на адекватан начин унесе у правни систем Републике Србије и истовремено их усклади са правним стандардима који произлазе из система ЕУ. Прва ствар која се може уочити јесте што се читајући одредбе чл. 64. ст. 7. и чл. 65. ст. 1. ЗЗПЛ може

²⁷ Потребно је напоменути да размена података уз примену одговарајућих мера заштите између безбедносних структура не спада у ГДПР режим, већ у режим транспонован из Полицијске директиве, чији је чл. 37. *mutatis mutandis* преузет у чл. 66. ЗЗПЛ. Такође, у чл. 64. ЗЗПЛ предвиђена је могућност закључења међународног споразума као основа за пренос података о личности, док је касније поновљен сличан елемент у чл. 65. ст. 2. тач. 1. ЗЗПЛ. Закључак о сличности предвиђених решења из чл. 64. ЗЗПЛ и чл. 65. ст. 2. тач. 1. ЗЗПЛ може се потенцијално извести из тога што се према смислу и садржини одредби чл. 65. ст. 2. тач. 1. ЗЗПЛ може поставити као еквивалент одредба чл. 46. ст. 2. тач. (а) ГДПР. Одређивањем домета овог члана ГДПР у смерницама Европског одбора наводи се да чл. 46. (2) (а) ГДПР дозвољава јавним органима ЕЕА да заснивају преносе података јавним телима у трећој земљи или међународној организацији на инструментима закљученим између њих без претходног одобрења надлежног надзорног органа. Такви инструменти морају бити правно обавезујући и спроводљиви. Стога се према овој одредби могу користити међународни уговори, јавноправни уговори или самоизвршни административни споразуми. Видети интернет: (https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202002_art46_guidelines_internationaltransferspublicbodies_v2_en.pdf). ГДПР не дефинише шта представља „јавни орган или тело“. Европски одбор сматра да је овај појам довољно широк да обухвати и јавна тела у трећим земљама и међународне организације. Што се тиче јавних тела у трећим земљама, појам треба да се одреди у складу са домаћим правом. Сходно томе, јавна тела обухватају органе власти на различитим нивоима (нпр. националне, регионалне и локалне власти), али могу укључивати и друга тела која су регулисана јавним правом (нпр. извршне агенције, универзитети, болнице итд.). У складу са чланом 4 (26) ГДПР, „међународна организација се односи на организацију и њој подређена тела која су регулисана међународним јавним правом, или било које друго тело које је основано или на основу споразума између две земље. Сагласно претходном, може се претпоставити да је наш законодавац у овом сегменту два пута у две различите одредбе ЗЗПЛ унео решења која су обухваћена чл. 46. ГДПР.

закључити да постоје два списка држава – оних у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите, и оних у којима је Влада утврдила да одређене државе не обезбеђују примерени ниво заштите. Влада Републике Србије донела је Одлуку о Листи држава, делова њихових територија или једног или више сектора одређених делатности у тим државама и међународних организација у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите података о личности, док поводом оних у којима је Влада утврдила да не обезбеђују примерени ниво заштите није могуће пронаћи такву одлуку. Поставља се питање да ли у том случају постоји претпоставка да све државе које се не налазе на листи држава у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите не испуњавају услове за примену тог правног основа за пренос података и да тада морају примењивати неке од одговарајућих мера заштите, или је ипак потребно усвојити одлуку о листи држава у којима је Влада утврдила да не обезбеђују примерени ниво заштите да би се одговарајуће заштитне мере могле користити као основ за пренос података. Имајући у виду постојеће намере у погледу стварања поузданијих стандарда заштите могло би се, са већим степеном извесности, закључити да само оне државе које се налазе на листи држава у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите могу користити наведени правни основ ради реализације преноса података о личности, док би остали морали примењивати неки од одговарајућих мера заштите. Када је реч о стандардним уговорним клаузулама потребно је указати да ЗЗПЛ предвиђа само могућност употребе оних које је израдио Повереник и којима се у целини уређује правни однос између руковооца и обрађивача.²⁸ Овакво решење ствара неколико проблема. Прво, искључује се могућности употребе стандардних уговорних клаузула које је усвојила Комисија у складу са чл. 46. ГДПР те се јавља ситуација да ће преноси података из ЕУ у Србију и даље у треће земље бити у супротности са ЗЗПЛ ако се примењују стандардне уговорне клаузуле усвојене од стране Комисије и да ће бити потребно да се у случају даље потребе за преносом података у треће земље примењују искључиво стандардне уговорне клаузуле које је израдио Повереник. Друго, ЗЗПЛ предвиђа да се стандардним уговорним

²⁸ Одлука о утврђивању стандардних уговорних клаузула, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 5/2020. Интернет: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/odluka/2020/5/1>, 30.9.2023. Важно је истаћи да ЗЗПЛ признаје искључиво стандардне уговорне клаузуле (даље: СУК) које је израдио Повереник и ниједне друге иако ЗЗПЛ предвиђа да Повереник приликом њихове израде „посебно узима у обзир европску праксу у изради стандардних уговорних клаузула“ (чл. 45. ст. 11. ЗЗПЛ). Занимљиво је и то да су тренутно важеће СУК које је израдио Повереник сачињене 2020. године по узору на старе европске СУК које су се ослањале на Директиву 95/46. По доношењу нових европских СУК у јуну 2021. године Повереник није доносио нове СУК.

клаузулама може регулисати само правни основ преноса између руковоаца у Србији и обрађивача који се налази ван територије Србије, док за регулисање других потенцијалних односа који се могу појавити (руковалац-руковалац, обрађивач-руковалац, обрађивач-обрађивач) није предвиђен начин за законити пренос путем употребе стандардних уговорних клаузула, док су ове ситуације регулисане чл. 46. ГДПР-а и стандардним уговорним клаузулама које је усвојила ЕУ за потребе преноса података о личности у треће земље. С друге стране, када је реч о примени тзв. *ad hoc* уговорних клаузула и одредби које се уносе у споразуме закључене између органа власти може се уочити да је у већем степену извршено усклађивање имајући у виду да су одредбе чл. 46. ст. 3. ГДПР-а и чл. 65. ст. 3. ЗЗПЛ готово идентичне садржине, уз напомену да ЗЗПЛ не предвиђа аутоматско признавање *ad hoc* клаузула и одредби које се уносе у споразуме закључене између органа власти одобрених од стране надлежних органа држава ЕУ. У погледу обавезујућих пословних правила потребно је указати да је чл. 4. тач. 20. ГДПР-а одређено да обавезујућа пословна правила могу представљати правни основ за пренос података до руковоаца или обрађивача у једној или више трећих држава ако се врше у оквиру групе повезаних друштава или групе предузећа која се баве заједничком привредном делатношћу, док је чл. 4. тач. 21. ЗЗПЛ дефинисано да су обавезујућа пословна правила, интерна правила о заштити података о личности која су усвојена и која се примењују од стране руковоаца, односно обрађивача, са пребивалиштем или боравиштем, односно седиштем на територији Републике Србије, у сврху регулисања преношења података о личности руковоацу или обрађивачу у једној или више држава унутар мултинационалне компаније или групе привредних субјеката. ГДПР користи појмове група повезаних друштава или група предузећа, док ЗЗПЛ говори о мултинационалним компанијама или групи привредних субјеката. Иако се у већој мери може рећи да је овај сегмент ЗЗПЛ усаглашен са ГДПР-ом, узимајући у обзир и дату дефиницију мултинационалних компанија у ЗЗПЛ, ипак се може уочити да постоји одређена терминолошка недоследност која, иако наизглед занемарљива, може водити ка потенцијалним проблемима у јаснијем одређивању субјеката који би могли користити ова правила као основ за пренос података. Ово, пре свега, због постојања различитих формулација и проблема приликом извођења критеријума на основу којих би се могли одређени субјекти у ЕУ и њихове делатности сврстати у групу оних који би могли користити ова правила за пренос података, док би потенцијално ти исти субјекти и њихове делатности у Републици Србији били ван домашаја њихове примене. Такође, чл. 67. ЗЗПЛ предвиђено је да обавезујућа пословна правила одобрава Повереник под условом да су испуњени сви захтеви из овог члана и они су у великој мери подударни са оним из чл. 47. ГДПР-а. Међутим, оно што може представљати одређени проблем јесте то што се у

ЗЗПЛ нигде не предвиђа могућност примене обавезујућих пословних правила које је одобрио надлежни орган државе чланице ЕУ, већ само оних које је одобрио Повереник. Даље, због поменуте различите терминологије и, следствено томе, потенцијалног различитог класификовања одређених субјеката и њихових делатности, може се догодити да одређена обавезујућа пословна правила одобрена у ЕУ, чак иако буду поднета Поверенику на проверу и одобрење, потенцијално не буду одобрена према правилима ЗЗПЛ од стране Повереника. Одредбе ЗЗПЛ и ГДПР-а, у вези са кодексима поступања, су у већој мери међусобно подударне, с тим што се када је реч о њиховом одобравању од стране надлежног органа у оквиру ГДПР-а прави разлика да ли се предметни кодекс поступања односи на активности обраде у више држава чланица или не. Наиме, ако се нацрт, измена или проширење кодекса поступања, одобри у складу са ст. 5. чл. 40. ГДПР-а, и ако се предметни кодекс поступања не односи на активности обраде у више држава чланица, надзорни орган региструје и објављује кодекс. Ако се нацрт кодекса поступања односи на активности обраде у више држава чланица, потребно је добити претходно мишљење Одбора о његовој усклађености са ГДПР-ом (чл. 63. ГДПР) и постојању адекватних заштитних мера (чл. 40(3) ГДПР). Затим, ако се мишљењем Одбора потврди да је нацрт кодекса, односно измена или проширење кодекса у складу с ГДПР-ом, или да у ситуацији из поменутог ст. 3. чл. 40 ГДПР-а обезбеђује одговарајуће заштитне мере, Одбор доставља своје мишљење Комисији која може актима за спровођење да одреди да одобрени кодекс, односно измене или проширења која су јој достављена, имају опште важење унутар ЕУ. Ти акти за спровођење се доносе у складу с поступком испитивања из чл. 93. ст. 2. ГДПР-а који упућује на одредбу чл. 5. Уредбе (ЕУ) бр. 182/2011 којом се регулишу радње и активности када се примењује поступак испитивања за акте који се доносе на предлог Комисије, након чега Комисија обезбеђује одговарајуће објављивање одобрених кодекса за које је одлучено да имају опште важење. Из наведеног се може уочити да ЗЗПЛ није предвидео значај и разлику коју истиче ГДПР у погледу тога када се кодекси поступања односе на активности обраде у више држава или само једној, нити је експлицитно указао на могућности да одређени кодекси поступања након одговарајућих провера добију опште важење, макар, како то наводи и ГДПР, указујући на субјекте којима би кодекси поступања били најприкладнији, узимајући у обзир специфичност различитих сектора обраде и посебне потребе микро, малих и средњих предузећа где би овај механизам преноса могао да подстакне како њихову привредну активности и конкурентност, тако и истовремено усклађеност са стандардима заштите података. Као и када је реч о претходно поменутих механизмима, ЗЗПЛ не предвиђа признавање нити примену кодекса одобрених од стране ЕУ на територији Републике Србије, што може довести до потешкоћа у преносу података из

ЕУ у Србију и даље у треће земље и још више продубљивање проблема који се односе на усклађеност домаћег прописа о заштити података о личности са европском регулативом у овој области. Даље, уочава се да одредба чл. 59. ст. 1. тач. 11) ЗЗПЛ потенцијално може произвести проблем приликом практичне примене због могуће погрешне квалификације природе проистеклих спорова, јер не одређује експлицитно да се кодексом поступања регулише начин решавања спорова између руковооца и лица на које се подаци односе у вези са обрадом података о личности, већ се само наводи да кодекс поступања регулише начине решавања спорова између руковооца и лица на које се подаци односе мирним путем. Такође, постојећу формулацију ст. 3. чл. 59. ЗЗПЛ потенцијално би требало учинити јаснијом на начин да кодекс поступања треба да садржи одредбе којима се предвиђају различити механизми за вршење надзора над применом кодекса и да је спровођење тих провера обавезно од стране лица из чл. 60. ст. 1. ЗЗПЛ у периодичном циклусу. Важно је истаћи да и ГДПР као и ЗЗПЛ предвиђају да одобрење и примена кодекса, као и вршење контроле поступања не доводе у питање надзорна, инспекцијска и друга овлашћења која имају надлежни надзорни органи у ЕУ, односно Повереник у Републици Србији. Као још један од потенцијално могућих механизма за пренос података појављује се систем сертификације који се може спровести у сврху доказивања да су радње обраде које примењују руковалац и обрађивач у складу с ГДПР, односно ЗЗПЛ. Одредбе чл. 42. ГДПР и чл. 61. ЗЗПЛ којима се предвиђају начини сертификације у значајном обиму су једнаке, с тим што ГДПР предвиђа да поред надлежних надзорних органа и сертификационих тела, сертификацију може да врши и Одбор у ком случају резултат тога може да буде заједничка сертификација – европски сертификат за заштиту података, док ЗЗПЛ предвиђа да сертификат издаје сертификационо тело из чл. 62. ЗЗПЛ или Повереник. Оба наведена прописа предвиђају да је поступак сертификације добровољан и транспарентан и да постојање сертификата не утиче на права и обавезе руковооца и обрађивача, односно њихову одговорност предвиђену овим прописима, нити на надзорна, инспекцијска и друга овлашћења надлежних надзорних органа у ЕУ, односно Повереника у Републици Србији. Предвиђено је да критеријуме за сертификацију прописује, односно одобрава надлежни надзорни орган у држави чланици ЕУ, односно ако је реч о сертификацији коју спроводи Одбор да те критеријуме одређује ово тело применом чл. 63. ГДПР који предвиђа одговарајући поступак путем тзв. механизма за усклађивање, с тим што Комисија према чл. 43. ст. 8. ГДПР има овлашћења за доношење делегираних аката у складу са чл. 92. ГДПР ради прецизирања захтева које је потребно узети у обзир за механизме сертификације заштите података из чл. 42. ст. 1. ГДПР. Када је реч о Републици Србији наведене критеријуме прописује Повереник. У погледу сертификационих тела важно је истаћи то

да критеријуме за њихову акредитацију прописује, односно одобрава надлежно надзорно тело државе чланице ЕУ или Одбор, односно када је реч о Републици Србији Повереник уз одговарајуће одредбе које указују да постоји обавеза да се приликом спровођења активности у поступцима сертификације редовно обавештава надлежни надзорни орган који задржава своја инспекцијска и друга овлашћења предвиђена наведеним прописима. Услови предвиђени ГДПР и ЗЗПЛ који служе као полазна основа надлежном надзорном телу државе чланице ЕУ или Одбору, односно Поверенику приликом прописивања критеријума за акредитацију су готово идентични, као и прописани рокови важења издатих сертификата и акредитација. Упоређујући са другим наведеним механизмима за пренос података, у погледу система сертификације, ЗЗПЛ је предвидео одређени модел признавања сертификата које издају тела других држава или међународних организација. Наиме, у чл. 62. ст. 8. ЗЗПЛ наводи се да сертификат који је издало сертифициковано тело друге државе или међународне организације важи у Републици Србији, ако је издат у складу са потврђеним међународним споразумом чији је потписник Република Србија, односно у ст. 9. истог члана да ако је сертификационо тело које је спровело сертификацију акредитовано од стране националног тела друге државе, које је са Акредитационим телом Србије потписало споразум којим се међусобно признаје еквивалентност система акредитације у обиму који је одређен потписаним споразумом, у Републици Србији се могу прихватити сертификати тог сертификационог тела, без поновног спровођења поступка сертификације. У погледу решења предвиђених цитираним чланом потребно би било у сваком конкретном случају утврдити да ли са конкретном државом или међународном организацијом, односно националним телом друге државе постоји одговарајући споразум и тек на основу његових одредби утврдити могућности примене система сертификације као одговарајуће мере заштите за вршење преноса података. За разлику од ЕУ и одређених држава чланица, које су у погледу система сертификације донели одговарајуће документе и створили услове за реализацију овог механизма,²⁹ Република Србија у погледу примене овог метода није одмакла даље од законског текста, иако овај механизам према

²⁹ Луксембург је прва држава која је увела механизам сертификације према критеријумима ГДПР-а. Видети интернет: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/cnpr-adopts-certification-mechanism-gdpr-carpa_en, 30.9.2023. Видети такође и: "EDPB Document on the procedure for the adoption of the EDPB opinions regarding national criteria for certification and European Data Protection Seals". Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_document_procedure_for_the_adoption_edpb_opinions_regarding_national_criteria_for_certification_european_data_protection_seals_en.pdf, 30.9.2023. За остала документа у вези са сертификацијом према критеријумима ГДПР-а видети интернет: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/topic/certification_ga?page=0, 30.9.2023.

доступним законским решењима може бити адекватан за убрзавање корака ка већем степену усаглашавања са стандардима ЕУ у овој области, не губећи из вида да може имати и економску исплативост. Међутим, потребно је истаћи да се непредузимање корака ка реализацији не може у потпуности уврстити као неактивност Повереника као органа коме је према тексту закона поверена велика улога у том процесу. Наиме, према чл. 60. ст. 1. ЗЗПЛ предвиђено је да контролу примене кодекса поступања, у складу са чл. 59. ст. 3. овог закона, може вршити правно лице које је акредитовано за вршење контроле у складу са законом који уређује акредитацију, док је ст. 3. истог члана ЗЗПЛ прописано да правно лице из ст. 1. овог члана може се акредитовати само ако је, између осталог, доказало Поверенику своју независност и стручност у односу на садржину кодекса и да у вршењу његових овлашћења не може доћи до сукоба интереса. Не треба изгубити из вида да је Повереник овлашћен да издаје сертификате и уједно да прописује и критеријуме за издавање сертификата. Слична је ситуација и када је реч о акредитацији сертификационих тела где је чл. 62. ст. 1. ЗЗПЛ прописано да се сертификационо тело акредитује у складу са законом којим се уређује акредитација, те да сертификационо тело према чл. 62. ст. 2. ЗЗПЛ може бити акредитовано само ако, између осталог, докаже Поверенику своју независност и стручност у односу на предмет сертификације и да у извршавању његових послова не може настати сукоб интереса, уз напомену да Повереник прописује критеријуме за акредитацију сертификационог тела, на основу услова из ст. 2. чл. 62. ЗЗПЛ. Поводом цитираних одредби може се уочити да је у поступку акредитације правних лица која би вршила контролу примене кодекса поступања у поступку акредитације сертификационих тела, као и издавању сертификата и прописивању услова за њихово издавање, Поверенику дата улога органа који има значајан утицај на прописивање и утврђивање испуњености захтеваних услова, док, с друге стране, закон којим се уређује поступак акредитације ни на који начин не уређује положај Повереника у поступку акредитације и издавања сертификата, односно прописивања услова за њихово издавање. Такође, ни ЗЗПЛ нити Закон о акредитацији³⁰ не садрже одредбе којима би се односи ова два закона могли јасно утврдити, што све заједно у великој мери отежава, а у одређеним сегментима значајно онемогућава реализацију овлашћења која се односе на примену предвиђених система сертификације, што има и утицај на то да се ови правни механизми фактички не могу користити као основи за пренос података.

³⁰ Закон о акредитацији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 73/2010 и 47/2021.

Пренос података у посебним случајевима – дерогације (члан 49 ГДПР) и пренос података у посебним ситуацијама (члан 69 ЗЗПЛ)

Према чл. 49. ГДПР ако не постоји одлука о адекватности у складу са чл. 45. ст. 3. или одговарајуће заштитне мере у складу са чл. 46, укључујући и обавезујућа пословна правила, пренос или скуп преноса података о личности у трећу земљу или међународну организацију врши се само под једним од услова предвиђених овим чланом. Слична формулација је предвиђена и чл. 69. ЗЗПЛ који указује да ако се пренос податка о личности не врши у складу са одредбама чл. 64, 65. и 67. овог Закона, ови подаци могу се пренети у другу државу или међународну организацију само ако се ради о једном од случајева у наведених у овом члану. Иста је ситуација и када је реч о томе да ако се пренос не може извршити у складу са ст. 1. чл. 69. и чл. 64, 65. и 67. ЗЗПЛ, подаци о личности се могу пренети у другу државу или међународну организацију само ако су заједно испуњени следећи услови: 1) пренос података се не понавља; 2) преносе се подаци ограниченог броја физичких лица; 3) пренос је неопходан у циљу остваривања легитимног интереса руковоаца који претеже над интересима, односно правима или слободама лица на које се подаци односе; 4) руководиоца је обезбедио примену одговарајућих мера заштите података о личности на основу претходне процене свих околности у вези са преносом ових података уз напомену да је руководиоца, односно обрађивач дужан да у евиденцији о радњама обраде обезбеди доказ о извршеној процени и примени одговарајућих мера заштите из ст. 2. тач. 4) чл. 69. ЗЗПЛ и да је руководиоца дужан да обавести Повереника о преносу података извршеном у складу са ставом 2. овог члана, а што је у сагласности са чл. 49. ст. 1. (е) и ст. 6. истог члана ГДПР.

Ова два прописа сагласна су да ако се врши пренос појединих података о личности садржаних у јавном регистру, који су доступни јавности или било ком лицу које може да докаже да има оправдани интерес и у мери у којој су испуњени прописани услови за увид у том посебном случају, наведени пренос података не може да се односи на све податке о личности или на целе врсте података о личности из регистра, односно да ако се преносе подаци из регистра који су доступни само лицу које има оправдани интерес, да се пренос може извршити само на захтев тог лица или ако је то лице прималац података. Даље, када је реч о могућностима преноса на основу постојања оправданог јавног интереса ГДПР предвиђа у чл. 49. ст. 4. да поменути јавни интерес мора бити признат у праву ЕУ или у праву државе чланице које се примењује на руковоаца, док у ст. 5. овог члана наводи да ако није донета одлука о адекватности, правом ЕУ или правом државе чланице из важних разлога јавног интереса могу да буду изричито

прописана ограничења преноса одређених категорија података о личности трећој земљи или међународној организацији и државе чланице о таквим одредбама обавештавају Комисију. Слично је предвиђено и у ЗЗПЛ где су у чл. 69. ст. 2. тач. 4) предвиђа да је пренос података могућ ако је неопходан за остваривање важног јавног интереса прописаног законом Републике Србије, под условом да пренос појединих врста података о личности овим законом није ограничен. Уколико је потребно извршити пренос података које спроводе органи власти у вршењу њихових надлежности одредбе чл. 69. ст. 1. тач. 1–3 и ст. 2. ЗЗПЛ се неће примењивати, што је усаглашено са чл. 49. ст. 5. ГДПР који исте изузетке предвиђа и када је реч о праву ЕУ. Поред свих претходно наведених механизма за пренос података наводи се још један посебан случај у коме ће бити дозвољен пренос ван граница ЕУ, односно ван граница Републике Србије. Наиме, чл. 48. ГДПР предвиђа да свака пресуда суда или свака одлука органа управе треће земље којом се од руковоаца или обрађивача захтева пренос или откривање података о личности може бити призната или извршива на било који начин само ако се заснива на међународном споразуму, као што је уговор о узајамној правној помоћи, који је на снази између треће земље која је поднела захтев и Уније или државе чланице, не доводећи у питање друге разлоге за пренос у складу са поглављем V ГДПР, док је чл. 68. ЗЗПЛ прописано да одлуке суда или органа управе друге државе, којима се од руковоаца или обрађивача захтева пренос или откривање података о личности, могу бити признате или извршене у Републици Србији само ако се заснивају на међународном споразуму, као што је споразум о међународној правној помоћи закључен између Републике Србије и те друге државе, што не утиче на примену других основа за пренос у складу са одредбама Поглавља V ЗЗПЛ. Из претходног се може закључити да се по спроведеном поступку признавања стране судске или управне одлуке који мора имати основ у међународном споразуму, да би се тада таква одлука изједначила са одлуком домаћег органа и тиме производила правну обавезу која проистиче из чл. 6. ст. 1. тач. (ц) ГДРП, односно у случају Републике Србије чл. 12. ст. 1. тач. 3. ЗЗПЛ, те да би се могао извршити пренос података о личности јер би таква обрада података била неопходна у циљу поштовања правне обавезе.

5) ИЗВОРИ

“Adequacy decisions”. Интернет: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en. 30.9.2023.

“Annex to the Commission implementing Decision on standard contractual clauses for the transfer of personal data to third countries pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council”,

Brussels, 4.6.2021, C(2021) 3972 final. Интернет: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/1_en_annexe_acte_autonome_cp_part1_v5_0.pdf, 2.8.2023.

“Commission Implementing Decision (EU) 2022/254 of 17 December 2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea under the Personal Information Protection Act (notified under document C(2021) 9316)”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0254>, 30.9.2023.

“Commission Implementing Decision (EU) 2021/1772 of 28 June 2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the United Kingdom (notified under document C(2021)4800)”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1772>, 30.9.2023.

EDPB Certification. Интернет: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/topic/certification_ga?page=0, 30.9.2023, EDPB Document on the procedure for the adoption of the EDPB opinions regarding national criteria for certification and European Data Protection Seals. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_document_procedure_for_the_adoption_edpb_opinions_regarding_national_criteria_for_certification_european_data_protection_seals_en.pdf, 30.9.2023.

“EU–SAD Data Privacy Framework”. Интернет: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/Adequacy%20decision%20EU-US%20Data%20Privacy%20Framework_en.pdf, 30.9.2023.

“Guidelines 05/2021 on the Interplay between the application of Article 3 and the provisions on international transfers as per Chapter V of the GDPR, Version 2.0”, Adopted on 14 February 2023. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_guidelines_05-2021_interplay_between_the_application_of_art3-chapter_v_of_the_gdpr_v2_en_0.pdf, 2.8.2023.

“Guidelines 3/2018 on the territorial scope of the GDPR (Article 3) Version 2.1”, Adopted 12 November 2019. Интернет: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_public_consultation_en_1.pdf, 2.8.2023.

“Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR Version 2.1”, Adopted on 07 July 2021. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf, 2.8.2023.

“Guidelines 2/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities

- and bodies Version 2.0”, Adopted on 15 December 2020. Интернет: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202002_art46guidelines_internationaltransferspublicbodies_v2_en.pdf, 2.8.2023.
- “Guidelines 04/2021 on Codes of Conduct as tools for transfers, Version 2.0”, Adopted on 22 February 2022. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/edpb_guidelines_codes_conduct_transfers_after_public_consultation_en_1.pdf, 2.8.2023.
- “Guidelines 07/2022 on certification as a tool for transfers, Version 2.0”, Adopted on 14 February 2023. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-02/edpb_guidelines_07-2022_on_certification_as_a_tool_for_transfers_v2_en_0.pdf, 2.8.2023.
- “Joint Press Statement on the conclusion of the first review of the Japan-EU mutual adequacy arrangement”. Интернет: https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-conclusion-first-review-japan-eu-mutual-adequacy-arrangement-2023-04-04_en, 30.9.2023.
- “Joint Press Statement by Didier Reynders, European Commissioner for Justice, and Ko Haksoo, Chair of the Republic of Korea’s Personal Information Protection Commission”. Интернет: https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-didier-reynders-european-commissioner-justice-and-ko-haksoo-chair-republic-2023-04-11_en, 30.9.2023.
- Kuner, Christopher, Bygrave, Lee A., Docksey, Christopher, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2020.
- Kohl, Uta, “The right to be forgotten in data protection law and two western cultures of privacy”, *International & Comparative Law Quarterly*, Volume 72, Issue 3, July 2023, pp. 737–769. Интернет: <https://doi.org/10.1017/S0020589323000258>, 30.9.2023.
- Оцена Нацрта Закона о заштити података о личности Републике Србије (студија израђена на основу документације), Љубљана, 28. мај 2019. године. Интернет: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/publikacije/studije/3135-assessment-of-the-draft-law-on-personal-data-protection-of-serbia-desk-study.html>, 2.8.2023.
- Одлука о Листи држава, делова њихових територија или једног или више сектора одређених делатности у тим државама и међународним организацијама у којима се сматра да је обезбеђен примерени ниво заштите података о личности, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/2019.
- „Општа уредба о заштити података о личности (General Data Protection Directive – ГДПР)“ – незванични превод. Интернет: <https://shorturl.at/twBSZ>, 30.9.2023.

Одлука о утврђивању стандардних уговорних клаузула, *Службени гласник Републике Србије* број 5/2020. Интернет: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/odluka/2020/5/1>, 30.9.2023.

“Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)”, *OJ L 119/1*, 4.5.2016.

“Recommendations 1/2022 on the Application for Approval and on the elements and principles to be found in Controller Binding Corporate Rules (Art. 47 GDPR)”, Adopted on 20 June 2023. Интернет: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-06/edpb_recommendations_20221_bcr-c_v2_en.pdf, 2.8.2023.

“Report from The Commission to the European parliament and the Council on the first review of the functioning of the adequacy decision for Japan”, Brussels, 3.4.2023 COM (2023) 275 final. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0275>, 30.9.2023.

Taylor, Mistale, *Transatlantic Jurisdictional Conflicts in Data Protection Law – Fundamental rights, privacy and extraterritoriality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023.

“The new standard contractual clauses – questions and answers overview”. Интернет: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/questions_answers_on_sccs_en.pdf, 2.8.2023.

The CNPD adopts the certification mechanism GDPR-CARPA. Интернет: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2022/cnpd-adopts-certification-mechanism-gdpr-carpa_en, 30.9.2023.

Voss, W. Gregory, “Cross-Border Data Flows, the GDPR, and Data Governance”, *Washington International Law Journal*, Volume 29, Number 3, June 2020.

Закон о акредитацији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 73/2010 и 47/2021.

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2018.

Закон о привредним друштвима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.

Закон о трговаčким друштвима Републике Хрватске, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ЗЗПЛ је у примени од августа месеца 2019. године и представља врло важан пропис који би требао да постави јасне темеље за ефикасну заштиту лица на које се подаци односе као и да омогући транспарентност приликом тумачења и спровођења различитих облика обраде података о личности. ЗЗПЛ значајно преузима одредбе ГДПР-а, али се при томе није водило довољно рачуна о могућностима њихове адекватне примене у оквирима правног система Републике Србије јер су многа од уведених начела, института и решења недовољно разјашњена, понекад чак и двосмислена, што оставља простор за грешке и злоупотребе. ЗЗПЛ тако није преузео преамбулу, а самим тиме ни дефиниције и објашњења појединих института које се налазе у Преамбули ГДПР-а која је важна за тумачење овог прописа. Сва претходно поменута питања долазе до изражаја и када је реч о усклађености правног режима којим се регулише пренос података о личности ван територије Србије са регулативом ЕУ којом се успостављају правила за пренос података. Наиме, када је реч о тематици преноса података о личности ван граница уочена је непотпуна и понекад недовољно јасна усаглашеност домаћег прописа са ГДПР-ом и која се посебно огледа у потешкоћама у његовој практичној примени. Први корак ка потенцијалном решењу ових проблема јесте да Република Србија кроз евентуалне измене постојећих законских прописа, које би конкретним одредбама закона ову материју прецизније уредиле уз давање овлашћења Поверенику слична онима које према ГДПР-у има Европски одбор за заштиту података о личности како би на адекватан и стручан начин могао да кроз одређене смернице и упутства омогући доследну и конзистентну примену правила о преносу података ван граница Републике Србије. Прецизнија и јаснија регулатива, као и шира овлашћења олакшала би и усклађивање са изменама европске регулативе, нарочито у контексту све веће дигитализације, када постоји и све већа потреба за преносом података, тако да се поменуте радње обраде врше на правно основан, јасном сврхом одређен и нужан начин штитећи права и слободе лица на које се подаци односе. Такође, како би се олакшао и поспешео развој пословне сарадње и привредне делатности између привредних субјеката из држава чланица ЕУ са домаћим привредницима потребно би било кроз сарадњу са ЕУ иницирати покретање поступака у којем би Комисија разматрала доношење одлуке о адекватности којом би Република Србија, након предвиђених провера, потенцијално могла бити држава која би испуњавала стандарде којима се обезбеђује адекватан ниво заштите података о личности, чиме би у великој мери, ако до такве одлуке дође, с једне стране показала постојање високог нивоа заштите података о личности, али и сигурности у погледу пословања са привредним субјектима из ЕУ. Када је реч о осталим механизмима за пренос података

који се сврставају у домен одговарајућих мера заштите, требало би предвидети, кроз адекватну хармонизацију прописа или аутоматску могућност примене стандардних уговорних клаузула, обавезујућих пословних правила и кодекса поступања усвојених од стране Комисије и прилагођавање метода за једноставније признавање система сертификације одобрених од стране ЕУ као адекватних алата којима би се обезбедио пренос података о личности из ЕУ у Србију и даље, и који би у том случају почивао на истим стандардима који су усвојени у оквиру ЕУ, посебно у ситуацијама у којима је предвиђено да није потребно посебно одобрење надлежног надзорног органа, односно Повереника, или бар законском одредбом препознати постојање механизма који су усвојени у оквирима ЕУ и оставити овлашћење Поверенику да кроз одговарајући поступак и одлуку сваком од претходном поменутих механизма који су већ одобрени од стране ЕУ као одговарајући, одобри њихову примену у Републици Србији. Ово решење не би било никаква новина у нашем правном систему, посебно узимајући у обзир да је, када је реч о преносу на основу примереног нивоa заштите, чл. 64. ст. 2. ЗЗПЛ, успостављена законска претпоставка према којој се сматра да је примерени ниво заштите података о личности обезбеђен, између осталог, и у државама, на деловима њихових територија, или у једном или више сектора одређених делатности у тим државама, или међународним организацијама за које је од стране Европске уније утврђено да постоји примерени ниво заштите, па се поставља питање зашто слично не би било предвиђено и када је реч о примени механизма који проистичу из чл. 46. ГДПР-а. Такође, када је реч о систему сертификације потребно би било извршити одговарајуће законске измене и допуне како би се надлежности и међусобни односи сваког од конкретних органа у поступку сертификације јасно утврдиле и уредиле законом, приликом које би била јасно одређена улога Повереника као централног органа у овим радњама, а како би се избегао могући спор око надлежности и друга спорна питања у вези са овим поступцима раније предочена у оквиру рада. Потребно је нагласити једну парадоксалну ситуацију у којој, према тренутном законском решењу, нема препрека за изношење података из Републике Србије ка државама чланицама ЕУ, али се може уочити да у случају обрнутог процеса постоје велике и неретко непремостиве препреке, те да иако је ЗЗПЛ у већој мери путем својих одредаба усаглашен са регулативом ЕУ у погледу заштите података о личности, може се с правом запитати да ли и ефективно представља сигурну луку у којој се кроз одговарајуће заштитне механизме гарантује исти ниво заштите података о личности као и у оквиру ЕУ. Имајући у виду све претходно изнето, може се закључити да би предложена решења значајно могла допринети стварању усклађенијег приступа преносу података о личности у и из ЕУ у Србију и треће земље и даље, уз коришћење

истих високих стандарда за заштиту података као што су стандарди захтевани према ГДПР-у. Наравно, не треба изгубити из вида да треба задржати овлашћење да се за сваки од примењених механизма за пренос података о личности морају предвидети одговарајуће периодичне провере испуњености захтеваних услова, чије би се постојање у сваком појединачном случају проверавало, а у зависности од свих чињеница и околности у којима ће се вршити пренос и које би зависило од резултата свеобухватне процене и анализе, извозника и увозника података уз контролни механизам надлежног надзорног тела. Наведене анализе требало би да се посебно осврну на релевантна законска решења конкретне државе у коју се извозе подаци, и да ли се њима обезбеђује адекватан ниво заштите података и остваривост права лица о чијим подацима је реч, затим потребно је спровести утврђивање неопходности преноса, односно потребно је установити да ли је у конкретном случају заиста неопходно да се подаци преносе у другу државу или међународну организацију, или је остварење конкретне сврхе обраде могуће спровести на другачији начин, имајући у виду да се преносом података повећава ризик за могућност физичких лица да остваре своја права на заштиту података, а посебно права на заштиту од незаконите употребе или откривања тих података. Такође, требало би обратити посебну пажњу и на врсту података, категорије лица чији се подаци преносе, природу и начин обраде, трајање обраде и сл., те да ли је потребно и могуће применити додатне мере заштите.

CROSS-BORDER TRANSFER OF PERSONAL DATA UNDER DOMESTIC AND EUROPEAN UNION LAW

Abstract: With the adoption of the new Law on the Protection of Personal Data in 2018 and its entry into force, many novelties were introduced into the legal system of the Republic of Serbia based on the General Regulation on the Protection of Personal Data of the EU (GDPR), which regulates the general regime of data processing, and the so-called Police Directive (LED), which regulates the processing of personal data by competent authorities for the purposes of preventing, investigating, and detecting criminal offences, prosecuting perpetrators of criminal offenses or enforcing criminal sanctions, including prevention and protection against threats to public and national security (special data processing regime), regarding the elaboration of a number of issues related to the collection, holding, use, transfer and other actions of personal data processing with a lower or higher degree of adaptation to the characteristics of the domestic legal system. Bearing in mind the complexity of the topic of personal data protection, the focus of this paper will be on the analysis of the provisions of the current legal framework in the field of personal data protection, which refer to the cross-border transfer of personal data in EU law and the law of the Republic of Serbia, with an emphasis on the general regime of data processing and a review of the legal possibilities of implementing this processing operation and their mutual compliance. The aim of the analysis is to determine to what extent the transfer of personal data is adequately regulated in the law of the Republic of Serbia, what its potential shortcomings are, where certain solutions could be found, and to what extent this segment of personal data processing is harmonised with the EU law using normative and comparative methods.

Keywords: Transfer of personal data, GDPR, personal data protection law, cross-border transfer.

УДК: 339.92(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 79–93

Изворни научни рад

Рад примљен 28. 09. 2023. године

Рад одобрен 03. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2023.22.84.4

НОВО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ОД ЕКОНОМСКЕ ПРИНУДЕ КОЈУ ПРИМЕЊУЈУ ТРЕЋЕ ДРЖАВЕ

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ**

Анстракт: Турбулентни развој савремених међународних односа донео је са собом одређене изазове, али и конкретне претње по економске интересе Европске уније (ЕУ). Економски интереси појединих држава чланица у претходним годинама озбиљно су уздрмани мерама економске принуде које произилазе из трговинских и пословних трансакција са трећим земљама. У Саопштењу из фебруара 2021. године Комисија је нагласила потребу постизања отворене, одлучне и одрживе трговинске политике која би могла да одговори изазовима сарадње са трећим државама. Изменама индустријске политике, из маја исте године, ЕУ је настојала да ојача економску отпорност и реши проблем стратешке зависности. У том смислу била је наглашена потреба доношења одговарајућих мера о спровођењу зелене и дигиталне транзиције уз пружање адекватне помоћи за одржавање стабилности унутрашњег тржишта. Како би се планирани циљеви остварили, процењено је и да би било неопходно усвојити јединствен законодавни оквир са могућношћу предузимања широког спектра пропорционалних и делотворних противмера против принуде, нарочито оних њених хибридних облика који се манифестују на плану одржавања трговинских и инвестиционих односа са трећим земљама. Након што су испитани могући

* 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.

учинци увођења оваквих противмера, Европски парламент и Савет донели су у октобру 2023. године Уредбу о заштити ЕУ и њених држава чланица од економске принуде коју примењују треће државе. Тиме је трасиран пут за очување стратешких економских интереса ЕУ у њеним међународним економским односима.

Кључне речи: ЕУ, економска принуда, треће земље, Уредба о заштити од економске принуде

1) УВОД

Савремена светска економија испреплетана је многобројним трговинским и инвестиционим везама и односима што повећава ризик од економске принуде.¹ Економска принуда дефинише се као ситуација у којој трећа земља покушава да изврши притисак на ЕУ или државу чланицу да направи одређени избор применом или претњом примене мера које утичу на трговинске односе и страна улагања. Како би допринела стварању, развоју и појашњавању правних оквира за уклањање ситуација економске принуде ЕУ је, позивајући се на начела општег међународног права садржана у Повељи Уједињених нација, Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава у складу са Повељом из 1970. године, и Нацрту чланова Комисије за међународно право Уједињених нација о одговорности држава за међународна противправна дела из 2001. године, усвојила ново законодавство познато као „Инструмент против принуде“ (*Anti-Coercion Instrument*), које би требало да послужи као средство одвраћања трећих земаља да примењују принудне економске мере против ЕУ или њених држава чланица.² Другим речима, овај „Инструмент“ има за циљ да обесхрабри лоше праксе трећих земаља у међусобним трговинским односима и омогући ЕУ регулисање могућих спорова на миран начин и средствима признатим у општем међународном праву. Правни основ за доношење овог „Инструмента“ (Уредбе о заштити ЕУ и њених држава чланица од економске принуде коју примењују треће државе), ослања се увелико на постојеће одредбе Уговора о Европској унији којима се промовишу заједничке вредности попут владавине права, једнакости и солидарности. За његову израду била је задужена Европска комисија која је

¹ Jaume Duch Guillot, „Instrument za borbu protiv prisile: novo oružje EU-a za zaštitu trgovine“, Europski parlament. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/world/20230915ST005214/instrument-za-borbu-protiv-prisile-novo-oruzje-eu-a-za-zastitu-trgovine>, 5.10.2023.

² Bernd Lange, „Instrument to deter and counteract coercive actions by third countries: In An Economy that Works for People“, European Parliament. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-instrument-to-deter-and-counteract-coercive-actions-by-third-countries>, 20.10.2023.

у децембру 2021. године, на захтев Савета и Европског парламента понудила конкретан предлог њеног текста.³ Преговарачки мандат Европског парламента усвојен је 19. октобра 2022. године, док је преговарачка позиција Савета усаглашена 16. новембра 2022.⁴ Међуинституционални политички споразум постигнут је 28. марта 2023. године, да би у октобру исте године Европски парламент дао „зелено светло“ за усвајање ове Уредбе.⁵ Одлука Савета усвојена је без расправе на састанку министара пољопривреде и рибарства ЕУ. Коначно, очекује се да ће Уредба о заштити ЕУ и њених држава чланица од економске принуде коју примењују треће земље бити потписана 22. новембра 2023. године, и да ће ступити на снагу 20 дана након објављивања у Службеном листу ЕУ.⁶

2) МЕРЕ ЕУ

„Уредба Европског Парламента и Савета о заштити Уније и њених држава чланица од економске принуде коју примјењују треће земље“ [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].⁷

3) СВРХА

Уредба би требало да служи деескалацији и подстицању одвраћања или укидања принудних мера у трговинским и инвестиционим односима са трећим земљама. Њоме се утврђују правила и поступци за делотворну заштиту интереса ЕУ и њених држава чланица најпре кроз дијалог, а потом

³ “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”, Brussels, 8.12.2021, COM(2021) 775 final.

⁴ Maria Luis Nievas, “Trade: Council agrees negotiating position on economic anti-coercion rules”, European Council, Council of the EU. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/16/trade-council-agrees-negotiating-position-on-economic-anti-coercion-rules/>, 16.11.2022.

⁵ “Anti-coercion: deal on new trade tool to protect EU from economic blackmail”, European Parliament News. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230605IPR94605/anti-coercion-deal-on-new-trade-tool-to-protect-eu-from-economic-blackmail>, 6.6.2023.

⁶ Maria Luis Nievas, “Trade: Council adopts a regulation to protect the EU from third-country economic coercion”, European Council, Council of the EU. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/23/trade-council-adopts-a-regulation-to-protect-the-eu-from-third-country-economic-coercion/>, 23.10.2023.

⁷ “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”, Brussels, 11 October 2023, PE-CONS 34/23.

и примену адекватних и пропорционалних противмера као последњем могућем средству против економске принуде. Ове противмере значе увођење трговинских ограничења у виду повећања царина, увозних или извозних дозвола, ограничења трговине услугама или ограничења приступа страним директним инвестицијама или јавним набавкама. Уредбом би требало да успостави и правни оквир за репарацију штете нанету ЕУ и њеним државама чланицама. Њоме се не доводе у питање подручја Заједничке трговинске политике нити других заједничких политика, као ни постојећи инструменти и међународни споразуми које је ЕУ закључила. Такође, ъоме се не доводе у питање ни деловања која се предузимају на основу тих инструмената и међународних споразума која су усклађена са међународним правом. На овај начин, ново европско законодавство формулисано предметном Уредбом могло би да ојача економску позицију ЕУ чинећи је суверенијом трговинском силом, боље опремљеном да одврати и, када је потребно, да се супротстави принудним трговинским мерама трећих земаља против ЕУ и њених држава чланица.

4) САДРЖАЈ

Предметна Уредба донета је зарад заштите економских интереса ЕУ и њених држава чланица, а ради одвраћања или сузбијања од економске принуде коју примењују треће земље. Према члану 2. Уредбе, економска принуда постоји, „ако трећа земља примењује или прети да ће применити меру која утиче на трговину или инвестиције како би спречила или постигла престанак примене, измену или доношење одређеног акта Уније или државе чланице, задирући тиме у легитимне суверене одлуке Уније или државе чланице“. Такве мере које утичу на трговину или инвестиције укључују не само деловања која се предузимају на државном подручју треће земље и имају учинке унутар тог државног подручја, него и деловања која предузима трећа земља преко субјеката под њеном контролом који су присутни у ЕУ, а којима се наноси штета економским активностима ЕУ. Појам „мере треће земље“ отуд подразумева „свако деловање или пропуст који се у складу са међународним правом може приписати трећој земљи“ (члан 3, став 1. тачка 1). С друге стране, појам „трећа земља“ означава било коју државу, засебно царинско подручје или други субјект међународног права“ (члан 3, став 1. тачка 4), способне за употребу економске принуде против ЕУ и њених држава чланица. Постоје различити облици економске принуде, а треће земље исту примењују кроз уплитање у легитимне суверене одлуке ЕУ или конкретне државе чланице тако што примењују или прете применом мера које утичу на трговину или инвестиције како би спречиле или постигле престанак примене, промену или доношење одређеног акта, укључујући изражавање становишта њихових институција, тела, служби или агенција. При

утврђивању да ли су испуњени услови за подвођење одређеног понашања треће земље под појам економске принуде, Комисија и Савет узимају у обзир следеће критеријуме: а) интензитет, тежину, учесталост, трајање, домашај и обим мере треће земље, укључујући њен учинак на трговинске или инвестиционе односе са ЕУ, притисак на ЕУ или државу чланицу који из мере произлази; б) постојање уплитања треће земље којим се од ЕУ, државе чланице или друге земље настоји спречити или постићи одређени акт; ц) обим у којем мера треће земље утиче на подручје суверенитета ЕУ или државе чланице; д) легитимитет деловања треће земље која је прихваћена на међународном нивоу и, е) да ли је и на који начин трећа земља пре увођења или примене мере покушала да реши спор међународним посредовањем, билатерално или унутар међународног форума (члан 2. став 2). Комисија може, на властиту иницијативу или на прописно образложен захтев, испитати сваку меру треће земље како би утврдила испуњава ли услове из члан 2. став 1. којим се дефинише појам „економске принуде“. Испитивање не може трајати дуже од четири месеца, а на бази основаних информација које је прикупила или добила из поузданих извора штитећи идентитет субјекта који је информације доставио. Притом, она обавештава државе о почетку овог процеса и о релевантним трендовима у погледу испитивања која су у току. Комисија према потреби може тражити релевантне информације о ефектима мера које предузимају треће земље. Кад комисија покрене овај поступак, она обавештава трећу земљу о почетку испитивања (члан 4). Ако након испитивања Комисија закључи да мере треће земље испуњавају услове из члана 2. став 1. Уредбе, она подноси предлог извршног акта Савету у којем се оквирно утврђује време потребно за пружање одговора ЕУ. Ово време лимитирано је на шест месеци, осим ако постоје посебне околности да је потребно тај рок продужити. Предлог може садржати и захтев да трећа земља надокнади штету учињену ЕУ. Истовремено, не доводећи у питање евентуалну сарадњу са трећом земљом, Комисија позива трећу земљу да достави своје примедбе у одређеном року. Тај рок мора бити разуман, те се њиме не сме неоправдано одлагати подношење предлога извршног акта. Пре тога, Комисија обавештава Европски парламент о усвојеним закључцима спроведеног испитивања. Савет квалификованом већином и по протеклу осам недеља доноси извршни акт. Изузетно, овај рок може бити дужи (до протекла десет недеља). Извршни акти се објављују у Службеном листу ЕУ. Од треће земље Комисија може потом захтевати да престане са применом економске принуде или да у разумном року изврши репарацију нанете штете (члан 5). Комисија може пружити и одговарајућу прилику за саветовање са трећом земљом ради постизања престанка економске принуде или репарације нанете штете (члан 6). У овом случају, у хитном поступку Комисија може понудити различите опције попут непосредних преговора, подношења спора на решавање

међународном органу, може такође понудити и посредовање, мирене или концилијацију у настојањима превазилажења спора. Такође, Комисија може изнети решавање спора у релевантним међународним форумима након консултација са Саветом, ако сматра да би то било примерено. Исто тако, ако се противмере усвоје, Комисија може пружити прилику за саветовање са трећом земљом у ком периоду би могло доћи до њихове суспензије. Комисија се може након консултација са Саветом саветовати и са другим земљама погођеним мерама економске принуде од стране трећих земаља око координације активности (члан 7). У одредби члана 8. Уредбе предвиђа се процедура усвајања противмера против трећих земаља које примењују мере економске принуде против ЕУ и њених држава чланица (тзв. *comitology procedure*).⁸ Најпре се дефинишу услови под којима је могуће донети противмере, а који се односе на непоступање треће државе према захтеву ЕУ да се престане са вршењем економске принуде, односно за надокнадом штете. Притом, Комисија врши процену у складу са међународним правним стандардима. Потом се доношење мера условљава заштитом интереса и права ЕУ и њених држава чланица. Комисија врши одабир мера као одговор ЕУ у складу са Анексом I.⁹ У извршном акту, који се објављује у Службеном листу ЕУ, Комисија наводи разлоге због којих се противмере доносе (као мере опште примене или мере које се примењују на одређена лица која учествују у спровођењу активности обухваћених чланом 207. Уговора о функционисању ЕУ, која су повезана са владом треће земље). Противмере могу утицати на одређене секторе, регије или субјекте треће земље у складу са правилима о пореклу и држављанству, односно државној припадности наведеним у Анексу II Уредбе. Ако мере треће земље представљају међународно противправни чин, противмере могу се састојати од мера које обухватају неизвршење међународних обавеза према трећој земљи. Комисија осигурава координацију доношења противмера у складу са правом ЕУ. Изузетно, примена противмера може бити одложена на три месеца, осим ако посебне околности не дозвољавају дужи рок. То одлагање конкретизује се у

⁸ "Anti-Coercion Instrument", NOEER. Интернет: <https://www.noerr.com/en/insights/anti-coercion-instrument>, 28.4.2023; Nikolay Mizulin, Paulette Vander Schueren, Agnieszka Nosowicz, Dylan Geraets, Edouard Gergondet, "The EU Introduces Legislation Tackling Economic Coercion by Third Countries". Интернет: <https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2023/11/the-eu-introduces-legislation-tackling-economic-coercion-by-third-countries>, 3.11.2023.

⁹ Мере укључују *inter alia*, увођење нових царина и царинских стопа на нивоу најповлашћеније нације, или повећање царинских стопа изнад овог нивоа, потом, увођење било каквих додатних давања на увоз или извоз што може довести до кршења царинских концесија, увођење или повећање ограничења на увоз или извоз робе (увођењем квота, дозвола, интерних рестрикција и ограничења која се примењују на робу у промету и сл.), као и увођење мера које могу довести до неизвршавања међународних обавеза у вези спровођења поступка јавних набавки.

сваком посебном извршном акту Комисије. Комисија може ставити извршни акт ван снаге уколико би трећа земља прекинула са вршењем економске принуде. У одредби члана 9. Уредбе, предвиђа се утврђивање интереса ЕУ. Утврђивање интереса ЕУ за предузимање, суспензију, измену или укидање противмера заснива се на свим доступним информацијама и састоји се од процене различитих интереса у целини. Ти интереси укључују очување способности ЕУ и држава чланица да доносе легитимне суверене одлуке без економске принуде, као и све друге интересе ЕУ и држава чланица, њихових привредних субјеката, индустријских сектора и крајњих потрошача на које економска принуда или противмере утичу. Услови за примену противмера против одређених физичких и правних лица прописани су чланом 10. Уредбе. Услови укључују пропозиције према којима се ова лица могу сматрати повезаним са владама трећих земаља. *Inter alia*, ове пропозиције се односе на случајеве у којима влада треће државе има у стварном власништву више од 50% удела у власничком капиталу, или која има више од 50% гласачких права у правном лицу, односно има овлашћења да именује већину менаџмента или да правно усмерава његово деловање. Таква лица имају користи од искључивих или посебних права или повластица које је правно или фактички доделила влада треће земље. Такође, пропозиције се односе на лица која делују у сектору у којем та влада ограничава број добављача или купаца на једног или више, или на лица на које та влада делује кроз примену пракси којима се спречава, ограничава или нарушава тржишна утакмица. Другим речима, пропозиције се генерално односе на сва лица која делују у име или према упутствима или на подстицај влада трећих земаља. Против таквих лица Комисија може увести противмере, а лица могу изразити одређене примедбе у разумном року од достављања обавештења. Комисија након тога може преиспитати делотворност и одрживост ових противмера. Члан 11. Уредбе регулише критеријуме за доношење противмера ЕУ. Одредба утврђује да противмере морају бити пропорционалне и не смеју премашити ниво штете нанесене ЕУ. Притом се узимају у обзир тежина економске принуде, њене последице, као и права ЕУ и њених држава чланица. Конкретне форме противмера зависе од доступних информација о начињеној повреди и штети по стратешке интересе ЕУ, нарочито оне који се односе на Заједничку спољну и безбедносну политику који могу укључити испитивање делотворности противмера и свођења на најмању могућу меру њихових негативних последица. Нарочито се апострофирају у том смислу погођени субјекти, као и алтернативе које би допринеле нормалном снабдевању робом и услугама. Такође се наглашава и значај одржавања нормалног инвестиционог окружења и смањења последица по социјалну политику и политику регионалног и технолошког развоја. Критеријуми се осврћу и на негативне последице примене економске принуде против других земаља које по потреби могу координирати своје активности са активностима ЕУ.

Приликом избора одговарајућих противмера којима се утиче на поступак давања одобрења, регистрација, лиценци правним или физичким лицима за потребе обављања њихових комерцијалних делатности, Комисија разматра ефикасност таквих противмера. Ако противмере не дају ефикасне учинке, Комисија би могла одредити друге противмере као одговор на вршење економске принуде, а да не утиче на делотворност индустријских ланаца производње у ЕУ. При избору и обликовању противмера Комисија може дати предност противмерама којима се утиче на поступке који се одвијају на нивоу ЕУ, а да се не утиче на административне одлуке органа држава чланица у којима се примењује право ЕУ или које се темеље на евалуацији научних доказа. Противмере могу обухватити и рестриктивне мере приступа директних страних инвестиција ЕУ, односно рестриктивне мере у погледу трговинских односа са лицима настањеним у ЕУ, односно са пословним седиштем које се налазе под директном контролом влада трећих земаља. При процени треба ли донети такве противмере Комисија уз раније наведене критеријуме разматра и обрасце трговине услугама и улагања у сектору на који циљају предвиђене мере одговора ЕУ. Она цени и опасност да трећа земља или лице може избећи противмере које се не примењују на услуге које су пружене или директне стране инвестиције које су извршене унутар ЕУ. Комисија процењује и делотворност противмера у постизању престанка примене економске принуде и репарације штете, као и постојање алтернативних противмера помоћу којих би било могуће постићи престанак економске принуде. Доношење таквих противмера морало би бити прописно образложено у извршном акту Комисије.¹⁰ Иначе, противмере могу бити измењене, суспендоване или укинуте (члан 12). Уредба у том смислу предвиђа да Комисија преиспитујући учинке противмера има право да противмере суспендује. Суспензија долази као одговор на обустављање примене економске принуде треће земље која прихвата могућност решавања спора пред међународним телом. Комисија може прилагодити противмере у зависности од развоја догађаја. Укидање противмера могуће је ако је престала економска принуда, те ако је Савет одлучио да затражи репарацију штете а трећа држава се одазвала том захтеву. Такође, укидање је могуће ако је постигнуто споразумно решење или на бази одлуке међународног тела надлежног за решавање међусобног спора. Комисија у сваком случају за измене, суспензије и укидања противмера доноси извршни акт којим констатује наведену ситуацију. Такође, пре измене, суспензије и укидања

¹⁰ Чланом 18. Уредбе прописано је да посебан Одбор даје мишљење на нацрт извршног акта којег доноси Комисија. Његово деловање уређено је посебном Уредбом. Видети: "Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by the Member States of the Commission's exercise of implementing powers", *ОЈ* L 55, 28.2.2011, p. 13.

противмера Комисија мора затражити информације и мишљења о економским ефектима које ове чини могу имати на привредне субјекте унутар ЕУ (члан 13). Информације се захтевају путем оглашавања у Службеном листу ЕУ или на други релевантан начин. Притом, Комисија може консултовати привредне коморе, синдикате и друге субјекте који би могли бити погођени противмерама. Изузетно, у одређеним ситуацијама Комисија нема обавезу тражења информација и становишта будући да из објективних разлога то није нужно (на пример, због хармонизације са међународним обавезама). Уредбом се дефинише „јединствена контактна тачка“ (*single point of contact*) за примену њених одредаба и координацију са свим релевантним правним актима ЕУ, те за прикупљање информација и припрему анализе трошкова и података ради утврђивања природе економске принуде. За ову установу важи принцип поверљивости (члан 14). Принцип поверљивости описан је у члану 15. Уредбе. Примена принципа значи да ће информације примљене у складу са овом Уредбом бити коришћене изричито у сврху за коју су пружене. Лице које пружа информације може захтевати да се са информацијама поступа поверљиво. Уз такав се захтев прилаже сажетак дотичних информација или образложење у којем се објашњава због чега се дотичне информације не могу сажети.

Европски парламент, Савет и Комисија, али и државе чланице или њихови функционери, не смеју открити информације поверљиве природе без изричите дозволе лица које је пружило такве информације. Међутим, Комисију не спречава да открије сажетак информација под условом да се откривањем не омогућава сазнање идентитета лица које је пружило информације. Притом се мора узети у обзир легитимни интерес заинтересованих страна. Занимљиво је да је Уредбом формулисано правило о пореклу и држављанству на начин да се порекло робе или услуга или државна припадност пружаоца услуга, инвестиционих улагања и носиоца права интелектуалног власништва утврђује у складу са Анексом II који антиципира решења из релевантних међународних правних инструмената (члан 16).¹¹ У том смислу, Комисија има одређена делегирана овлашћења.

¹¹ Порекло робе утврђује се сходно посебним правилима. Видети: “Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code”, *OJ L* 269, 10.10.2013, р. 1. Према Анексу II Уредбе порекло услуге, укључујући услугу која се пружа у подручју јавне набавке, одређује се на основу држављанства односно државне припадности физичког или правног лица које је пружа. Под држављанством, односно пружаоцем услуга, подразумева се: (а) земља чије је физичко лице држављанин или земља у којој то лице има право на трајни боравак; (б) кад је реч о правном лицу: 1) ако се услуга не пружа путем комерцијалне присутности у ЕУ, земља у којој је правно лице основано или на други начин устројено према законима те земље, те на чијем је државном подручју правно лице укључено у знатне пословне активности; 2) ако се услуга пружа путем комерцијалне присутности у ЕУ, (а) ако је правно лице укључено у знатне пословне активности на

Наиме, Комисија има право да донесе акт о делегираним овлашћењима на основу којег има могућност да врши ревизију наведених решења у року од пет година од ступања на снагу ове Уредбе. Европски парламент и Савет имају право да прихвате овај акт или да га опозову, и у том случају се опозив објављује у Службеном листу ЕУ (члан 17). Коначно, према члану 19. Уредбе, истеком пет година од датума ступања на снагу ове Уредбе (или три године од датума доношења првог извршног акта), Комисија има обавезу да преиспита примену Уредбе. Она има обавезу да правовремено обавештава Европски парламент и Савет о томе. Такође, након међусобних консултација и спроведене евалуације учинака противмера, Комисија подноси извештај овим органима ЕУ у којем се оцењује делотворност у примени противмера, као и потреба за доношењем нових. За потребе овог преиспитивања Комисија посебну пажњу посвећује свим питањима која би се могла појавити у погледу односа ове Уредбе са другим постојећим инструментима ЕУ.

6) ИЗВОРИ

“Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement)”, Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.

“Anti-Coercion Instrument”, NOEER. Интернет: <https://www.noerr.com/en/insights/anti-coercion-instrument>, 28.4.2023.

“Anti-coercion: deal on new trade tool to protect EU from economic blackmail”, European Parliament News. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/>

државном подручју државе чланице у којој правно лице има седиште тако да има директну и стварну везу са економијом те државе чланице, држава чланица у којој има пословно седиште или, ако се противмере ЕУ примењују на то лице, држављанство односно државна припадност или место трајног боравка физичког или правног лица, односно физичких или правних лица која имају власништво или контролу над правним лицем у ЕУ; (б) ако правно лице које пружа услугу није укључено у знатне пословне активности тако да има директну и стварну везу са економијом државе чланице у којој има пословно седиште, порекло физичких или правних лица која имају власништво или контролу над њом. Државна припадност инвестиција одређује се тако да: (а) ако је инвестиција укључена у знатне пословне активности на подручју државе чланице у којој је остварено тако да има директну и стварну везу са економијом те државе чланице, државна припадност државе чланице у којој је улагање остварено или, ако се противмере ЕУ примењују на физичко или правно лице које има власништво или контролу над инвестицијом у ЕУ, држављанство односно државна припадност или место трајног боравка тог физичког или правног лица; (б) ако инвестиција није укључена у знатне пословне активности тако да има директну и стварну везу са економијом државе чланице у којој је остварено, држављанство односно државна припадност физичких или правних лица која имају власништво или контролу над њом. У погледу трговинских аспеката интелектуалног власништва појам „држављани“ тумачи се сходно одредбама Споразума Светске трговинске организације. Видети: “Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement)”, Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.

news/en/press-room/20230605IPR94605/anti-coercion-deal-on-new-trade-tool-to-protect-eu-from-economic-blackmail, 6.6.2023.

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

Димитријевић, Душко, „Стратегија Европске уније о економској безбедности“, *Европско законодавство*, 2023, vol. 22, бр. 83.

Димитријевић, Душко, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији“, *Европско законодавство*, 2019, vol. 18, бр. 68.

“EU plan to tackle ‘coercion’ against member states faces resistance”, *Financial Times*, 7.12.2021. Интернет: <https://www.ft.com/content/b332058c-5115-401e-b692-737810a40299>, 1.10.2023.

Guillot, Jaume Duch, „Instrument za borbu protiv prisile: novo oružje EU-a za zaštitu trgovine“, *Europski parlament*. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/world/20230915ST005214/instrument-za-borbu-protiv-prisile-novo-oruzje-eu-a-za-zastitu-trgovine>, 5.10.2023.

Lange, Bernd, “Instrument to deter and counteract coercive actions by third countries: In An Economy that Works for People”, *European Parliament*. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-instrument-to-deter-and-counteract-coercive-actions-by-third-countries>, 20.10.2023.

Mizulin, Nikolay, Vander Schueren, Paulette, Nosowicz, Agnieszka, Geraets, Dylan, Gergondet, Edouard, “The EU Introduces Legislation Tackling Economic Coercion by Third Countries”. Интернет: <https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2023/11/the-eu-introduces-legislation-tackling-economic-coercion-by-third-countries>, 3.11.2023.

Nguyen, Anh, “Questioning the EU Anti-Coercion Instrument – Conflating the Curtailment of ‘Strategic Autonomy’ with the Erosion of Sovereignty?”. Интернет: <https://www.ejiltalk.org/questioning-the-eu-anti-coercion-instrument-conflating-the-curtailment-of-strategic-autonomy-with-the-erosion-of-sovereignty/>, 10.10.2023.

Nievas, Maria Luis, “Trade: Council adopts a regulation to protect the EU from third-country economic coercion”, *European Council, Council of the EU*. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/23/trade-council-adopts-a-regulation-to-protect-the-eu-from-third-country-economic-coercion/>, 23.10.2023.

Nievas, Maria Luis, “Trade: Council agrees negotiating position on economic anti-coercion rules”, *European Council, Council of the EU*. Интернет:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/16/trade-council-agrees-negotiating-position-on-economic-anti-coercion-rules/>, 16.11.2022.

“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”, Brussels, 8.12.2021, COM(2021) 775 final.

“Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by the Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, *OJ L* 55, 28.2.2011.

“Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code”, *OJ L* 269, 10.10.2013.

“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”, Brussels, 11 October 2023, PE-CONS 34/23.

Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *ILC Yearbook*, Vol. II, Part Two, 2001.

“Trade wars: what are the EU’s trade defence instruments?”, European Parliament News. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20180308STO99328/trade-wars-what-are-the-eu-s-trade-defence-instruments>, 10.5.2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У светлу најновијих геополитичких и геоекономских престојавања у свету и Европи, доношење Уредбе о заштити ЕУ и њених држава чланица од економске принуде коју примењују треће државе, довешће сасвим извесно до нових подела на линији оних који прихватају примену економских санкција као средства заштите сопствених економских интереса и оних који сматрају да би такве мере биле само израз немоћи и одмазде која не би могла довести до ваљаних резултата. У овом другом случају, неке од држава чланица изразиле су и забринутост због могућег кршења одредаба међународног трговинског права које је дубоко утемељено у правилима Светске трговинске организације.¹² С друге стране, државе ЕУ окупљене око групе најмоћнијих држава света – Г7, подржавају заједничку платформу за координацију мера против економске принуде. Оне сматрају да глобална трговина може помоћи у повећању економског богатства и отварању нових

¹² “EU plan to tackle ‘coercion’ against member states faces resistance”, *Financial Times*, 7.12.2021. Интернет: <https://www.ft.com/content/b332058c-5115-401e-b692-737810a40299>, 1.10.2023.

радних места, али да често у том ланцу долази до уцена или прибегавања трговинским ограничењима да би се сопственим привредним субјектима дале неправедне предности, што узрокује међусобне трговинске размирице и спорове.¹³ Како је ово постала скоро уобичајена пословна пракса, потребни су додатни алати, односно средства којима би било могуће предупредити или отклонити оваква понашања.¹⁴ Будући да коришћење инструмената Заједничке трговинске политике пружа много више маневарских могућности за деловање него ли што би то био случај са Заједничком спољном и безбедносном политиком, ЕУ ће сасвим сигурно искористити дâти тренутак не би ли спровела своје стратешке планове који се односе на заштиту њених виталних економских интереса. Сматрајући да се тиме штити њена „стратешка аутономија“ у међународним економским односима, ЕУ ће инсистирати на поштовању владавине права и међународних правних правила и принципа који су дубоко усађени у међународни правни поредак.¹⁵ Рационално процењујући могућност геоекономске пенетрације неких великих сила или „сила у успону“ на њено унутрашње тржиште, ЕУ ће посредством „Инструмента против принуде“ (*Anti-Coercion Instrument*), сасвим извесно допринети стварању, развоју и појашњавању међународних правних оквира за спречавање и отклањање ситуација економске принуде. Следствено је у том правцу донета и свеобухватна Стратегија о економској безбедности у јуну 2023. године, којом је злоупотреба економске зависности или вршење економске принуде (уз отпорност ланаца снабдевања, физичку и кибернетичку безбедност критичне инфраструктуре и технолошку безбедност), дефинисано као један од могућих ризика по економску безбедност ЕУ.¹⁶ Уз предметну Уредбу, ова Стратегија представља сасвим сигурно ваљану правну платформу на којој би ваљало градити домаћи правни оквир и државну праксу заштите од могућих мера економске принуде трећих земаља. Будући да се треће земље које имају „стратешко партнерство“

¹³ Душко Димитријевић, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији“, *Европско законодавство*, 2019, vol. 18, бр. 68, стр. 7–25; „Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције“, у: Сања Јелисавец Трошић (ед.), *Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр. 45–77

¹⁴ “Trade wars: what are the EU’s trade defence instruments?”, European Parliament News. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20180308STO99328/trade-wars-what-are-the-eu-s-trade-defence-instruments>, 10.5.2023.

¹⁵ Anh Nguyen, “Questioning the EU Anti-Coercion Instrument – Conflating the Curtailment of ‘Strategic Autonomy’ with the Erosion of Sovereignty?”. Интернет: <https://www.ejiltalk.org/questioning-the-eu-anti-coercion-instrument-conflating-the-curtailment-of-strategic-autonomy-with-the-erosion-of-sovereignty/>, 10.10.2023.

¹⁶ Душко Димитријевић, „Стратегија Европске уније о економској безбедности“, *Европско законодавство*, 2023, vol. 22, бр. 83, стр. 91–110.

са Републиком Србијом, неретко (али доста прикривено) уплићу и у њене легитимне одлуке тако што примењују или прете применом мера које утичу на међусобне трговинске односе или инвестиције, Република Србија као кандидат за чланство у ЕУ треба да усклади домаће законодавство са наведеном платформом ЕУ на плану остваривања заштите од могућих мера принуде трећих земаља. С обзиром на то да се наведена пракса може манифестовати кроз престанак примене, измену или доношење одређених правних аката који имају негативне економске последице, не само по домаћу економију већ и за економске интересе држава региона, па и за интересе саме ЕУ, Република Србија треба да буде доследна и у остваривању циљева Европске стратегије о економској безбедности како би могла да осигура отпорност своје привреде, политичку стабилност и одрживи економски раст и развој. Тим пре, јер мере економске принуде које се примењују у економској пракси обухватају не само мере трећих држава, већ и мере засебних царинских подручја или других субјеката и ентитета чије се деловање према међународном праву може њима приписати. У том смислу, ваљало би повести рачуна о имплементацији заједничких квантитативних и квалитативних критеријума које је ЕУ утврдила предметном Уредбом, а којима се потврђује постојање економске принуде од стране трећих земаља. Такође, требало би узети у обзир и примену кодификованих правила о репарацији штете коју би оваква економска принуда могла проузроковати, не само на нашој територији већ и на територији суседних земаља, а која су генерално садржана у Нацрту чланова Комисије за међународно право Уједињених нација о одговорности држава за међународно противправна дела.¹⁷

¹⁷ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *ILC Yearbook*, Vol. II, Part Two, 2001, pp. 30-77.

NEW LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION ON PROTECTION AGAINST ECONOMIC COERCION APPLIED BY THIRD COUNTRIES

Abstract: The turbulent development of contemporary international relations has brought with it certain challenges but also concrete threats to the economic interests of the European Union (EU). In previous years, the economic interests of certain member states have been seriously shaken by measures of economic coercion arising from trade and business transactions with third countries. In the Communication from February 2021, the Commission emphasised the need to achieve an open, decisive, and sustainable trade policy that could respond to the challenges of cooperation with third countries. With the industrial policy changes of May of the same year, the EU sought to strengthen economic resilience and solve the problem of strategic dependence. In this sense, the need to adopt appropriate measures for the implementation of the green and digital transition while providing adequate assistance for maintaining the stability of the internal market was emphasised. In order to achieve the planned goals, it was estimated that it would be necessary to adopt a single legislative framework with the possibility of undertaking a wide range of proportional and effective countermeasures against coercion, especially those of its hybrid forms that are manifested in the plan of maintaining trade and investment relations with third countries. After examining the possible effects of the introduction of such countermeasures, in October 2023, the European Parliament and the Council adopted the Regulation on the protection of the EU and its member states against economic coercion applied by third countries. This paved the way for the preservation of the EU's strategic economic interests in its international economic relations.

Keywords: EU, economic coercion, third countries, Regulation on protection against economic coercion.

УДК: 338.43(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 95–112

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 10. 2023. године

Рад одобрен 10. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.5

НОВА УРЕДБА ЕУ О ОРГАНИЗАЦИЈИ ТРЖИШТА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА

*Душан ДАБОВИЋ**

Анстракт: Овај рад има за циљ да представи основне елементе Уредбе 2021/2117 којом се мењају и допуњују Уредба 1308/2013 о успостављању заједничке организације тржишта пољопривредних производа, Уредба 1151/2012 о системима квалитета пољопривредних производа и хране, Уредба 251/2014 о дефиницији, опису, представљању, означавању и заштити географских ознака производа од ароматизованог вина и Уредба 228/2013 о успостављању специфичних мера за пољопривреду у удаљеним регионима Уније. Значај Уредбе 2021/2117 је у томе што је, истовремено донета и објављена са Уредбом 2021/2116 о финансирању, управљању и праћењу заједничке пољопривредне политике и Уредбом 2021/2115 о подршци стратешким плановима које ће изградити државе чланице у оквиру Заједничке пољопривредне политике. У највећем делу ова Уредба је ступила на снагу, чиме је успостављен правни основ нове Заједничке пољопривредне политике ЕУ. После уводног разматрања у тексту су у садржају изнети елементи који се мењају и допуњују у наведеним Уредбама, при чему су у највећој мери, будући да су најбројније, изнете измене и допуне које се односе на сектор винарства. Суштина изнетих измена и допуна је да се, као што се наводи у циљевима нове Заједничке пољопривредне политике ЕУ, успостави повећана ефикасност, односно постизање резултата, док се истовремено тежи смањењу административног оптерећења корисника.

Кључне речи: Пољопривреда, Заједничка пољопривредна политика, ЕУ, винарство, заштићена ознака порекла, заштићена ознака географске индикације.

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

1) УВОД

Уредба 2021/2117 о успостављању заједничке организације пољопривредног тржишта и система квалитета пољопривредних производа, као и система географског порекла, донета је 2. децембра 2021. године, објављена је у службеном гласнику ЕУ 6. децембра 2021. године и ступила је на снагу наредног дана од дана објављивања. Њена примена почела је у највећем делу од 1. јануара 2023. године, односно од истог дана када и Уредбе број 2021/2116 о финансирању, управљању и праћењу Заједничке пољопривредне политике (ЗПП) и Уредбе 2021/2115 о подршци стратешким плановима које ће израдити државе чланице у оквиру ЗПП, тако да ове три Уредбе заједно чине правни основ нове ЗПП ЕУ.¹ Уредбом ЕУ број 2021/2117 уносе се измене и допуне у Уредбе 1308/2013 о оснивању заједничке тржишне организације пољопривредних производа, Уредбе 1151/2012 о системима квалитета за пољопривредне и прехранбене производе, Уредбе 251/2014 о дефинисању, опису, презентацији, обележавању и ради заштите географских ознака ароматизованих винских производа и Уредбе 228/2013 о успостављању посебних мера за пољопривреду у најудаљенијим регионима Уније. Саопштење Комисије од 29. новембра 2017. године, под називом „Будућност хране и пољопривреде“ поставило је изазове, циљеве и оријентације за будућу ЗПП након 2020. године.² Ти циљеви односе се на то да би ЗПП требало да буде више усмерена на резултате, модернизацију и одрживост, укључујући економску, друштвену, еколошку и климатску одрживост пољопривредних, шумарских и руралних подручја, као и помоћ у смањењу административног оптерећења за кориснике у вези са законодавством Уније. У овом саопштењу истиче се да ЗПП треба да формулише своје одговоре на изазове и прилике које се манифестују на

¹ “Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union”, *OJ L 435*, 6.12.2021, pp. 262–314; “Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013”, *OJ L 435*, 6.12.2021, pp. 187–261; “Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013”, *OJ L 435*, 6.12.2021, pp. 1–186.

² “The Future of Food and Farming Communication from the Commission”. Интернет: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/assembly4_futurecap_castellano.pdf, 2.10.2023.

међународном нивоу, нивоу Уније, као и националном, регионалном, локалном и пољопривредном нивоу. Стога, неопходно је да се поједностави управљање ЗПП-ом и побољша његово испуњавање циљева Уније, уз истовремено значајно смањење административног терета корисника. Наиме, предвиђено је да ЗПП треба да се заснива на испоруци резултата. У том смислу, Унија треба да постави основне параметре политике, као што су циљеви ЗПП-а и њени основни захтеви, док би државе чланице требало да снесу већу одговорност у погледу испуњавања и постизања тих циљева. Повећана супсидијарност прописа на нивоу Уније омогућава боље узимање у обзир локалних услова и потреба и посебну природу пољопривредне делатности, при томе прилагођавајући финансијску подршку тако да се максимизира допринос постизању циљева Уније.³

2) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ УРЕДБЕ 1308/2013

Опште одредбе

У вези општих одредби и процедура утврђених у Уредби 1308/2013, Уредба наводи да је од посебног значаја да Комисија треба да спроводи одговарајуће консултације током свог припремног рада, укључујући и консултације на експертском нивоу, као и да те консултације буду спроведене у складу са принципима утврђеним Институционалним споразумом од 13. априла 2016. године, о бољој изради закона.⁴ Конкретно, да би се обезбедило равноправно учешће у припреми аката, Европски парламент и Савет добијају све документе у исто време када и стручњаци Држава чланица, који имају приступ састанцима стручних група Комисије, које се баве припремом аката. Осим тога, Уредба наводи да Део I Уредбе 1308/2013 треба поједноставити, тако што би сувишне застареле дефиниције и одредбе које овлашћују Комисију да доноси спроводеће акте требало избрисати. Такође, да у светлу претходно стеченог искуства, одређене периоде јавне интервенције треба продужити. Наиме, када је отварање јавне интервенције аутоматско, период јавне интервенције треба продужити за један месец, док тамо где отварање јавне интервенције зависи од развоја тржишта, период јавне интервенције треба да буде читав година. У

³ "Regulation (EU) 2021/2117", *op. cit.*, Introduction, par. 1, 2; Видети: Eugenio Pomarici, Roberta Sardone, (June 2020) "EU wine policy in the framework of the CAP: post-2020 challenges". *Agricultural and Food Economics* 8, No.17. Интернет: <https://doi.org/10.1186/s40100-020-00159-z>; Henke, Roberto; Benos, Theo De Filippis, Fabrizio Giua Maria, Pierangeli, Fabio and D'Andrea Maria Rosaria Pupo, "The New Common Agricultural Policy: How do Member States Respond to Flexibility?", *JCMS Journal of Common Market Studies* 56(2), 2018, pp. 403–419.

⁴ "Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making", *OJ L* 123, 12.5.2016, pp. 1–14.

циљу повећања транспарентности, и у контексту међународних обавеза Уније, прикладно је обезбедити објављивање релевантних информација о обиму, цени, откупу и продаји производа купљених у оквиру јавне интервенције.⁵

Организација произвођача

Уредба предлаже да би, ради повећања транспарентности организације произвођача, требало омогућити члановима произвођача да прегледају рачуне и буџете организације. Осим тога, како се наводи у Уредби, требало би прописати да се може дозволити члановима организације произвођача да буду у директном контакту са откупљивачима, под условом да такав директан контакт не угрожава функцију организације произвођача да контролише снабдевање и стављање производа на тржиште, и под условом да организација произвођача и даље има искључиво дискреционо право на битне елементе продаје коју врши организација произвођача.

Признавање секторских организација

Уредба прихвата да државе чланице могу признати секторске организације на различитим географским нивоима. При томе, ове међугранске организације треба да следе одређени циљ узимајући у обзир интересе чланова и потрошача. Тако, у светлу еколошких циљева Уније, требало би проширити листу циљева секторских организација наведених у члану 157. Уредбе 1308/2013 да би се укључило пружање неопходних информација и спровођење неопходних истраживања за развој производа који су погодни за климатске акције, заштиту здравља и добробити животиња, доприносе процени нуспроизвода, као и смањењу и управљању отпадом и слично. Да би се избегао ризик од организација које концентришу сувише моћи, државе чланице требало би да признају само секторске организације које теже уравнотеженој заступљености организација у различитим фазама ланца снабдевања храном. Осим тога, дефиницију „економског подручја“ из члана 164. Уредбе 1308/2013, у сврху проширења правила, требало би допунити како би се та одредба прилагодила специфичностима производа са заштићеном ознаком порекла или заштићеном географском ознаком које су признате по праву Уније. Такође, да би се подстакла одржива пракса, према Уредби, требало би да постоји могућност да склопљени споразуми, одлуке и усаглашена пракса секторских организација које се односе на здравље биљака, здравље животиња,

⁵ “Regulation (EU) 2021/2117”, *op. cit.*, Introduction, para. 5; Видети: Anania, Giovanni and D'Andrea Maria Rosaria Pupo, “The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”. In Swinnen, Jo (ed.) *The Political Economy of the 2013 CAP Reform*, CEPS, Brussels: 2015, pp. 33–86.

безбедност хране и еколошке ризике буду обавезујући за нечланове који се баве еколошком пољопривредом.

Усклађивање са Споразумом о пољопривреди Светске трговинске организације

Уредба указује на члан 5. Споразума о пољопривреди Светске трговинске организације (СТО) који се односи на методе обрачуна који се користе за израчунавање увозне заштите пољопривреде. Наиме, да би се узеле у обзир методе израчунавања за утврђивање додатне увозне дажбине Уредба мења члан 182(1) Уредбе 1308/2013, како би одражавао методу израчунавања увозне заштите пољопривреде утврђену у члану 5. тачка 4. СТО Споразума о пољопривреди, у којем се наводи: „Свака додатна царина ће се задржати само до краја године у којој је уведена и може се наплаћивати само на нивоу који не прелази једну трећину нивоа обичне царине у години у којој је предузета“. Осим тога, у Уредби се подсећа да Министарска одлука од 19. децембра 2015. године о извозној конкуренцији на 10. Министарској конференцији СТО, одржаној у Најробију, поставља правила о мерама извозне конкуренције. Према овој одлуци, што се тиче извозних субвенција, потребно је да чланице СТО укину своје извозне субвенције на дан доношења те Одлуке. Стога, одредбе Уније о рефундацији извоза наведене у члановима од 196 до 204 Уредбе 1308/2013 треба избрисати. Такође, наводи се да у погледу извозних кредита, гаранција за извозне кредите и програме осигурања, државна трговинска предузећа, извозници пољопривредних производа и међународне помоћи у храни, као и државе чланице, усвајају националне мере поштујући право Уније. Пошто су Унија и њене државе чланице истовремено чланице СТО, наводи се да такве националне мере такође треба да буду у складу са правилима која су постављена од стране СТО.

Правила конкуренције

Према Уредби, унутрашње тржиште Уније ослања се на доследну примену правила конкуренције у свим Државама чланицама. Ово захтева наставак блиске сарадње националних антимонополских тела и Комисије у Европској мрежи антимонополских тела, где се може расправљати о питањима тумачења и примене правила конкуренције, а акције за примену правила конкуренције могу се координисати, у складу са одговарајућом Уредбом.

Праћење пољопривредних тржишта

Уредба предвиђа нове одредбе према којима би на основу статистичких података и информација прикупљених праћењем пољопривредних тржишта,

аналитичари пољопривредних тржишта Уније требало да у својим извештајима идентификују претње поремећаја тржишта. Стога, Комисија би требало да редовно доставља Европском парламенту и Савету информације у вези пољопривредних производа, претње нарушавања тржишта и могуће мере које треба предузети, путем редовног учешћа на састанцима Одбора за пољопривреду и рурални развој и Посебног одбора за пољопривреду.⁶

Измене у области винарства

Постојећа шема овлашћења за производњу винове лозе која је омогућила уредан раст засада винове лозе по претходном систему, допринела је повећању конкурентности винског сектора Уније и подстицању производње високог квалитета. Док је сектор вина постигао равнотежу између понуде производње, квалитета, потражње потрошача и извоза на светском тржишту, та равнотежа још није довољно дуготрајна нити је стабилна, посебно када се сектор винарства суочи са озбиљним поремећајима на тржишту, као што је то био случај у време пандемије COVID-19. Поред тога, постоји тренд ка континуираном смањењу потрошње вина у Унији због промена потрошачких навика и начина живота. Као последица тога, дугорочно гледано, либерализација нових засада винове лозе ризикује да угрози до сада постигнуту равнотежу између капацитета снабдевања из овог сектора, животног стандарда произвођача и разумних цена за потрошаче. Ово ризикује да угрози позитивне помаке постигнуте кроз законодавство и политику Уније у последњих неколико деценија.⁷ Осим тога, постојећа шема одобрења за садњу винове лозе такође се сматра суштинском за обезбеђивање разноврсности вина и одговор на специфичности винског сектора Уније. Сектор вина Уније има специфичне карактеристике, укључујући дуг циклус

⁶ Eugenio Pomarici, "Recent trends in the international wine market and arising research questions". *Wine Economics and Policy*, 2006, no. 5, pp. 1–3.

⁷ "Regulation (EU) 2021/2117", *op. cit.*, Introduction, par. 12; У 2017. години продата производња вина (укључујући пенушаво вино, порто и ширу) у ЕУ износила је 14,6 милијарди литара. Највећи произвођачи вина били су Шпанија, Италија и Француска, а следе Португал, Немачка и Мађарска. У 2017. државе чланице ЕУ извезле су 21,9 милијарди евра вина. Док је скоро половина ове трговине била између држава чланица, 11,3 милијарде евра вина извезено је ван ЕУ, углавном у Сједињене Државе (32% извоза ван ЕУ), затим Кина (10%), Швајцарска (9%), Канада (8%), Јапан и Хонг Конг (оба по 7%). Са трговином вредном 9,1 милијарду евра у 2017. (или 41% од укупног броја земаља чланица ЕУ), Француска је била далеко највећи извозник вина, испред Италије (6,0 милијарди евра или 27%) и Шпаније (2,9 милијарди евра, или 13%). Видети: EUROSTAT, Wine production and trade in the EU. Интернет: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20181112-1#:~:text=In%202017%2C%20the%20sold%20production%20of%20wine%20%28including,Member%20States%20exported%20%E2%82%AC21.9%20billion%20%28bn%29%20of%20wine,2.10.2023>.

винограда, с обзиром на то да се производња одвија неколико година након садње, али се онда наставља неколико деценија. За разлику од многих трећих земаља које се баве производњом вина, сектор вина Уније карактерише веома велики број малих, породичних фарми, што доводи до разноврсног асортимана вина. Како би се осигурала економска одрживост и побољшала конкурентност сектора вина Уније на глобалном тржишту, произвођачима је потребна дугорочна предвидивост, с обзиром на значајна улагања која су потребна за садњу винограда. Како би се одржала досадашња достигнућа сектора вина Уније и постигла дуготрајна квантитативна и квалитативна равнотежа у овом сектору кроз континуирани уредан раст засада винове лозе и након 2030. године, шему одобрења за засаде винове лозе треба продужити до 2045. године, али са два средњорочна прегледа која ће бити обављена 2028. и 2040. године, како би се проценила шема и, ако је потребно, изнели предлози на основу резултата тих средњорочних прегледа за побољшање конкурентности винског сектора. Омогућавање произвођачима да одлажу поновно засађивање винограда могло би имати позитиван утицај на животну средину побољшањем санитарних услова земљишта уз мање хемијских инпута. Стога, да би се допринело бољем управљању земљиштем у виноградарству, потребно је дозволити продужење важења одобрења за поновну садњу са три на шест година када се пресађивање врши на истој земљишној парцели.⁸ У Уредби се наводи да је због кризе изазване пандемијом COVID-19 у винском сектору Уније, Уредбом 2020/2220 Европског парламента и Савета предвиђено продужење важења одобрења за садњу до 31. децембра 2021. године, за нове засаде или за поновно засађивање које је требало да истекне 2020. године.⁹ Због продужених ефеката кризе изазване пандемијом COVID-19, произвођачи који имају дозволе за садњу за нове засаде или за поновну садњу којима је истекао рок важења 2020. или 2021. настављају да буду у великој мери спречени да користе та овлашћења у последњој години њиховог важења. Да би се избегао губитак тих овлашћења и да би се смањио ризик од погоршања услова под којима би се садња морала извршити, требало би омогућити даље продужење важења одобрења за садњу за нове засаде или за поновно сађење, који истичу 2020. године и продужење за оне који истичу

⁸ "Regulation (EU) 2021/2117", *op. cit.*, Introduction, par. 13–15; See: Katharina Hauck, Gergely Szolnoki, Evelyn Pabst, "Motivation factors for organic wines. An analysis from the perspective of German producers and retailers", *Wine Economics and Policy*, November 2021, 10(2): pp. 61–74.

⁹ "Regulation (EU) 2020/2220 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 laying down certain transitional provisions for support from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) in the years 2021 and 2022 and amending Regulations (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1307/2013 as regards resources and application in the years 2021 and 2022 and Regulation (EU) No 1308/2013 as regards resources and the distribution of such support in respect of the years 2021 and 2022", *Of L 437*, 28.12.2020, pp. 1–29.

2021. године. Како се наводи, сва овлашћења за садњу за нове засаде или за поновну садњу која су истекла 2020. или 2021. године, требало би да буду продужена до 31. децембра 2022. године. Такође, узимајући у обзир промене у тржишним перспективама, носиоцима дозвола за садњу које истичу 2020. и 2021. године требало би да буде омогућено да не користе своја овлашћења, а да не подлежу административним казнама. Штавише, да би се избегла било каква дискриминација, произвођачима који су изјавили надлежном органу да не намеравају да искористе своје овлашћење, а да нису знали за могућност продужења важења њихових овлашћења на другу годину, требало би да се дозволи да повуку своје изјаве путем писмене комуникације надлежном органу до 28. фебруара 2022. године и да искористе своје овлашћење до 31. децембра 2022. године.¹⁰ У тачки 25 Увода Уредбе, наводи се да члан 90. Уредбе 1308/2013 прописује да, осим ако није другачије предвиђено међународним споразумима закљученим у складу са Уредбом о функционисању ЕУ, правила Уније о ознакама порекла и географским ознакама, означавању, дефиницијама, ознакама и продајним описима за одређене производе у сектору вина, као и енолошке праксе које је одобрила Унија, треба да се примењују и на производе који се увозе у Унију.¹¹ Стога, у интересу доследности, требало би предвидети да се правила која се односе на сертификате о усклађености и извештаје о анализама за увоз тих производа такође примењују у светлу међународних споразума закључених у складу са Уредбом о функционисању ЕУ. С обзиром на све већу потражњу потрошача за контролом производа, државе чланице треба да предузму мере како би осигурале да се производи који нису означени у складу са том Уредбом не стављају на тржиште, или ако су такви производи већ стављени на тржиште да се повуку са тржишта. Повлачење са тржишта укључује могућност да се исправи етикетирање производа без њиховог дефинитивног уклањања са тржишта.¹²

Деалкохолизација производа од винове лозе

У Уредби се наводи да постоји тражња тржишта за алкохолним производима од винове лозе који садрже мање алкохола од прописаног најмањег нивоа алкохола за ту врсту производа, те да би стога требало уредити прописе о таквим врстама пића која су у потпуности без алкохола, или садрже врло мало алкохола испод минимално прописане границе за производе од винове лозе, у делу II прилога VII Уредбе 1308/2013. Постоји залагање да се и

¹⁰ "Regulation (EU) 2021/2117", *op. cit.*, Introduction", para. 16, 17.

¹¹ "Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF, 2.10.2023.

¹² *Ibid.*, para. 25–27.

у Унији омогући производња ових нових производа који тренутно не испуњавају услове за производњу производа од винове лозе. Стога је потребно утврдити услове и поступак деалкохолизације таквих производа који имају све већи удео на тржишту Уније. Ту би, како се наводи, требало узети у обзир међународне споразуме, односно резолуције међународне организације за вино и виноградарство, да би се добили деалкохолизовани производи од винове лозе, или делимично деалкохолизовани производи, или вина са промењеним уделом алкохола путем деалкохолизације. Иако се у Унији до скоро нису производили овакви производи под називом вино, постоји тржишни притисак да се спроведу истраживања да би се утврдило да ли овакви производи који су добијени од вина са заштићеном ознаком порекла, или заштићеном географском индикацијом, након спроведене деалкохолизације могу да задрже ове ознаке. Сматра се да би се потпуна деалкохолизација могла применити само на вина без заштићене ознаке порекла, или заштићене географске индикације, док би се на вина са овим ознакама могла спровести само делимична деалкохолизација. При томе, требало би прописати услове и поступке деалкохолизације оваквих винских производа, који би такође требало да буду унети на трговачку етикету која се налази на производу. Уредба упозорава да би потрошачи производа од винове лозе требало да буду једнако информисани и о деалкохолизованим, или делимично деалкохолизованим винским производима, те да би и на ову врсту производа требало да се примењују правила о етикетирању и означавању која се односе на производе у сектору вина. Међутим, наводи се да би требало да се примењују и одговарајући прописи за вина са нижим процентом алкохола од 10 одсто, за која важи обавеза произвођача да се на етикетама за такве врсте вина обавезно налази и информација о најкраћем року трајања, те би таква обавеза требало да важи и за деалкохолизоване винске производе којима је проценат алкохола нижи од 10 одсто. Осим тога, наводи се да би потрошачи требало да буду што боље информисани о својствима производа, тако да се подаци који се не могу наћи на етикети производа могу понудити у електронском облику на сајту произвођача, али се упозорава да произвођач не би требало да те додатне податке користи у комерцијалне сврхе, нити да прикупља податке о потрошачима, као и да податке о алергентима који се садрже у производу и супстанце које изазивају различите нетолеранције, не би требало нудити алтернативно у електронском облику, већ би такви подаци морали бити на етикети производа, док се у електронском облику могу нудити само додатна нутритивна својства производа.

Неприхватљиви састојци у запушачима на флашама вина

Уредба утврђује да постоји опасност да се у савременим запушачима за флаше вина могу налазити неприхватљиви састојци који могу контаминирати

садржај флаша. Стога се предвиђа да се Комисији изда овлашћење да организује одговарајућа научна саветовања како би се са научног становишта решило ово питање, све у складу са Међуинституцијским споразумом о бољој изради законодавства од 13. јуна 2016. године. Предвиђа се да се на дата саветовања позивају не само представници Комисије већ и одговарајући научници Држава чланица. Затим, са научном оправданошћу, Комисија би припремила адекватне прописе.

Методe за израчунавање цене вина у ринфузи

Државе чланице, како се наводи, могу одлучити да максимални рокови плаћања не важе за продају вина у ринфузи. Наиме, када је испорука пољопривредних производа од стране произвођача прерађивачу или дистрибутеру покривена писменим уговором или понудом, цена која се плаћа за испоруку израчунава се комбиновањем различитих фактора наведених у уговору, који могу укључити циљ, индикаторе, индексе и методе обрачуна који треба да буду лако разумљиви за сваку страну. Државе чланице треба да одреде опционе индикаторе које могу користити стране у преговорима, ради одређивања цене вина у ринфузи, на основу доступних објективних тржишних информација и студија.

3) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ УРЕДБЕ 1151/12

Уредба 1151/2012 чланом 5. описује значење скраћеница, прецизирајући да: „Ознака ЗОП (Заштићена ознака порекла) идентификује прехранбени производ који потиче из одређеног места, региона или земље, чији су квалитет или карактеристике суштински или искључиво последица одређеног географског окружења са својим природним факторима (сировине, карактеристике животне средине, локација) и људски фактори (традиционална и занатска производња), као и фазе производње, трансформације и разраде које се све одвијају на дефинисаном географском подручју, уз поштовање прописа утврђених упутствима производње“.¹³ Ознака ЗГИ (Заштићена географска индикација) означава производ који потиче из одређеног места, региона или земље, чији се дати квалитет, репутација или друге карактеристике у суштини могу приписати његовом географском пореклу и за који се одвија најмање један од корака производње на дефинисаном географском подручју.¹⁴ Уредба сугерише да би дефиниције „заштићена ознака порекла“ и „заштићена географска индикација“ у Уредби

¹³ PDO (Protected Designation of Origin).

¹⁴ PGI (Protected Geographical Indication).

1308/2013 требало да буду усклађене са дефиницијама из Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине (Споразум ТРИПС), Светске трговинске организације, који је одобрио Савет Одлуком 94/800/ЕЦ, посебно са чланом 22(1) Споразума ТРИПС, у којој се географским ознакама идентификује производ са пореклом из одређеног места, региона или земље, односно како се наводи: „Ознаке географског порекла су, за потребе овог споразума, ознаке које идентификују да је роба пореклом са територије чланице, или региона или локалитета на тој територији, где се дати квалитет, репутација или друга карактеристика производа суштински могу приписати његовом географском пореклу“.¹⁵ Као резултат тога, Уредба наводи да је листа захтева за традиционално коришћено име које представља ознаку порекла у сектору вина из Уредбе 1308/2013 постала застарела и да би је требало брисати. Из разлога доследности, такво објашњење би такође требало да се уведе и у дефиниције „заштићена ознака порекла“ и „заштићена географска индикација“, за прехранбени сектор, које су утврђене у Уредби 1151/2012.¹⁶ Осим тога, Уредба одређује да се прихвата да Уредбе 1308/2013 и 1151/2012 одређују значај како природних тако и произвођачких услова за стварање карактеристика ознаке порекла, при чему природни услови долазе до изражаја код производа са ниским степеном прераде, док код производа са вишим степеном прераде долазе до изражаја услови који потичу од произвођача, али се при томе не треба ограничавати само на производне методе којима се датом производу одређују специфичне карактеристике, у складу са чланом 49. Уредбе 1308/2013 и чланом 7. Уредбе 1151/2012, већ би требало узети у обзир и друге активности произвођача, као што су управљање земљиштем, одржавање околине и све друге људске активности које могу индиректно утицати на квалитет датог производа. Такође, да би се обезбедила кохерентна заштита права на „заштићену ознаку порекла“ и „заштићену географску индикацију“, како на националном нивоу тако и на нивоу Уније, у Уредби се наводи да би Комисија требало да се редовно и правовремено обавештава о покретању поступака заштите овог права на националном нивоу. При томе ако Комисија буде обавештена да ће одлука која је донета на националном нивоу, на којој се захтев за заштиту овог права заснива, бити поништена, Комисија би требало да буде изузета од обавезе да покреће поступак заштите наведеног права на нивоу Уније. При томе, што је изузетно битно, Уредба се залаже да се поступак заштите порекла производа поједностави, тако што би се раздвојио од поступка права

¹⁵ “WTO, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights” (unamended). Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm, 2.10.2023.

¹⁶ “Regulation (EU) 2021/2117”, *op. cit.*, Introduction, paras. 28, 29; Article 1. paras.18, 19; Видети: „Италија и Хрватска чекају да ЕУ одлучи у спору око просека и прошека“, АГРОТВ. Интернет: <https://www.agrotv.net/italija-i-hrvatska-cekaju-da-eu-odluci-u-sporu-oko-proseka-i-proseka>, 17.11.2021.

на интелектуалну својину.¹⁷ У погледу регистрације производње, Уредба прописује да би регистрација требало да се обавља на нивоу Држава чланица, јер се на локалном нивоу налази више информација које се непосредно могу проверити, да би се утврдило да ли су подаци унети у пријаву производње истинити, што се може констатовати посебним документом који доносе локалне власти. Стога, према начелу супсидијарности, Комисија би требало да такав документ прегледа да би се утврдило да ли постоје неке очигледне грешке или недоследности у погледу усклађености са правом Уније. У сектору вина период за подношење приговора на оваква документа требало би продужити на три месеца, при чему би поступак приговора требало да буде исти према Уредбама 1308/2013 и 1151/2012, тако што би право на непосредни приговор у некој Држави чланици имала физичка и правна лица која у датој земљи чланици имају боравиште или пословно седиште, док би се пријаве физичких и правних лица из других Држава чланица подносиле преко представника ових Држава чланица. При томе, Уредба овлашћује Комисију да доноси одлуке у оваквим поступцима.¹⁸ Сугерише се да је потребно разјаснити произвођачима и другим актерима, као и заинтересованим лицима, разлику између заштићене ознаке порекла и заштићене географске индикације. Осим тога, истиче се да би на производе заштићене ознакама порекла, и географске индикације, а који се не стављају у промет на територији Уније, требало применити Општи трговински споразум о царинама и трговини, Светске трговинске организације, посебно његов члан V, о слободи провоза, у којем се наводи: „Роба (укључујући пртљаг), као и пловила и друга превозна средства, сматрају се у провозу преко територије уговорне стране када је пролаз преко те територије, са или без претовара, складиштења, расутих терета или промене у начину транспорта, само део комплетног путовање које почиње и завршава се ван границе уговорне стране преко чије територије се одвија саобраћај“.¹⁹ Такође, Уредбом се предлаже да се омогући укидање права на заштићену ознаку порекла и заштићену ознаку географске индикације, у случајевима када ова заштита више није у употреби или из неких разлога подносилац захтева за заштиту више не жели да користи ову заштиту.²⁰ Генерално, Уредба се залаже за рационализовање и поједностављење поступака у вези са регистрацијом заштићених ознака порекла, заштићених ознака географске индикације и

¹⁷ “Regulation (EU) 2021/2117”, *op. cit.*, Introduction, paras. 30–32.

¹⁸ *Ibid.*, paras. 33–35; Видети: Pabst Evelyn, Szolnoki Gergely, Mueller L.S., “How will mandatory nutrition and ingredient labelling affect the wine industry? A quantitative study of producers’ perspectives”, *Wine Economic and Policy*, 2019.

¹⁹ “The General Agreement on Tariffs and Trade”, WTO, Article V. Интернет: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art5_gatt47.pdf, 2.10.2023.

²⁰ “Regulation (EU) 2021/2117”, *op. cit.*, Introduction, paras. 36, 39.

гарантованих традиционалних специјалитета, како би се у краћим роковима омогућила регистрација нових назива. При томе, сматра се да жалбени поступак треба поједноставити. Наиме, образложена изјава о приговору треба да садржи све разлоге за приговор и детаље о разлозима. Ово не би требало да спречи неко правно или физичко лице које је приговорило, да дода додатне детаље и да их детаљније представи током консултација. Процедуру за одобравање измена спецификација производа треба поједноставити увођењем разлике између промена на нивоу Уније и стандардних промена. Државе чланице треба да буду одговорне за одобравање стандардних измена, а Комисија би требало да задржи одговорност за одобравање промена на нивоу Уније у вези са спецификацијама производа. Требало би обезбедити одредбе које обезбеђују довољно времена да се олакша несметан прелазак са ранијих правила у вези са изменама спецификација производа, на правила утврђена овом Уредбом.²¹

4) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ УРЕДБЕ 251/2014

С обзиром на то да се велики број регистрација географских ознака ароматизованих винских производа заснива на Уредби 251/2014, правни оквир за заштиту географских ознака за ове производе о ароматизованим винским производима и другим алкохолним пићима, са изузетком јаких алкохолних пића, има исти правни систем и процедуре које важе и за друге пољопривредне и прехранбене производе. Област примене Уредбе 1151/2012 стога треба проширити на ове производе. У том смислу, Уредбу 251/2014 треба изменити и допунити ову промену у погледу наслова, обима и дефиниција.²² Да би се олакшала трговина са трећим земљама, требало би утврдити да Државе чланице могу дозволити на амбалажи ароматизованих винских производа произведених за извоз или на етикети која се налази на њој називе које траже треће земље, укључујући и на језицима који нису званични језици Уније, под условом да на амбалажи или на етикети која је прикачена уз амбалажу постоје и одговарајући називи. При томе, треба дозволити додавање ограничене количине јаких алкохолних пића ароматизованим винима било које врсте категорије утврђене у тачки А Анекса II Уредбе 251/2014. С обзиром на технички напредак, данас се омогућава производња вермута без додавања алкохола, те више не би требало да се захтева додавање алкохола у вермут. Такође, гледајући потражњу потрошача прикладно је дозволити производњу комбинације црног и белог вина. Да би се узело у обзир ароматизовано пиће на бази вина

²¹ *Ibid.*, paras. 74–76.

²² *Ibid.*, paras. 77, 78.

које постоји на пољском тржишту, прикладно је створити нову категорију пића под посебним називом.

5) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ УРЕДБЕ 228/2013

С обзиром на његову малу величину, удаљеност и специфичну ситуацију о безбедности хране, локална тржишта на Реуниону су посебно изложена колебањима цена. Секторске организације окупљају произвођаче и друге привредне субјекте у различитим фазама ланца снабдевања храном и могу имати улогу у одржавању и диверсификацији локалне производње. У специфичном контексту сигурности хране на Реуниону, прикладно је правила која важе за признате секторске организације проширити на привредне субјекте који нису чланови секторске организације. Француска након консултација са релевантним заинтересованим странама може одлучити да су привредни субјекти који нису чланови секторске организације и чија се делатност обавља искључиво на Реуниону у погледу производа који су намењени за локално тржиште, дужни да плаћају новчане доприносе за делатности обухваћене проширеним правилима која су опште економске природе.²³

6) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 2021/2117 ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном гласилу ЕУ, а правила која су била примењива пре 7. децембра 2021. године настављају да се примењују на захтеве за заштиту, захтеве за одобравање измена и захтеве за укидање ознаке порекла или географске ознаке које је примила Комисија у складу са Уредбом 1308/2013 пре 7. децембра 2021. године, и захтеве за регистрацију и захтеве за укидање заштићених ознака порекла, заштићених географских ознака или традиционалних специјалитета примљених од стране Комисије у складу са Уредбом 1151/2012 пре 7. децембра 2021. године.

7) ИЗВОРИ

Anania, Giovanni and D'Andrea Maria Rosaria Pupo, 'The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy'. In: Swinnen, Jo (ed.) *The Political Economy of the 2013 CAP Reform* CEPS, Brussels, 2015.

"Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union".
Интернет: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF, 2.10.2023.

²³ *Ibid.*, para. 82.

- EUROSTAT, Wine production and trade in the EU. Интернет: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20181112-1#:~:text=In%202017%2C%20the%20sold%20production%20of%20wine%20%28including,Member%20States%20exported%20%E2%82%AC21.9%20billion%20%28bn%29%20of%20wine,2.10.2023>.
- Henke, Roberto, Benos, Theo De Filippis, Fabrizio Giua Maria, Pierangeli, Fabio and D'Andrea Maria Rosaria Pupo, "The New Common Agricultural Policy: How do Member States Respond to Flexibility?", *JCMS Journal of Common Market Studies*, 2018, 56(2).
- Hauck Katharina, Szolnoki Gergely, Pabst Evelyn, "Motivation factors for organic wines. An analysis from the perspective of German producers and retailers", *Wine Economics and Policy*, 2021, 10(2).
- "Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making", *OJ L 123*, 12.5.2016.
- „Italija i Hrvatska čekaju da EU odluči u sporu oko proseka i prošeka“, AGROTV. Интернет: <https://www.agroTV.net/italija-i-hrvatska-cekaju-da-eu-odluci-u-sporu-oko-proseka-i-proseka>, 17.11.2021.
- Pabst Evelyn, Szolnoki Gergely, Mueller L.S., "How will mandatory nutrition and ingredient labelling affect the wine industry? A quantitative study of producers' perspectives", *Wine Economic and Policy*, 2019.
- Pomarici, Eugenio (2016), "Recent trends in the international wine market and arising research questions", *Wine Economics and Policy* 2016, no. 5.
- Pomarici, Eugenio, "Recent trends in the international wine market and arising research questions", *Wine Economics and Policy*, 2006, no. 5.
- Pomarici Eugenio, Sardone Roberta, "EU wine policy in the framework of the CAP: post-2020 challenges", *Agricultural and Food Economics* 2020, vol. 8, no.17.
- "Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union", *OJ L 435*, 6.12.2021.
- "Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013", *OJ L 435*, 6.12.2021.

- “Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013”, *OJ L 435*, 6.12.2021.
- “Regulation (EU) 2020/2220 of the European Parliament and of the Council of 23 December 2020 laying down certain transitional provisions for support from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) in the years 2021 and 2022 and amending Regulations (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1307/2013 as regards resources and application in the years 2021 and 2022 and Regulation (EU) No 1308/2013 as regards resources and the distribution of such support in respect of the years 2021 and 2022”, *OJ L 437*, 28.12.2020.
- “The Future of Food and Farming Communication from the Commission”. Интернет: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/assembly4_future_cap_castellano.pdf, 2.10.2023.
- The General Agreement on Tariffs and Trade”, WTO. Интернет: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art5_gatt47.pdf, 2.10.2023.
- „Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа“, *Службени гласник РС*, бр. 67/01; „Закон о вину“, *Службени гласник РС*, бр. 41/09, 93/12.
- “WTO, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights” (unamended). Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm, 2.10.2023.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, Србија је добила статус државе придружене Европској унији. Тиме се наша земља, поред осталог, обавезала на усклађивање домаћег законодавства са правом ЕУ. Једна од области за усклађивање законодавства је и област пољопривреде. Дакле, као придружени члан Европској унији Србија није у обавези да непосредно примењује прописе ЕУ, као што је ова Уредба, што је обавеза само Држава чланица, али је у обавези да са Уредбом усклади своје националне прописе у датој области. У овом случају то је, пре свега, Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа, као и Закон о вину, јер ова Уредба доноси највише измена и допуна управо у сектору винарства.²⁴ Будући да је закон којим се уређује тржиште пољопривредних

²⁴ „Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа“, *Службени гласник РС*, бр. 67/01; „Закон о вину“, *Службени гласник РС*, бр. 41/09, 93/12.

производа у Републици Србији донет пола године пре наведене Уредбе, има простора да се наведени закон усклади са Уредбом. Законом о уређењу тржишта пољопривредних производа уређују се захтеви и мере уређења тржишта пољопривредних производа, трговина са другим државама, као и друга питања од значаја за уређење тржишта следећих пољопривредних производа које Влада утврђује: житарице, шећер, суво крмно биље, семе, хмељ, воће и поврће, прерађевине од воћа и поврћа, вино, живо биље и цвеће, дуван, говеђе и телеће месо, млеко и млечни производи, свињско месо, овчије и козије месо, јаја, живинско месо, пчелињи производи и други сектори. За одређене секторе посебним чланом је прописан временски период за тржишне године, док за остале секторе временски период одређује надлежни министар. Осим тога, овим законом је прописано да се Систем тржишних информација пољопривреде Србије (СТИПС) организује и развија ради прикупљања, обраде и коришћења података о ценама на мало и велико и количинама одређених пољопривредних производа и ценама инпута са домаћег репрезентативног тржишта, као и извештавања и размене података и информација са надлежним установама и службама у пољопривреди у Републици Србији и другим државама и међународним организацијама. При томе, органи државне управе, аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе, као и правна лица, установе и друге организације од значаја за пољопривреду дужни су да одговарајуће податке достављају надлежном министарству. Захтеви који се односе на уређење тржишта пољопривредних производа обухватају: Захтеве за стављање пољопривредних производа на тржиште; посебне захтеве у појединим секторима; захтеве и правила који се односе на произвођачке организације, удружења произвођачких организација и међугранске организације; прилагођавање понуде у сектору вина; и уговорне односе у складу са овим законом. Мере уређења тржишта обухватају интервенције на тржишту, и посебну подршку за пољопривредне производе. При томе, мере уређења тржишта обухватају јавну интервенцију, подршку приватном складиштењу и посебне интервентне мере, док посебну подршку за пољопривредне производе чине мере подршке побољшања прехранбених навика деце и омладине, као и оперативни програми у сектору воћа и поврћа. Такође, српски закон о вину донет је 2009. године, са његовом изменом и допуном из 2012. године, те се може очекивати да ће, будући да је од измене и допуне овог закона прошло више од 10 година, ускоро уследити наредна измена и допуна, када би требало да буду узети у обзир и амандмани на одредбе о организацији тржишта у сектору винарства ЕУ, односно и одредбе из ове Уредбе. Овим законом уређује се: производња, прерада, квалитет и промет грозђа намењеног за производњу вина; производња, прерада и квалитет шире, вина и других производа од грозђа, шире, кљука и вина који се користе у производњи вина; означавање вина са географским пореклом; промет грозђа, вина и других производа од грозђа, шире, кљука и вина који

се користе у производњи вина, као и друга питања од значаја за грозђе, ширу, вино и друге производе од грозђа, шире, кљука и вина који се користе у производњи вина. Овим законом вино са географским пореклом означава се: Ознаком географског порекла; традиционалном ознаком, и то: ознаком квалитетне категорије и додатном ознаком; као и признатим традиционалним називом. При томе, географска ознака је назив региона којим се означава вино које поседује квалитет, углед, односно друге специфичне карактеристике које се приписују његовом географском пореклу, ако је најмање 85% грозђа произведено у том региону, ако је вино произведено у том региону и ако је вино произведено од једне или више сорти винове лозе врсте *Vitis vinifera* L, односно сорти добијених укрштањем сорти врсте *Vitis vinifera* L. и других сорти из рода *Vitis*. Осим тога, Ознака контролисаног географског порекла је назив рејона, односно виногорја којим се означава вино чији су квалитет и карактеристике условљене искључиво датим рејоном, односно виногорјем са природним и људским факторима, где је грозђе и вино произведено искључиво у датом рејону, односно виногорју и где је вино произведено од једне или више сорти винове лозе врсте *Vitis vinifera* L.

A NEW REGULATION OF THE EUROPEAN UNION ON THE ORGANISATION OF MARKETS IN AGRICULTURAL PRODUCTS

Abstract: This paper aims to present the basic elements of Regulation 2021/2117 amending Regulation 1308/2013 on the establishment of a common organisation of agricultural products markets; Regulation 1151/2012 on quality systems for agricultural products and food; Regulation 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling, and protection of geographical indications of aromatized wine products; and Regulation 228/2013 on the establishment of specific measures for agriculture in remote regions of the Union. The significance of Regulation 2021/2117 is that it was adopted and published at the same time as Regulation 2021/2116 on financing, management, and monitoring of the Common Agricultural Policy and Regulation 2021/2115 on support for strategic plans to be developed by member states within the framework of the Common Agricultural Policy. For the most part, this Regulation entered into force, which established the legal basis of the new Common Agricultural Policy of the EU. After the introductory discussion, the content of the text contains the elements that are changed and supplemented in the aforementioned Regulations, where the most numerous changes and additions related to the wine sector are presented. The essence of the presented changes and additions is, as stated in the goals of the new Common Agricultural Policy of the EU, to establish increased efficiency, that is, to achieve results while at the same time striving to reduce the administrative burden on users.

Keywords: Agriculture, Common Agricultural Policy, EU, winemaking, protected designation of origin, protected designation of geographical indication.

УДК: 341:656.1(497.11:4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 113–127

Изворни научни рад

Рад примљен 10. 7. 2023. године

Рад одобрен 12. 8. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.6

СТАНДАРДИ СИГУРНОСНОГ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ВОЗАЧА И ПУТНИКА У ДРУМСКОМ САОБРАЋАЈУ

Бранимир МИЛЕТИЋ*

Анстракт: У раду се анализирају европски стандарди транспоновани у унутрашњи правни поредак Републике Србије о систему заштите возача и путника у друмском саобраћају. Аутор анализира техничка решења прописана одредбама позитивног права Републике Србије и даје одговарајуће препоруке са објашњењима у вези са заштитним мерама које се спроводе путем сигурносних појасева. Он појашњава њихову улогу, принципе деловања и ефекте примене. Посебну пажњу рад посвећује значају сигурносних појасева у заштити возача и путника у саобраћајним незгодама. У том смислу рад истиче важност примене система заштите одређених категорија лица попут трудница. Примењујући адекватан научно-методолошки приступ, аутор у раду разматра резултате примењених истраживања настојећи да открије закономерности у поступањима приликом предузимања заштитних мера у овој области. Коначно, долази до закључка да је Република Србија имплементацијом европског законодавства прихватила и европске стандарде сигурносног система заштите возача и путника у друмском саобраћају.

Кључне речи: Сигурносни систем, заштита возача и путника, законодавство ЕУ.

1) УВОД

Европски сигурносни систем возила део је система пасивне безбедности возила и састоји се од више елемената који доприносе већој заштити возача и

* Енвирон доо, Истраживачко-развојни центар, Београд Е-mail: miletic.branimir@gmail.com

путника у возилу. У најважније елементе овог система спадају: а) дизајн структуре возила (споља и унутра); б) сигурносни појасеви за фиксирање положаја возача и путника у возилу, односно ограничавање њихове покретљивости у случају наглог кочења или судара; в) безбедносна седишта и други системи заштите деце у возилу и, г) ваздушни јастуци. Наведени системи заштите (сигурносни појасеви, ваздушни јастуци и безбедносна седишта за децу), поред основне функције заштите, имају задатак у одржавању исправног положаја путника, односно деце у возилу у случају судара, што је додатни елемент заштите и смањења последица незгоде. Сагледавајући значај примене сигурносних појасева за безбедност возача и путника у возилу, ЕУ је донела прописе којима је увела одређене техничке стандарде који су имплементирани у домаће законодавство. У српском законодавству ова област конкретно је уређена Законом о безбедности саобраћаја на путевима и Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима.¹ У даљој анализи разматрају се само нека од усвојених техничких решења сигурносног система заштите возача и путника у друмском саобраћају који представљају европске стандарде транспоноване у унутрашњи правни систем Републике Србије.

2) УЛОГА СИГУРНОСНИХ ПОЈАСЕВА У ОБЕЗБЕЂЕЊУ ЗАШТИТЕ ВОЗАЧА И ПУТНИКА У ДРУМСКОМ САОБРАЋАЈУ

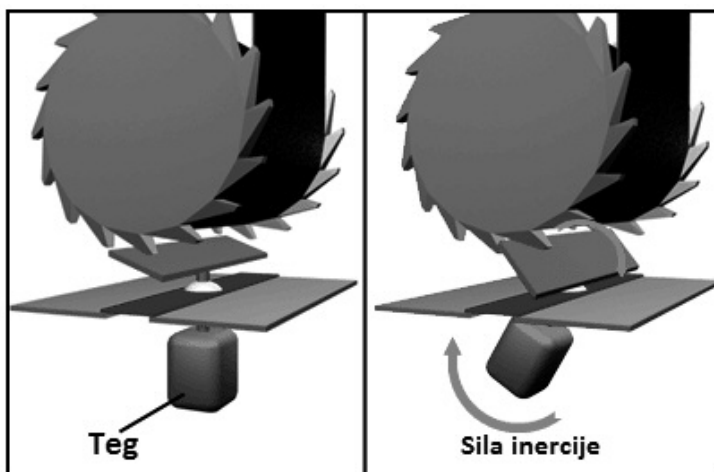
Сигурносни појасеви представљају основ система заштите возача и путника у возилу.

Њихова улога посебно је добила на значају применом ваздушних јастука у возилу, јер само заједно дају пуни допринос заштити возача и путника у случају саобраћајне незгоде. Возачи и путници у друмском саобраћају у обавези су да вежу појас на сваком седишту које има уграђен сигурносни појас. Произвођачи аутомобила данас настоје да побољшају перформансе елемената пасивне безбедности унутар кабине возила. У интересу безбедности возача вратило управљача изводи се телескопски, зглобно или са еластичним елементима. Све површине унутар кабине возила изводе се заобљено, са што више меких материјала, односно са тапацираним чврстим деловима. Један од кључних

¹ Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – Одлука УС, 55/2014, 96/2015 – др. закон, 9/2016 – Одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020 – др. Закон; Правилник о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 40/2012, 102/2012, 19/2013, 41/2013, 102/2014, 41/2015, 78/2015, 111/2015, 14/2016, 108/2016, 7/2017 – испр., 63/2017, 45/2018, 70/2018, 95/2018, 104/2018, 93/2019, 2/2020 – испр., 64/2021, 129/2021 – др. правилник, 143/2022 и 110/2022 – др. правилник.

елемената пасивне безбедности су и наслони за главу у путничким аутомобилима, који према важећим прописима „морају бити уграђени и изведени најмање за први ред седишта, односно у складу са декларацијом произвођача“. У том смислу дата је и стручна препорука да наслони за главу буду уграђени и изведени за сва седишта која су окренута према напред или према назад, која имају уграђене сигурносне појасеве и обрнуто. Сигурносни појасеви представљају и део система безбедносних седишта за децу. Међутим, због различитих врста и начина њиховог постављања, нису сви сигурносни појасеви погодни за постављање дечијих безбедносних седишта. Сигурносни појасеви се састоје од више функционално усклађених делова: 1. ремен појаса – савитљива трака отпорна на растезање и кидање која има улогу да ограничи покрет тела корисника (возача, односно путника) и да пренесе силе инерције приликом судара на тачке фиксирања појаса; 2. фиксне тачке појаса (упоришта) – делови структуре возила или структуре седишта за које су појасеви фиксирани (причвршћени); 3. спојна плочица – метални „језик“ који представља наставак ремена и служи за фиксирање појаса; 4. копча – уређај за брзо ослобађање (откопчавање) појаса; 5. механизам за увлачење појаса – уређај за намотавање и смештај највећег дела ремена сигурносног појаса; 6. уређај за намештање појаса према висини – механизам који омогућава подешавање дијагоналног дела појаса по висини, у зависности од индивидуалних потреба корисника, односно положаја безбедносног седишта за дете; 7. затезач појаса – механизам који затеже ремен да смањи његову лабавост и спречи погрешан положај и, 8. механизам за блокирање појаса – уређај који се активира при нагом успорењу возила, односно приликом судара, и задржава корисника уз наслон седишта (Слика 1).

Слика 1: Принцип рада механизма за блокирање појаса



Постоји више подела сигурносних појасева. Основна подела је према начину фиксирања и према механизму блокирања појаса. У зависности од броја тачака и начина фиксирања, постоје четири врсте сигурносних појасева: појас са две фиксне тачке који се састоји од бедреног појаса (појаса који иде само преко кукова); појасеви са три фиксне тачке који се састоје од бедреног и дијагоналног појаса (Слика 2); комбиновани појасеви са три фиксне тачке, који могу да се користи само као бедрени појас или као комбинација бедреног и дијагоналног појаса, и појасеви са четири тачке ослонца погодни за труднице.

Слика 2: Три тачке ослонца (фиксирања) сигурносних појасева



У зависности од механизма који у критичној ситуацији врши блокирање појаса, разликују се: појас који се блокира у ситуацији опасној по корисника; појас са аутоматским блокирањем; комбиновани појас; појас који се отпушта ручно и активни сигурносни појасеви. Појасеви који се блокирају у ситуацији опасној по корисника највише се користе, имајући у виду да при уобичајеној вожњи не ограничавају покретљивост корисника појаса, због могућности за аутоматско попуштање и затезање појаса. У случају наглог успорења, односно судара, активира се механизам за блокирање појаса и спречава слободно кретање возача, односно путника, по инерцији. Овакви појасеви су погодни за причвршћивање дечијег седишта постављеног унапред, односно уназад, као и помоћног седишта за дете. Појасеви са аутоматским блокирањем

омогућавају извлачење ремена до жељене дужине, након чега се ремен аутоматски намести према габаритима корисника. Даље извлачење ремена није могуће без интервенције корисника. Ови појасеви поседују механизам за подешавање дужине појаса и за самоблокирање, након достизања оптималне дужине у односу на корисника. Нису намењени за директно везивање путника, укључујући и везивање деце у помоћним постољима (бустери), али су идеални за причвршћивање дечијих седишта.

Код причвршћивања дечијег седишта, механизам за увлачење са блокирањем, у ситуацији опасној по корисника, може се пребацити у функцију појаса са аутоматским блокирањем, извлачењем сигурносног појаса у потпуности из механизма. Отпуштањем целог појаса назад у механизам за увлачење, појас се враћа у првобитну функцију блокирања у ситуацији опасној по корисника. Због потребе за честим преласком из једне у другу функцију, код везивања дечијих седишта комбиновани појасеви могу имати додатно дугме које олакшава овај процес. Појас који се отпушта ручно не поседује механизам за увлачење већ се дужина појаса подешава помоћу клизајућег пресавијеног ремена, који може да се продужава или скраћује и који је саставни део копче. Погодан је као бедрени појас, односно појас који иде преко кукова и који се фиксира у две тачке.

Активни сигурносни појасеви све више се уграђују у савремене аутомобиле на предњим седиштима (за возача и сувозача). Ови појасеви имају сопствене моторе који затежу појас у случају опасности или наглог успорења. Када је возило у покрету ови појасеви оптималном силом притискају корисника (возача или сувозача) уз наклон седишта, пружајући му максималну заштиту у случају опасности, односно судара (Слика 3).

Слика 3: Активни сигурносни појасеви



3) УЛОГА И ЗНАЧАЈ СИГУРНОСНИХ ПОЈАСЕВА ПРИЛИКОМ СУДАРА

Приликом судара долази до наглог успорења и заустављања возила, а често и до промене смера кретања. По инерцији, сви слободни објекти у возилу, укључујући и путнике који нису везани, наставиће да се крећу према тачки контакта (судара). У зависности од динамике судара и даљег кретања возила након судара, путници ће бити избачени ван возила или ће, након више сударања, остати у возилу. Према спроведеним истраживањима, за возаче путничких аутомобила и комби возила сигурносни појасеви су 50% ефикасни (доприносе у спречавању смртоносних повреда), 45% у спречавању тешких и 25% код лакших повреда. За путнике на предњим седиштима сигурносни појасеви су 45% ефикасни у спречавању смртоносних повреда, 45% у спречавању тешких и 20% лакших повреда. Према овим истраживањима, за путнике на задњим седиштима сигурносни појасеви су мање ефикасни у спречавању повреда (25% у спречавању тешких и смртоносних повреда и 20% у спречавању лакших повреда).² Ранија истраживања о доприносу сигурносних појасева заштити возача и путника у возилу приликом судара, која су спроведена у САД крајем прошлог века, указују на смањење броја смртних случајева у путничким аутомобилима. Тај проценат износи 45% код путника који су користили сигурносне појасеве у односу на путнике који нису били везани. Појасеви су најнефикаснији у спречавању смртог исхода код саобраћајних незгода код којих је дошло до превртања возила, где смањење броја смртних случајева, захваљујући сигурносним појасевима, износи 74%. Према овом истраживању, појасеви су најмање ефикасни код бочних судара, посебно на страни возила где се десио контакт, где смањење броја погинулих износи 10%, док смањење броја погинулих на супротној страни возила износи 39%.³ Заштитна улога појаса који се блокира у ситуацији опасној по корисника, долази до пуног изражаја захваљујући механизму за блокирање појаса. Овај механизам се активира кад на појас делује одговарајућа инерциона сила која делује на путника у тренутку судара, настојећи да га избаци из седишта. Блокирани појас задржава возача, односно путника, на седишту и на тај начин спречава да он удара у друге делове унутрашњости кабине возила, као што су: осовина и точак управљача, инструмент табла, предње ветробранско стакло, стубови, бочна стакла, наслони седишта и др. Истовремено, појас ће пренети део сила које делују на путника на структуру возила преко три упоришне тачке на којима је фиксиран. Слично се понаша и појас са аутоматским блокирањем, којим је везано дечије безбедносно

² Rune Elvik, Alena Høyе, Truls Va, Michael Sørensen, *The Handbook of Road Safety Measures*, Emerald Group Publishing Limited, Oslo, Second Edition, 2009.

³ NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration), *Fatality Reduction by Safety Belts for Front-Seat Occupants of Cars and Light Trucks*, Technical Report, Washington, 2000, pp. 29, 40.

седиште или путник, с обзиром на то да појас остаје блокиран, спречавајући њихово слободно кретање приликом судара. Најбољу заштитну улогу за возача и сувозача имају активни сигурносни појасеви који имају додатни затезач појаса, који се непосредно пре блокирања снажно затеже и приљубљује корисника уз наслон седишта, и уз јастуче за главу, обезбеђујући тиме да корисник буде што даље од ваздушног јастука у тренутку његовог активирања. Будући да сигурносни појасеви пружају највеће ефекте заштите у комбинацији са ваздушним јастуцима, у случају судара, односно незгоде, њихово активирање треба да буде синхронизовано. С тим у вези, бројна истраживања су изнедрила један од кључних ставова у погледу доприноса сигурносних појасева и ваздушних јастука заштити лица у возилу, а то је да ова два система морају да делују јединствено (синхронизовано), јер само тако представљају целовит и ефикасан систем заштите возача и путника у возилу у случају судара, односно саобраћајне незгоде.

Слика 4: Положај возача при судару уз активирање сигурносног појаса и ваздушног јастука



4) ПРИНЦИПИ ДЕЛОВАЊА И ЕФЕКТИ ПРИМЕНЕ СИГУРНОСНИХ ПОЈАСЕВА

Према Извештају Светске здравствене организације из 2013. године, „коришћење сигурносних појасева на предњим седиштима значајно смањује ризик од тешких повреда, али и од смртог страдања у саобраћајним незгодама, код возача и сувозача од 40% до 50%, а код путника на задњим

седиштима од 25% до 75%“.⁴ Према нешто раније спроведеним истраживањима из 1997. године, ако се сигурносни појасеви правилно користе, ризик од смртог исхода приликом судара може се смањити за 47%, а ризик од озбиљних повреда за 52%.⁵ Заштитни појасеви задржавају возача, односно путника у седишту и у возилу, распоређујући силе инерције након судара на најстабилније делове тела (кукови, карлица, грудни кош и рамена). Бедрени део појаса, задржава путника у седишту и распоређује силе удarca преко коштане структуре карлице. Дијагонални део појаса задржава тело (труп) од кретања напред и распоређује силе удара преко грудног коша и рамена. Истраживања која су спроведена 2011. године у САД о последицама саобраћајних незгода показују да заштитни појасеви, у поређењу са невезаним путницима, умањују ризик од смртоносних повреда код деце старије од пет година, али и одраслих особа при судару за: 77% у сударима са превртањем возила; 42% у сударима са бочним ударцем у возило; 29% у сударима са ударцем у возило спреда (чеони судари); 31% у сударима са ударцем у возило отпозади и осталим сударима.⁶ Такође, ово истраживање показало је да су деца правилно везана позади, на средњем седишту, најмање изложена ризику од повреда (до 81%).

5) ПРИМЕНА СИСТЕМА ЗАШТИТЕ КОД ТРУДНИЦА

У јавности, посебно код жена, постоји дилема да ли жене треба да везују сигурносни појас за време трудноће. Углавном због незнања и предрасуда, код жена постоји страх да би појас у случају судара или наглог кочења могао да повреди нерођено дете (фетус). Саобраћајни и здравствени стручњаци строго препоручују везивање сигурносних појасева за време трудноће, јер је у случају саобраћајне незгоде много безбедније и за мајку и за дете ако је трудница везана. Ово се односи на било које место у возилу на коме се трудница налази (као возач, као сувозач или као путник позади). Да би сигурносни појасеви имали пуну заштитну функцију, постављају се тако да бедрени део појаса лежи затегнут ниско на бедрима (испод кукова), а дијагонални део појаса иде преко средине груди (између дојки) и средине рамена. Сигурносни појасеви у случају судара задржавају трудницу у седишту и у возилу, распоређујући ударне силе на карлицу и грудни кош. Ако је трудница правилно везана, у највећем броју случајева (у зависности од брзине возила у моменту судара), задобиће мање повреде или ће остати неповређена и на тај начин заштитити своје нерођено

⁴ World Health Organization (WHO), *Global status report on road safety, 2013; Section 2, New road safety laws: Progress to date, Increasing seat-belt use*, 2013, p. 22.

⁵ Stewart et al., "Transport Canada", *Annual Report*, Government of Canada Publication No. TP 13110 E, 1997.

⁶ Denis R. Durbin, "Child Passenger Safety", *Pediatrics* 2011, 127(4), pp. 788–793.

дете. У супротном, након судара, невезана трудница биће избачена из седишта ударајући о друге чврсте делове унутар возила или ће бити избачена ван возила, а последице по њу и дете биће знатно теже. Према резултатима истраживања о угрожености трудница у саобраћају на путевима у Сједињеним Америчким Државама, објављеним 1996. године, дошло се до закључка да „сигурносни појасеви без сумње штите фетус, али и саму мајку“. Закључак ове студије је да „трудна жена треба да се веже сваки пут када се нађе у возилу“. Ова студија показује да би у саобраћајним незгодама у САД око 200 фетуса сваке године било спасено да су њихове мајке биле везане сигурносним појасевима у аутомобилу.⁷

У комбинацији са сигурносним појасевима, ваздушни јастуци имају додатну заштитну улогу за труднице у случају незгоде, али се препоручује да, због силине удара приликом надувавања, трудница седи што даље од предњег ваздушног јастука. Стандардни дизајн сигурносних појасева са три тачке ослонца, у одређеним ситуацијама може да изазове нелагодност код труднице и опасност за безбедност нерођеног детета. С тим у вези, у последње време све је више у примени иновативни дизајн сигурносних појасева за труднице са четири тачке ослонца. Овај појас пружа додатну заштиту трудници и нерођеном детету (фетусу) преко четврте тачке ослонца, тако што је појас причвршћен испод стомака труднице преко сигурносне копче и даље преко горњег дела бедара и карлице за друге две тачке ослонца (Слика 5).

Слика 5: Препорука је да труднице обавезно користе сигурносне појасеве у возилу, по могућности са четири тачке ослонца, као на слици



⁷ Mark D. Pearlman, David Viano, "Automobile crash simulation with the first pregnant crash test dummy", *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 1996, Vol. 175, No. 4, Part 1, pp. 977-981.

6) ПРОПИСИ ЕУ О СИГУРНОСНИМ ПОЈАСЕВИМА У ФУНКЦИЈИ ВЕЋЕ ЗАШТИТЕ И БЕЗБЕДНОСТИ ВОЗАЧА И ПУТНИКА У ВОЗИЛУ

Сигурносни појасеви су најлакши и најјефтинији начин да се избегну бројне повреде у саобраћајним незгодама. Не захтевају никакву посебну технологију и уграђени су у сва возила. Од 2006. године везивање сигурносних појасева обавезно је у возилима у саобраћају на путу у свим земљама чланицама ЕУ. Према прописима ЕУ, возачи и путници морају да вежу појас на сваком седишту које има уграђен сигурносни појас. Студија ЕУ о безбедности на путевима из 2008. године, као и касније доношење Директива, указује на одређене ризике који произилазе из непридржавања стандарда о безбедности у саобраћају. Тако, невезивање сигурносних појасева представља други највећи узрок смрти у саобраћајним незгодама, након прекорачења брзине, али испред вожње у алкохолисаном стању.⁸ Један од закључака ове Студије је да би акције усмерене на коришћење сигурносних појасева могле да спасу до 7.300 живота годишње у земљама ЕУ. У складу са Уговором о оснивању Савет ЕЕЗ (ЕЗ) донео је Директиву о усклађивању законодавства држава чланица која се односи на обавезну употребу сигурносних појасева у возилима лакшим од 3,5 тоне (91/671/ЕЕЗ).⁹ Ова Директива се односила на сва моторна возила категорије М1 и М2 (осим на задња седишта и на возила чија је највећа дозвољена маса већа од 3,5 тоне, те она возила у којима се налазе и места посебно осмишљена за путнике који стоје), те категорије Н1 (осим на задња седишта), као што је дефинисано у Анексу I раније донете Директиве 70/156/ЕЕЗ, намењена за употребу на путу, са најмање четири точка и максималном пројектованом брзином већом од 25 км/час.¹⁰ Директива је налагала да возачи и путници, који седе на седиштима возила која учествују у саобраћају на путу, користе сигурносне појасеве или су обезбеђени одобреним системом за држање (фиксирање положаја), под условима да су седишта на којима седе опремљена таквом опремом. Такође, деца млађа од 12 година и нижа од 150 цм, која путују у оваквим возилима и седе на седиштима опремљеним појасевима, морају бити обезбеђена одобреним сигурносним седиштем, примереним висини и тежини детета. Одредбе ове Директиве односиле су се и на возаче и путнике у возилима која учествују у саобраћају на путевима на подручју ЕЗ, а

⁸ "Directive of the European parliament and of the Council facilitating cross-border enforcement in the field of road safety", Commission Staff Working Document SEC(2008) 351/2, Brussels, 2008.

⁹ "Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes", *OJ L* 373, 31.12.1991, pp. 26–28.

¹⁰ "Council Directive 70/156/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the type-approval of motor vehicles and their trailers", *OJ L* 42, 23.2.1970, pp. 1–15.

регистрована су у трећим земљама. Изузетно, од ових одредби поједине државе чланице ЕЗ могле су, уз сагласност Комисије Савета, одобрити одређена изузећа у погледу примене појединих одредби Директиве. Европски парламент и Савет донели су 8. марта 2003. године Директиву 2003/20/ЕЗ о измени Директиве Савета бр. 91/671/ЕЕЗ о усклађивању законодавстава држава чланица, која се односи на обавезну употребу сигурносних појасева у возилима лакшим од 3,5 тоне.¹¹ Ова Директива примењује се на сва моторна возила категорија М1, М2, М3, Н1, Н2 и Н3, како је то одређено у Прилогу II Директиве бр. 70/156/ЕЕЗ, намењена употреби у саобраћају на путевима, која имају барем четири точка и чија је највећа конструкциона брзина већа од 25 км/час. Систем сигурносног везивања деце (безбедносна седишта), разврстан је у пет нивоа, с обзиром на масу детета. За возила категорије М1, Н1, Н2 и Н3, државама чланицама наложено је да пропишу да све особе које се налазе у возилу у покрету морају користити сигурносне системе којима је оно опремљено. У овој Директиви дефинисане су бројне мере за заштиту безбедности деце у возилу. Најважнија је да се деца нижа од 150 цм, која се налазе у возилима категорије М1, Н1, Н2 и Н3, морају заштитити тако што ће се превозити у одговарајућим безбедносним седиштима за децу, погодним за узраст, односно масу детета. Изузетно од појединих одредби Директиве, државе чланице ЕУ могле су, уз сагласност Комисије Савета, одобрити одређена изузећа у погледу измене, односно примене појединих одредби Директиве. Директивом је предвиђено да Комисија настави да спроводи одговарајуће студије које изучавају сигурносне системе, најприкладније за побољшање заштите свих путника од свих врста незгода, те да Европском парламенту и Савету подноси извештаје о резултатима ових студија и примени Директиве, посебно појединих изузетака одобрених од стране држава чланица, како би се проценила оправданост јачања безбедносних мера и потреба за већом усклађеношћу у овој области. Поред наведених Директива, чија је сврха већа заштита и безбедност возача и путника у возилима у саобраћају на путу, усвојено је још докумената који конкретније дефинишу област сигурносних појасева, безбедности и удобности седишта, наслона за главу и др., попут Директива 2005/39/ЕЗ, 2005/40/ЕЗ и 2005/41/ЕЗ од 7. септембра 2005. године о изменама и допунама Директива 74/408/ЕЕЗ (седишта, фиксне тачке и наслони за главу), 77/541/ЕЕЗ (безбедносни појасеви и системи за задржавање) и 76/115/ЕЕЗ (фиксне тачке за сигурносне појасеве).¹² Веома је

¹¹ "Directive 2003/20/EC of the European Parliament and of the Council of 8 April 2003 amending Council Directive 91/671/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes", *OJ L* 115, 9.5.2003, pp. 63–67.

¹² "Directive 2005/39/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 74/408/EEC relating to motor vehicles with regard to the seats, their

важно поменути и да је 2015. године донета посебна Директива којом се олакшава прекогранична размена информација о саобраћајним прекршајима у вези са безбедношћу на путевима.¹³

7) ИЗВОРИ

“Council Directive 70/156/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the type-approval of motor vehicles and their trailers”, *OJ L* 42, 23.2.1970.

“Council Directive 74/408/EEC of 22 July 1974 on the approximation of the laws of the Member States relating to the interior fittings of motor vehicles (strength of seats and of their anchorages)”, *OJ L* 221, 12.8.1974.

“Council Directive 76/115/EEC of 18 December 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to anchorages for motor-vehicle safety belts”, *OJ L* 24, 30.1.1976.

“Council Directive 77/541/EEC of 28 June 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to safety belts and restraint systems of motor vehicles”, *OJ L* 220, 29.8.1977.

“Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes”, *OJ L* 373, 31.12.1991.

“Directive (EU) 2015/413 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 facilitating cross-border exchange of information on road-safety-related traffic offences Text with EEA relevance”, *OJ L* 68.

anchorages and head restraints”, *OJ L* 255, 30.9.2005, pp. 143–145; “Directive 2005/40/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 77/541/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to safety belts and restraint systems of motor vehicles”, *OJ L* 255, 30.9.2005, pp. 146–148, “Directive 2005/41/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 76/115/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to anchorages for motor-vehicle safety belts”, *OJ L* 255, 30.9.2005, pp. 149–151; “Council Directive 74/408/EEC of 22 July 1974 on the approximation of the laws of the Member States relating to the interior fittings of motor vehicles (strength of seats and of their anchorages)”, *OJ L* 221, 12.8.1974, pp. 1–9; “Council Directive 77/541/EEC of 28 June 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to safety belts and restraint systems of motor vehicles”, *OJ L* 220, 29.8.1977, pp. 95–143; “Council Directive 76/115/EEC of 18 December 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to anchorages for motor-vehicle safety belts”, *OJ L* 24, 30.1.1976, pp. 6–20.

¹³ “Directive (EU) 2015/413 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 facilitating cross-border exchange of information on road-safety-related traffic offences Text with EEA relevance”, *OJ L* 68, 13.3.2015, pp. 9–25.

- “Directive 2003/20/EC of the European Parliament and of the Council of 8 April 2003 amending Council Directive 91/671/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to compulsory use of safety belts in vehicles of less than 3,5 tonnes”, *OJ L* 115, 9.5.2003.
- “Directive 2005/39/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 74/408/EEC relating to motor vehicles with regard to the seats, their anchorages and head restraints”, *OJ L* 255, 30.9.2005.
- “Directive 2005/40/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 77/541/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to safety belts and restraint systems of motor vehicles”, *OJ L* 255, 30.9.2005.
- “Directive 2005/41/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 amending Council Directive 76/115/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to anchorages for motor-vehicle safety belts”, *OJ L* 255, 30.9.2005.
- “Directive of the European parliament and of the Council facilitating cross-border enforcement in the field of road safety”, Commision Staff Working Document SEC(2008) 351/2, Brussels, 2008.
- Durbin, Denis R., “Child Passenger Safety”, *Pediatrics* 2011, 127(4).
- Elvik, Rune, Høye, Alena, Va, Truls, Sørensen, Michael, *The Handbook of Road Safety Measures*, Emerald Group Publishing Limited, Oslo, Second Edition, 2009.
- NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration), *Fatality Reduction by Safety Belts for Front-Seat Occupants of Cars and Light Trucks*, Technical Report, Washington, 2000.
- Pearlman, Mark D., Viano, David, “Automobile crash simulation with the first pregnant crash test dummy”, *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 1996, Vol. 175, No. 4, Part 1.
- Правилник о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 40/2012, 102/2012, 19/2013, 41/2013, 102/2014, 41/2015, 78/2015, 111/2015, 14/2016, 108/2016, 7/2017 - испр., 63/2017, 45/2018, 70/2018, 95/2018, 104/2018, 93/2019, 2/2020 - испр., 64/2021, 129/2021 - др. правилник, 143/2022 и 110/2022 - др. правилник.
- Stewart et al., “Transport Canada”, *Annual Report*, Government of Canada Publication No. TP 13110 E, 1997.
- World Health Organization (WHO), *Global status report on road safety, 2013; Section 2, New road safety laws: Progress to date, Increasing seat-belt use*, 2013.

Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – Одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 – Одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020 – др. Закон.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је имплементацијом европског законодавства прихватила и европске стандарде сигурносног система заштите возача и путника у друмском саобраћају. У том погледу, у раду је размотрена улога сигурносних појасева који заједно са ваздушним јастуцима дају пуни допринос заштити возача и путника у случају наступања саобраћајне незгоде. Заштитна улога појаса који се блокира у ситуацији опасној по корисника, долази до пуног изражаја захваљујући механизму за блокирање појаса. Овај механизам се активира кад на појас делује одговарајућа инерциона сила која делује на путника у тренутку судара, настојећи да га избаци из седишта. Блокирани појас задржава возача, односно путника на седишту и на тај начин спречава да он удара у друге делове унутрашњости кабине возила или путнике. Истовремено, појас преноси део сила које делују на путника, на структуру возила преко три упоришне тачке, на којима је фиксиран. Слично се понаша и појас са аутоматским блокирањем, којим је везано дечије безбедносно седиште или путник, будући да појас остаје блокиран, спречавајући њихово слободно кретање приликом судара. Заштитни појасеви задржавају возача, односно путника у седишту и у возилу, распоређујући силе инерције након судара на најстабилније делове тела (кукови, карлица, грудни кош и раме). Бедрени део појаса, задржава путника у седишту и распоређује силе ударца преко коштане структуре карлице. Дијагонални део појаса задржава труп од кретања напред и распоређује силе удара преко грудног коша и рамена. Према истраживањима и извештајима Светске здравствене организације (СЗО) коришћење сигурносних појасева на свим позицијама у возилу (на предњим и задњим седиштима) значајно смањује ризик од смртог исхода и тешких повреда у саобраћајним незгодама. Сигурносни појасеви најлакши су и најефикаснији начин да се избегну тешке повреде и страдања у саобраћајним незгодама. Домаће законодавство хармонизовано је правним тековинама у овој области, а на примерима који су испитивани у предменом раду утврђено је да је и у домаћој пракси неопходно развити културу везивања појасева на седиштима која имају уграђен сигурносни појас. То представља и правну обавезу чије спровођење је нужно да би се спасили животи возача и путника у саобраћајним незгодама.

SAFETY SYSTEM STANDARDS FOR DRIVER AND PASSENGER PROTECTION IN ROAD TRAFFIC

Abstract: The paper analyses the European standards transposed into the internal legal order of the Republic of Serbia on the system of protection of drivers and passengers in road traffic. The author analyses the technical solutions prescribed by the provisions of the positive law of the Republic of Serbia and gives appropriate recommendations with explanations regarding the protective measures implemented through seat belts. It explains their role, principles of action, and effects of application. The paper pays special attention to the importance of seat belts in protecting drivers and passengers in traffic accidents. In this sense, the paper emphasises the importance of applying the system of protection to certain categories of persons, such as pregnant women. Applying an adequate scientific-methodological approach, the author discusses the results of the applied research in the paper, trying to discover the legality of the procedures when undertaking protective measures in this area. Finally, he comes to the conclusion that the Republic of Serbia, through the implementation of European legislation, has accepted the European standards of the safety system for the protection of drivers and passengers in road traffic.

Keywords: Security system, driver and passenger protection, EU legislation.

УДК: 341.232.1(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 129–139

Изворни научни рад

Рад примљен 28. 10. 2023. године

Рад одобрен 10. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2023.22.84.7

ПОДРШКА ЕУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ СПОРАЗУМА О ТРГОВИНИ ОРУЖЈЕМ

*Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ**

Анстракт: Заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP) Европске уније, има за циљ очување мира и јачање међународне безбедности у складу са принципима Повеље Уједињених нација. Усвајањем Споразума о трговини оружјем (АТТ) под окриљем Генералне скупштине Уједињених нација (УН), поклопили су се циљеви Европске уније (ЕУ) и УН о побољшању животних и безбедносних услова обезбеђивањем одговорне трговине свим врстама војног конвенционалног наоружања и система, муниције, сродне технологије, резервних делова и компоненти. ЕУ даје свој допринос ефикасном спровођењу Споразума, посебно што су све државе чланице ЕУ истовремено државе странке Споразума, а активности усмерене на спречавање ширења оружја за масовно уништење и разоружања доприносе ефикасном спровођењу и других међународних уговора, конвенција и споразума који се баве оружјем за масовно уништење и конвенционалним оружјем. Циљ успостављања контроле над трговином конвенционалним оружјем јесте смањење незаконитог гомилања и трговине овим оружјем чиме се даје допринос миру, безбедности и стабилности у Европи и свету. Рад на промоцији и пружању подршке спровођењу Споразума треба наставити, јер се међу 54 земље које му нису приступиле налазе Белорусија, Индија, Ирак, Иран, Пакистан и Руска Федерација. Мултилатерална и билатерална сарадња Републике Србије у овој области посебно је усмерена на наставак усклађивања законодавства с међународним стандардима, даље унапређење контроле унутрашњег и спољнотрговинског промета оружја, смањење инцидената извршених оружјем и броја нелегалног оружја у поседу

* Министарство одбране, Београд. E-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com

грађана, уклањање вишкова малог и лаког оружја, муниције, као и експлозива за цивилну употребу.

Кључне речи: Споразум о трговини оружјем, спољна и безбедносна политика ЕУ.

1) УВОД

У члану 3. Уговора о функционисању ЕУ (ТФЕУ) утврђена су питања за која постоји искључива надлежност ЕУ. Део тих питања уређен је и Споразумом о трговини оружјем (АТТ), као што су, између осталог, мере контроле увоза и извоза које спадају у делокруг Заједничке комерцијалне политике ЕУ и за које већ постоји значајна регулатива унутар ЕУ и глобално.¹ Пошто АТТ укључује питања из искључиве надлежности ЕУ, државе чланице нису у могућности да самостално одлучују о потписивању и ратификацији појединачних уговора, већ то могу учинити само у интересу ЕУ, након одобрења Савета на предлог Комисије. Државе ЕУ од краја 20. века настоје да усагласе своје политике извоза оружја. Важан корак у том процесу било је усвајање Заједничког става ЕУ о извозу оружја из 2008. године.² У децембру 2015. године донет је Акциони план ЕУ за борбу против незаконите трговине ватреним оружјем и експлозивима и њихове употребе, и Акциони план против незаконите трговине ватреним оружјем између ЕУ и Југоисточне Европе (за период 2015. до 2019. година). Након тога, усвојена је Директива ЕУ 853/2017 којом је предвиђена ригорознија контрола набавке и поседовања ватреног оружја, нарочито у циљу спречавања злоупотребе легалних канала и законских прописа за набавку и поседовање ватреног оружја од стране криминалних група или терориста.³ Тиме је истакнут пресудни значај наставка напора земаља на сузбијању нелегалних канала за набавку ватреног оружја. У време потписивања АТТ, ЕУ је донела Одлуку 2013/768/CFSP којом се контрола извоза оружја из ЕУ проширила на активности наведене у њему. Био је то први корак у подршци

¹ Директива 2009/43/ЕС Европског парламента и Савета од 6. маја 2009. која поједностављује одредбе и услове трансфера производа који се односе на одбрану унутар Заједница; Директива Савета 91/477/ЕЕС од 18. јуна 1991. године о контроли набавке и поседовања оружја, и Уредба (ЕУ) бр. 10 Протокола Уједињених нација против недозвољене производње и трговине ватреним оружјем, његовим деловима и компонентама и муницијом, који допуњава Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала (Протокол УН о ватреном оружју), и утврђује дозволу за извоз, као и мере за увоз и транзит за ватрено оружје, његови делови и компоненте и муниција.

² Поред тога, ЕУ је усвојила Директиву 258/2012 у борби против недозвољене трговине оружјем кроз побољшано праћење и контролу извоза цивилног ватреног оружја из ЕУ, укључујући мере за увоз и транзит као и Одлуку 698/2013 од 25. новембра 2013. године за подршку глобалном механизму извештавања о незаконитом малом и лаког оружју, као и другом незаконитом конвенционалном оружју и муницији како би се смањила опасност незаконите трговине њима.

³ Директива ЕУ/853/2017 усвојена је 17. маја 2017. године.

ЕУ овом споразуму. Након тога, усвојене су Одлуке 2017/915/ CFSP и 2021/2309/CFSP у којима су наведене мере које ЕУ планира да спроведе како би добила подршку јавности за спровођење Споразума. У својим стратегијским документима, ЕУ се обавезала да промовише и подржава међународни поредак заснован на начелу мултилатерализма са Уједињеним нацијама као централном организацијом.⁴ У складу с тим, ЕУ снажно подупире ширење чланства, универзализацију, потпуно провођење и извршавање мултилатералних уговора о разоружању, неширењу оружја за масовно уништење и контроли наоружања. У контексту ових свеобухватних циљева, подршка Секретаријату АТТ се уклапа у наведене политике ЕУ. Поред тога, буџетом Заједничке спољне и безбедносне политике финансирају се цивилне мисије ЕУ, рад специјалних представника ЕУ, акције стабилизације, те мултилатерални и билатерални пројекти неширења оружја и разоружања како би Европска комисија брзо и флексибилно одговорила на спољне сукобе и кризе, изградила капацитет партнерских земаља и заштитила Унију и њене грађане. Ово значи да су земље чланице ЕУ пристале да се придржавају скупа правно обавезујућих инструмената успостављених на регионалном и међународном нивоу, чиме се спречава негативан утицај који лоше регулисана трговина оружјем има на сукобе и развој, регионалну безбедност и стабилност, као и обавезу држава да обезбеде да оружје које извозе неће бити коришћено за кршење међународног хуманитарног права. Упркос томе, периодично су се појављивале недоследности у пракси чланица ЕУ. Одступања су уочена и пре ступања на снагу АТТ због различите процене ризика од употребе оружја за кршење људских права, кад су државе одобравале трансфер оружја у одређене земље. Разлике у праксама контроле извоза оружја земаља чланица ЕУ наставиле су да постоје и након што су ове земље потврдиле своју посвећеност ратификацијом АТТ, посебно у вези са ескалацијом сукоба у Јемену.⁵ Ступање на снагу АТТ није спречило да се одлуке појединих земаља о извозу оружја и даље доносе под снажним утицајем њихових спољнополитичких циљева, историјског наслеђа или захтева домаће одбрамбене индустрије, али постаје правно обавезујуће средство за земље чланице ЕУ у вези извоза оружја и оне ће своје одлуке морати да ускладе са ограничењима наведеним у њему. Рад у

⁴ Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику ЕУ из 2016. године и Стратешки компас за безбедност и одбрану из 2022. године.

⁵ Позивајући се на забринутост због наводних кршења међународног хуманитарног права током сукоба од стране чланова коалиције предвођене Саудијском Арабијом, која је војно ангажована у Јемену од 2015. године, Немачка и Холандија зауставиле су или ограничиле извоз војне опреме према Саудијској Арабији и њеним савезницима, док су Уједињено Краљевство и Француска наставили са продајом оружја, што је довело до тога да невладине организације на суду оспоравају законитост одлука држава о трансферу оружја према Саудијској Арабији. Више о томе у *Giovanna Maletta: Seeking a Responsible Arms Trade to Reduce Human Suffering in Yemen, The International Spectator*, 2021, Vol. 56, No. 1, pp.73–91.

склопу АТТ одвија се кроз три годишње сесије, од чега су прве две припремни састанци који се обично одржавају у фебруару и априлу, док се заседање Конференције држава Странке (CSP) коју чине државе потписнице, цивилно друштво, представници индустријског сектора и друге заинтересоване стране у својству посматрача одржава у августу. Секретаријат АТТ основан је у складу с чланом 18. Споразума о трговини оружјем да подржи и помогне државама чланицама у његовој ефикасној имплементацији. Секретаријат се налази у Женеви што му даје могућност повезивања са свим мултилатералним, регионалним и националним чиниоцима, као и представницима цивилног друштва који спроводе пројекте усмерене на сповођење АТТ. Секретаријат је одговоран државама потписницама. Управља прикупљањем информација, укључујући извештаје које достављају државе чланице, њихове именоване контакт особе и њихове националне контролне листе и помаже у организовању конференција држава чланица и рада између сесија, те управља Добровољним повереничким фондом. Фонд су, накнадно, успоставиле државе чланице у складу са чланом 16. став 3. АТТ како би се помогло државама да спроведу Споразум.⁶ ЕУ дуги низ година пружа помоћ Секретаријату у контроли извоза робе с војном наменом, чиме се развијају правни оквир и институционални капацитети за успостављање и делотворну контролу извоза робе војне намене. Пројекти Секретаријата требало би да допуњују постојеће програме ЕУ за помоћ у контроли извоза робе двојне намене и војне робе. Секретаријат је Одлуком Савета 2021/649/CFSP примио финансијску подршку ЕУ, а период за спровођење пројектних активности продужен је Одлуком Савета 2023/161/CFSP до 20. октобра 2023. године. Због трајно тешког финансијског стања Секретаријата, а што је последица кашњења с плаћањем доприноса низа држава, ЕУ је одлучила да настави са финансијском подршком Секретаријату, што је довело и до усвајања најновије Одлуке Савета 2023/2296/CFSP о подршци ЕУ активностима Секретаријата, Споразума о трговини оружјем у циљу подршке спровођењу Споразума о трговини оружјем (у даљем тексту: Одлука).⁷

⁶ АТТ добровољни фонд (ВТФ) основан је 2016. године на Другој конференцији држава чланица за подршку земљама којима је потребна помоћ у националној имплементацији своје обавезе према Уговору. ВТФ се финансира добровољним прилозима држава и донатора из приватног сектора. Међу активностима које финансира су правна помоћ за развој (доношење закона или прописа и изградња институционалних капацитета) и три радне групе: ефективна имплементација Уговора (састављена од три подгрупе: забрана извоза, извоз и процена извоза; транзит и међутранзит; преусмеравање); транспарентност и извештавање; и универзализација Споразума. Фондом управља Секретаријат АТТ уз подршку комисије за одабир пројеката од 15 држава. У три годишња циклуса, од 2017. до 2019. године, ВТФ је финансирао 43 пројекта.

⁷ "Council Decision (CFSP) 2023/2296 of 23 October 2023 on Union support for activities of the Arms Trade Treaty Secretariat in support of the implementation of the Arms Trade Treaty", ST/12631/2023/ADD/1, OJ L, 2023/2296, 24.10.2023.

2) МЕРЕ ЕУ

Мере које су предвиђене од стране ЕУ, а у вези давања подршке спровођењу АТТ могу се поделити у четири основне групе: Јачање капацитета за извештавање у оквиру АТТ – обухвата побољшано разумевање држава странака у погледу обавеза извештавања у оквиру АТТ и ојачавање капацитета за испуњавање тих обавеза како би се повећала стопа извештавања и унапредила сврха транспарентности АТТ. У вези са овом мером, предлажу се следеће активности: а) унапређивање извештавања у оквиру АТТ, дистрибуција и дељење постојећих смерница и алата за унапређивање извештавања; б) израда документа с добровољним смерницама за државе који садржи могуће мере за организацију дужности извештавања у оквиру АТТ (као разрада мера на националном нивоу); ц) организовање пет (5) практичних радионица о извештавању у циљаним регијама или подрегијама с ниским стопама извештавања. Ово усавршавање, ако је изводиво, биће организовано у сарадњи са заинтересованим државама странкама и релевантним регионалним и подрегионалним организацијама, те цивилним друштвом; (д) припрема материјала за оспособљавање за редовне информативне састанке путем интернета за именоване контактне тачке за извештавање и заинтересоване учеснике; е) истраживање могућности координације и сарадње с другим међународним телима сличних опредељења основаних на основу међународних, регионалних и подрегионалних инструмената. Подршка за базу података за усклађивање потреба и ресурса – одржавање базе података за усклађивање понуда и захтева за помоћ у спровођењу Споразума и капацитета за испуњавање тих обавеза како би се помогао рад на националном нивоу за спровођење АТТ. Подршка државама потписницама у јачању њихових система за контролу преноса оружја како би се омогућило делотворно провођење Споразума – ради постизања циљева наведених у Споразуму, ЕУ пружа подршку следећим пројектним активностима: а) оспособљавању националних и регионалних стручњака за АТТ ради спровођења Споразума на националном нивоу (оспособљавање инструктора); б) јачање разумевања држава странака у погледу обавеза извештавања у оквиру обавеза преузетих ратификацијом АТТ. Јачање институционалног уређења Секретаријата да би боље могао да одговори на захтеве држава странака Споразума. Разлог за ово налази се у чињеници да су на већини пројеката добровољног фонда, који су provedени од његовог оснивања, били укључени међународни стручњаци и/или партнери у спровођењу пројекта, најчешће међународне организације или међународне невладине организације. Пошто ослањање на спољне партнере није одрживо, потребно је ојачати стручне капацитете и уређење Секретаријата.

3) САДРЖАЈ

Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику одговоран је за спровођење Одлуке, и у ту сврху склапа потребне договоре са Секретаријатом АТТ, а техничко спровођење пројектних активности обавља Секретаријат АТТ. Високи представник извештава Савет о спровођењу ове Одлуке на основу редовних извештаја које му доставља Секретаријат и на основу којих се врши евалуација од стране Савета. Информације о финансијским аспектима пројектних активности Већу доставља Комисија, јер расходи који се финансирају из референтног износа падају на терет буџета ЕУ, због чега Европска комисија врши надзор над исправношћу управљања финансијским референтним износом, и у ту сврху она са Секретаријатом склапа посебан споразум у ком се наводи да Секретаријат мора осигурати видљивост доприноса ЕУ у складу с његовим опсегом.⁸ Споразум се склапа након ступања на снагу Одлуке, а Комисија обавештава Савет о свим евентуалним потешкоћама у том процесу и о датуму склапања споразума. Секретаријат АТТ овлашћен је за обављање основних задатака, укључујући: управљање поступком примања и дистрибуције извештаја поднесених у складу с чланом 13. АТТ, вођење пописа националних контактних тачака, олакшавање усклађивања понуда и захтева за помоћ у provedби АТТ, те олакшавање рада Конференције држава странака. Поред тога, Секретаријат руководи добровољним фондом и програмом покровитељства. Мали постотак финансијских доприноса за добровољни фонд и програм покровитељства АТТ додељује се Секретаријату АТТ за управљање тим програмима, а већина примљених средстава додељује се државама подносиоцима захтева за спровођење пројеката АТТ или за учествовање на састанцима АТТ. Мада су неки пројекти добровољног фонда спроведени уз подршку националних организација и националних или регионалних саветника, већина ових пројеката ослањала се на међународно стручно знање и помоћ, што није одрживо. Искуство с добровољним фондом показало је да би неким саветницима и организацијама била потребна развојна подршка како би у потпуности преузели своје улоге у пројектима везаним за спровођење АТТ. Међутим, због испуњавања мандата Секретаријат има јединствен положај да утврди подручја или празнине у којима је потребна подршка спровођењу АТТ и покрене одговарајуће иницијативе. Транспарентност у међународној трговини конвенционалним оружјем кључна је сврха АТТ, због чега члан 13. обавезује државе да поднесу почетни извештај о мерама предузетим за његово спровођење и годишње извештаје о одобреном или стварном извозу и увозу. У том смислу је донет низ инструмената/алата за подршку државама странкама у њиховим активностима извештавања, укључујући предлоге за извештавање, документ

⁸ Финансијски референтни износ за спровођење пројектних активности износи 1.298,000 евра.

са смерницама о годишњој обавези извештавања са често постављаним питањима и „Стратегију информирања о извештавању“ која укључује неколико препорука за унапређивање извештавања у оквиру АТТ. Тренутна стопа извештавања и квалитет неких поднетих извештаја показују да напори чланица и ограничени капацитети Секретаријата за подршку усклађености са извештавањем у оквиру АТТ нису довољни. Став је Секретаријата да би му циљана подршка и ресурси омогућили покретање иницијатива и имале позитиван утицај на количину и квалитет поднесених извештаја у оквиру АТТ. Општи циљ Одлуке Већа је допринос међународном миру и безбедности појачаним спровођењем АТТ путем континуираног јачања капацитета националних и регионалних стручњака за пружање савета и оспособљавања о спровођењу АТТ, помоћ државама да боље разумеју и испуњавају обавезу извештавања и ојачају капацитете за испуњавање тих обавеза, те одржавање успостављене базе података за усклађивање понуда и захтева за помоћ у спровођењу АТТ. Очекивани резултати пројекта били би: а) Већи број националних и регионалних стручњака за АТТ, које је Секретаријат потврдио и који могу пружити квалитетно оспособљавање и помоћ у спровођењу на националном и регионалном нивоу, уз истовремено смањење ослањања на међународне саветнике и организације; б) Сачињавање јавног пописа саветника и стручњака које је Секретаријат потврдио и који могу пружити квалитетно оспособљавање и помоћ у спровођењу на националном и регионалном нивоу, а који су оспособљени на основу Приручника и водича за оспособљавање. Овде се, осим националних стручњака, планира „оспособљавање инструктора“ који би наставили обучавања и оспособљавања у својим државама и на нижим нивоима, као што је локални или регионални ниво. Ово оспособљавање могуће је и организовањем регионалних радионица; в) Стицање већег знања о обавезама извештавања у оквиру АТТ и већих капацитета за усклађеност држава странака са потребама АТТ; г) Већа стопа подношења годишњих и почетних извештаја у оквиру АТТ; д) Унапређене смернице за извештавање о усклађености и што веће дељење таквих смерница; ђ) Побољшане информације о потребама држава странака за помоћ и доступност средствима за отклањање ограничења у спровођењу АТТ; е) Објављивање, одржавање и побољшање базе података за усклађивање потреба и ресурса.⁹ Корисници који су циљна група за пројектне активности, како је то наведено у Одлуци, су: национални и регионални стручњаци и/или запослени у државној администрацији; донатори и подносиоци пројектних предлога у оквиру добровољног фонда; контакт особе у државама потписницама; државе потписнице које траже помоћ за спровођење АТТ, као и државе донатори који траже пројекте

⁹ Приручник и водич за оспособљавање представља материјал за оспособљавање израђен у склопу подршке ЕУ за период 2021–2023.

усмерене на спровођење АТТ које би подржале. Секретаријат АТТ сарађује с другим фондовима који су укључени у финансирање пројеката везаних за спровођење АТТ, као што су УН фонд за подршку сарадњи у доношењу прописа за оружје (*UNSCAR*) и, наравно, пројекат ЕУ за информисање о АТТ, како би се избегло дупло финансирање. Ово укључује редовну и поверљиву размену информација о примљеним захтевима и пројектима одобреним у оквиру различитих фондова. Уз континуирану подршку ЕУ Секретаријат ће развијати и искоришћавати однос успостављен с телима као што су Федерална канцеларија за економске односе и контролу извоза Немачке (*BAFA*) и Агенција за међународну техничку сарадњу Француске (*Expertise France*).¹⁰ Поред тога, Секретаријат ангажује стручњаке из ЕУ у изради материјала за обучавање националних стручњака држава чланица, а планирана је сарадња у спровођењу пројеката ЕУ за информисање о значају АТТ и значају редовног достављања извештаја. У том смислу, Секретаријат је припремио пакет инструмената за усаглашавање пројеката са ЕУ којима је заједнички циљ успешно спровођење уговорних обавеза из АТТ.¹¹

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука Савета 2023/2296/CFSP о подршци ЕУ активностима Секретаријата Споразума о трговини оружјем у циљу подршке спровођењу Споразума о трговини оружјем ступа на снагу даном доношења, тј. почев од 24. октобра 2023. године и престаје да важи 24 месеца од датума склапања споразума између Секретаријата и органа ЕУ, у складу с чланом 3. став 3. или шест месеци након датума њеног доношења, ако тај споразум није склопљен у наведеном периоду.

5) ИЗВОРИ

Altamimi, Abdulmalik M., *The UN Arms Trade Treaty: A Multilateral Trade and Security Treaty Not Regulated by International Trade Law? Regulation of Risk*

¹⁰ Агенција за међународну техничку сарадњу Француске (*Expertise France*) представља јавну институцију под заједничком контролом Министарства за европске и спољне послове (*MEAE*) и Министарства за економију, финансије и опоравак (*MEFR*).

¹¹ Овај пакет укључује: размену информација повезаних с пројектом који финансира ЕУ у годишње извештаје Секретаријата за Конференције држава чланица; организовање неформалног припремног састанка Секретаријата АТТ за сваки циклус Конференција држава странака у вези с пројектима Секретаријата које финансира ЕУ; организација пропратног догађања за сваки циклус Конференција држава странака којим се представља пројект Секретаријата који финансира ЕУ, уз јасно навођење свих материјала, израђених у оквиру пројекта који финансира ЕУ, како би се недвосмислено показало да је материјал, догађаје, оспособљавања и радионице финансира ЕУ.

Рр: 28–62, DOI: https://doi.org/10.1163/9789004518681_003. Интернет: <file:///C:/Users/pc/Downloads/9789004518681-BP000002.pdf>, 25.10.2023. године у 15.30 сати

Liera, Socorro Flores, The Arms Trade Treaty: Did It Effectively Control of the Arms Trade?, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020.

Lustgarten, Laurence, The Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, Future, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, No. 3.

Maletta, Giovanna, Seeking a Responsible Arms Trade to Reduce Human Suffering in Yemen, *The International Spectator*, Volume 56, Issue 1, 2021.

Nave, Eve, The Importance of the Arms Trade Treaty for the Implementation of the Sustainable Development Goals, *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 24, Issue 2, Summer 2019, Pages 297–324, <https://doi.org/10.1093/jcsl/krz010>.

“Council Decision (CFSP) 2023/2296 of 23 October 2023 on Union support for activities of the Arms Trade Treaty Secretariat in support of the implementation of the Arms Trade Treaty”, ST/12631/2023/ADD/1, *O J L*, 2023/2296, 24.10.2023.

Спалевић, Жаклина, Бјелајац, Жељко и Димитријевић, Душко, Трговина оружјем као глобални међународни проблем, *Међународни проблеми* бр. 2, 2013, стр. 139–159.

Stanojević Nataša: Export potential of Serbia's defence industry, *Ekonomika preduzeća, Savez ekonomista Srbije*, YEAR LXVIII (7–8), 2020.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Споразум о трговини оружјем је први правно обавезујући документ који се бави ограничавањем трговине конвенционалним оружјем и муницијом. Донет је с циљем успостављања највиших међународних стандарда којим би се регулисало или побољшало регулисање законите трговине конвенционалним оружјем, те спречила и искоренила незаконита трговина конвенционалним оружјем, као и спречавање његовог преусмеравање. Поред несумњивог значаја за безбедност у свим деловима света, значај овог споразума је што омогућава да се средства планирана за наоружавање преусмеравају на постизање других циљева одрживог развоја, задовољавање основних потреба становништва или бар растерећење државних буџета. Идеја која је покренула састављање споразума полази од чињенице да је трговина оружјем глобална појава, па сходно и регулисање трговине треба да има универзални и општеобавезни карактер за све државе. Директна последица уређивања ове области и утврђивања критеријума који се процењују пре одобравања трансфера оружја било би смањење кршења правила међународног хуманитарног права. Република Србија је држава

чланица АТТ.¹² Истовремено, Република Србија је у процесу усаглашавања својих политика са политикама ЕУ и хармонизације свог законодавства са правном тековином ЕУ. Делећи општа начела међународног права о заштити живота, безбедности и здравља људи, те поштовању основних људских права и слобода, као и правила међународног хуманитарног права, Србија је од ратификације АТТ започела испуњавање преузетих обавеза.¹³ Имајући у виду значај који овом питању даје ЕУ, чињеница да је Србија међу државама потписницама и да је започела извештавање олакшава прихватање постојећих правила ЕУ. Економски раст у земљама које имају развијену индустрију војне технике и наоружања није занемарљив, али поред економских доноси и неке друге бенефите због чега је важно наћи прави омер у развоју домаће одбрамбене индустрије, уз одговоран и транспарентан начин продаје и дистрибуције војног оружја и опреме. Важан део тог процеса јесте парламентарни надзор над контролом трговине војним наоружањем. Ова контрола омогућава да се војно наоружање и муниција не усмеравају у регионе обухваћене сукобима или регионе у којим су забележена значајна кршења људских права. На основу наведеног, али и чињенице да присуство нелегалног оружја погодује организованом криминалу, тероризму и као такво представља кључни безбедносни ризик који успорава економски и развојни пут, Република Србија је донела Стратегију контроле малог и лаког оружја за период 2019–2024. године.¹⁴ Ова стратегија представља наставак напора институција у Републици Србији на смањењу ризика од малог и лаког оружја у свим аспектима безбедности.¹⁵ Усвајање ове Стратегије представља наставак и проширење активности којима је циљ јачање ефикасности свих субјеката у области контроле малог и лаког оружја у Републици Србији, чиме се испуњавају и захтеви ЕУ у овој области. Такође, значај усвајања наведене Одлуке и продужавање трајања финансијске помоћи Секретаријату даје могућност Републици Србији да путем пројеката и програма помоћи унапреди своје капацитете у области праћења, извештавања и спровођења обавеза из АТТ.

¹² Република Србија је Споразум потписала 12. августа 2013. године. Споразум је ратификован 5. децембра 2014. године, а ступио је на снагу 24. децембра 2014. године након што је ратификационе инструменте положило 50 земаља потписница.

¹³ Ово се односи на достављање иницијалног извештаја 4. марта 2016. године и првог годишњег извештаја 31. маја исте године.

¹⁴ Контрола трговине оружјем двојне намене регулисана је у Републици Србији још 2005. године

¹⁵ Стратегија је објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 44/2019.

EU SUPPORT TO THE ARMS TRADE TREATY IMPLEMENTATION

Abstract: The European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) aims to preserve peace and strengthen international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. With the adoption of the Arms Trade Agreement (ATT) under the auspices of the United Nations (UN) General Assembly, the objectives of the European Union (EU) and the UN on improving living and security conditions by ensuring responsible trade in all types of conventional military weapons and systems, ammunition, related technology, spare parts, and components have coincided. This is especially due to the fact that all EU member states are parties to the Agreement. Activities aimed at preventing the spread of weapons of mass destruction and disarmament contribute to the effective implementation of other international treaties, conventions, and agreements dealing with weapons of mass destruction and conventional weapons. The goal of controlling the trade in conventional weapons is to reduce the illegal accumulation and trade in these weapons, thus contributing to peace, security, and stability in Europe and the world. Work on promotion and support for the implementation of the Agreement should be continued because Belarus, India, Iraq, Iran, Pakistan, and the Russian Federation are among the 54 countries that have not joined it. It is especially aimed at continuing the harmonisation of legislation with international standards, further improving the control of internal and external arms trade, reducing incidents committed with weapons and the number of illegal weapons in the possession of citizens, removing surplus small and light weapons, ammunition, and explosives for civilian use in the Republic of Serbia, and fostering close multilateral and bilateral cooperation in this area.

Keywords: Arms Trade Agreement, European Union Foreign and Security Policy.

УДК: 355.357(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 22 (2023)
Год XXII, бр. 84, стр. 141–157
Изворни научни рад
Рад примљен 1. 10. 2023. године
Рад одобрен 31. 10. 2023. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.8

МЕЂУНАРОДНА ВОЈНА САРАДЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Хатиџа БЕРИША, Горан КОРСЕВ,
Драган СТЕВАНОВИЋ*

Апстракт: У савременим међународним односима државе своју безбедност више не остварују темељећи је на сопственим националним интересима и вредностима, већ је граде у сарадњи и савезништвима са водећим светским силама и у оквиру регионалних и глобалних иницијатива (Уједињене нације, Северноатлантски савез, Европска унија и друге). У том смислу, у оквиру своје спољне политике Република Србија дефинисала је четири стратешка „стуба“ сарадње, а то су: Европска унија, Сједињене Америчке Државе, Руска Федерација и Народна Република Кина. На нивоу регионалне сарадње Република Србија јача своје односе са суседима, али остварује и активно учешће у бројним регионалним иницијативама. Све то доприноси процесу европских интеграција као једном од прокламованих стратешких спољнополитичких приоритета наше земље. Истраживање обухвата анализу међународне војне сарадње унутар Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније (ЗБОП). Истраживачки циљ рада обухвата систематизацију сазнања о достигнутом нивоу међународне војне сарадње, као и предикцију Министарства одбране о могућности даљег унапређења ове сарадње у сврху унапређења истраживања на овом плану.

Кључне речи: Безбедност, сарадња, Србија, војна сарадња, Европска унија, ЗБОП.

* Школа националне одбране, Универзитет одбране, Београд; Војна академија Универзитета одбране, Београд. Е-mail: hatidza.berisa@mod.gov.rs

1) УВОД

Последњих деценија турбулентна дешавања на светској геополитичкој сцени крајње су непредвидива, првенствено због сталних промена у међународним односима и различитости у поимању безбедности на глобалном, регионалном и националном нивоу, у условима глобализације економије, културе, религије, екологије, науке и информационо-технолошких система, са ефектима и утицајем на сваки сегмент живота појединца, али и друштва као целине. Последице глобализације одражавају се и на стање безбедности и различито поимање изазова, ризика и претњи на глобалном плану. Почетак 21. века најавио је нови поглед на међународне односе и поимање безбедности. Анализирајући садржај првог дела рада, може се закључити да се интензитет активности међународне војне сарадње у оквиру ЗБОП постепено развијао, пратећи свеукупни ток процеса придруживања Републике Србије Европској унији (ЕУ), и да је у питању двосмерни процес у коме свака страна тежи да оствари сопствене интересе. С једне стране, желећи да потврди своју аспирацију ка пуноправном чланству у ЕУ, Република Србија доказује да је кредибилан и одговоран партнер, док, с друге стране, ЕУ потврђује спремност да и даље развија међународну сарадњу са партнерима, што доказује и кроз постојећу Европску стратегију безбедности. У стратегији је, између осталог, и јасно наглашено да стабилност и сигурност ЕУ зависе од стабилности на Балкану и да кредибилна политика проширења представља стратешко улагање у безбедност и просперитет Европе. За очекивати је да се сарадња и у наредном периоду реализује утврђеном динамиком, задржавајући постојеће области сарадње, првенствено ангажовање у мировним операцијама под мандатом ЕУ и ангажовањем декларисаних капацитета Војске Србије у оквиру борбене групе ЕУ.

2) НАСТАНАК И РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНЕ ВОЈНЕ САРАДЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Након пада Берлинског зида, крајем 20. и 21. века, схватање појма безбедности у међународним односима је измењено, тако да државе своју безбедност више не остварују темељећи је на сопственим националним интересима и вредностима, већ је граде у сарадњи и савезништвима са водећим светским силама и у оквиру регионалних и глобалних иницијатива. Недељивост безбедности све више доминира у међународним односима, па је због тога све израженија потреба изградње кооперативног приступа заснованог на дијалогу, партнерству, заједничком деловању и усаглашеним активностима међународних субјеката у области безбедности и одбране, како на глобалном тако и на регионалном нивоу.

Успостављање међународне војне сарадње

Нови безбедносни изазови узроковани политичким, економским, еколошким, демографским и војним факторима знатно оптерећују све аспекте безбедности и захтевају сталну и свеобухватну трансформацију система савремених међународних и безбедносних односа. У овој трансформацији не заостаје ни Република Србија, која кроз реформске процесе у друштву, а самим тиме и у безбедносном сектору, обезбеђује сопствено место у новој безбедносној структури међународне заједнице. Историјски посматрано, међународна војна сарадња, као сегмент међународних односа у области одбране и веома важан део спољнополитичких односа једне државе, успостављала се и развијала кроз све епохе настанка Србије као самосталне и модерне државе. Имајући у виду ограничења, биће представљене кључне чињенице по питању развоја међународне војне сарадње Републике Србије, почев од 2000. године до данас. Након демократских промена у Републици Србији, октобра 2000. године, отпочињу реформски процеси у целокупном друштву, а самим тиме и у сектору безбедности, што је свакако утицало и на развој међународне војне сарадње као функције у Министарству одбране. Кључни догађаји који су од 2000. године утицали на спровођење реформи у сектору безбедности, али и на успостављање међународне војне сарадње Републике Србије као самосталне државе, свакако су проглашење војне неутралности (2007. године), успостављање односа са НАТО и претприступни процес Србије са ЕУ. Пословима међународне војне сарадње од 2000. године на нивоу Министарства одбране бавила се Управа за међународну војну сарадњу Сектора Војске Србије и политику одбране Министарства одбране тадашње Државне заједнице Србије и Црне Горе. Наведени Сектор од 2004. године мења име у Сектор за политику одбране и под тим називом функционише и данас. Као што је већ споменуто, развој међународне сарадње у области одбране, као значајан сегмент свеукупних међународних односа Републике Србије, пратио је наведене реформске процесе и одвијао се у складу са истима. Оно што је важно нагласити јесте да се и тадашња међународна војна сарадња одвијала у складу са главним циљевима и приоритетима међународних односа из надлежности Министарства одбране, а који су били у функцији остваривања виталних националних интереса у области одбране утврђених тадашњом стратегијом одбране и главним циљевима спољне и безбедносне политике.¹ Дефинисање приоритета сарадње вршило се у односу на регионе, земље, међународне организације, али и у односу на конкретне облике међународне војне сарадње. На основу тадашњег Плана међународних односа у области одбране, који је био у функцији достизања

¹ Стратегија одбране Државне заједнице Србије и Црне Горе, *Службени лист СЦГ*, бр. 55/2004.

циљева дефинисаних Стратегијом одбране Државне заједнице Србије и Црне Горе, за сваку од земаља која је била обухваћена Планом дефинисани су циљеви који се намеравају достићи и разрађују програми активности у функцији достизања тих циљева. Управо ови програми активности, које су надлежне организационе целине Министарства одбране две земље усаглашавали и евентуално потписивали, најчешће су називани Планови билатералне војне сарадње. Полазећи од опредељења из наведене Стратегије безбедности Државне заједнице Србије и Црне Горе, главних циљева спољне политике и потребе успешног спровођења реформе система одбране, главни циљеви међународне сарадње у области одбране били су: (1) Национална безбедност, (2) Евроатлантске интеграције, (3) Регионална безбедност, (4) Косово и Метохија, (5) Војно-економска сарадња и, (6) Реформа система одбране.² Како би ови циљеви били остварени није постојао јединствени „шаблон“, нити потреба за истим приступом ка другим земљама или организацијама, већ се приступило дефинисању природе и нивоа сарадње са сваком од потенцијалних земаља-сарадница. У том смислу, стратешки интерес био је да се Србија и Црна Гора доведу на највиши степен сарадње у области одбране са НАТО и ЕУ, а на билатералном плану са САД. Такође, висок ниво билатералне војне сарадње је подразумеван како са Руском Федерацијом тако и са земљама НАТО и ЕУ, посебно онима које су најутицајније – Немачка, Велика Британија и Француска.

Функција међународне војне сарадње

Министарство одбране Републике Србије обавља послове међународне сарадње у области одбране и војне сарадње, у складу са законом и другим прописима који уређују међународну сарадњу и закључивање међународних уговора. Наведено министарство остварује и организује међународну војну сарадњу за потребе Војске Србије и цивилне одбране, у складу са утврђеном стратегијом и политиком одбране.³ Међународна војна сарадња је једна од основних функција Министарства одбране Републике Србије, а за њено планирање и организовање надлежан је Сектор за политику одбране Министарства одбране, којим руководи помоћник министра одбране за политику одбране.⁴ Унутрашња организациона целина Сектора за политику

² Експозе министра спољних послова СиЦГ изнет у скупштини СиЦГ 3. марта 2004. године. Интернет: <http://www.arhiva.srbije.gov.rs/vesti/2004-03/02/343974/html>; 24.5.2023.

³ Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009 - др.закон, 104/2009 - др.закон, 10/2015 и 36/2018.

⁴ Одлука о утврђивању функција и њихових носилаца у Министарству одбране и Војске Србије, *Службени војни лист*, број 32/2017. Одлуком је дефинисан преглед функција и њихових носилаца, при чему је тачан назив функције „Међународна сарадња“, док је термин „Међународна војна сарадња“ устаљен у пракси и свакодневној конверзацији.

одбране Министарства одбране надлежна за међународну војну сарадњу је Управа за међународну војну сарадњу којом руководи начелник Управе. Ова Управа обавља послове који се односе на планирање, организацију, учествовање у реализацији и анализу међународне војне сарадње; нормативно уређење и праћење реализације послова и функције; израду међународних уговора и уговора за њихову имплементацију; координацију активности међународне војне сарадње са надлежним институцијама Републике Србије и ужим унутрашњим јединицама Министарства одбране; комуникацију са страним војним представницима акредитованим у Републици Србији, представницима дипломатских мисија, међународних организација, страних невладиних организација и другим страним представницима из области одбране; сарадњу у области контроле наоружања и учествовање у спровођењу обавеза Републике Србије према документима проистеклим из надлежности УН, ОЕБС, Бечког документа-2011 и Дејтонског мировног споразума. Поред Министарства одбране, активности међународне војне сарадње се планирају и реализују и у Војсци Србије. За послове међународне војне сарадње на нивоу Војске Србије надлежан је Одсек за међународну војну сарадњу и протокол који се налази у саставу Кабинета начелника Генералштаба Војске Србије. Овај Одсек се бави стручним пословима из области међународне војне сарадње за потребе начелника, заменика начелника Генералштаба и Војске Србије; учествује у припреми и реализацији планова билатералне војне сарадње и планова мултилатералних војних активности; координише активности из области међународне војне сарадње између организационих јединица Генералштаба и надлежних организационих јединица Министарства одбране и друго. Међународна војна сарадња је значајан сегмент система одбране која има за циљ сарадњу са оружаним снагама света, посебно у оквиру НАТО програма „Партнерство за мир“, регионалних иницијатива, учешћа припадника Министарства одбране и Војске Србије у мировним мисијама и усаглашавања и закључивања међународних споразума о сарадњи у области одбране. Активности међународне војне сарадње су и области војно-економске и војно-медицинске сарадње, обуке, вежби, школовања и усавршавања припадника Министарства одбране и Војске Србије. Приоритети међународне војне сарадње су унапређење билатералне војне сарадње и регионалне сарадње, заједничке вежбе као и учешће на међународним вежбама у статусу посматрача, заједничка обука и учешће у мултинационалним операцијама, ангажовање у војним операцијама ЕУ за управљање кризама, сарадња са НАТО у оквиру програма „Партнерство за мир“, са Сједињеним Америчким Државама (Програм међудржавног партнерства са Охајом, IMET – *International Military Education – Training*, развој базе „Југ“, обука), сарадња са Русијом и Кином, интензивирање војно-

економске сарадње са земљама Блиског истока и Африке и школовање у иностранству.⁵

3) АКТИВНОСТИ МЕЂУНАРОДНЕ ВОЈНЕ САРАДЊЕ У ОКВИРУ ЗБОП

Све активности Министарства одбране Републике Србије које су у функцији достизања статуса пуноправног чланства у ЕУ, од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању па до данас, реализују се кроз послове међународне сарадње у области одбране и војне сарадње. Као што је раније наведено, Министарство одбране Републике Србије обавља послове међународне сарадње у области одбране и војне сарадње у складу са законом и другим прописима који уређују међународну сарадњу и закљученим међународним уговорима, као и утврђеном стратегијом и политиком одбране. Све активности међународне војне сарадње, па тако и оне у оквиру ЗБОП, планирају се, припремају и реализују у складу са важећим стратегијско-доктринарним и нормативно-правним актима, документима планирања одбране, као и правилима, директивама, уредбама и другим прописима нижег ранга који на нивоу Министарства одбране уређују наведену област, а о којима је већ било речи у првом поглављу овог рада. Као кључна основа за реализацију активности Војске Србије у оквиру ЗБОП може се издвојити став из актуелне Стратегије националне безбедности, да су европске интеграције и чланство у ЕУ национални интерес и стратешко опредељење Републике Србије, и да се национални интерес, између осталог, достиже унапређењем националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција. Поред тога, Стратегија националне безбедности, у потпуности одражава приврженост наше земље кооперативној безбедности и свестраној међународној сарадњи. Такође, она наводи и да учешће војних и цивилних капацитета Републике Србије у мисијама и операцијама УН и ЕУ представља важан елемент спољне политике, чиме се даје конкретан допринос светској, европској и регионалној безбедности и поштовању међународног права и изражава спремност за унапређење међусобног поверења и поделу одговорности у суочавању са безбедносним изазовима. Осим Стратегије националне безбедности, ту је и одредба из Стратегије одбране која потврђује спремност наше земље да „својим ангажовањем у активностима ЗБОП и учешћем у НАТО програму „Партнерство за мир“ јача сопствену безбедност и да дијалогом и сарадњом доприноси миру и стабилности у региону, јачању добросуседских односа и решавању свих спорних питања мирним путем“. Поред наведених стратегија, у Стратегијском прегледу одбране Републике

⁵ Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/6096/medjunarodna-vojna-saradnja>; 12.1.2023.

Србије из 2015. године, у поглављу „Међународна војна сарадња“ изражена је опредељеност за учешће припадника Министарства одбране и Војске Србије у мировним операцијама и операцијама управљања кризама под мандатом ЕУ.⁶ У Министарском упутству за 2020. годину, као приоритети међународне сарадње у 2020. години, између осталог, наводе се „унапређење сарадње Републике Србије и ЕУ у оквиру ЗБОП и под окриљем Европске одбрамбене агенције“, као и приоритети у процесу европских интеграција и у управљању пројектима. Република Србија је изразила спремност да изграђује капацитете и способности система националне безбедности у складу са обавезама које произилазе из ЗБОП. Са напредовањем процеса придруживања Републике Србије ЕУ постепено се развијао и интензитет активности међународне војне сарадње у оквиру ЗБОП, пратећи свеукупне односе наше земље и ЕУ. Сарадња Министарства одбране и Војске Србије са ЕУ у оквиру концепта ЗБОП реализује се кроз учешће припадника Министарства одбране и Војске Србије у мултинационалним операцијама за управљање кризама под вођством ЕУ (од 2012. године), у сарадњи са Европском одбрамбеном агенцијом – ЕОА (од 2013. године) и ангажовању снага Војске Србије у концепту борбених група ЕУ (од 2015. године). Поред овога, од 2012. године представници Министарства одбране започели су учешће на неформалним састанцима министара одбране ЕУ, као и на састанцима Војног комитета ЕУ. Од 2012. године, након ратификације и ступања на снагу Споразума између Републике Србије и ЕУ којим се успоставља оквир учешћа у операцијама ЕУ за управљање кризама и Споразума између Републике Србије и ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, као и усвајањем одлука Политичко-безбедносног комитета ЕУ о прихватању учешћа наше земље у операцијама за управљање кризама ЕУ, створени су услови за ангажовање наших представника у операцијама за управљање кризом под мандатом ЕУ. Препознајући значај који ЕОА има у пољу изградње одбрамбених способности на нивоу ЕУ, након потписивања Административног уговора са ЕОА, као форме сарадње са државама које нису чланице ЕУ, створена је могућност за сарадњу са ЕОА и унапређење војне и одбрамбене способности, јачање домаће наменске индустрије, истраживачких потенцијала српских института, као и за модернизацију оружаних снага. Такође, процењено је да би ангажовање капацитета Војске Србије у борбеној групи ЕУ допринело унапређењу оперативних способности и развоју обуке и опреме, убрзало процес имплементације Циљева партнерства под окриљем ПАРП и афирмације Војске Србије. Поред тога, корист од наведеног ангажовања свакако би се испољила

⁶ Председник Републике Србије је 27. марта 2015. године донео Одлуку ВК ПРС П број 3-1, којом даје сагласност на нацрт СПО РС. Влада Републике Србије је на седници одржаној 16. априла 2015. године донела Закључак Пов. 05 Број: 00-109/2015 којим се усваја Стратегијски преглед одбране Републике Србије.

кроз подршку процесу приступања Републике Србије ЕУ, као и развоју добросуседских и партнерских односа у региону са ЕУ.

Учешће Војске Србије у мултинационалним операцијама ЕУ

Ангажовањем припадника Војске Србије у мултинационалним мировним операцијама под мандатом ЕУ, у оквиру концепта ЗБОП, Република Србија се интегрише у ову важну област у оквиру ЕУ, што свакако има повољан утицај на укупан процес европских интеграција наше земље. Реализацијом договорених партнерских активности по стандардима и обавезама које проистичу из ЗБОП, у значајној мери наставља да се доприноси интензивирању дијалога и убрзању процеса остваривања чланства у ЕУ. Као један од најзначајнијих доприноса издваја се ангажовање припадника Војске Србије у мировним операцијама под мандатом УН и ЕУ на основу „Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама“ који доноси Народна скупштина Републике Србије. Војска Србије тренутно учествује у четири мултинационалне операције под мандатом Европске уније: (1) у Сомалији (EUTM – European Union Training Mission Somalia и EUNAVFOR Somalia – Operation ATALANTA; (2) у Малију (EUTM – European Union Training Mission Mali) и, (3) у Централноафричкој Републици (EUTM RCA – European Union Training Mission in the Central African Republic). ЕУ је формирала мултинационалну операцију EUTM Somalia ангажовањем својих снага од 10.4.2010. године, ради подршке јачању прелазне Федералне Владе и институција Сомалије, а с циљем стабилизације у земљи и одговора на потребе грађана ове афричке државе. Од 2010. године, EUTM Somalia је учествовала у обуци преко 4.000 официра и подофицира ОС Сомалије за ангажовање на дужностима командира/команданата до нивоа батаљон/чета. Поред тога, реализују се специјалистичка обука за војнополицијске, обавештајне, инжињеријске и специјалности цивилно-војне сарадње, а обухваћени су и садржаји међународног хуманитарног права, људских права и заштите цивила. Своје ангажовање у овој мисији Србија је отпочела 2012. године упућивањем једног лекара на дужност шефа санитетске службе у мисији. До сада је у мисији био ангажован 71 припадник Војске Србије, од чега су три припаднице женског пола. Тренутно се у мисији налази шест лица (један лекар на дужности шефа санитетске службе у мисији и медицински тим састава пет лица – један лекар и четири медицинска техничара). Војна операција у Сомалији (EUNAVFOR ATALANTA) успостављена је 2008. године. Мандат мисије је заштита бродова који плове у оквиру Светског програма за храну УН (World Food Programme – WFP) ради доставе помоћи Сомалији, као и борба против пирата и надгледање рибарства у близини обале Сомалије. Војска Србије учествује у овој војној операцији од 2012. године, ангажовањем штабних официра у Оперативној команди и

Команди снага у зони операције (ОНQ) и на војним бродовима држава учесница у мисији.⁷ Динамика ангажовања припадника Војске Србије на позицијама штабних официра зависи од потреба Оперативне команде EUNAVFOR ATALANTA и Команде снага ангажованих у зони операције. Од децембра 2013. године, припадници Војске Србије се периодично ангажују и у саставу Аутономног тима за заштиту бродова – АТЗБ (Autonomous Vessel Protection Detachments – AVPD). Аутономни тим за заштиту бродова, током пловидбе и боравка на „штићеном“ броду функционише независно у односу на војне бродове снага ЕУ. Ангажовање тима обезбеђује флексибилност војним бродовима и омогућава да снаге ЕУ извршавају друге задатке у оквиру противпиратске операције. Припадници АТЗБ Војске Србије укрцавају се на комерцијални брод који за потребе Светског програма за храну УН превози хуманитарну и помоћ за расељена лица у Сомалији, и пружају заштиту броду у случају напада пирата током пловидбе из Момбасе (Кенија), Дар ес Салама (Танзанија) и Џибутија (Џибути) до сомалијских лука (Могадиш, Бербера, Босасо, Кисмајо и др.), као и заштиту брода за време боравка у наведеним лукама. До сада је било ангажовано 118 припадника Војске Србије, а тренутно је у овој мисији ангажовано 17 припадника (три штабна официра и један штабни подофицир у Оперативној команди у Роти, у Шпанији, један штабни официр речних јединица на командном броду у Команди снага у зони операције и 12 припадника ангажованих у оквиру Аутономног тима за заштиту бродова). Мисија Европске уније за обуку војних и безбедносних снага Малија успостављена је 2012. године и у мисији је до сада ангажовано 27 држава, од чега су 23 чланице ЕУ. Мандатом EUTM Mali реализују се задаци подршке обнови уставног и демократског уређења Малија, као и пружања помоћи на успостављању потпуног суверенитета на целој територији државе и на неутрализацији организованог криминала и терористичких претњи. Циљ EUTM Mali јесте подршка оружаним снагама Републике Мали на подизању њихових оперативних и функционалних способности кроз саветодавни рад у домену командовања, логистичке подршке, људских ресурса, оперативног и обавештајног рада и активном обуком у кампу Коликоро, у коју је укључена и обука у вези међународног хуманитарног права, људских права и заштите цивила. Припадници Војске Србије се у мисији EUTM Mali ангажују од децембра 2014. године, у виду медицинског тима (један лекар и два медицинска техничара), у оквиру немачке лаке пољске болнице нивоа 2 (ROLE 2).⁸ Наш тим је у склопу немачке болнице

⁷ У току марта 2019. године, Оперативна команда МнОп ЕУ EUNAVFOR ATALANTA премештена је из Лондона (Нортвуд) у базу Рота у Шпанији и базу Брест у Француској (прим. аутора).

⁸ Технички споразум између МО Републике Србије и МО СР Немачке о упућивању припадника МО и ВС у МнОп ЕУ EUTM Mali у оквиру немачког контингента, потписан је 4.11.2014. године, чиме су се створили услови за упућивање припадника МО и ВС у предметну МнОп (прим. аутора).

ангажован као трећи мобилни медицински тим са лекаром (Mobile Emergency Physician Team – MEPT), а поред нашег постоје још два истоветна тима медицинске службе из састава немачког контингента, један медицински тим из састава шпанског контингента и два тима из састава белгијског контингента од којих један у свом саставу нема лекара. Тренутно се у мисији налази један медицински тим, а до сада је у оквиру мисије ангажовано 33 припадника Војске Србије. За обуку безбедносних снага Централноафричке Републике (ЦАР) формирана је мисија EUTM RCA. Мисија је успостављена 2016. године с циљем пружања доприноса реформи сектора одбране ове афричке државе. Мандат мисије је подршка власти ЦАР у реформи сектора безбедности, у три области: саветовање, едукација и обука. У сарадњи са Мировном операцијом УН у ЦАР (MINUSCA), EUTM RCA пружа подршку Влади ЦАР у спровођењу реформе сектора безбедности, кроз асистенцију Оружаним снагама ЦАР (FACA). Крајњи циљ је формирање модерних, ефикасних, етнички уравнотежених и демократски одговорних ОС ЦАР. Мисија спроводи мандат у главном граду Бангију, а разматра се проширење и на друге делове ЦАР, у вези са чим је мисија већ реализовала одређене кораке. Мисији за обуку безбедносних снага ЦАР предходиле су војна операција ЕУ (EUFOR RCA), као и војна саветодавна мисија ЕУ (EUMAM RCA) у којима је од 2014. године ангажовано медицинско особље из Министарства одбране и Војске Србије, а од 2016. године настављено је ангажовање и у EUTM RCA и то: четири припадника медицинског тима Нивоа-1 (лекар и три медицинска техничара), и два припадника Тима за хитну медицинску помоћ Нивоа-1 (два медицинска техничара).⁹ Такође, од 2017. године, отпочело је и ангажовање припадника на дужности медицинског саветника команданта мисије (ниво дужности начелника санитетске службе у мисији). До сада је 40 припадника ангажовано у мисијама ЕУ у ЦАР.

4) ИЗАЗОВИ МЕЂУНАРОДНЕ ВОЈНЕ САРАДЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОКВИРУ ЗБОП

Досадашња сарадња са ЕУ у оквиру ЗБОП потврђује да је Република Србија чврсто опредељена да пружи допринос изградњи трајног мира и унапређењу сарадње у региону и свету, као и да одржава добре односе са суседима. Поред тога, изражена је спремност да се кроз процес европских интеграција изграђују капацитети и способности система националне безбедности у

⁹ Република Србија исказала је заинтересованост за учешћем у EUTM RCA на Конференцији о генересану снага за предметну мисију, одржаној у Бриселу, 22.6.2016. године. Војни представник мисије Републике Србије при НАТО, који је учествовао на наведеној конференцији, изнео је намеру да Република Србија учествује у EUTM RCA са укупно шест припадника медицинског особља (прим. аут.).

складу са стандардима и обавезама које произилазе из ЗБОП ЕУ. Такође је потврђена спремност да се кроз ангажовање декларисаних снага Војске Србије у оквиру борбене групе ЕУ „Helbroc“, као и учешћем у Мировним операцијама које се изводе под мандатом ЕУ, ојача ова сарадња. Један од изазова међународне војне сарадње препознат је управо у потреби достизања интероперабилности борбеној групи ЕУ и мисијама ЕУ са капацитетима оружаних снага земља чланица ЕУ. Чињеница је да ЕУ нема успостављене сопствене стандарде за достизање одређеног нивоа оперативних способности потребних за ангажовање у Концепту борбене групе, као ни за ангажовање Европских снага за брзо реаговање у мисијама ЕУ, већ су у питању НАТО стандарди прописани од стране надлежних нивоа/органа Алијансе. Такође, ЕУ не располаже ни механизмима којима би помогла земљама које нису чланице НАТО, а које се ангажују у оквиру ЗБОП, да те стандарде имплементирају у циљу достизања интероперабилности. Република Србија сарадњу са НАТО реализује кроз програм Партнерство за мир (ПзМ) и исти тренутно представља довољан ниво сарадње са Северноатлантским савезом, који се (барем у скорије време) неће мењати, имајући у виду да је политика војне неутралности стратешко опредељење наше земље и да такав наш став НАТО у потпуности разуме и подржава¹⁰. На нивоу свеукупних односа свакако утиче и однос НАТО и САД према једностраној проглашености независности тзв. „Косова“ и непромишљеним потезима привремених институција привремене самоуправе у Приштини када је у питању најава трансформације тзв. „Косовских снага безбедности“ у тзв. „Војску Косова“, увођење високих царинских такси на робу која се увози из Републике Србије на КиМ, као и други потези који не доприносе дијалогу између Београда и Приштине, као ни очувању мира и безбедности. С друге стране, реализацијом активности у оквиру програма ПзМ, користећи механизме „Процеса планирања и прегледа (Planning and Review Process – PARP) и Концепта оперативних способности (Operational Capabilities Concept – OCC)“, Република Србија изграђује адекватне војне способности и врши обуку и оцењивање декларисаних јединица Војске Србије по НАТО стандардима. На тај начин ствара базу интероперабилних и способних снага за учешће у операцијама које се изводе под мандатом УН и ЕУ. Из предходно наведеног може се претпоставити да ће се у случају евентуалног „заокрета“ у политичким односима између Републике Србије и НАТО, „замрзавања“ односа и достигнутог нивоа сарадње који могу уследити као последица отворене подршке Северноатлантског савеза „држави Косово“, највероватније смањити и ниво активности у оквиру програма ПзМ, што ће

¹⁰ „Политика војне неутралности Србије се ни у једном моменту не доводи у питање и то остаје наша трајна одлука, коју партнери из НАТО у потпуности поштују“ – изјава министра спољних послова Републике Србије Ивице Дачића на церемонији предаје дужности НАТО контакт Амбасаде у Београду 15. јануара 2019. године. Видети: Интернет: https://jfcnaples.nato.int/systems/file_download.ashx?pg=6750&ver=1, 23.5.2023.

свакако утицати на развој способности и интероперабилности јединица Војске Србије декларисаних за учешће у мисијама УН и ЕУ. Другим речима, намеће се закључак да будући допринос Републике Србије ЗБОП, који се огледа у ангажовању Војске Србије у оквиру Концепта борбене групе ЕУ, као и учешћа у мировним операцијама под мандатом ЕУ, директно зависи од развоја војних способности које се одвијају кроз НАТО програм „Партнерство за мир“, и у случају смањења интензитета сарадње са НАТО може се довести у питање и ниво реализације активности међународне војне сарадње у оквиру ЗБОП. Као други изазов може се истаћи укључивање Републике Србије у програм ЕУ „Јединствено европско небо“ (Single European Sky), који је покренут у циљу развоја и усавршавања техничких решења и процедура управљања цивилним и војним ваздушним саобраћајем у Европи. Пројекти у оквиру овог програма подразумевају развој решења за опремање служби за управљање ваздушним саобраћајем модерним технологијама за комуникацију, контролу, размену информација, али и радикално другачији приступ решавању проблема управљања ваздушним саобраћајем изнад Европе који је све интензивнији. Наведено захтева развој и увођење у оперативну употребу напредних процедура за најаву, одобрење и контролу ваздухоплова на ваздушним путевима, како у цивилном тако и у војном ваздушном саобраћају. Већина пројекта се односи на имплементацију информационо-технолошких решења за комуникацију са ваздухопловима, размену података и усмеравање авиона на различите висине на ваздушним путевима с циљем безбедносног раздвајања. Развој нових решења за контролу и управљање ваздушним саобраћајем значајно мења принципе старог система који је до сада био у употреби и директно утиче на систем за контролу и заштиту ваздушног простора Републике Србије. У последњој фази овај програм подразумева да сва техничка решења треба увести у индустријску производњу и имплементирати у оперативној употреби што ће пратити и имплементација нових процедура и правила за контролу и управљање ваздушним саобраћајем. Свеобухватном анализом наведеног може се закључити да наведени процеси директно утичу на систем контроле и заштите ваздушног простора Републике Србије, као и да у појединим сегментима утичу и на надлежности Контроле летења Србије и Црне Горе (Serbia and Montenegro Air Traffic Services – SMATSA). Имајући у виду комплексност овог програма, према ставовима надлежних организационих целина, Министарство одбране и Војска Србије тренутно не располажу људским и финансијским капацитетима за самостално учешће у процесима и пројектима у оквиру програма „Јединствено европско небо“. Наставак даљег ангажовања Републике Србије у оквиру овог пројекта свакако захтева укључивање и других ресорних министарстава и установа, међу којима су најзначајнији Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Директорат цивилног ваздухопловства Србије у наведени програм. Такође, не треба занемарити и финансијску страну, с обзиром да

целокупан пројекат захтева улагања значајних финансијских средстава, тако да је неопходно правовремено размотрити начине и изворе финансијске подршке. На крају, уколико се наведени пројекат реализује, неопходно је извршити и прилагођавање целокупног система РВиПВО новим технологијама, стандардима и процедурама за контролу и заштиту ВаП што свакако представља озбиљан изазов у наредном периоду.

5) ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНЕ ВОЈНЕ САРАДЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОКВИРУ ЗБОП

Операционализацијом партнерства по стандардима и обавезама које проистичу из ЗБОП, Министарство одбране и Војска Србије, у значајној мери, наставиће да доприносе интензивирању дијалога и убрзању процеса приступања Републике Србије ЕУ. Како би те активности биле што „видљивије“ и конкретније, Министарство одбране и Војска Србије су идентификовале одређене области у којима је могуће унапредити сарадњу. Детаљном анализом обавеза у оквиру Поглавља 31 – Заједничка спољна и безбедносна политика у склопу преговарачког процеса за приступање Републике Србије ЕУ, али и анализом Европске стратегије безбедности, Министарство одбране Републике Србије уочило је значај потребе укључења Републике Србије у цивилне мисије ЕУ за управљање кризама чему је посветило посебну пажњу.¹¹ С тим у вези, у предходном периоду усвојен је „Акциони план за цивилни допринос мировним операцијама ЕУ, УН и ОЕБС“ који предвиђа неколико фаза у процесу успостављања система за учешће цивилних структура у мировним операцијама: израду законског оквира, израду предлога структуре система за упућивање цивила у мировним операцијама, израду механизма за одабир кандидата и изградњу базе експерата, успостављање система за обуку, обавештавање јавности и стручну расправу.¹² У наредном периоду очекује се формирање организационе јединице у оквиру Министарства спољних послова Републике Србије која ће бити искључиво надлежна за упућивање цивила у Мировним операцијама, а до тог момента као носилац процеса препознат је Сектор за безбедносну политику МСП Републике Србије. У складу са наведеним

¹¹ „Током скоро сваке значајније интервенције, делотворност на војном плану пратио је хаос на цивилном. Потребан нам је већи капацитет да би смо у потпуности применили сва неопходна цивилна средства за кризне и пост-конфликтне ситуације.“ Видети: Павле Јанковић, *Безбедна Европа у бољем свету; Европска стратегија безбедности*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2010, стр. 18; Влада Републике Србије 4. априла 2017. године донела је Закључак о усвајању Извештаја о потреби успостављања законодавног оквира и институционалних капацитета за учешће цивилних структура из Републике Србије у мултинационалним операцијама

¹² Акциони план за цивилни допринос МнОп ЕУ, УН и ОЕБС, усвојен је 28. јуна 2018. године (прим. аутора).

Акционим планом, Министарство одбране Републике Србије преузело је обавезу спровођења „Курса за обуку цивила за учешће у мировним операцијама“. До сада је на два редовна и једном ванредном курсу током 2018. до 2021. године, у организацији Центра за мировне операције Здружене оперативне команде ГШ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ, а у сарадњи са Дирекцијом за европске интеграције и управљање пројектима СПО Министарства одбране и Центром за обуку јединица за мировним операцијама у бази „Југ“, обучено 90 лица из различитих државних институција.¹³ Са реализацијом овог курса наставиће се и у наредном периоду, што је свакако и перспектива будуће међународне војне сарадње у оквиру ЗБОП. Поред иницијативе за укључивање цивила у мисије ЕУ, у перспективи је и проширивање ангажованих капацитета војних снага у Мировним операцијама под мандатом ЕУ.¹⁴ Наиме, планирано је ангажовање припадника Војске Србије у Војној операцији помоћи снагама ЕУ у Медитерану – EUNAVFOR MED, ангажовањем једног штабног официра у Оперативној команди мисије (ОНQ) у Риму, и једног штабног официра речних јединица у Команди снага мисије (FNQ) на командном броду у Средоземном мору.¹⁵ И поред чињенице да је наведена операција намењена за учешће пуноправних чланица ЕУ, а у складу са ставовима из Европске стратегије безбедности која потенцира сарадњу са најближим партнерима, Министарство одбране очекује конкретну понуду ЕУ и детаљније информације у наредном периоду.

6) ИЗВОРИ

Стојановић, Ђорђе, „Европска унија као цивилна суперсила: концептуалне претпоставке и недоследности“, Група аутора, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије ЕУ*, Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010.

Субашић, Дане, „Снаге за реализацију безбедносне политике Европске уније“, Група аутора, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике*

¹³ Курс је на комерцијалној основи организован само за представнике Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије (прим. аутора).

¹⁴ Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68803/ceumc-official-visit-serbia_my 23.1.2023.

¹⁵ Активност је иницирана још 2016. године, током посете тадашњег НГШ ВС генерала Љубише Диковића Републици Италији, и разговора са тадашњим НГШ ОС Италије генералом Клаудијом Грацијаном (тренутно председавајућим Војног комитета ЕУ). И поред чињенице да је мисија намењена само пуноправним чланицама ЕУ, у складу са потврдом генерала Грацијана очекујемо детаљнију информацију о могућности нашег ангажовања (прим. аут.).

Србије ЕУ, Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010.

Савић, Сава, Гостовић, Драган, „Војне снаге на располагању Европске уније за реализацију заједничке безбедносне и одбрамбене политике“, Група аутора, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије ЕУ*, Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010.

Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010.

Директива о поступању запослених у Министарству одбране и припадника Војске Србије у комуникацији и сарадњи са страним војним представницима и представницима међународних организација и планирању сарадње у области одбране, акт Управе за међународну војну сарадњу, Сектор за политику одбране Министарства одбране, П број 191-4 од 11.9.2015. године.

Јанковић, Павле, *Безбедна Европа у бољем свету; Европска стратегија безбедности* ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2010.

EU Concept for Military Command and Control – Rev 8, *Working document of the European External Action Service*, EEAS (2019) 468, EEAS 02021/8/14 REV8, 23 April 2019.

EU Battlegroups Concept, 13618/06 EXT 1, 27 April 2007.

Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

Закон о Војсци Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС и 36/2018.

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

Стратегија одбране Државне заједнице Србије и Црне Горе, *Службени лист СЦГ*, бр. 55/2004.

Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2009.

Објашњена Европска унија: Оснивачи ЕУ, Канцеларија ЕУ за публикације, Луксембург, 2013.

Одлука о утврђивању функција и њихових носилаца у Министарству одбране и Војсци Србије, *Службени војни лист*, број 32/2017.

Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, број 94 од 27.12.2019. године.

“Council Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union, 22 January 2001”, *Official Journal* L 27, 30 January 2001.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Промене у међународним односима и последице глобализације које се одражавају и на стање безбедности и различито поимање изазова, ризика и претњи безбедности на глобалном, регионалном и националном нивоу утицали су да се међународна заједница данас суочава са кризама и сукобима, који због неконтролисаног развоја представљају реалну претњу националној безбедности. Савремени изазови, ризици и претње су непредвидиви, транснационални и асиметрични, са великим и дуготрајним последицама, а њихова природа је таква да није могуће на њих одговорити индивидуалним капацитетима без јачања сопствених снага. Због тога је данас све израженија потреба изградње кооперативног приступа безбедности који је заснован на дијалогу, партнерству, заједничком деловању и усаглашеним активностима међународних субјеката у свим областима, а нарочито у области безбедности и одбране. У складу с тим, оружане снаге у савременом свету теже активном доприносу очувања мира и безбедности, јачању међусобног поверења и развоју способности за заједнички одговор на регионалне и глобалне изазове безбедности. У том духу, потврђује се да Република Србија своје националне интересе може да штити и унапређењем међународне сарадње и изградњом поузданог партнерства са другим земљама и безбедносним савезима, као и учешћем у мировним операцијама под окриљем УН и ЕУ, или реализацијом конкретних билатералних и мултилатералних активности у оквиру међународне војне сарадње, што доприноси изградњи и очувању мира у региону и свету. Међународна војна сарадња Републике Србије, као значајан сегмент међународних односа у области одбране и веома важан део спољнополитичких односа, развијала се у складу са свеукупним „стасавањем“ Србије као самосталне државе кроз реформе у сектору безбедности. У периоду након 2000. године на њен развој и достизање нивоа на коме се она данас налази највише су утицали кључни политички догађаји, као што су одлука о успостављању односа са НАТО, проглашење војне неутралности и покретање евроинтеграционих процеса с циљем достизања пуноправног чланства Републике Србије у ЕУ. У циљу достизања прокламованих циљева из Стратегије националне безбедности, избор земаља и међународних организација са којима су се реализовале активности није вршен по „шаблону“ нити по принципу реализовати „све са свима“, већ се приступило одређивању критеријума ради оцењивања достигнутог и жељеног нивоа сарадње у области одбране са сваком од потенцијалних земаља-сарадница. Свакако, предуслов за успешну сарадњу, како на билатералном тако и на мултилатералном нивоу, јесте постојање стратегијско-доктринарних и

нормативно-правних аката на којима се темељи ова област, а анализом постојећих докумената, закључује се да је област одбране у потпуности уређена доктринарним документима стратегијског нивоа, али и нормативно-правним актима која омогућавају њено успешно функционисање. Свакако, потребно је да будућа динамика развоја међународне сарадње у области одбране прати динамику обликовања и спровођења спољне политике Републике Србије, што ће у времену пред нама неминовно захтевати ажурирање постојећих стратегијско-доктринарних и нормативно-правних докумената. У перспективи, оно што свакако охрабрује јесте развијање капацитета за укључење у цивилне мисије ЕУ, као и спремност за повећањем војних капацитета за учешће у мировним операцијама под мандатом ЕУ. Сходно томе, намеће се закључак да ће се динамика међународне војне сарадње у области ЗБОП у наредном периоду одвијати у складу са политиком проширења ЕУ и постигнутим успехом у преговарачком процесу.

**INTERNATIONAL MILITARY COOPERATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA
WITHIN THE FRAMEWORK OF THE COMMON SECURITY AND DEFENCE
POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

Abstract: In modern international relations, states no longer achieve their security based on their own national interests and values but build it through cooperation and alliances with leading world powers and within regional and global initiatives (the United Nations, the North Atlantic Treaty Organisation, the European Union, and others). In this sense, within its foreign policy, the Republic of Serbia has defined four strategic "pillars" of cooperation, namely the European Union, the United States of America, the Russian Federation, and the People's Republic of China. At the level of regional cooperation, the Republic of Serbia is strengthening its relations with its neighbours, but it is also actively participating in numerous regional initiatives. All of this contributes to the process of European integration as one of the strategic foreign policy priorities of our country, as declared by the Ministry of Defence. The research includes an analysis of international military cooperation within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP). The research goal of the work includes the systematisation of knowledge about the achieved level of international military cooperation as well as the Ministry of Defence's prediction of the possibility of further improvement of this cooperation for the purpose of improving research in this area.

Keywords: Security, cooperation, Serbia, military cooperation, European Union, CSDP.

УДК: 342.724/.725(497.5)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 159–175

Изворни научни рад

Рад примљен 6. 10. 2023. године

Рад одобрен 1. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.9

РАЗВОЈ И ПРИМЕНА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА У ОБЛАСТИ МАЊИНСКИХ ПРАВА У ХРВАТСКОЈ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Исидора ПОП-ЛАЗИЋ*

Апстракт: Ове године навршава се деценија како је Хрватска постала чланица ЕУ (ЕУ). Управо та временска дистанца отвара прилику да се хронолошки сагледа развој нормативно-правног оквира у области мањинских права у Хрватској, али и његова примена у пракси. Посебан акценат у овој анализи биће на остваривању мањинских права припадника српске националне мањине, као најбројније мањине у Хрватској, као и утицаја ових питања на развој регионалне сарадње и билатералних односа са Србијом. Циљ анализе је да оцени да ли је процес евроинтеграција Хрватске допринео развоју и унапређењу мањинских права или се, напротив, могу уочити супротне тенденције. Анализа развоја инструмената у области заштите мањинских права обухватиће међународни, регионални и национални ниво. Осврнућемо се и на специфичну тежину ових питања у преговарачким процесима за чланство Србије и Хрватске у ЕУ. Методолошки оквир обухватиће дескриптивну и експликативну анализу, као и методу анализе садржаја секундарних извора (закона и других аката). Поред тога, биће примењена и компаративна анализа како бисмо утврдили да ли се постојећи законски оквир примењује једнако на све припаднике националних мањина.

Кључне речи: Националне мањине, мањинска права, нормативни оквир, Хрватска, ЕУ.

* Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: isidora@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

Питање мањина једно је од отворених питања у односима Србије и Хрватске. То је један од разлога зашто су се мањинска питања котирала високо на лествици приоритета у преговарачким процесима у оба случаја. Као и већина отворених питања између ове две државе, оно има корене у сукобима на простору бивше Југославије. Готово истовремени улазак Србије и Хрватске у процес евроинтеграција ставио је на дневни ред сва она питања која оптерећују међудржавне односе, а спадају у правну тековину ЕУ. Једно од тих питања је и питање заштите права националних мањина. Иако се процес приступања једне и друге државе значајно међусобно разликују, ипак је Хрватска дошла до циља 2013. године и зато је важно размотрити које је напоре уложила у циљу нормативног регулисања мањинских права. Чланство Хрватске у Унији мења однос регионалне моћи, те Хрватска и формално одлучује о пријему Србије. Као чланица она може да утиче на динамику и ток преговарачког процеса. У наставку анализе размотрићемо како је Хрватска своју позицију користила у контексту питања мањинских права. Ваља уочити да је уласком у ЕУ, Хрватска остварила важан спољнополитички циљ, па се може дискутовати о опадању интересовања за мањинска питања и, уз то, смањеног међународног утицаја за решавање постојећих проблема у овој области. Како преговарачки процес Србије и даље траје може се очекивати да ће се ово питање поново постављати у агенди међудржавних односа. На унутрашњем плану, наредна година у Хрватској биће тзв. „супер изборна година“, што значи да се те године одржавају председнички избори, избори за Хрватски сабор и избори за Европски парламент. Пракса говори да се мањинска питања, поготово у контексту билатералних односа са Србијом, налазе високо на предизборним агендама хрватских политичара. Стога, могу се очекивати даља заоштравања на темељима, или под изговором мањинских права. Цену овакве праксе увек плаћају припадници мањинског народа, у овом случају Срби. Извештај пучког првобранитеља (омбудсмана, прим. аут.) из 2021. године наводи да је део политичког спектра те године локалне изборе искористио за „подстицање анимозитета према Србима“, што је пракса која прати скоро сваки изборни процес у Хрватској.¹ Због свега претходно наведеног сматрамо да је значајно испитати развој и примену нормативног оквира у области мањинских права у Хрватској у контексту развоја регионалне сарадње, као и у контексту спровођења процеса евроинтеграција. Следствено би било логично поставити питање: Да ли је процес приступања и чланство Хрватске у ЕУ допринело развоју и унапређењу мањинских права Срба у Хрватској као

¹ „Izvešće pučke prvobraniteljice“, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj, 2022, Zagreb. Интернет: <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2022/>, 2.9.2023.

најбројнијој националној мањини и колико је то имало утицаја на међусобне односе две земље, као и на развој регионалне сарадње?

2) САДРЖАЈ

Мањинска права у ЕУ

ЕУ од оснивања почива на принципима поштовања људских и мањинских права. Већ у члану 2. Уговора о ЕУ (Уговор из Мастрихта) наводи се: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама у друштву у коме преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца“.² Треба нагласити да ЕУ нема или барем не искључиву надлежност у овој области. Поред тога, не постоји акт на нивоу Уније којим се свеобухватно регулишу искључиво мањинска права. Гледано строго формално, ЕУ нема нормативни оквир у области мањинских права. Разлог томе можемо тражити и у чињеници да Француска, као држава оснивач, не признаје заштиту националних мањина.³ Недостатак интерног консензуса о овим нормама оставља и доста нејасноћа у погледу евалуације напретка држава кандидата у преговарачком процесу. „Као што то искуство показује, основни инструмент у праћењу и евалуацији напретка кандидата били су, а у извесном смислу и данас, годишњи извештаји Европске комисије о напретку, који, бар што се тиче заштите мањина, представљају неку врсту компендијума резултата сакупљених из различитих извора“.⁴ Најсвеобухватнији акт у области људских права у оквиру ЕУ јесте Повеља о основним правима, коју су 2000. године прогласили Европски парламент, Савет министара и Европска комисија. Као таква она ипак не наводи која су то мањинска права која јемчи, већ их спомиње једино и искључиво у члану 21. у контексту забране дискриминације на основу припадности

² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021, point 2. Интернет: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49>, 24.10.2023.

³ Нада Радушки, „Положај националних мањина у развијеним европским земљама“, *Миграцијске и етничке теме*, Институт друштвених наука, Београд, 24 (2008), стр. 235–249.

⁴ Владимир Ђурић, „Заштита националних мањина и перспективе европских интеграција Републике Србије“, у: Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна (урс.) *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије*. Институт за упоредно право, Београд, 2022, стр. 95.

националној мањини. Повеља је дуго била у најмању руку слабе правне обавезности, све до 2009. године када је ступањем на снагу уговора из Лисабона (чл. 6) постала део правних тековина ЕУ. Самим тиме постаје правно обавезујућа јер има исту правну снагу као и оснивачки уговори. Према неким тумачењима мањинска права остала су ван овог документа, јер су сматрана „контроверзним питањем“.⁵ На основу уговора из Амстердама усвојене су две директиве: „2000/43 којом се спроводи принцип једнаког поступања са лицима без обзира на расно или етничко порекло, и Директива 2000/78 којом се успоставља општи оквир за једнако поступање у запошљавању и професијама, а чије је сврха борба против дискриминације, између осталог, по основу вере или вероисповести“.⁶ Правна тековина ЕУ у области заштите људских права обухвата правне инструменте усвојене, пре свега, од стране Савета Европе и Уједињених нација. У наредном поглављу укратко ћемо анализирати неке од тих међународних инструмената. Иако није развила сопствени нормативни оквир заштите мањинских права, Унија поставља ово питање високо у оквиру политике проширења. Може се поставити питање зашто је то тако када, на примеру Француске, видимо да ни све државе чланице не испуњавају критеријуме за заштиту мањинских права који се намећу државама кандидатима у оквиру политике проширења.

Регулисање мањинских права у релевантним међународним организацијама са посебним освртом на њихов значај у Хрватској

Познавање међународних инструмената заштите мањинских права за ову тему има двојаку важност: прво, њихове одредбе постају темељ на којем се развија национално законодавство (у овом случају у Хрватској) и друго, као што смо већ нагласили, инструменти су и део правних тековина ЕУ. На глобалном нивоу, Уједињене нације регулисале су ово питање кроз мноштво нормативних аката општег карактера, од Повеље, преко Универзалне декларације о људским правима, Декларације Уједињених нација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина и другим.⁷ „Инструменти Уједињених нација који се односе на права националних мањина углавном су били у функцији превенције сукоба и стабилизовања многих права, али их нису могли у потпуности

⁵ *Ibid.*, стр. 93.

⁶ *Ibid.*, стр. 92.

⁷ Борис Кривокапић, „Уједињене нације и заштита мањина“, *Страни правни живот*, но. 2–3, 2003, стр. 53–99.

елиминисати.”⁸ Требало би напоменути да је од 1992. до 2002. године на територији данашње Хрватске деловало укупно пет мировних мисија/операција Уједињених нација (UNPROFOR, UNCRO, UNTAES, UNPSG и UNMOP).⁹ Прецизније одредбе у области заштите мањинских права донете су у оквиру регионалних међународних организација. Анализираћемо комплементарна нормативна решења Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Када говоримо о Савету Европе посебно место у нормативној архитектури ове организације заузима Европска конвенција о људским правима која је потписана у Риму 1950. године. На темељу ове конвенције основан је Европски суд за људска права у Стразбуру 1959. године. У оквиру Савета Европе усвојени су и инструменти којима се уређују искључиво мањинска права. Најзначајније су Европска повеља о регионалним или мањинским језицима која је донета 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина која је усвојена 1995. године. Оба документа ступила су на снагу 1998. године и ратификована су од стране Хрватске. Повеља о регионалним или мањинским језицима израђена је у сврху заштите и промоције регионалних и мањинских језика као угрожених аспеката европског културног наслеђа. Специфичности ове Повеље огледају се у чињеници да се за различите језике за које је Повеља ратификована могу применити различите, односно одабране одредбе. Акт је подељен на општи (II) и посебан део (III), при чему се општи односи на све језике за које је инструмент ратификован, а из посебног дела бира се најмање 35 одредби које је држава потписница дужна да поштује. Оваква флексибилност омогућава да се узме у обзир различита демографска ситуација у државама, и да се у складу с тим изабере најбољи приступ од случаја до случаја. У Хрватској по основу Повеље заштићени су италијански, српски, мађарски, чешки, словачки, русински и украјински језик.¹⁰ У случају Хрватске, опште и одабране посебне одредбе једнако се примењују на све заштићене језике. Бројни су примери држава у којима се прави дистинкција међу језицима, као што су Аустрија, Уједињено Краљевство и друге.¹¹ У складу с чланом 15. ове

⁸ Синиша Таталовић, „Етнички односи и сигурност на Западном Балкану“, *Политички живот*, Центар за демократију Факултета политичких наука Универзитета у Београду, бр. 9, 2013, стр. 17.

⁹ *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, (Koops, Joachim A; Tardy, Thierry; MacQueen, Norrie; Williams, Paul D (eds.)), Oxford University Press, 2014.

¹⁰ Закон о потврђивању Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, број 18/97.

¹¹ Council of Europe, Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148). Интернет: <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numSte=148&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=11-05-2023, 17.8.2023>.

Повеље предвиђено је подношење периодичних, трогодишњих извештаја о предузетим мерама у циљу спровођења преузетих обавеза које проистичу из Повеље. Извештај се подноси Генералном секретару Савета Европе, а механизам мониторинга је поверен Комитету експерата. Комитет је сачињен од по једног експерта из сваке државе чланице, а именује их Комитет министара. Хрватска је до сада поднела седам периодичних извештаја, а последњи је из 2022. године. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина је први правно обавезујући мултилатерални инструмент посвећен општој заштити националних мањина. Савет Европе овим документом заправо претвара политичке обавезе које су прихваћене у оквиру Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС) у правне. Назив „оквирна“ илуструје дискреционо право државе да циљеве спроведе уважавајући све специфичности на државном нивоу. Конвенција регулише читав низ мањинских питања међу којима су: недискриминација, једнакост, образовање, језичка права, учешће у јавном животу и друга. У члану 25. став 2. предвиђа се периодично или на захтев извештавање о спровођењу конвенције. Надзор над спровођењем одредби поверен је Комитету министара. Хрватска је до сада поднела пет извештаја о спровођењу конвенције, а последњи је из 2019. године. Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), као претходница Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), завршним актом из Хелсинкија 1975. године први пут помиње националне мањине, и то на захтев Југославије. Акт предвиђа обавезу једнакости пред законом припадника националних мањина, као и да им се омогући ефективно поштовање људских права и основних слобода.¹² У оквиру ове међународне организације, најзначајнији документ који се тиче мањинских права јесте документ из Копенхагена усвојен 1990. године. Иако су одлуке ОЕБС-а политичке природе, и нису правно обавезујуће, оне имају велику политичку тежину. Савет Европе и ОЕБС служе се различитим средствима али у истом циљу – заштите националних мањина. У инфраструктури ОЕБС-а важно је споменути позицију Високог комесара за националне мањине. Ова позиција установљена је с циљем правовременог реаговања на тензије које могу утицати на националне мањине. „Основна сврха овог института је, према томе, допринос очувању и јачању међународног мира и безбедности у региону, а не брига за мањинска права као таква.“¹³ ОЕБС је након рата у Хрватској имао велики значај јер је од 1996. па све до краја 2007. године спроводио надзорну теренску мисију. Након тога, од 2008. до 2011. године, деловала је канцеларија ОЕБС-а са седиштем у Загребу. Мандат теренске мисије у основи тицао се заштите људских и мањинских права, и у више наврата је допуњаван. У почетку

¹² Борис Кривокапић, „Организација за безбедност и сарадњу у Европи и заштита мањина“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, но. 43 (2003), стр. 173.

¹³ *Ibid.*, стр. 163.

мандат теренске мисије био је да пружи помоћ и стручну подршку хрватским властима на свим нивоима, као и заинтересованим појединцима, групама и организацијама у области заштите људских права и права припадника националних мањина.¹⁴ Већ средином наредне, 1997. године, мандат мисије проширен је на асистенцију властима у земљи да омогуће повратак расељених лица, да би 1998. године био допуњен распоређивањем полицијских посматрача, а у циљу што „безболније“ транзиције након што цивилна полиција Уједињених нација (УНПСГ) напусти Хрватску. Овлашћења су се из године у годину даље ширила на слободу медија, демократизацију и друго. Седиште мисије било је у Загребу, али је деловала и на подручјима координационих центара који су били у Вуковару, Сиску и Книну, а поред тога имала је и 14 канцеларија широм државе. Мисија је уташана јер је сматрано да је остварила све своје мандатне циљеве, што је био и снажан сигнал ЕУ о напретку Хрватске у питањима под мандатом мисије.

Мањинска права у преговарачким процесима Србије и Хрватске

Мањинска права део су политике проширења ЕУ од 1993. године када је у Копенхагену усвојен сет критеријума, као услов за чланство. Копенхашки критеријуми су подељени на политичке, економске и правне. Поштовање и заштита националних мањина саставни је део политичких критеријума, а поред њих још и владавина права и људска права. Копенхашки критеријуми поставили су основ за политику условљавања која је и данас саставни део политике проширења. Већ у преговорима са Хрватском Унија је показала другачији приступ према овим питањима. Поглавље под називом „правосуђе и унутрашњи послови“ поделила је у два нова поглавља. У питању су поглавља 23 – правосуђе и основна права, и 24 – Правда, слобода и безбедност. Мањинска права саставни су део међународне заштите људских права, па је њихово регулисање обухваћено поглављем 23. У преговорима са Хрватском уведена су уводна и завршна мерила (*opening/closing benchmarks*) за отварање одређених поглавља, како би се на изврстан начин квантификовао напредак у одређеним областима. Европска комисија од 2011. године уводи и концепт привремених мерила (*interim benchmarks*). Тек након испуњавања привремених мерила могу се формулисати завршна мерила. Ова методологија није се односила на Хрватску, имајући у виду да је она већ тад завршила свој преговарачки процес. У случају Србије, након усвајања ревидиране методологије проширења за Западни Балкан, коју је Савет ЕУ званично одобрио у марту 2020. године, оба

¹⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Croatia. Интернет: https://web.archive.org/web/20170427103457/http://www.jus.umu.se/digitalAssets/12/12636_mission_to_croatia.pdf, 8.10.2023.

поглавља (као и поглавље 35) су суспензивна поглавља, и једино се у оквиру њих формулишу привремена мерила. Стога, изостанак напретка у овим областима онемогућава даље напредовање Србије у преговарачком процесу. Поменутом реформом поглавље 23 део је кластера 1 (од шест колико их укупно има) и отворено је 2016. године, али након две блокаде управо од стране Хрватске. Разлози за ускраћивање сагласности за отварање поглавља 23 леже у регионалној надлежности суда за ратне злочине, сарадњи са Хашким трибуналом, решавању проблема несталих, а из корпуса мањинских права захтевало се увођење аутоматске заступљености припадника хрватске националне мањине у Народној скупштини. Неки од ових захтева чисто су билатералне природе и превазилазе оквире усвајања правних тековина ЕУ. Иронично, Хрватска је 2011. године у Сабору усвојила Декларацију о промовисању европских вредности у југоисточној Европи, којом се обавезала да неће блокирати суседе због билатералних спорова који не потпадају под законодавство ЕУ.¹⁵ Аутоматску заступљеност Хрватска је захтевала на бази реципроцитета и одредби међудржавног Споразума о заштити права националних мањина са Србијом (тадашња државна заједница Србија и Црна Гора) из 2004. године. О представљању и учествовању у процесу доношења одлука на локалном, покрајинском и републичком нивоу говори члан 9. овог споразума, али се у одредбама не говори о аутоматској заступљености.¹⁶ Надзор над спровођењем одредби овог споразума поверен је мешовитој међудржавној комисији. Овакве споразуме Хрватска има још и са Мађарском, Италијом, Северном Македонијом и Црном Гором. *Differentia specifica* споразума са Италијом је што није предвиђено оснивање мешовите комисије. То може бити показатељ добрих односа у области заштите мањинских права коју италијанска мањина у Хрватској остварује. Отварање поглавља 26 (Образовање и култура) такође је блокирано од стране Хрватске, али и Бугарске. Након потписивања Анекса споразума о образовању мањина, поглавље је отворено. Анексом се регулишу питања као што је превод уџбеника на хрватски језик и латиницу, посебан садржај у уџбеницима за хрватску националну мањину и друга питања.

Мањинска права на националном нивоу у Хрватској

Питање развоја и примене законодавног оквира у области мањинских права у Хрватској имало је важну улогу у кључним моментима за развој њене

¹⁵ „Декларација о промисању европских вредности у југоисточној Европи“, *Narodne novine*, бр. 121, 28.10.2011.

¹⁶ „Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори“, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 3/2005.

савремене државности, као што су међународно признање и чланство у ЕУ. Уместо да унапређивање мањинских права, као одраз демократичности друштва, буде циљ сам по себи, ово питање често је коришћено управо као средство за остваривање спољнополитичких и унутарполитичких циљева. Све то имало је одређене реперкусије на развој добросуседских и регионалних односа. У наредном делу анализе биће обухваћена три различита временска оквира: почетни период – који се протеже од 1990. године до почетка процеса евроинтеграција Хрватске 2000. године; наредна фаза – која се наставља од те тачке до приступања Хрватске ЕУ; и коначно – период након приступања ЕУ. Још за време заједничке државе (Социјалистичке Федеративне Републике Југославије – СФРЈ), Срби су у Хрватској изгубили статус конститутивног народа усвајањем Устава из 1990. године.¹⁷ Дакле, о Србима као националној мањини у Хрватској може се говорити након 1990. године. *Pro Anno*, под притиском међународне заједнице, а посебно Европске економске заједнице 1991. године, донесен је „Уставни закон о људским правима и слободама и правима националних и етничких заједница или мањина у Републици Хрватској“, као један од предуслова за међународно признање.¹⁸ Уставни закон је стога послужио само као средство за остварење циља (међународно признање Хрватске), без намере да у пракси допринесе развоју људских и мањинских права. Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији, познатија као Бадинтерова комисија, у свом мишљењу број бр. 5 (од укупно десет) разматрала је захтев Хрватске за признање независности. Комисија је изнела став да поменути Уставни закон не штити мањине у складу са одредбама Нацрта конвенције Лорда Карингтона (*Lord Peter Carrington*) од 4. новембра 1991. године.¹⁹ Ове одредбе тичу се високог степена аутономије у областима као што су локална управа, правосуђе, образовање и друго. Уставни закон је стога допуњен је у мају 1992. године. Да усвајање поменутих аката није било од пресудног значаја за међународно признање, говори пример Немачке која је признала Хрватску као независну државу и пре него што је Арбитражна комисија изашла са својим мишљењем.²⁰ Други показатељ је да се није

¹⁷ „Ustav Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, broj 56/1990 (1092), od 22.12.1990. godine.

¹⁸ „Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj“, čl. 18, stav 1, *Narodne novine*, broj 65/1991 (1664), od 4.12.1991. godine.

¹⁹ Maurizio Ragazzi, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, Cambridge University Press, Vol. 31, No. 6, 1992, pp. 1503–1507.

²⁰ Комисија је 11. јануара 1992. године изнела мишљења бр. 2–7. Исланд је први признао Хрватску скоро месец дана раније 19.12.1991. године, а истог дана одмах и Немачка иако је одложила ратификацију како би се ускладила са ЕЗ. Спољнополитичка тактика власти у Хрватској била је да прво признање треба да дође од државе која је за време Другог

сачекало са применом ових законских решења, већ је било довољно само задовољити форму. Период првих послератних година у Хрватској карактерише прихватање међународних обавеза, односно ратификација готово свих конвенција које се тичу мањинских права. Ратификација је била важан корак и поставила је нормативне темеље за даљи развој унутрашњег законодавства у области мањинских права. Чланство у ЕУ тада није било на агенди хрватске спољне политике. Хрватска је у том периоду била превасходно окренута решавању хрватског питања у Босни и Херцеговини.²¹ На унутрашњем плану, усвајањем поменутог Уставног закона било је јасно да не постоји политичка воља за унапређивање статуса мањина, као и њихову интеграцију у хрватско друштво. Закон је прописао ригидне одредбе формиране тако да се права која прописује тешко могу остварити у пракси. Примера ради, овај закон је прописивао да национална мањина мора чинити минимум 8% од укупног становништва, како би стекла право да сразмерно буде заступљена у законодавним, извршним и судским органима власти. После операција „Бљесак“ и „Олуја“ чак ни српско становништво, иако и тада најбројније у Хрватској, није задовољавало ове критеријуме. Број заступника у представничком дому парламента такође недвосмислено осликава антимањинску, али пре свега антисрпску политику која се најагресивније водила управо у овом периоду. Представника Срба у парламенту 1992. године било је тринаест, да би се тај број већ 1995. године смањио на пет, а 2001. године, на једног представника. Од наредног, петог сазива Сабора Срби, односно мањине које у укупном становништву учествују са најмање 1,5%, имају три загарантована места, што произилази из измена и допуна Уставног закона о правима националних мањина из 2010. године. Ниједна друга национална мањина на простору Хрватске не испуњава овај праг. Илустративан је податак да према резултатима последњег пописа становништва из 2021. године данас у Хрватској живи укупно 6% мањинског становништва, па тако све мањине заједно данас не би могле да испуне критеријум пропорционалног представљања прописан 1991. године.²² Поред тога, овај податак говори и у прилог томе да Хрватска спада у ред најхомогенијих држава у Европи. Разлози за то су бројни, а један од њих је немогућност остваривања законских прописаних мањинских права. Таква

светског рата била неутрална. Види: Марија Јанковић, „Три деценије независности Хрватске: Немачка се надала да ће зауставити рат!“, BBC News на српском, 15. јануар 2022, доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/balkan-59882210>, приступљено: 16.9.2023.

²¹ Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскришћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, 2016, стр. 127–129.

²² Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, Objavljeni konačni rezultati popisa 2021, доступно на: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270> pristupljeno: 28.8.2023.

пракса делује дестимулишуће на припаднике националних мањина да се определе за живот у Хрватској. Поред Уставног закона донети су и други акти који су утицали на (не)остваривање мањинских права. Примера ради, септембра 1995. године усвојен је Закон о привременом преузимању и управљању одређеном имовином. У питању је имовина Срба који су напустили земљу након 17. августа 1990. године.²³ Овим законом је под привремену управу и на коришћење стављена сва покретна и непокретна имовина лица која су напустила своје домове. Уз то, локалне власти овлашћује да у туђу напуштену имовину могу да сместе друга лица.²⁴ Заштиту својих станарских права одређени број грађана тржио је и пред Судом за људска права у Стразбуру. Може се закључити да у овом првом анализираном раздобљу не само да није дошло до развоја и унапређења мањинских права Срба у Хрватској, већ су спровођене мере с циљем минимизирања њихових људских и мањинских права. Ако је претходно раздобље обележено усвајањем међународних обавеза у области мањинских права, раздобље након 2000. године обележено је развијањем националног нормативно-правног оквира у овој области. Након избора 2000. године, Хрватска креће путем европских интеграција и започиње преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању 24. новембра 2000 (Самит у Загребу), а потписала га непуних годину дана касније. Поред Устава, као највишег правног акта, најзначајнији акти који уређују област мањинских права су: Уставни закон о правима националних мањина (2002), потом Закон о упораби језика и писма националних мањина у Републици Хрватској (2000), и Закон о одгоју и образовању на језику и писму националних мањина (2000). Уставни закон усвојен је у склопу Споразума о стабилизацији и придруживању. Овим законом прописано је да се равноправна службена упораба језика и писма, којим се служе припадници националне мањине, остварује на подручју јединице локалне самоуправе када припадници поједине националне мањине чине најмање трећину становника такве јединице. Ова одредба у пракси често је кршена, између осталог усред чињенице да закон не прописује санкције за кршење прописаних одредби. Најеклатантнији пример је свакако град Вуковар и одбијање локалних власти, али и становништва, да се изложе двојезичне табле. Постоје и супротни примери, када јединице локалне и регионалне самоуправе својим статутима омогуће службену употребу мањинског језика и писма, независно

²³ Овај датум је одабран јер означава почетак догађаја који се у Хрватској пежоративно назива „Балван револуција“, а подразумева побуну хрватских Срба који су поставили барикаде како хрватска полиција не би могла да спречи одржавање референдума о аутономији.

²⁴ „Odluka o proglašenju Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom“, *Narodne novine*, 73/1995 (1228).

о уделу мањине у укупном становништву. Такав пример добре праксе пружа Истарска жупанија где је италијански језик у службеној употреби, независно од удела Италијана у укупном становништву. Овакви примери добре праксе доказ су значаја који локалне управе имају у остваривању мањинских права. Ипак, проблем настаје када се не испоштује законски минимум, и складно томе изостане санкција због непоштовања законских одредби. Овакви примери резултат су непостојања политичке воље врха државе да се противзаконским праксама стане на пут. Није на одмет истаћи да је и законски минимум од једне трећине изузетно висок праг, посебно ако имамо на уму да Хрватска има укупно само 6% мањинског становништва. Како су мањине у Хрватској углавном дисперзивно распоређене, многим мањинама овај праг остаје недостижан. Поређења ради законски минимум у Србији је дупло мањи и износи 15%. На овај проблем упозорава и Саветодавни одбор за Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина Савета Европе, о којој смо раније говорили. У свом последњем (петом) мишљењу о Хрватској наводи се да „су постојећи прагови за приступање појединим правима мањина превисоки, и на штету бројчано мањих националних мањина“.²⁵ Да је хомогенизација друштва била саставни део државне политике и након 2000. године, показују и измене у методологији приликом пописа становништва. „У првом послератном попису из 2001. године, уведен је концепт „уобичајеног места становања“, који је пред наредни попис 2011. године допуњен „намером одсутности/присутности“, као условом за укључивање односно искључивање из укупног броја становника.“²⁶ Дакле, више није било довољно имати пребивалиште у Хрватској да би учествовали на попису, већ је прописано да се у укупно становништво неће убрајати они грађани који су одсутни дуже од годину дана, упркос томе што имају пребивалиште у Хрватској.²⁷ Чак и у случајевима када су се вратили ради пописа условљавани су да морају имати намеру да остану најмање годину дана.²⁸ Оваква методолошка решења недвосмислено су усмерена на популацију Срба повратника, па је примена оваквих решења резултирала да многи од њих остану ван радара пописа. „Како се наводи у извештају Републике Хрватске о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина из 2004. године, Српско народно вијеће (СНВ) у Загребу

²⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021.

²⁶ Исидора Поп-Лазих, „Демографија као фактор остваривања мањинских права Срба у Хрватској“, у: Живорад Глигоријевић, Тадија Ђукић (урс.), *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе*, (XXVIII), Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2023, стр. 331–338.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

сматрало је да барем половина припадника српске националне мањине и даље живи у Републици Хрватској.²⁹ Устав Републике Хрватске мењан је 2010. године. У циљу побољшања равноправности припадника националних мањина, у преамбули је, уместо дотадашњих 10, таксативно наведено чак 22 националне мањине. Иако оправдано са нормативне тачке, ова измена пружа искривљену демографску слику хрватског друштва имајући у виду да се апсолутни број припадника националних мањина континуирано смањује, као и њихов удео у укупном становништву. Са скоро 91,63% припадника већинског народа, Хрватска је несумњиво једна од најхомогенијих држава Европе. Из претходног дела анализе можемо закључити да Хрватска данас има релативно развијен и заокружен законски оквир у области заштите мањинских права, али да се суочава са озбиљним изазовима приликом његовог спровођења. Ипак, уласком Хрватске у ЕУ бележи се стагнација у унапређивању постојећег нормативног оквира, а назадовање у уживању прописаних мањинских права. Како наводи Таталовић: „Стални напредак у остваривању права националних мањина успорен је након уласка Хрватске у Европску унију, када су поједине политичке опције покренуле иницијативе за смањивање права националних мањина“.³⁰ У јавном дискурсу, али и са позиција власти, све су се чешће могле чути изјаве које позивају на смањивање, па и укидање одређених права припадницима националних мањина. Један од таквих примера је иницијатива за такозвани „Референдум о ћирилици“, који је покренут 2014. године с намером да се законски праг подигне на недостижних 50% и тиме практично укине могућност службене употребе српског језика и ћириличног писма. Уставни суд прогласио је референдумско питање за неуставно, али остаје чињеница да је ова иницијатива сакупила преко 600.000 потписа.³¹ Овај податак говори *per se* каква је општа политичка клима према Србима, као и о искреној спремности Хрватске да развија сарадњу у духу „добросуседских односа“. То није била једина кампања која је имала за циљ ограничавање, тј. укидање мањинских права. Грађанска иницијатива „Народ одлучује“ из 2018. године, предлагала је да се представницима мањина укине могућност да у Сабору гласају за буџет и поверење Влади, али је одбачена услед недостатка потписа. У извештајима Српског народног вијећа који континуирано прате говор мржње и насиље над Србима упућују да се од уласка Хрватске у Европску унију до данас бележи пораст насиља над Србима. На сличне закључке упућују и годишњи извештаји тамошњег омбудсмана. У већ поменутом петом извештају

²⁹ Siniša Tatalović, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj (politika, obrazovanje i kultura)*, SKD „Prosvjeta“, Zagreb, 2022, str. 47.

³⁰ *Ibid.*, str. 11.

³¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12.8.2014, *Narodne novine*, 104/2014 (2021).

Саветодавног одбора Савета Европе за заштиту националних мањина из 2021. године, наводи се да у Хрватској и даље постоји дискриминација националних мањина, а највише Срба и Рома. У извештају се, између осталог, наводи да је у периоду од 2017. године до 2020. године, повећан број кривичних дела мотивисаних мржњом, као и говора мржње у јавном дискурсу, истичући и проблем историјског ревизионизма.³²

3) ИЗВОРИ

“Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Art. 21, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26.10.2012.

„Декларација о промјану европских вриједности у југоисточној Европи“, *Narodne novine*, br. 121, 28.10.2011.

„Извјешће пуčke првобранитељнице“, *Анализа стања људских права и једнакости у Хрватској*, 2022, Загреб.

„Одлука о проглашењу Закона о привременом преузимању и управљању одређеном имовином“, *Narodne novine*, 73/1995 (1228).

„Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори“, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, број 3/2005.

„Устав Републике Хрватске“, *Narodne novine*, број 56/1990 (1092), од 22.12.1990. године.

„Уставни закон о људским правима и слободама и о правима етничких и националних заједница или мањина у Републици Хрватској“, *Narodne novine*, број 65/1991 (1664), од 4.12.1991. године.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, ACFC/OP/V(2021)2, 10 June 2021.

Council of Europe, Reservations and Declarations for Treaty No.148 – European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148).

Ђукановић, Драган, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, 2016.

Ђурић, Владимир, „Заштита националних мањина и перспективе европских интеграција Републике Србије“, Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна (урс.) У: 65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије. Институт за упоредно право, Београд, 2022.

³² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2021), Fifth Opinion on Croatia, *op. cit.*

- Кривокапић, Борис, „Организација за безбедност и сарадњу у Европи и заштита мањина“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, но. 43 (2003), стр. 149–78.
- Кривокапић, Борис, „Уједињене нације и заштита мањина“, *Страни правни живот*, но. 2–3, 2003.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12.8.2014, *Narodne novine*, 104/2014 (2021).
- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Croatia.
- Поп-Лазих, Исидора, „Демографија као фактор остваривања мањинских права Срба у Хрватској“, у: Живорад Глигоријевић, Тадија Ђукић (урс.), *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе*, (XXVIII), Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2023.
- Радужки, Нада, „Положај националних мањина у развијеним европским земљама“, *Миграцијске и етничке теме*, Институт друштвених наука, Београд, 2008.
- Ragazzi, Maurizio, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, Cambridge University Press, Vol. 31, No. 6, 1992.
- Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, Objavljeni konačni rezultati popisa 2021, dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>.
- Таталовић, Синиша, „Етнички односи и сигурност на Западном Балкану“, *Политички живот*, Центар за демократију Факултета политичких наука Универзитета у Београду, бр. 9, 2013.
- Tatalović, Siniša, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj (politika, obrazovanje i kultura)*, SKD „Prosvjeta“, Zagreb, 2022.
- The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Koops, Joachim A; Tardy, Thierry; MacQueen, Norrie; Williams, Paul D (eds.), Oxford University Press, 2014.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, broj 18/97.
- Јанковић, Марија „Три деценије независности Хрватске: ‘Немачка се надала да ће зауставити рат!’“, *BBC News на српском*, 15. јануар 2022.
- Пречишћена верзија Уговора о ЕУ, Министарство за европске интеграције, 20.12.2019, стр. 14.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Положај и права мањина значајно оптерећују међудржавне односе, не само између Србије и Хрватске већ и између држава региона Западног Балкана. Заједнички именитељ спољне политике обе државе, који се огледа у чланству у ЕУ, поставио је на агенду многа отворена питања, па тако и питање мањинских права. Анализа је показала да Хрватска има историју усвајања антимањинских нормативних решења, али да је уложила значајне напоре да унапреди нормативно-правни оквир у области мањинских права и то само у периоду од ступања у Процес стабилизације и придруживања до чланства у Унији. Ипак, постоји и значајан простор за њихово даље унапређивање. Још значајније од унапређивања било би доследно спровођење већ усвојених одредби, што је и највећи проблем са којим се данас суочавају припадници националних мањина у Хрватској, посебно Срби. Уласком у ЕУ питање мањинских права скинуто је са листе приоритета Хрватске унутрашње политике, између осталог и зато што је смањен међународни притисак усмерен на решавање мањинских питања. Чињеница да ЕУ нема развијен нормативни оквир у области заштите националних мањина, говори нам где се на листи приоритета политике ЕУ (не)налазе мањинска права. Имајући ово у виду, може се рећи да ЕУ у преговарачким процесима води политику двоструких стандарда, те да уласком Хрватске у Унију значај те врсте притиска губи на значају. С друге стране, Србија и даље води преговоре за чланство, а посебно место које у том процесу има поглавље 23, у које су укључена и мањинска права, вероватно ће довести до поновних притисака од стране Хрватске како би се унапредио положај Хрвата у Србији. О континуираном урушавању система заштите мањинских права, након уласка у ЕУ, говоре бројни извештаји сачињени како на националном (омбудсман, СНВ) тако и на међународном нивоу (Савет Европе), што не доприноси развоју добросуседских односа и регионалне сарадње.

**DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE NORMATIVE FRAMEWORK
IN THE FIELD OF MINORITY RIGHTS IN CROATIA IN THE CONTEXT
OF EUROPEAN INTEGRATION**

Abstract: This year marks the decade since Croatia became a member of the European Union (EU). It is precisely this period of time that gives the opportunity to take a chronological look at the development of the normative-legal framework in the field of minority rights in Croatia and its application in practice. Special emphasis in this analysis will be placed on the realisation of the minority rights of the members of the Serbian national minority, the most numerous minority in Croatia, as well as the impact of these issues on the development of regional cooperation and bilateral relations with Serbia. The goal of the analysis is to assess whether the process of European integration of Croatia contributed to the development and improvement of minority rights or whether opposite tendencies can be observed. The analysis of the development of instruments in the field of protection of minority rights will cover the international, regional, and national levels. We will also refer to the specific weight of these issues in the negotiation processes for the membership of Serbia and Croatia in the EU. The methodological framework will include descriptive and explanatory analysis, as well as the method of analysing the content of secondary sources (laws and other acts). In addition, a comparative analysis will be applied in order to determine whether the existing legal framework applies equally to all members of national minorities.

Keywords: national minorities, minority rights, normative framework, Croatia, EU.

УДК: 004.738.5:343.9.02

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 177–192

Изворни научни рад

Рад примљен 26. 7. 2023. године

Рад одобрен 10. 10. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.10

САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТ *vs.* ПРИВАТНОСТ – ОПШТА РАЗМАТРАЊА И ОСНОВИ ЗАШТИТЕ

Драгана ПЕТРОВИЋ*

Анстракт: Данас се у свету на различитим нивоима воде озбиљне расправе о могућностима модерних информационо-комуникационих технологија (ИСТ), али и о њиховим нежељеним последицама. За обичног човека, „нов“ начин комуникације преко интернета и мобилне телефоније истовремено је лак, једноставан, брз, нужен – постаје чињеница његовог свакодневног живота. Штавише, савремено доба подразумева интернет као једно од главних средстава комуникације. Уколико се користи „како треба“, представља изобиље информација на готово сваку тему и доноси многе бенефите. Уз разноврсну количину прикупљених података с лакоћом посредује у стицању нових знања и обликовању животног стила. У тој перспективи, живот у интернет мрежи постаје све више простор подложен манипулацијама и злоупотребама. Списак злоупотреба је дуг – од напада на туђу приватност, прогањања, сајбер мобинга, вршњачког насиља, сексуалног узнемиравања и насиља, трговине људима и људским органима и др. На тај начин, појава нових технологија значајно угрожава право на приватност. Последњих година право на приватност у највећој мери доводи се у везу са подацима о личности. Право на приватност и заштита личних података спада у ред основних људских права. Будући да се ради о темељном праву

* Институт за упоредно право, Београд. E-mail: d.petrovic@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).

човека и грађанина, основ његове заштите у нашем законодавству садржан је, пре свега, у Уставу, Закону о заштити података (ЗЗЛП) и Кривичном закону (чл 146. Неовлашћено прикупљање личних података). Циљ рада је да се допринесе научној расправи у тој области.

Кључне речи: Сајбер безбедност, сајбер криминал, приватност, заштита података о личности, нормативни оквири

1) УВОД

Одмах, на почетку, морамо се сложити да је данас бескорисно памтити податке из историје, математике, уметности, књижевности итд. Сваки „комплекс“ у добијању информације редуциран је само на два клика на интернету. Све смо зависнији од интернета и на задовољство многобројних корисника широм света, та модерна технологија сваким даном постаје све доступнија и једноставнија за употребу. Већина нас има паметне мобилне телефоне, рачунаре, таблете, друштвене мреже, СМС поруке, видео снимке, слике. Може се запазити да нове технологије постају наша екстерна меморија. Оне су увелико загосподариле нашим животима и спонтаном комуникацијом. Својом свеprisутношћу прекриле су „микроструктуре свакодневног живота све до човекове приватности и присности, чак и до његовог сна“. Интернетска друштвена мрежа Фејсбук, 4. марта ове године, прославила је свој 18. рођендан. Његових 2,8 милијарде месечно активних корисника широм света потврдило је да је у питању један од најатрактивнијих медијских феномена с почетка овог миленијума (2010–2019), глобално.¹ Да, реч је о глобалном феномену – укидају се просторна, регионална, етничка и друга ограничења – и тако свет прераста у глобалну заједницу, а интернет у информациону супер саобраћајницу.² Истиче се да је он постао технолошки, социјални, медијски, политички, али и правни феномен. То „мноштво“ одједном делује као несагледива стихија. Нема сумње да на данашњем степену развоја тренутно није могуће постићи потпуну сигурност информационог система. Зато је потребно пружити апсолутну и делотворну заштиту ако дође до

¹ Фејсбук је осмислио Mark Zuckerberg, бивши студент са Харварада (са пријатељима). У почетку је био намењен само студентима тог универзитета који су путем ове мреже међусобно комуницирали и размењивали информације. Касније су му се прикључили многи други универзитети, средње школе, велике корпорације широм света и др. Кад је чувена компанија Мајкрософт купила 1,6 одсто акција у Фејсбуку за 240 милиона долара, а вредност сајта процењена на петнаест милијарди долара, постало је јасно да се родио глобални феномен, а његов идејни створилац – најмлађа особа на Форбсовој листи најбогатијих људи на свету. Године 2021. Фејсбук мења име у МЕТА. Видети: Андреј Дилигенски, Драган Прља, *Фејсбук, заштита података и судска пракса*, Институт за упоредно право, Београд, 2018, стр. 9.

² Интернет: <https://www.michalsons.com/focus-areas/cybercrime-law>, 14.10.2021.

његове злоупотребе (крађа идентитета, преваре, тероризам, пиратерија, говор мржње, интернет вандализам, злоупотреба фотографија, патолошка зависност од коришћења интернета и др.).³ Како нас је снажна динамика промена захватила на овом терену, технизација међуљудске комуникације усвојила је нове методе, и то тако да постоји само један начин – потпуна замена стварности за „стварност“ из интернетске мреже. Најважнији модни детаљ је постао мобилни телефон. Новом тренду масовног и опсесивног коришћења овог уређаја произвођачи се врло брзо прилагођавају, увлачећи кориснике без отпора у своје мреже до патолошке зависности (оруђе „великог брата“).⁴ Реч је о неповратном процесу – модерна интернет технологија свуда се угнездила и није поштедела ниједан ниво људске делатности и човекове личности.⁵ Све је учинила огољеним и јавним. Интернет технологија је довела до поништавања свега оног што чини човеково најинтимније „приватно власништво“. Из перспективе света у коме живимо, са наглим развојем мрежних дигиталних технологија, право на приватност, па тиме и заштита података о личности, озбиљно су доведени у питање. Као да су повреде приватности и незаконите обраде личних података постале неизбежна карактеристика модерног интернет пејзажа.⁶ То је реалност у којој се тренутно налазимо. Али, упоредо са оваквом опомињујућом реалношћу расту и напори у правцу развоја законске регулативе на међународном и националном нивоу – све у циљу да се ефикасно реши питање њихове заштите, да се та заштита појача и прошири.⁷ Јер, сасвим разумљиво, промене на сцени употребе модерних информационо-комуникационих технологија и негативни ефекати које оне производе захтевају и промене у реаговању на угрожавање овог, једног од најважнијих људских права.⁸

³ Sarah Summers, "EU Criminal Law and the Regulation of Information and Communication Technology", *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, no. 1/2015, pp. 48–60.

⁴ Richard Stallman, „Mobilni telefoni su Staljinov san“, B92. Интернет: http://www.b92.net/tehnopolis/vesti.php?yyyy=2011&=038nav_id=499267, 19.7.2012.

⁵ Интернет: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199680832.001.0001/oxfordhb-9780199680832-e-65>, 24.3.2022.

⁶ Dragan Prlja, Mario Reljanović, "Sybercrime – Comparative experiences", *Strani pravni život*, no. 3/2009, pp. 163–164.

⁷ Интернет: <https://www.michalsons.com/blog/what-is-it-law-ict-law-or-cyber-law/286>, 17.12.2021.

⁸ Наташа Мрвић Петровић, „Споразумно признање кривице у дигиталном окружењу“, у: Јелена Костић, Марина Матић Бошковић (урс.), *Дигитализација у казненом праву и правосудју*, Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Правосудна академија, Београд, 2022, стр. 155.

2) КРИМИНАЛ, БЕЗБЕДНОСТ И ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ

Као што се лако може приметити, „сајбер безбедност“ и „заштита информација“ су постале веома популарне речи у нашем свакодневном животу, нарочито после пандемије изазване корона вирусом. Организације, владе, финансијске институције и други субјекти изложени су сталним сајбер претњама. Средства сајбер напада „у рукама“ сајбер криминалаца сваким даном постају све софистициранија, чиме се повећава ризик од угрожавања сајбер безбедности. То је темељно питање, централни проблем – апсолутна супротност у смислу да оно што може да се употреби у корист друштва може да се употреби и на његову штету. Према Форбсу, у 2019. години и појединци и бизнис компаније изгубиле су преко 3,5 милијарди долара од сајбер криминала. У том периоду, Федерални истражни биро (*FBI*) регистровао је 467.361 пријаву за сајбер криминал.⁹ Ово се све догађа четири деценије након појаве интернета, који је, поновимо, у почетку представљао само лабаво повезан систем компјутера који су користили телефонске линије као средства комуникације. Шездесетих година прошлог века америчка војска је користила ову компјутерску мрежу спремајући се за евентуалне нуклеарне нападе. Данас, интернет представља извор несагледивог броја најразличитијих информација и посебну врсту дигиталне енциклопедије. У свему томе што је добро има и онога што је деструктивно и рушилачко, оно што повећава рањивост савременог друштва. Наиме, са невероватно брзим развојем дигиталне технологије и информационих система, у корак је ишао и упадљиво брзи развој ове врсте криминалитета. Уз експанзију броја корисника интернета повећао се и број хакера, међу њима и број веома талентованих професионалаца који продају стручно знање ономе ко понуди најбољу цену. Реч је о особама које су способне да неопажено „провале“ и искористе системе за убацивање вируса, терорисање, брисање фајлова, креирање технолошког хаоса и сл. Међу супарничким земљама постоји сајбер-шпијунажа која представља опасност по националну безбедност. Свака врста класичних типова криминалитета добија одговарајући простор, има свој појавни облик и у сајбер простору: сајбер-секс, сексуално узнемиравање, силовање, отмица деце, дечија порнографија и сл. Оно што је посебно забрињавајуће је чињеница да се већини злочина учињених на овакав начин не може ући у траг, што њиховим учиниоцима омогућава да слободно владају у свом царству криминалитета. Сајбер криминал се описује као криминалитет будућности, јер обухвата и криминалитет и компјутерску технологију и информационе системе. Он угрожава безбедност милиона

⁹ Интернет: <https://www.eccu.edu/blog/cybersecurity/the-role-of-cyber-laws-in-cybersecurity/>, доступно 13.10.2022.

људи широм света, а посебно су рањиви војни компјутерски системи због могућег изазивања ратних сукоба (војна безбедност). То чини сајбер криминал потенцијално опаснијим и од употребе биолошког и хемијског оружја.¹⁰ Ова врста „провалника“ може да обезбеди приступ контролним системима готово сваке компаније на свету и то са најудаљеније географске тачке. Мете могу да буду и банке, међународни финансијски центри и берзе, што може да доведе до губљења поверења у економски систем (економска безбедност). Наш свакодневни живот може да буде прекинут сајбер нападима на електричне и гасне системе итд. Из овог упућивања, сајбер безбедност не може да се посматра одвојено од безбедности у стварном свету.¹¹ У овом контексту, штете које настану као резултат сајбер напада су врло стварне и проузрокују стварне последице у физичком свету.¹² Као таква, сајбер безбедност постаје саставни део наших свакодневних живота и више се не може разликовати од општег концепта безбедности. „Она се мора доживљавати као природна потреба да заштитимо себе и своје институције, осећајући је суштински као део нашег размишљања и поступања.“¹³ То је разлог зашто је сајбер безбедност, настала као ограничена и специфична грана права која се односи на заштиту рачунарске опреме и система као и информација које се чувају и „путују“ са њима, у тој мери напредовала.¹⁴ Повреде података представљају нападе на сајбер безбедност које директно тангирају право на приватност и заштиту података. Из овакве формулације можда може да се препозна идеја да су сајбер безбедност и безбедност информација и приватност података „заменљиви“ појмови, али између њих постоје важне разлике.¹⁵ Шта је сајбер безбедност? Сајбер безбедност или безбедност информација подразумева мере предузете за заштиту рачунара или рачунарског система од неовлашћеног приступа хакера. Снажна политика сајбер безбедности штити сигурне, критичне или осетљиве

¹⁰ Dragana Petrović, “General characteristics of the basic concept of terrorism”, *Strani pravni život*, no 4/2020, p. 8, 14.

¹¹ Садмир Каровић, Марина М. Симовић, „Кривичноправно супротстављање вискотехнолошком – компјутерском криминалитету: савремени изазови, дилеме, перспективе“, у: Јелена Костић, Марина Матић Бошковић (урс.), *Дигитализација у казненом праву и правосуђу*, Институт за упоредно право Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања Београд, Правосудна академија, Београд, 2022, стр. 47–50.

¹² Интернет: <https://www.rnids.rs/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D1%98%D0%B1%D0%B5%D1%80-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, 13.10.2022.

¹³ Интернет: <https://www.ictsecuritymagazine.com/notizie/cybersecurity-law-una-panoramica-sulla-disciplina-nazionale-e-comunitaria-in-tema-di-sicurezza-informatica/>, 13.10.2022.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Интернет: <https://amtrustfinancial.com/blog/small-business/cybersecurity-vs-data-privacy>, 10.10.2022.

податке и спречава да ови „дођу у руке“ злонамерних трећих страна.¹⁶ Шта је приватност података? Но, пре детаљнијег одговора на конкретно постављено питање, учинимо пар напомена која се тичу овог компликованог проблема. Веронис (*Varonis*) дефинише приватност података као врсту „безбедности информација која се бави правилним руковањем подацима који се тичу сагласности, обавештења, осетљивости и регулаторних питања“.¹⁷ У будућности, друштво ће бити принуђено на један другачији концепт размишљања који ће повећати и сложеност истрага и превенцију злочина, док ће истовремено продубљивати регулаторне изазове. Како је сајбер криминал постао неизбежна карактеристика „интернет пејзажа“, конструктивно управљање и развој система (темељно и стратешки) за ублажавање претњи, постали су императиви.¹⁸ Управо, излагање о сајбер безбедности и заштити информација (у кратким цртама), послужило нам је да нас уведе у наредни део текста и омогући да се фокусирамо на неке друге важне аспекте заштите приватности. У склопу наведене расправе, подвући ћемо још једном – приватност и заштита података представљају неодвојива питања за безбедност на интернету. Заштита података је законски механизам који обезбеђује приватност.¹⁹

3) ЈЕДНОБРАЗНОСТ У ПРИМЕНИ ПРАВА НА МЕЂУНАРОДНОМ НИВОУ

Појам и тенденције

Још у првом написаном чланку о појму и садржини приватности из 1890. године, правници Семјуел Д. Ворен (*Samuel D. Warren*) и Лујс Бредис (*Louis Bradeis*) ово право дефинисали су као „*right to be alone*“.²⁰ У таквом тумачењу

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Интернет: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199680832.001.0001/oxfordhb-9780199680832-e-65>, 24.10.2022.

¹⁹ Интернет: <https://www.rnids.rs/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D1%98%D0%B1%D0%B5%D1%80-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, 13.10.2022.

²⁰ „Право на приватност“, као појам о коме се и данас толико дискутује, постојало је и у старим културама, у кинеској, код Хебрејаца, старих Грка и Римљана. Прво га помиње Аристотел у свом делу *Политика*, раздвајајући приватну и јавну сферу. Међутим, иако су у старој Грчкој и Риму познавали приватност, у њеној примени се није „ишло“ на начин како је ми данас познајемо. Тек се раним хришћанством и пропагирањем молитви у тишини, право и потребе на спокојство и неометања у интими, приватност у правом смислу те речи добија на значају. Видети: Душан Поповић, Марко Јовановић, „Право интернета – одабране теме“, Правни факултет у Београду, 2017, стр. 123–125.

се препознаје шире значење овог појма – које подразумева право особе да сама изабере „изолацију од присуства других ако то жели и право да буде заштићена од праћења у приватном окружењу као што је властити дом“.²¹ У уобичајеној свакодневној комуникацији, термин приватност се употребљава за означавање нечега што је лично, поверљиво, неслужбено, скровито, затворено за јавност.²² У овој перспективи, приватно се може посматрати као оно што је супротно јавном. Унутар приватне сфере, појединац има право да буде недоступан другима у стварима које их се не тичу (да се тиме уопште не баве), то је заштићени простор (из ког је свако друго лице физички и психички искључено).²³ Унутар приватне сфере појединац је слободан од уплива и мешања других, препуштен себи, својим осећањима, потребама или хировима. На овај начин, приватно подразумева успостављање физичких граница уласка трећих лица у лични простор појединца. У назначеним формулацијама појма приватности избија, дакле, његов основни смисао и суштина која подразумева заштиту моралног и физичког интегритета, право на избор одговарајућег стила и начина живота, интеракцију између људи и др.²⁴ Нормативно регулисање ове области на међународном нивоу, започело је усвајањем Универзалне декларације о људским правима – УН (чл. 12) из 1948. године, Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, познатије као Европска конвенција о људским правима (чл. 8) из 1950. године, Међународног пакта о грађанским и политичким правима (чл. 17) из 1966. године.²⁵ Посебно треба поменути Европску конвенцију о људским правима која чланом 8. „на велика врата“ уводи право на приватност међу основна људска права: „Свако има право на поштовање свог приватног и

²¹ Вида М. Вилић, „Повреда права на приватност злоупотребом друштвених мрежа као облик компјутерског криминалитета“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016, стр. 20.

²² Caroline Kennedy, Ellen Alderman, *The Right to Privacy* Knopf Doubleday Publishing Group, New York, 1997, pp. 20–23.

²³ Владимир В. Водинелић, *Грађанско право, Увод у грађанско право и општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2020, стр. 259.

²⁴ Не постоји једна опште прихватљива, универзална дефиниција појма права приватности. Концепт приватности може да се сагледа и интерпретира из различитих углова (позиција). Видети: Susan B. Barnes, *A privacy paradox: Social networking in the United States*, First Monday, vol. 11, no. 9/2006. Интернет: <http://firstmonday.org/article/view/1394/1312>. 14.10.2021; Вида М. Вилић, *op. cit.*, стр. 20.

²⁵ Видети: Universal Declaration of Human Rights – the United Nations, 1948; Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, познатија као Европска конвенција о људским правима, отворена је за потписивање у Риму 4. новембра 1950. године и ступила је на снагу 3. септембра 1953. године. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Генерална скупштина Уједињених нација. Резолуција 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године.

породичног живота, дома или преписке“.²⁶ Европски суд за људска права у Стразбуру утврдио је да се односним чланом пружа заштита у комуникацији путем интернета, *e-mail* комуникацији, *online* праћењу интернет комуникације. Прецизно установљавајући поменуте облике заштите, суд је ставио акценат на заштиту података о личности која је управо обухваћена означеним чланом. Укратко, заштита се односи на податке о целокупном психичком и физичком интегритету човека (од имена, порекла, здравственог стања, сексуалне оријентације, до потенцијално осетљивих података, као нпр. *IP* адресе интернет корисника).²⁷ На нивоу Европске уније од изузетног значаја су Повеља о основним правима Европске уније, која чланом 8. регулише право на заштиту података о личности, док се чланом 7. посебно предвиђа заштита приватног и породичног живота, и Конвенција о заштити појединаца у погледу аутоматске обраде личних података.²⁸ Данас је законодавство ЕУ ослоњено на два најважнија прописа: *General Data Protection Regulation* (EU) GDPR 2016/679, која је заменила Директиву 95/46/ЕЦ и Директиву 2002/58/ЕЦ.²⁹ На неки начин, важећа *ePrivacy* Директива је претходница данашњег општег акта, као и предлог нове

²⁶ Европска конвенција о људским правима, Савета Европе (1949) о заштити слобода и права, усвојена у Риму, Италија, 4. новембра 1950. године.

²⁷ Овде је потребно приметити да већ ст. 2. истог члана Конвенције ограничава дејство овог права узимајући у обзир јавни интерес и интерес других лица. Видети: Душан Поповић, Марко Јовановић, *op. cit.*, стр. 127.

²⁸ Повеља о основним правима Европске уније (CFR) уграђује одређена политичка, социјална и економска права за грађане и становнике Европске уније (ЕУ) у законе ЕУ. Направљена је на основу Европске конвенције и свечано проглашена 7. децембра 2000. од стране Европског парламента, Већа министара и Европске комисије. Чл. 8. Заштита личних података прописује: „1. Свако има право на заштиту података о својој личности; 2. Такви подаци морају бити обрађени поштено за (унапред) одређену сврху и на основу информисаног пристанка особе или на неком другом легитимном основу уређеном законом. Свако има право да приступи прикупљеним подацима о својој личности и има право да затражи њихову исправку; 3. Поштовање ових правила подлеже контроли независног органа.“ Конвенција за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде личних података је споразум Савета Европе из 1981. године који штити право на приватност појединаца, узимајући у обзир све већи проток података о личности који су подвргнути аутоматској обради.

²⁹ “Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L* 119, 4.5.2016, pp. 1–88; “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, *OJ L* 281, 23.11.1995, pp. 31–50; “Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)”, *OJ L* 201, 31.7.2002, pp. 37–47.

ePrivacy Regulation, која би заправо требало да буде *lex specialis* у односу на GDPR.³⁰ Пажњу скрећемо на горе поменућу Директиву 95/46/ЕЦ, која је у битном одредила, „трасирала пут“ за даљи развој правних прописа ЕУ у области заштите података и права приватности – све до *General Data Protection Regulation*. У том оквиру, ради се о најзначајнијој директиви, како због тога што се дугогодишња судска пракса темељи на њој тако и због тога што остале директиве представљају надоградњу како би се омогућила њихова примена у области електронских комуникација.³¹ Значај Директиве 95/46/ЕЦ желимо да нагласимо и чињеницом да је она послужила као основа за нову GDPR. Дакле, да поновимо, реч је о најважнијим документима на међународном нивоу, чије су одредбе инкорпорисане касније у сва национална кривична права земаља потписница и земаља које су ратификовале означена документа.³² Ово право помиње се у преко 150 националних устава у свету.³³ Устав Србије не дефинише експлиците право на приватност, али то чини на начин да гарантује права и слободу кроз које се оно остварује, па у том контексту штити достојанство и слободан развој личности, неповредивост психичког интегритета, неповредивост стана, као и тајност писама и других средстава општења.³⁴ Међутим, тај ниво реаговања је другачији када је у питању заштита личних података, јер Устав чл. 42. изричито даје посебне гаранције: „Зајамчена је заштита података о личности (ст. 1). Прикупљања, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом (ст. 2). Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике

³⁰ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications)”, COM/2017/010 final - 2017/03 (COD) Brussels, 10.1.2017.

³¹ Наташа Томић, Далибор Петровић, „Друштвено умрежавање и заштита приватности корисника интернета“, у: Миодраг Бакмаз, Небојша Бојовић, Дејан Марковић, Владанка Аћимовић-Распоповић (урс.), *Зборник радова XXVII симпозијума о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају*, Postel, Саобраћајни факултет, Београд, 2009, стр. 95–97.

³² Андреј Дилигенски, Драган Прља, *op.cit.*, стр. 10.

³³ “Right to Privacy”. Интернет: <https://cic.gov.in/sites/default/files/Right%20to%20Privacy%20and%20RTI%20by%20Aditya%20Verma%20%281%29%20%281%29.pdf>, 30.3.2018.

³⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, 16/2022; Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I–XXIX: *Службени гласник Републике Србије*, бр. 115/2021. Пажњу привлачи чињеница да је Актом о промени Устава Републике Србије из 1888. године, загарантована неповредивост стана и тајност писама и телеграфских депеша. Видети: Чланове 23, 25, 40 и 41. Устава РС.

Србије, на начин предвиђен законом (ст. 3). Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (ст. 4).³⁵ У овом сегменту заштите људских права и слобода, наш Устав је озбиљно водио рачуна о решењима Закона о заштити података о личности из 2018. године (даље ЗЗПЛ), а која су послужила као основ приликом његове израде. Под утицајем *GDPR*-а, Србија је у новембру 2018. године, усвојила ЗЗПЛ, којим је уз извесна мања одступања прихватила принципе и вредности *GDPR*-а, чиме је несумњиво увела неупоредиво више стандарде заштите података о личности.³⁶ Практично преузимање решења из *GDPR*-а, са ефектима стварног „подизања“ заштите података о личности на један виши ниво, представља значајан корак напред у усавршавању нашег законодавства.

Кривичноправна заштита података о личности у КЗС

Чак и они који о информационо-комуникационим технологијама имају површна и половична знања, схватају да је кривичноправна проблематика употребе и заштите од злоупотребе информација о појединцу, од изузетног значаја. Из претходног разматрања, право на приватност укључује и право на личне информације у вези са прибављањем, чувањем, употребом, откривањем, увидом или обезбеђењем од трећих лица и приказивања преко интернета итд. С друге стране, све већа употреба интернета и друштвених мрежа, као и коришћење компјутерске технике у свакодневном животу, повећава могућност њихове злоупотребе, а са подацима који се неовлашћено прибављају злоупотребом информационих система може се на разне начине манипулисати. Масовност ових злоупотреба попримила је огромне размере, а непосредне штете су несагледиве.³⁶ Овде треба посебно подцртати да се улажу огромни напори на сузбијању тих појава, како у Републици Србији тако и у свету.³⁷ У том контексту, регулисање кривичноправне заштите података о личности у нашем законодавству извршено је прописивањем и санкционисањем кривичног дела „неовлашћено прикупљање личних података“. Ово дело представља новину у КЗ РС из 2005. године, систематизованог у глави XIV под називом, „Кривична дела против слободе и права човека и грађанина“. Реч је, дакле, о новој инкриминацији коју је из перспективе промењених ситуација, нових захтева и конфликта интереса, било оправдано унети у законски текст. Одредба чл. 146. КЗС гласи:

³⁵ Сања Прља, „Право на заштиту личних података“, *Страни правни живот*, бр. 1/2018, стр. 92, 96.

³⁶ Интернет: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/23296>, 27.3.2022.

³⁷ Драган Прља, Звонимир Ивановић, Марио Рељановић, *Кривична дела високотехнолошког криминала*, Институт за упредно право, Београд, 2011, стр. 77–80.

- (1) „Ко податке о личности који се прикупљају, обрађују и користе на основу закона неовлашћено прибави, саопшти другом или употреби у сврху за коју нису намењени, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.
- (2) Казном из ст. 1. овог члана казниће се и ко противно закону прикупља податке о личности грађана или тако прикупљене податке користи.
- (3) Ако дело из ст. 1. овог члана учини службено лице у вршењу службе, казниће се затвором до три године.“³⁸

Треба имати у виду да се ради о кривичном делу бланкетног карактера, што значи да су за његово потпуно разумевање и примену неопходне одредбе одговарајућих других прописа, конкретно већ поменутог Закона о заштити података (ЗЗПЛ), који је почео да се примењује августа 2019. године. У даљем наставку текста биће указано на рад органа који су задужени за примену наведених и других норми у предметима из ове области у Републици Србији. Наш особен приступ разматрању односног проблема делом ће се базирати и на овој анализи. Наравно, само у мери у којој ће нас то довести дубљем разумевању кључних проблема и изазова у примени кривичноправне заштите овог – једног од оних права за која кажемо да се налази у средишту људске слободе!? Па, да ли су механизми кривичноправне заштите од повреде овог права делотворни у Републици Србији и какви су ефекти усвајања и усаглашавања са новим ЗЗПЛ у погледу судске заштите и санкционисања кршења права која овај закон гарантује (после прве године примене).³⁹ Укратко, пред судовима у Србији (14 основних судова), у периоду од 2015. до јула 2020. године, формирано је укупно 28 предмета за кривично дело из чл. 146 КЗ – 26 предмета покренута су по приватном тужбама, док су преостала 2 покренута по оптужном акту надлежног јавног тужилаштва.⁴⁰ У шест случајева донето је решење о одбацивању тужбеног захтева, у 13 случајева донето је решење о одбијању, у два случаја донето је решење о обустави поступка, два предмета су окончана осуђујућом пресудом, у четири случаја донета је ослобађајућа пресуда, док је у једном суд преиначио пресуду и одбио оптужбу против окривљеног лица. И даље: међу предметима који су окончани ослобађајућом пресудом један предмет покренут је по оптужном акту јавног тужилаштва, а три по приватној тужби. Пажњу привлачи и чињеница да су међу предметима који су окончани осуђујућом пресудом,

³⁸ Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

³⁹ Дамјан Милеуснић и др., „Приватност и заштита података о личности у Србији, Анализа одабраних секторских прописа и њихове примене“, у: Урош Мишљеновић (ур.), *Партнери за демократске промене Србија* (Партнери Србија), Београд, 2021, стр. 12.

⁴⁰ *Ibid.*

донете **две** условне осуде.⁴¹ Већ само површан поглед на ову статистику, показује као „на длану“ да је за кривично дело – Неовлашћено прикупљање личних података – упадљиво мали број поступака покренут пред судовима у Републици Србији. Наиме, број од 28 предмета у овој материји од 2015. године, у изразитој је несразмери са учесталосту кршења права на заштиту података у истом периоду, ослањајући се на резултате претходне анализе – на само две осуђујуће пресуде за чл. 146 КЗ, и то условне, није се ни могуће изјаснити о томе да ли је казнена политика судова за ово кривично дело блага или оштра. Као основни разлог зашто је овако лоша (поражавајућа) статистика или, ако хоћемо, зашто су механизми заштите личних података у тој мери „подбацили“, може да се наведе чињеница да пред кривичним одељењима судова у Србији „још увек није стигао предмет са значајном повредом приватности, било у погледу озбиљности последица по оштећеног, било у погледу броја оштећених“. Овим се, свакако, не пребацује одговорност на судове, већ недостатак таквог приступа треба потражити, пре свега, изван судова имајући у виду надлежност за конкретне поступке.⁴² Полазећи од горе поменутог, један од разлога може се наћи и у малом броју поступака које иницира јавно тужилаштво, тј. малом броју оптужница које јавна тужилаштва упућују судовима. Ради илустрације: у посматраном периоду који обухвата више од пет година, само у два предмета се у улози тужиоца појављује надлежно јавно тужилаштво.⁴³ Да закључимо: У погледу заштите појединца и његове приватности, изостаје адекватна правна заштита за оштећене – жртве злоупотребе података о личности. Испоставило се, нажалост, да у овим, по много чему безобзирним временима, кривичноправна заштита оштећенима због повреда из чл. 146. није ни ефикасна, ни делотворна.⁴⁴ „Досежући“ до правог објашњења овакве, крајње негативне праксе, акценат је на томе да ниједна кривична пријава Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, поднета у претходних пет година, није добила свој епилог. Исто тако, највећи број поднетих кривичних пријава за односно кривично дело се пред јавним тужилаштвима окончава застарелосту поступка или без икаквог исхода, што у пракси обесмишљава кривично-судску заштиту због злоупотребе података о личности, како то гарантује Устав.⁴⁵

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Види о томе опширније: *Ibid.*, стр. 20–28.

⁴⁴ Дамјан Милеуснић и др., *op. cit.*, стр. 30, 31.

⁴⁵ Златко Петровић, „Кривичноправна заштита података о личности у Републици Србији“, LAWlife портал за право и привреду. Интернет: <https://lawlife.rs/index.php/pravo/144-krivichnopravna-zastita-podataka-o-licnosti-u-republici-srbiji>, датум приступа 24.6.2023.

4) ИЗВОРИ

- Barnes, Susan B., "A privacy paradox: Social networking in the United States", *First Monday*, vol. 11, no. 9/2006. Интернет: <http://firstmonday.org/article/view/1394/1312>. 14.10.2021.
- Дилигенски, Андреј, Прља, Драган, *Фејсбук, заштита података и судска пракса*, Институт за упоредно право, Београд, 2018.
- "Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data", *OJ L* 281, 23.11.1995.
- "Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)", *OJ L* 201, 31.7.2002.
- „Европска конвенција о људским правима“, Савета Европе (1949) о заштити слобода и права, усвојена у Риму, Италија, 4. новембра 1950. године.
- Каровић, Садмир, Симовић, Марина М., „Кривичноправно супротстављање вискотехнолошком – компјутерском криминалитету: савремени изазови, дилеме, перспективе“, у: Јелена Костић, Марина Матић Бошковић (урс.), *Дигитализација у казненом праву и правосуђу*, Институт за упоредно право Београд, Институт за криминолошка и социолошка истраживања Београд, Правосудна академија Београд, 2022.
- Kennedy, Caroline, Alderman, Ellen, *The Right to Privacy*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York, 1997.
- „Конвенција за заштиту људских права и основних слобода“, познатија као Европска конвенција о људским правима, отворена је за потписивање у Риму 4. новембра 1950. године и ступила је на снагу 3. септембра 1953. године.
- „Међународни пакт о грађанским и политичким правима“, Генерална скупштина Уједињених нација. Резолуција 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године
- Милеуснић, Дамјан и др., „Приватност и заштита података о личности у Србији, Анализа одабраних секторских прописа и њихове примене“, у: Урош Мишљеновић (ур.), *Партнери за демократске промене Србија* (Партнери Србија), Београд, 2021.
- Мрвић Петровић, Наташа, „Споразумно признање кривице у дигиталном окружењу“, у: Јелена Костић, Марина Матић Бошковић (урс.), *Дигитализација у казненом праву и правосуђу*, Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Правосудна академија, Београд, 2022.

- Petrović, Dragana, "General characteristics of the basic concept of terrorism", *Strani pravni život*, no 4/2020.
- Петровић, Златко, „Кривичноправна заштита података о личности у Републици Србији“, LAWLife портал за право и привреду. Интернет: <https://lawlife.rs/index.php/pravo/144-krivicnopravna-zastita-podataka-o-licnosti-u-republici-srbiji>, 24.6.2023.
- Поповић, Душан, Јовановић, Марко, *Право интернета – одабране теме*, Правни факултет у Београду, 2017.
- "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications)", COM/2017/010 final - 2017/03 (COD) Brussels, 10.1.2017.
- Prlja, Dragan, Reljanović, Mario, "Sybercrime – Comparative experiences", *Strani pravni život*, no. 3/2009.
- Прља, Сања, „Право на заштиту личних података“, *Страни правни живот*, бр. 1/2018.
- Прља, Драган, Ивановић, Звонимир, Рељановић, Марио, *Кривична дела високотехнолошког криминала*, Институт за упредно право, Београд, 2011.
- "Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)", *OJ L 119*, 4.5.2016.
- Stallman, Richard, „Mobilni telefoni su Staljinov san“, B92. Интернет: http://www.b92.net/tehnopolis/vesti.php?yyyy=2011&=038nav_id=499267, 19.07.2012.
- Summers, Sarah, "EU Criminal Law and the Regulation of Information and Communication Technology", *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, no. 1/2015.
- Томић, Наташа, Петровић, Далибор, „Друштвено умрежавање и заштита приватности корисника интернета“, у: Миодраг Бакмаз, Небојша Бојовић, Дејан Марковић, Владанка Аћимовић-Распоповић (урс.), *Зборник радова XXVII симпозијума о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају*, *Postel*, Саобраћајни факултет, Београд, 2009.
- Вилић, Вида М., „Повреда права на приватност злоупотребом друштвених мрежа као облик компјутерског криминалитета“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016.

Водинелић, Владимир В., *Грађанско право, Увод у грађанско право и општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2020.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Раздобље од краја деведесетих година прошлог века обележио је грандиозни развој информационо-комуникационих технологија (*ICT*). Интернет и друштвене мреже су, без претеривања, постале део нашег свакодневног живота, „ушле“ у сваки део људског бића, у сваки његов ген. Процес је жив, ради се о његовом драстичном успону. Централно место у том процесу има чип, односно микрочип или бит. Преко њега се долази до биочипа, до вештачке интелигенције, роботизације, дигиталне комуникације итд. Живимо у свету у коме се огроман број података, филмова, слика и других материјала размењује, поставља на профилима и чини јавно доступним – једном речи, претвара у податке који представљају нови капитал. У том контексту, сајбер криминал и сајбер безбедност привлаче све већу пажњу, како због значаја критичне информационе структуре за националну економију и безбедност тако и због интеракције политика које се баве осетљивим *ICT* правима, као што су приватност и заштита података. Управо је то разлог што су, не тако давно, у наш правни систем уведени закони који на нов и свеобухватан начин третирају ову комплексну и веома динамичну проблематику. Из те перспективе, понуђени су одговори на широк спектар питања у вези са заштитом података, права на приватност, права на слободу мишљења и изражавања, слободу интернета као медија и др. Најважнији, из аспекта наше теме, у фокусу се нашао ЗЗПЛ (који је фактички преведена верзија *GDPR*-а). Судска заштита гарантована овим законом обухвата право лица на које се подаци односе на покретање: управног спора, парничног спора (тужба за заштиту права и тужба за накнаду штете), као и прекршајног поступка. ЗЗПЛ, међутим, не третира кривичноправну судску заштиту у случају „злоупотребе података о личности“, попут појединих закона који прописују кривична дела из области коју уређују. Уместо тога, ова заштита је регулисана Кривичним закоником, који у чл 146. прописује кривично дело – Неовлашћено прикупљање личних података. Како ово дело има бланкетни карактер, за разматрање појмовног одређења, тј. потпуног разумевања његовог смисла и суштине, било је неопходно са ове опште позиције „прећи“ на посебну теоријску интерпретацију која произилази из ЗЗПЛ-а. С обзиром на то да је наш КЗ имплементирао норме међународног права, с једне стране је постигао да се у свему суштински испуне преузете обавезе, а, с друге стране, испоштују уобичајени кривичноправни стандарди, као и да се примене решења која одговарају потребама нашег друштва и правног система. Међутим, ослањајући се на резултате анализе постојеће праксе (која је послужила као основ за овакав

закључак), право на приватност и заштита података о личности у мери у којој они у примени показује своју објективност и делотворност, тек треба да се унапреде, како у јавном тако и у приватном сектору.

CYBER SECURITY vs. PRIVACY: GENERAL CONSIDERATIONS AND GROUNDS FOR PROTECTION

Abstract: Today, there are serious discussions in the world at different levels about the possibilities of modern information and communication technologies (ICT), but also about their unwanted consequences. For an ordinary person, the “new” way of communicating via the Internet and mobile telephony is at the same time easy, simple, fast, and necessary; it becomes a fact of his daily life. Moreover, modern times include the Internet as one of the main means of communication. If used “properly”, it represents an abundance of information on almost any topic and brings many benefits. With a diverse amount of collected data, it easily mediates the acquisition of new knowledge and lifestyle shaping. In this perspective, life on the Internet network is increasingly becoming a space subject to manipulation and abuse. The list of abuses is long, from attacks on other people’s privacy to persecution, cyber mobbing, peer violence, sexual harassment and violence, trafficking in human beings and human organs, etc. In this way, the emergence of new technologies significantly threatens the right to privacy. In recent years, the right to privacy has mostly been associated with personal data. The right to privacy and protection of personal data is one of the most basic human rights. Since it is a fundamental human and citizen right, the Constitution, the Data Protection Act (DPA), and the Criminal Code (Article 146, Unauthorised Gathering of Personal Data) serve as the foundation for its protection under our legal system. The aim of the work is to contribute to the scientific debate in that area.

Keywords: Cyber security, cyber crime, privacy, personal data protection, normative frameworks.

УДК: 349.2(497.11)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 193–213

Изворни научни рад

Рад примљен 16. 10. 2023. године

Рад одобрен 1. 11. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2023.22.84.11

ВАНСУДСКО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА У СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

Дијана САВИЋ БОЖИЋ*

Анстракт: У раду се анализирају методе вансудског решавања радних спорова у Републици Србији и земљама региона. Проблем решавања радних спорова у Србији веома је сложен и представља нужност деловања и реформи у више области истовремено – како радног права тако и грађанског процесног права, односно система организације судова. Решења која су представљена плод су истраживања и искустава аутора, и израз напора да се систематски и свеобухватно приступи реформи радног права на начин који би извесно морао укључивати и заштиту права радника на одговарајући и ефикасан начин. Ефикасно решавање радних спорова није само у интересу радника, већ и послодаваца. Предуги радни спорови често подразумевају енормне износе накнаде штете за неисплаћене зараде и неуплаћене доприносе, које послодавац дугује након неколико година спорења око законитости отказа уговора о раду који је завршен у корист запосленог.

Кључне речи: Радни спорови, вансудско решавање, Србија, регион.

1) УВОД

Радни однос је уговорни однос ако се заснива са послодавцем са својством приватног лица. Иако су унапред позната и права и обавезе обе стране, не значи да ће оне бити доследне у њиховом испуњењу. Спор који настаје између послодавца и запосленог примарно се тиче права, обавеза и одговорности

* Основни суд у Бјељини, Босна и Херцеговина. Е-mail: dinabozic@gmail.com

уређених уговором о раду. Права, обавезе и одговорности обухваћене уговором о раду у средишту су спора између послодавца и запосленог. Циљ правног система је што ефикасније регулисање радних односа, а да би то био случај права морају бити делотворно и правно заштићена. Радни спор је несугласица која настаје око услова појединачног или колективног уговора о раду и решава се пред судом или другим надлежним органом по признатом (судском или вансудском) поступку. Може настати и између синдиката и послодавца, односно удружења послодаваца. Радни спорови се даље могу поделити на правне и интересне ако се као линија поделе користи тема радног спора. Радни спор настаје када се прекрши закон, колективни уговор или уговор о раду између послодавца и појединачног запосленог или групе запослених. Радни спор може укључивати више страна или само једну. Колективни радни спорови засновани на интересу су они који настају током преговора и закључивања колективних уговора о раду, укључујући њихове измене и допуне. Примена и тумачење колективног уговора резултирају правним колективним радним спором. Постоје значајне разлике у начину на који се они решавају, на пример, спор колективних интереса не може се решити на суду. Неслагање ће увек настати као резултат промена процеса, разлика у формалним или чињеничним ставовима између одређених запослених, или између послодавца и запосленог, и поремећаја у међуљудским везама. Стога, једно од питања релевантних за превенцију и за мирно решавање спорова на радном месту јесте управљање конфликтима. Сам послодавац јесте прва особа која се укључује у решавање радних спорова. Ова опција има смисла јер је послодавац или један од извора спора или има моћ да реши спор који није настао као резултат његових директних (или индиректних, али намерних радњи). Ефикасно управљање конфликтима заправо почиње пре него што дође до конкретног спора. Међутим, чак и када постоји спор између две стране послодавац може имати значајну улогу у спречавању даље ескалације и давању примера сарадње са запосленима, односно синдикатима, решавањем конкретних спорних околности на најефикаснији начин уз поштовање индивидуалних и колективних права радника. Сходно томе, унутрашње решавање спора је могућност која је укључена у законодавство многих нација. Препорука МОР-а 94 о сарадњи на нивоу предузећа садржи и општу препоруку о неопходности добровољних механизма комуникације и сарадње између радника и послодаваца, у свим питањима која иначе нису обухваћена колективним преговарањем, а чије се брзо разматрање може решити већ унапред или спречити да се уопште догоде. Пошто се одвијају у оквиру компаније послодавца и обезбеђују делотворност, ниске трошкове и дискрецију током поравнања, ова дела спадају у категорију мирног решавања спора. Ако је природа спора јасна, што значи да потенцијални судски исход никако не може бити у корист послодавца, онда ће се по правилу ићи на решење на овај начин са што мање губитака радних сати и са што једноставнијим решењем за обе

стране које су спремне да прихвате. Чини се да је овај поступак недовољно присутан у пракси и неправедно заборављен од стране аутора. Покретањем једног од поступака за мирно решавање радног спора може се избећи судски поступак ако није предвиђен начин решавања питања код послодавца, стране у спору не желе да му приступе или се оконча у неуспеху. Ови процеси су често познати као алтернативни или вансудски процеси (у смислу алтернативе класичном судском поступку). Неки аутори тврде да термин алтернатива не описује тачно ове процесе јер сугерише да се они такмиче или служе као алтернатива судским поступцима, што очигледно није случај. Стога се предлаже реч допунске процедуре. Предности ове врсте решавања спорова су скоро идентичне онима за које се саветује интерно решавање код послодавца; процес је бржи, ефикаснији и јефтинији од судског поступка, заснива се на активнијој комуникацији између страна у спору (директној или индиректној) и може резултирати компромисом, а не наметнутим решењем. Стране у спору обично траже неког спољног адвоката, због чега завршавају у формализованим механизмима који им одузимају много више времена, који су знатно скупљи и који су посебно стресни. Реалност решавања радних спорова иде у прилог овој тврдњи, показујући да се странке ретко одлучују да траже решење директним дијалогом и уз мало формализације таквог метода, углавном због међусобног неповерења. С друге стране, они често не знају да неформалне методе дају шансу за директан договор, а не наметање решења од стране спољне власти које можда неће задовољити једну од страна, а понекад чак ни обе. Међутим, питања као што су недостатак правног средства, потешкоће у извршењу пресуде и слична питања се такође могу видети када се примењују специфичне методе за мирно решавање спора. Радници ће посебности незаконитих радњи послодавца држати дискретнима све док то доживљавају као потребу за успешним решавањем свог проблема, што је једна од примарних притужби које се могу чути у оваквим случајевима. Стручна заједница ће бити ускраћена за сазнања о неправилности или непримењивању закона, а шира јавност неће имати потпуно разумевање начина на који тај послодавац послује. Као резултат тога, остали запослени ће изгубити драгоцено искуство у вези са начином решавања спорних питања.

2) ВАНСУДСКО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА

Термин „мирно решавање спорова“ односи се на низ различитих метода које се спроводе на мање-више неформалан начин, односно без правног поступка. Аутори се слажу да „алтернативни“ или „вансудски“ процеси за решавање радних спорова могу укључивати мирење, посредовање и арбитражу. Одређени, међутим, иду даље и указују на додатне механизме, укључујући и само колективно преговарање, које може играти улогу како у решавању спора и спречавању њиховог настајања тако и превентивном

деловању инспектора рада и неких других специјализованих државних организација.¹ Такође, може бити усредсређен на директан, необавезујући дијалог између супротстављених страна или њихових представника који нема било какву формалност и који се води на начин описан у претходном делу презентације. Мирење је процес у коме неутрална трећа страна настоји да споји перспективе две супротстављене стране, најчешће кроз неформалне разговоре у четири ока или у групном окружењу. У суштини, улога миритеља јесте да затвори комуникацијски јаз између две стране. Мирење је упоредиво са медијацијом, али медијација укључује активнијег посредника који делује и као преносилац информација странака и као активни преговарач.² Кључна разлика између медијације и арбитраже је у томе што су поступци медијатора намењени решавању тренутног спора (и у том смислу он може да предложи необавезујућа решења за стране), али и да постигне споразум решавањем спорне ситуације непозивајући било кога на одговорност. Укључивање треће стране да арбитража око неслагања на основу пружених доказа или доказаних чињеница, познато је као арбитража. Улога арбитра се суштински разликује од улоге миритеља и посредника јер он одређује која је страна за шта одговорна,³ уместо да покушава да уравнотежи интересе страна и решава спор у складу са тумачењем правила и јединствене чињенице случаја.⁴ Уопштено говорећи, одлука арбитра је коначна и извршна, у зависности од тога како је арбитража уређена. Као што је очигледно, постоји много сличности између мирења и медијације, како у погледу идеје тако и у погледу начина на који се процес спроводи.⁵ Једина разлика је у нивоу умешаности треће стране, или прецизније, у начину на који супарничке стране међусобно делују. У медијацији се повремено истиче да медијатор мора настојати да обезбеди

¹ Paul Sanders, "Types of Labor Disputes and Approaches to Their Settlement", *Law and Contemporary Problems*, 12/1947, p. 214.

² Према Препоруци РЕЦ(2002) 10 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о медијацији у грађанским стварима, медијацијом ће се сматрати „поступак решавања спорова, где странке преговарају око спорних питања, у циљу постизања споразума уз помоћ једног или више медијатора/медијаторки“. Интернет: <http://www.medijacija.org/wp-content/uploads/2018/04/5Preporuke-Saveta-Evrope-o-medijaciji-u-gradjanskimstvarima.pdf>, 3.3.2023.

³ Theodore St. Antoine, "Internalization of Labor Disputes: Can ADR Mechanisms Help?", u: *Labor Law Beyond Borders: ADR and the Internationalization of Labor Dispute Settlement*, International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, 2003, pp. 55–57.

⁴ У појединим државама се мирење од посредовања разликује пре свега у томе што посредовање подразумева ангажовање трећег лица (треће стране) која посредује, док мирење обавља суд. Видети: Nicolas Robertson (ed.), *The Labour and Employment Dispute Review*, London, 2020, p. 3.

⁵ У УНЦИТРАЛ-овом Моделу закона о међународном трговачком мирењу и међународном поравнању које је резултат таквог мирења из 2018. године, ови појмови су изједначени (члан 1, став 3 Модела закона). Интернет: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/annex_ii.pdf, 4.1.2023.

трајно решење спорне ситуације, што би подразумевало изналажење механизма за превазилажење штетних ефеката насталих промена. И миритељ и посредник имају задатак да пронађу решење којим ће обе стране бити задовољне. Такве операције не само да решавају тренутни проблем, већ и стварају модел односа који се може користити у будућим, упоредивим околностима. У околностима када веза са послом остаје на месту и током и након спора, медијација је стога посебно ефикасан метод решавања проблема.⁶ С друге стране, арбитража је процес у којем неутрални арбитар доноси коначну пресуду. Стога, у поређењу са друга два процеса решавања спора, арбитражни метод је сличнији судском решавању спорова. Као резултат тога, арбитража увек резултира одлуком и смањује двосмисленост о томе како ће се неслагање решавати. Међутим, пошто арбитар не покушава да идентификује фундаменталне узроке спора који је довео до спора, могуће је да он неће бити у потпуности решен и да ће у будућности настати нови спор око истих чињеница (који укључује исти запослени или други запослени), или исте странке ради остваривања другог права из радног односа. Развој савременог радног права је историјски био повезан са решавањем конфликта ван суда. Први видови неформалног решавања спора појавили су се у околностима када су први синдикати покушали да се наметну послодавцима као легитимном партнеру у преговорима. Пошто су рани неформални разговори између супротстављених страна резултирали развојем колективног преговарања,⁷ неки аутори имају легитимну основу за то. Државне владе су почеле да подржавају колективно преговарање и да обезбеђују механизме за неформално решавање спорова између обе стране индустрије. „Од касног 19. века па надаље, конструктивна улога синдиката је препозната широм Европе, макар само као средство за обуздавање друштвених немира, у позадини успона комунизма.“⁸ Сматрало се да су најефикасније неформалне методе решавања спора, као што су помирење и посредовање, оне које поштују аутономију социјалних партнера у настајању, а истовремено им помажу да унапреде своје преговарачке вештине. Варга наводи неколико смерница за стварање механизма за ефикасно вансудско решавање спорова, укључујући: равноправно учешће запослених и послодаваца; акценат на спречавању спорова; добровољне процедуре мирења које помажу у спречавању и решавању индустријских спорова између

⁶ Sara Vidal, "Mediation by labour courts in Spain", у: Annika Talvik (ed.), *Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations*, Conference Proceedings, ILO Geneva, 15-16 September 2014, p. 22.

⁷ Kevin Foley, Maedhbh Cronin, *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima*, ILO Budapest, 2015, p. 80.

⁸ Rob Jagtenberg, Annie Roo, "Employment disputes and arbitration an account of irreconcilability, with reference to the EU and the USA", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/2018, p. 173.

послодаваца и запослених треба да буду бесплатне и брзе; пружање низа услуга које задовољавају различите потребе корисника; једноставност и јасноћа правних оквира, процедура и операција, који могу помоћи странама да разумеју права и обавезе једне друге; и важност спречавања спорова. Контекст превенције и споразумног решавања радних спорова је место где ови концепти заправо имају смисла.⁹ Спремност и једнакост учесника су од кључне важности јер су радни спорови сами по себи такви да се дугорочна решења могу постићи само споразумом. Поред тога, када траже решење, посредник или миритељ се не ограничавају на деловање као канал за комуникацију; долази до изражаја и њихова креативност, као и вредновање ставова и интереса страна у спору, а све без заузимања преговарачке позиције друге стране, односно заступају само интересе једне од страна у спору. Или, као што су приметили Фоли и Кронин: „Помиритељ контролише и надзире процес мирења као оруђе помоћу којег може да подстакне стране да размотре могућности да се дође до решења кроз препознавање и проучавање избора и свежих перспектива. Правовременост и здрава процена миритеља, као и потпуно разумевање неопходности непристрасности, објективности и тајности, кључни су делови вођења овог процеса“.¹⁰ Сукобљене стране очигледно више воле да бирају овај метод решавања спорних проблема, чак и у случајевима појединачних и колективних спорова, ако је оваква комбинација фактора повезана принципима слободе и ефикасности поступка. Осим тога, евидентно је да су мирење и медијација пожељнији од веома нефлексибилног традиционалног арбитражног начина решавања спора. Закон о мирном решавању радних спорова усвојен је 2004. године у циљу успостављања нормативног оквира за решавање радних спорова мимо редовних судова. Циљ успостављања института мирног решавања радних спорова јесте успостављање делотворног механизма чија примена треба да доведе до растеређивања судова опште надлежности, боље заштите радних права и јачање социјалног дијалога. Законодавна регулатива у области мирног решавања радних спорова садржана је у одредбама Закона о раду, Закона о мирном решавању радних спорова, Закона о изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова (2009. и 2018.) и Правилника о поступку мирног решавања радног спора.¹¹ Закон о раду успоставља општи нормативни оквир мирног решавања радних спорова. Члан 13. ст. 1. предвиђа

⁹ Corrine Vargha, “Reflections on ILO experience: How Can Effectiveness of Dispute Resolution System be Assessed?”, in: Annika Talvik (ed.), *Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations*, International Labour Organisation, Geneva, 2015, pp. 3–4.

¹⁰ Kevin Foley, Maedhbh Cronin, *op. cit.*, p. 80.

¹¹ Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18; Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/2004, 104/2009 и 50/2018; Правилник о поступку мирног решавања радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 12, 84/05, 1/2019.

да запослени имају могућност да непосредно или путем својих представника остварују право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада. Чланом 194. Закона о раду у погледу заштите појединачних права запослених предвиђена је могућност споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог, а који се решава у поступку пред арбитром. Чланом 31. Закона о мирном решавању радних спорова предвиђен је рок од три радна дана од дана пријема предлога и документације о предмету спора, док је чланом 36. предвиђен рок од 30 дана од дана отварања расправе у коме је арбитар дужан да донесе одлуку (решење) која је коначна и обавезује обе стране у спору. Стране у спору споразумно бирају арбитра из реда стручњака у области која је предмет спора, а у случају да стране не могу споразумно да одреде миритеља или арбитра, одређује га директор Агенције решењем. Самим тим, постојеће законодавно решење указује на основну предност овог начина решавања радних спорова које се у огледа у брзини решавања. Коначна одлука која је извршна и обавезујућа за стране у спору доноси се у кратком временском интервалу. С друге стране, поступак мирења води се пред Одбором за мирење који чине представник страна у спору и миритељ. Миритељ заказује расправу у року од три радна дана од дана пријема предлога и документације о предмету спора. Миритељ по окончању поступка доноси препоруку о начину решавања спора, која не обавезује стране у спору, а на основу које стране у спору могу да закључе споразум о решењу спора. Одредбе Закона о мирном решавању радних спорова детаљније регулишу ову област у смислу: 1) успостављања основних начела; 2) дефинисања шта чини индивидуални и колективни радни спор; 3) уређивања начина и поступка мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова; 4) образовања Републичке агенције за мирно решавање радних спорова која је формирана као посебна организација Владе Републике Србије.

Основна начела на којима се заснива сам поступак јесу начело добровољности, независности и непристрасности. Начело добровољности је ограничено у сегменту мирног решавања колективних спорова у делатностима у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада у складу са законом којим се уређује остваривање права на штрајк.¹² Последње измене Закона о мирном решавању радних спорова (2018) допринеле су значајним променама у овој области, а све у циљу прецизирања спорних одредби и унапређења нормативног оквира. Једна од најзначајнијих промена је свакако проширивање надлежности. У погледу колективних радних

¹² Члан 18. Закона о мирном решавању радних спорова.

спорова надлежност се проширује и на радне спорове настале поводом остваривања права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца, као и примене колективног уговора у целини или његових појединих одредби. Осим тога, укључује и колективне радне спорове настале поводом утврђивања минимума процеса рада у складу са законом. Новеле закона су омогућиле давање предности споразумном решавању индивидуалних радних спорова и проширивање надлежности за радне спорове настале по основу свих новчаних потраживања из радног односа, отказа уговора о раду, радног времена, затим увођење могућности ангажовања вештака, могућност да се поступци код злостављања решавају споразумно и да радно ангажована лица могу да буду стране у спору пред Агенцијом у случају дискриминације и злостављања на раду, могућност продужења рока за окончање поступка мирног решавања колективних радних спорова, ближе и потпуније одређење „превентивне“ улоге миритеља у процесу колективног преговарања и друго. Поменуте измене допринеле су повећању броја поднетих предлога за мирно решавање радних спорова, па је тако у периоду од 2018. године до 2021. године покренуто: 4.416 индивидуалних радних спорова и 133 колективна радна спора. Од овог броја мериторно је решено 2.870 индивидуалних радних спорова и 55 колективних радних спорова.¹³ Епидемија коронавируса, која је утицала на неизвесност радних места и наласка нових послова, довела је и до смањења броја покренутих поступака генерално. Од значаја је нагласити да су, и поред измена нормативног оквира, уочене правне празнине које доводе до неуједначене праксе, па самим тиме могу имати и елементе произвољности, нарочито у погледу недовољно јасно предвиђених процедуралних оквира, као и недостатака упућивања на процесне законе или одредбе сходне примене других закона, укључујући и правни лек на решење арбитра. У погледу подзаконских аката донети су Правилник о поступку мирног решавања радног спора, Правилник о издавању идентификационог документа миритеља и арбитра, Етички кодекс миритеља и арбитра који су усаглашени за Законом о мирном решавању радних спорова и доприносе успостављању прецизнијих правила поступка мирног решавања радних спорова, етичких принципа и правила понашања миритеља и арбитра, као и препознатљивост њиховог рада путем одговарајућег идентификационог документа.¹⁴

¹³ *Изазови мирног решавања радних спорова у Републици Србији*, Иницијатива за развој и сарадњу, Међународни центар „Олоф Палме“, УГС „Назависност“, Савез самосталних синдиката Србије, Унија послодаваца Србије, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Београд, март 2022, стр. 9.

¹⁴ Правилник о издавању идентификационог документа, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/2019; Етички кодекс миритеља и арбитра, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/2019.

3) ВАНСУДСКИ ПОСТУПАК КОД ПОСЛОДАВЦА

Израз „интерно решавање радног спора“ сугерише да се спор који настане између послодавца и запосленог, или између послодавца и синдиката као резултат колективног преговарања, може (или мора) прво да се решава применом интерних механизма предвиђених законом, другим прописом или општим актом послодавца. Када је у питању контрола интерног поступка у колективним споровима, није тешко замислити да је овај начин регулисан колективним уговором са послодавцем. Чини се јасним да би коришћење моћи послодавца за решавање спора било корисно. Пре свега, они постижу ефикасност нагодбе – нема сумње да ниједан други приступ неће моћи брже да реши спор, са мање изгубљених сати на послу и са много нижим трошковима за обе стране. Његова корист је стога економичност.¹⁵ Такође, треба признати дискреционо право процеса јер се он спроводи без учешћа других страна (или уз минимално учешће, у зависности од начина на који је поступак организован). Све ове тачке треба да утичу на популарност овог метода решавања конфликта. За послодавца је то несумњиво шанса да се спорне ситуације решавају на начин који има најмањи могући негативан утицај на радни процес и радно окружење.¹⁶ Међутим, за запосленог прилика је пре свега у томе што може да оствари своја права или да их заштити, а да не мора да улаже много труда, много времена или троши много новца. Постоје опасности као и горе поменуте користи. Прво се мора имати на уму чињеница да послодавац и запослени нису *de facto* равноправни партнери. Као резултат тога постоји шанса да ће послодавац искористити процес интерног решавања спорова. Такође је могуће унапред регулисати процес општим актом користећи законска овлашћења, али то се не може учинити на прихватљив начин и не обезбеђује равноправност страна укључених у процес. Важно је имати на уму да учешће запосленог и послодавца у интерном решавању спора никада не може спречити коришћење додатне заштите, посебно судске. Поред тога, колективни уговор је најпрактичније средство за стандардизацију интерне праксе послодавца јер омогућава обема странама у потенцијално нерешивим разликама да дођу до компромиса и пронађу обострано прихватљиво решење.¹⁷ У закључку важно је напоменути да је улога синдиката кључна, не само као потенцијалног креатора поступка у оквиру колективног преговарања већ и као подршка сваком раднику који покрене овај механизам у нади да се преко њега може доћи до праведног и

¹⁵ Марио Рељановић, Јована Мисаиловић, *Решавање радних спорова*, Институт за упоредно право, Београд, 2021, стр. 30.

¹⁶ Ана Лазаревић, *Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019, стр. 81.

¹⁷ Драгољуб Симоновић, „Радни спор – хитан или спор“, *Право и привреда*, 1–3/2017, стр. 116.

задовољавајућег решења. Култура радних односа и социјалног дијалога, који је мање-више развијена у радном колективу у коме је настао спор, као и приступ овом поступку у доброј намери да се спор реши на најефикаснији и најједноставнији начин, утичу на постојање и начин коришћења механизма интерног решавања спорова. Међутим, несумњиво ће изгубити на значају ако послодавац покуша да злоупотреби свој доминантни фактички положај или ако запослени злоупотребе право да синдикално или на други начин покрену механизме унутрашње заштите.¹⁸ Исто ће се десити и ако се стране у спору само номинално ангажују у његовом извршењу без икаквих резултата, као на пример када се овај поступак мора покренути као услов за добијање судске или друге врсте заштите.¹⁹ Коначно, исти резултат је загарантован ако послодавац претерано управља процесом и унапред га формализује до те мере да се запосленом једноставно предочи припремљени споразум који можда не одражава увек тачно чињенично стање, како правно тако и чињенично.²⁰ Тешко је поверовати да ће поступак унутрашње заштите бити спроведен ако се сведе на то да послодавац запосленима даје понуде које су налик на изнуду, или ако послодавац на формализацију поступка ван норме гледа као на средство притиска на запослене да прихвате решење које им обезбеђује само минимум права на која би иначе имали право.

Због свега наведеног, очигледно је да је једини ефикасан метод за брзо и споразумно решавање радног спора интерни који задовољава високе стандарде и који се примењује. Према гласачком листићу, скоро 70% америчких предузећа створило је интерне процедуре за решавање спора за раднике који нису чланови синдиката.²¹ Морају се постићи важни предуслови да се тако нешто догоди и да се развије унутрашњи процес решавања спора. Законски оквир, као и начин уређења процедуре код послодавца, утичу на стратегију имплементације. Положај запосленог чини метод одабира решавања спора кључним јер се он не може осећати игнорисаним, ирелевантним или без речи о томе како ће процес тећи или како ће се одвијати. Уравнотежена позиција између странака је кључна, али може бити изазовна за постизање у формалном смислу. Прво ће постојати када постоји истинска жеља да се конфликт реши интерно и када се послодавац уздржи од притиска или препрека како би процес учинио неефикасним или збуњујућим за запосленог и самим тиме погодним за наметање једностраног решења. С обзиром на природу процеса послодавца, разумно је претпоставити да ће већа

¹⁸ Марио Пељановић, Јована Мисаиловић, *op. cit.*, стр. 31.

¹⁹ Alan Uzelac, „Aktualni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3/2018, стр. 1265.

²⁰ Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick (eds), *Resolving individual labour disputes: a comparative overview*, International Labour Office, Geneva, 2016, p. 229.

²¹ Michael Ballot, *Labor Management Relations in a Changing Environment*, New York, 1996, p. 355.

флексибилност у доношењу одлука на страни страна у спору довести до бољих исхода. Оно што је познато јесте да мора укључити неки облик помирења како би се осигурало да процес има обострано прихваћен закључак. Такође, поступак не сме да служи за одлагање решавања спорног питања или ситуације.²² Као резултат тога требало би поставити релативно кратке рокове – они треба да буду довољно дуги да подстакну напоре за решавање спорне ситуације, а да притом остану довољно кратки да подрже ознаку ефикасности и спрече могућност судске заштите. Послодавац, синдикати и стране у спору могу одлучити о свим даљим појединостима по свом нахођењу.²³ Чини се да су унутрашњи процеси знатно извеснији када су у питању групни спорови. Може се покренути на основу потписаног колективног уговора. Међутим, може се регулисати на различите начине, укључујући једнострано, актом послодавца (у ком случају би се дозвола синдиката несумњиво тражила сваки пут када се користи интерна процедура за решавање одређеног питања), или споразумом између синдиката и послодавца.²⁴ Ово ће омогућити решавање свих спорова између синдиката и послодавца, а не само оних који укључују колективно преговарање. Иако се у теорији може користити за свако спорно питање, интерни процес послодавца неће увек изгледати исто и неће увек бити практичан.²⁵ Да би се одржала намера и сврха његовог извршења, могуће је идентификовати различите категорије неслагања. У овим категоријама ће се појавити посебна решења. Метод у случају да запослени делимично или потпуно не може да ужива право из радног односа је околност у којој ће најчешће критиковати избор послодавца.²⁶ Као што је раније наведено, неслагање са активностима послодавца може се изразити усмено и писмено. Контроверзна пракса такође може бити једнократна, упорна или резултирати дуготрајнијим ефектима само једном акцијом. Додатно, могуће је да запослени сматра да постоји спор са послодавцем јер није добио задовољавајући одговор на захтев или питање у вези са коришћењем својих права која су везана за дискреционо одлучивање послодавца, или није добио никакав одговор (на пример, право на неплаћено одсуство). Садашњи Закон о раду у великој мери занемарује могућност решавања питања кроз интерни механизам, за разлику од ранијих законских решења. Решавање појединачних спорова уређено је чланом 194. којим су прецизирани услови под којима се појединачни спор може решити арбитражом, слично као што постоје групни радни спорови (арбитража је такође предвиђена чланом 265). Иако се спроводе у оквиру

²² Марио Рељановић, Јована Мисаиловић, *op. cit.*, стр. 32.

²³ Драгољуб Симоновић, *op. cit.*, стр. 117.

²⁴ Minawa Ebisui, Sean Cooney, Colin Fenwick, *op. cit.*, p. 188.

²⁵ Боровоје Гајић, „Радни спор и рок за судску заштиту“, *Правни информатор*, vol. 20, бр. 4/2017, стр. 61.

²⁶ Ана Лазаревић, *op. cit.*, стр. 106.

послодавца, ови процеси по природи нису интерни јер учествује треће лице (арбитар) и одлучује о специфичностима спора. Законом о раду није регулисано вођење дисциплинског поступка, па они не постоје у општем режиму радних односа. Међутим, ако се дисциплински поступци посматрају у посебним режимима или по неком хипотетичком општем моделу дисциплинског поступка, чак и у тим околностима, те активности морају одбацити природу мирног решавања спорова јер су по својој природи обавезујуће, странке нису равноправне, а сврха поступка је утврђивање. Наведени члан 265. односи се на арбитражу на исти начин као и на индивидуалне радне спорове и наводи да се колективни спорови не решавају интерним процесом у предузећу. Ако се посматрају закони земаља у региону може се закључити да ни у њима није посвећена велика пажња интерном поступку решавања спора код послодавца. Ипак, могу се издвојити нека карактеристична решења која указују на чињеницу да је уочено да се нормирањем овог поступка могу смањити изгледи за судско решавање спора и створити једноставан али ефикасан механизам за смањење оптерећења судова радним споровима, уз истовремено сугерисање (или наметање) раднику и послодавцу поступка који може довести до брзог решења спорног питања. Закон о раду Федерације Босне и Херцеговине садржи члан 114. којим је уређено постојање поступка за интерно решавање спорова код послодавца.²⁷ Поступак је даље само делимично разрађен чланом 116 истог закона. Неколико ствари се може закључити из оваквог приступа. Најпре, претходни поступак код послодавца је уређен као предуслов подношења тужбе суду и покретања радног спора. Једино се у случају да постоје новчана потраживања запосленог према послодавцу, он може изоставити. Рок за покретање овог поступка је релативно кратак, али чини се сасвим примерен. Рок за покретање радног спора неће тећи док се не заврши интерни поступак. Сам интерни поступак међутим заправо није нормиран – радник подноси захтев послодавцу, који на њега може одговорити позитивно или негативно, односно може одабрати да га игнорише. У члану 116 се наводи да се странке споразумевају у складу са законом, што је најшира могућа одредница како ће

²⁷ *Zakon o radu Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH*, br. 1/2016 i 89/2018. Чланом 114. Закона регулише се заштита права из радног односа тако да: „(1) Радник који сматра да му је послодавац повредио неко право из радног односа може у року 30 дана од дана доставе одлуке којом је повређено његово право, односно од дана сазнања за повреду права, захтевати од послодавца остваривање тога права. (2) Ако послодавац у року 30 дана од дана подношења захтева за заштиту права или постизања договора о мирном решавању спора из Члана 116. става 1. овога закона не удовољи том захтеву, радник може у даљњем року од 90 дана поднети тужбу пред меродавним судом. (3) Заштиту повређеног права пред меродавним судом не може захтевати радник који претходно послодавцу није поднео захтев из става 1. овога Члана, осим у случају захтева радника за надокнаду штете или друго новчано потраживање из радног односа.“

поступак изгледати. Других правила поступка у самом закону нема, нити се упућује на општи акт послодавца или други општи или појединачни акт, односно уговор о раду којим би се правила могла даље разрадити и прецизирати. Ово може деловати као недостатак оваквог законског решења, али то не мора нужно бити тачно – стране су у овом случају потпуно слободне да уђу у размену писаних изјава, усмено договарају и представљају своје виђење спорног питања. Готово идентично решење садржи и Закон о раду Хрватске уз напомену да су постављени краћи рокови (15 дана за подношење захтева и 15 дана за одговор), да се изричито дозвољава могућност да се другим прописом, колективним уговором или уговором о раду овај поступак детаљније уреди, као и да се овај поступак не може покренути у случајевима заштите достојанства радника.²⁸ Слично решење, али са донекле детаљнијом регулативом, предвиђа и Закон о раду Републике Српске.²⁹ Иако се овај закон иначе умногоме ослања на нормативна решења из Закона о раду Републике Србије, код регулисања овог питања одступа се од тог правила, чини се с добрим разлогом, будући да је интерни поступак код послодавца нормиран на релативно задовољавајући начин. У цитираном законском решењу присутна је иста идеја као у Закону о раду Федерације БиХ, али је она детаљније уређена. Сам поступак није, као и у претходном примеру, предмет регулисања закона и остављен је практично раднику и послодавцу на вољу. Регулисан је, међутим, однос овог поступка и поступка (екстерног) мирног решавања спора, као и однос са судском заштитом. Интерни поступак није услов покретања механизма судске заштите, зато што раднику на путу ка радном спору стоји обавезан поступак екстерног мирног решавања спора. Ипак, законодавац се одлучио да и поред таквог решења задржи норму о интерном решавању спора, очигледно (правилно) имајући у виду да се поједини спорови могу ефикасно решити директним контактом незадовољног радника са послодавцем, без активирања других формалнијих начина решавања спора. Регулисан је и однос интерне заштите са обраћањем инспекцији рада, што је такође добро решење којим се отклањају потенцијалне недоумице о некомпатибилности ових поступака. Није се, међутим, отишло тако далеко да се инспектор рада укључи у поступак као посредник, што јесте једна од идеја на коју се може наићи у упоредним решењима.

4) МИРЕЊЕ И ПОСРЕДОВАЊЕ

Почетком 1950-их година 20. века, Међународна организација рада (МОР) почела је да се фокусира на мирење и посредовање у појединачним

²⁸ Закон о раду Републике Хрватске, *Narodne novine RH*, бр. 93/2014, 127/2017, 98/2019.

²⁹ Закон о раду Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018.

споровима. Препорука МОР-а 92 о добровољном помирењу и арбитражи, која је одобрена 1951. године, први је од неколико необавезујућих докумената којима је МОР успоставио основне смернице за мирно решавање спора.³⁰ Савет се може користити за решавање радних спорова између послодаваца и запослених. Процес за мирно решавање путем посредовања страна у спору заснива се на низу признатих критеријума, укључујући добровољност, кооперативно учешће, једнаку заступљеност запослених и послодаваца, бесплатност и ефективност. Предлог има за циљ решавање групних спорова. Међутим, не постоје законске баријере које спречавају владе да усвоје процес мирења из препоруке као средство за решавање конкретних радних спорова. Препорука само регулише битне елементе, а не цео процес. Мирење се може започети на иницијативу једне од страна у спору или као део формалних дужности субјекта задуженог за посредовање у спору. Да би се поступак спровео у складу са горе наведеним критеријумима, несумњиво је неопходна сагласност обе стране. Узимају се у обзир формални захтеви и правни карактер споразума о решавању спорова; мора бити у писаној форми и имаће исту правну тежину као и споразуми сличне врсте постигнути под уобичајенијим околностима.³¹ Владе, односно социјални партнери, задужени су да утврде све специфичности регулације поступка. Ако један или више запослених сматра да су њихова права повређена, односно ако постоји пракса која је противна закону, колективном уговору или општој политици послодавца, саветује се да се директно обрате супервизору, наводи Препорука из 1967. о томе како истражити жалбе запослених. Ако процес разматрања жалбе код послодавца буде неуспешан, исти предлог нуди друге правце деловања. Ови избори укључују одлазак на суд, као и мирење или арбитражу пред квалификованим јавним организацијама. Стога савет поставља добро познати редослед могућег решавања спора: обраћање послодавцу, мирно решавање од стране спољног органа у складу с претходно планираном процедуром и, на крају, обраћање суду. Аутори се само позивају на претходне смернице МОР-а и националне законе, а да у тексту не помињу експлицитно механизам помирења.³² Мирење и посредовање нису препознати методи решавања радних спорова Законом о раду. Ако се изоставе одредбе члана 194. о споразумној арбитражи – које су претходно узете у обзир – мирно решавање спора није регулисано овим прописом, а то је несумњиво нешто што се мора променити у будућности. Индивидуални радни спорови се могу решавати мирним путем у складу са Законом о мирном решавању радних спорова, који предвиђа и њихово

³⁰ R092 – Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92). Интернет: <https://www.ilo.org/R092>, 2.6.2023.

³¹ Марио Рељановић, Јована Мисаиловић, *op. cit.*, стр. 44.

³² *Ibid.*, стр. 45.

институционализовано решавање пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова. Међутим, предлаже се арбитража, а не мирење, као средство за решавање конкретних радних питања. „Из необјашњивих разлога, законодавац је оставио само ограничен број опција за мирно решавање тих спорова, прописујући да се појединачни радни спорови пред Агенцијом могу решавати искључиво у арбитражном поступку, док се колективни радни спорови могу решавати искључиво у поступку мирења.“³³ Индивидуални радни спорови могу се решавати и по одредбама Закона о посредовању у решавању спорова.³⁴ О чему год да је реч, посредовање се посматра као процес у коме стране вољно покушавају да реше спорни однос путем дијалога, уз помоћ једног или више посредника који помажу странама у постизању решења. Законодавство регулише прилично широк спектар потенцијалних примена: Ако ниједно друго законодавство не наводи искључиву надлежност суда или другог субјекта, посредовање се користи у спорним ситуацијама у којима странке могу слободно да реше своје захтеве, било да се одвија пре или после почетка судског или другог формалног поступка. Забрињавајући је одговор из става 3. истог члана који каже да, „ако посебним законом није другачије прописано“, одредбе Закона примењују се и на радне спорове. Пошто не постоји изричит пропис који забрањује коришћење посредовања за решавање радних питања, нејасно је шта се под тим подразумева. Неки аутори су приметили да су у поређењу са индивидуалним радним споровима, колективни радни спорови погоднији за мирно решавање.³⁵ Позивање на мере за мирно решавање колективних радних спорова може се наћи у Закону о раду. Репрезентативни синдикат има право да учествује у решавању колективних радних спорова, сходно члану 239. тачка 2. Међутим, арбитража је пожељнији метод за решавање групног спора, а не посредовање. С друге стране, Закон о посредовању у решавању спорова не прави разлику између индивидуалних и групних радних питања. Закон о мирном решавању радних спорова је једина законска одредба која посебно регулише мирење, односно посредовање у решавању колективних радних спорова. Када је реч о упоредним решењима, у региону углавном преовлађују опште одредбе о поступцима мирног решавања спора. Тако Закон о раду Републике Српске садржи одредбу да предлог за мирно решавање радног спора радник може да поднесе у року од 30 дана од дана сазнања за повреду права, а најкасније у року од три месеца од дана учињене повреде.³⁶ Поступак ће се спровести у складу са посебним Законом о мирном решавању радних спорова пред

³³ Ана Лазаревић, *op. cit.*, стр. 371.

³⁴ Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/2014.

³⁵ Alan Uzelac, *op. cit.*, str. 1286.

³⁶ Закон о раду Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018.

Агенцијом за мирно решавање радних спорова (могу се одабрати и мирење и арбитража).³⁷ Слично овом решењу, Законом о раду Републике Хрватске предвиђено је да радник, независно од интерне и судске заштите, може покренути поступак мирног решавања спора увек када је то дозвољено законом, другим прописом, колективним уговором или правилником о раду.³⁸ Закон предвиђа могућност споразумног покретања посредовања или арбитраже, и то по правилима која су одређена колективним уговором. Упућујућу одредбу садржи и Закон о раду Македоније.³⁹ Закон о раду Словеније нешто детаљније уређује могућност покретања поступка посредовања у случају да радник тврди да му је неко право прекршено, као и уколико покренут интерни поступак код послодавца није завршио решењем спорног питања. Код овог решења је, међутим, карактеристично што се предвиђа посредовање инспектора рада. Упоредна решења у региону се разликују. У Федерацији БиХ предвиђено је да уколико се у року од 45 дана од почетка колективног преговарања не постигне споразум о колективном уговору, стране могу образовати арбитражу за решавање спорних питања.⁴⁰ Закон о мирном решавању радних спорова Републике Српске предвиђа посредовање за решавање колективних радних спорова, али разликује решавање више врста колективних спорова. Док се у решавању правних спорова појављује миритељ (или арбитар), који настоји да стране у спору дођу до споразума о решењу спора, у интересним споровима поступком управља мировно веће од три члана (уз миритеља ту су и по један представник сваке од страна у спору). Потом, колективни радни спорови који настану у делатностима од општег интереса немају карактер добровољности, већ су стране дужне да покрену поступак или да учествују у покренутом поступку. Наведена решења имају доста заједничког са анализираним решењем из законодавства Србије. С друге стране, као што је већ напоменуто, Закон о раду Хрватске садржи само општу одредбу да се колективни спорови могу решавати и мирењем, односно арбитражом, као и да колективним уговорима могу бити детаљније уређени ови поступци, док Закон о раду Северне Македоније предвиђа само арбитражу као потенцијални начин мирног решавања колективних спорова.⁴¹

³⁷ Закон о мирном решавању радних спорова Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 19/2016.

³⁸ Закон о раду Републике Хрватске, *Народне новине RH*, бр. 93/2014, 127/2017, 98/2019.

³⁹ Закон о раду Северне Македоније, *Службени гласник CM*, бр. 62/2005, 106/2008, 161/2008, 11/2012, 39/2012, 20/2015, 129/2015, 27/2016.

⁴⁰ Члан 139. Закона о раду Федерације Босне и Херцеговине.

⁴¹ Члан 136. Закона о раду Републике Хрватске; Члан 182. Закона о раду Северне Македоније.

5) АРБИТРАЖА

Арбитража је прикладна за специфичне радне спорове. Међутим, постоји неколико облика арбитражних поступака, као и различите стратегије за решавање питања њиховог уговарања и добровољности. Термин „арбитража“ може се применити и на сам процес и на тело које доноси одлуке у оквиру њега. Према Драгићевићу, арбитража за појединачне радне спорове може се посматрати двојачко – као метод решавања радног спора (у ком смислу подразумева поверавање решавања спора непристрасном трећем лицу или лицима доношењем арбитражне одлуке), и као институционални облик решавања спорова (у ком смислу то значи да арбитража функционише као тело, основано као стално или *ad hoc* тело, било од стране самих страна или од стране арбитра трећих лица).⁴² Арбитража је једини расположиви процес за решавање индивидуалних радних спорова, према Закону о мирном решавању радних спорова. Републичка агенција за мирно решавање радних спорова је место арбитраже. Индивидуалним радним спором сматра се спор око неког од следећих: отказ уговора о раду; радно време; остваривање права на годишњи одмор; исплата зараде/плате, накнада зараде/плате и минималне зараде у складу са законом; исплата накнаде за оброк током рада, за путовање на посао и са посла, годишњи одмор и друге накнаде у складу са законом; исплата отпремнине при одласку у пензију, јубиларне награде и других бенефиција у складу са законом.⁴³ Исти стандарди непристрасности и независности који важе за миритеље важе и за арбитра. Покреће се предлог једне од страна у спору или комбиновани предлог. Уколико се странке не могу договорити, арбитра ће у њихово име изабрати директор Агенције (а ова правила су заједничка за правила за решавање колективног радног спора мирењем). Постоји само једна општа клаузула у вези са арбитражним решавањем спорова у Препоруци МОР 92 о добровољном помирењу и арбитражи: „Ако се спор упути на арбитражу ради коначног решавања уз сагласност свих заинтересованих страна, стране у спору треба да се уздрже од Lockout-а док је арбитража у току, као и прихватање арбитражне одлуке“.⁴⁴

Странке у спору и даље имају могућност да користе овај алат и да решењу спора приступе у доброј вери, па се у том смислу арбитража сматра једнако валидним инструментом за спречавање ескалације спора. Међутим, ово решење је незадовољавајуће и недовољно за доношење закључака о сврсисходности арбитраже као начина решавања радних спорова. Законом о

⁴² Марија Драгићевић, „Решавање индивидуалних радних спорова арбитражом – упоредни приказ“, *Право и привреда*, 7–9/2018, стр. 538.

⁴³ Члан 3, став 1. Закона о мирном решавању радних спорова Републике Србије.

⁴⁴ “Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation”, 1951 (No. 92). Интернет: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/P12100_ILO_CODE:R092. 26.6.2023.

раду Републике Србије предвиђена је будућа арбитража у вези са мирним решавањем колективних спорова. Према Закону о мирном решавању радних спорова, за решавање колективних радних спорова може се користити само мирење. Када је реч о упоредним решењима, арбитража је, чини се, доминантан поступак који је предмет регулисања закона о раду у земљама у региону. Законом о радним односима Словеније регулише се ситуација у којој се радник и послодавац споре око отказа уговора о раду – уколико се договоре да спор реше арбитражом, решење о отказу уговора о раду неће производити дејства до тренутка окончања тог поступка.⁴⁵ Сама арбитража се, према члану 205 истог закона, може предвидети за било које спorno питање и детаљније уредити колективним уговором и уговором о раду. Колективним уговором се уређује састав арбитраже и начин рада, односно поступак, док се уговором о раду радник и послодавац могу обавезати да спорна питања покушају да реше интерним поступком. Уколико ова клаузула није део уговора о раду, стране у спору могу се накнадно договорити да на овај начин реше спорно питање. Поступак који није унапред уговорен није обавезан већ добровољан, и његово спровођење не представља предуслов судској заштити. Када је предвиђен колективним уговором, али није уговором о раду или накнадним споразумом, поступак се неће реализовати. Иако то није изричито нормирано, чини се да се подразумева да се послодавац и радник, и у ситуацији када су предвидели решавање спора путем арбитраже, могу договорити да од ње одустану. Закон о раду Хрватске прописује да се индивидуални радни спорови могу поверити на решавање миритељу или арбитражу.⁴⁶ Иако законодавац није нормирао поступак арбитраже који би био примењен у овом случају, постоји мишљење да је нужно применити Закон о арбитражи, што практично значи да је норма упућујућа и да ће се арбитража водити према општим законским правилима.⁴⁷

6) ИЗВОРИ

Ballot, Michael, *Labor Management Relations in a Changing Environment*, New York, 1996.

Драгићевић, Марија, „Решавање индивидуалних радних спорова арбитражом – упоредни приказ“, *Право и привреда*, 7–9/2018.

Етички кодекс миритеља и арбитра, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/2019.

⁴⁵ Zakon o radnim odnosima Slovenije, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 21/2013; Члан 85. став 2, Закона о радним односима Словеније.

⁴⁶ Члан 132. Закона о раду Републике Хрватске.

⁴⁷ Zakon o arbitraži Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 88/2001.

- Ebisui, Minawa, Cooney, Sean, Fenwick, Colin, (eds), *Resolving individual labour disputes: a comparative overview*, International Labour Office, Geneva, 2016.
- Foley, Kevin, Cronin, Maedhbh, *Profesionalno mirenje u kolektivnim radnim sporovima*, ILO Budapest, 2015.
- Гајић, Боривоје, „Радни спор и рок за судску заштиту“, *Правни информатор*, vol. 20, бр. 4/2017.
- Иницијатива за развој и сарадњу, *Изазови мирног решавања радних спорова у Републици Србији*, Међународни центар „Олоф Палме“, УГС „Назависност“, Савез самосталних синдиката Србије, Унија послодаваца Србије, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Београд, март 2022.
- Jagtenberg, Rob, Roo, Annie, “Employment disputes and arbitration an account of irreconcilability, with reference to the EU and the USA”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/2018.
- Лазаревић, Ана, *Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019.
- Правилник о издавању идентификационог документа, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/2019.
- Правилник о поступку мирног решавања радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 12. 84/05, 1/2019.
- Правилник о поступку мирног решавања радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 12. 84/05, 1/2019.
- Рељановић, Марио, Мисаиловић, Јована, *Решавање радних спорова*, Институт за упоредно право, Београд, 2021.
- R092 – Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92).
Интернет: <https://www.ilo.org/R092>, 2.6.2023.
- Robertson, Nicolas (ed.), *The Labour and Employment Dispute Review*, London, 2020.
- Sanders, Paul, “Types of Labor Disputes and Approaches to Their Settlement”, *Law and Contemporary Problems*, 12/1947.
- St. Antoine, Theodore, “Internalization of Labor Disputes: Can ADR Mechanisms Help?”, in: *Labor Law Beyond Borders: ADR and the Internationalization of Labor Dispute Settlement*, International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, 2003.
- Симоновић, Драгољуб, „Радни спор – хитан или спор“, *Право и привреда*, 1–3/2017.
- Uzelac, Alan, „Aktualni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 3/2018.

- Vargha, Corrine, "Reflections on ILO experience: How Can Effectiveness of Dispute Resolution System be Assessed?", in: Annika Talvik (ed.), *Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations*, International Labour Organisation, Geneva, 2015.
- Vidal, Sara, "Mediation by labour courts in Spain", u: Annika Talvik (ed.), *Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations*, Conference Proceedings, ILO Geneva, 15–16 September 2014.
- "Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation", 1951 (No. 92).
Интернет: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/P12100_ILO_CODE:R092.
26.6.2023.
- Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18.
- Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр.125/2004, 104/2009 и 50/2018.
- Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/2014.
- Zakon o radu Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 1/2016 i 89/2018.
- Zakon o radu Republike Hrvatske, *Narodne novine RH*, br. 93/2014, 127/2017, 98/2019.
- Закон о раду Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018.
- Закон о раду Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018.
- Закон о мирном решавању радних спорова Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 19/2016.
- Zakon o radu Republike Hrvatske, *Narodne novine RH*, br. 93/2014, 127/2017, 98/2019.
- Закон о раду Северне Македоније, *Службени гласник СМ*, бр. 62/2005, 106/2008, 161/2008, 11/2012, 39/2012, 20/2015, 129/2015, 27/2016.
- Zakon o radnim odnosima Slovenije, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 21/2013.
- Zakon o arbitraži Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 88/2001.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Радни односи су изузетно комплексни, па су и спорови који проистичу из њих разноврсни и различити према великом броју својих одлика. Док су неки банални и могу се решити непосредном комуникацијом и разјашњењем спорних околности, код других ће бити потребно да се укључи низ вештака,

ангажује суд и потроши пуно радних сати да би се дошло до закључка ко је у праву и чија су права прекршена, односно каква је штета проистекла из тог кршења. Сложеност радних односа – и радних спорова – довела је током времена до потребе за разноврсним механизмима за њихову превенцију, правовремено уочавање и решавање. Проблем решавања радних спорова у Србији и појединим земљама региона је сложен и представља нужност деловања и реформи у више области истовремено – како радног права тако и грађанског процесног права, односно система организације судова. Решења која су представљена плод су истраживања и искустава аутора, и израз напора да се систематски и свеобухватно приступи реформи радног права на начин који би извесно морао укључивати и заштиту права радника на одговарајући и ефикасан начин. Ефикасно решавање радних спорова није само у интересу радника већ и послодаваца. Предуги радни спорови често подразумевају енормне износе накнаде штете за неисплаћене зараде и неуплаћене доприносе, које послодавац дугује након неколико година спорења око законитости отказа уговора о раду који је завршен у корист запосленог.

OUT-OF-COURT SETTLEMENT OF LABOUR DISPUTES IN SERBIA AND REGIONAL COUNTRIES

Abstract: The paper analyses the methods of out-of-court settlement of labour disputes in the Republic of Serbia and the countries of the region. The problem of resolving labour disputes in Serbia is very complex and represents the necessity of action and reforms in several areas at the same time, both in labour law and civil procedural law, i.e., the system of organisation of courts. The presented solutions are the fruit of the author's research and experience and an expression of efforts to systematically and comprehensively approach labour law reform in a way that would certainly have to include the protection of workers' rights in an appropriate and efficient manner. Effective resolution of labour disputes is not only in the interest of workers but also employers. Prolonged labour disputes often involve enormous amounts of damages for unpaid wages and unpaid contributions, which the employer owes after several years of disputes over the legality of the termination of the employment contract that was concluded in favour of the employee.

Keywords: labour disputes, out-of-court settlement, Serbia, region.

УДК: 341.231.14:342.731(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 215–230

Изворни научни рад

Рад примљен 1. 9. 2023. године

Рад одобрен 2. 10. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.12

БУДУЋНОСТ ЉУДСКИХ ПРАВА – ОСНОВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА РАСКРШЋУ ИЗМЕЂУ ХРИШЋАНСТВА И ИСЛАМИЗМА

Санела ВЕЉКОВИЋ, Митко АРНАУДОВ*

Анстракт: Европска унија представља жељено одредиште имиграције многих међународних миграната. Промовисање демократских вредности, људских права и слобода, толеранције и мултикултурализма појачава таласе имиграције ка Европи. Уједно, економски мотиви представљају још један од покретача овог процеса. Током времена, имиграционе политике Европске уније мењале су се у складу са актуелним међународним, регионалним и локалним дешавањима. Стога, у одређеним периодима биле су либералније или рестриктивније природе. Међутим, тек након терористичких напада који су се догодили с краја 20. и почетком 21. века, као и мигрантске кризе са којом је Европи била суочена током 2015. и 2016. године, приметан је тренд пораста страха од исламизма код европског становништва. Ови догађаји резултирали су јачањем десних политичких струја у одређеним државама чланицама Европске уније, које своју реторику заснивају на популизму што доприноси расту ксенофобије у европском друштву. Становништво исламске вероисповести представља и данас доминантно становништво Европе. Проблем интеграције муслимана у европско друштво присутан је као и могућност угрожавања

* Факултет безбедности, Београд, e-mail: sanelaveljkovic113@gmail.com.

Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: mitko@diplomacy.bg.ac.rs.

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

европске културе и европских вредности. У складу с тим, у раду се испитује култура као линија разликовања између хришћанског и муслиманског становништва у Европској унији.

Кључне речи: Европска унија, људска права, миграције, хришћанство, ислам.

1) УВОД

Након Другог светског рата људска права почињу да добијају примат на међународном плану. У Европи се оснивају организације које се баве овом облашћу, као и у другим деловима света. Демократске вредности, права и слободе грађана, толеранција и мултикултурализам представљају вредности око којих су се окупиле европске државе. Као једно од највећих достигнућа прошлог века наводи се развој међународног права људских права и доношење бројних конвенција на међународном и регионалном плану чији предмет регулисања представљају људска права.¹ Сарадња је започета и у бројним другим областима, а пре свега економској. Формирање Европске заједнице за угаљ и челик представља први степен на дугом путу интеграције која је довела до стварања Европске уније 1992. године. Интеграција је била таквог карактера да данас једино области спољне политике и одбране имају међувладин карактер. Слобода кретања представља једно од темељних људских права, чији садржај је знатно проширен на нивоу Европе како би се формирало јединствено тржиште. Данас, у оквиру Шенгенског простора, европско становништво може слободно да се креће без превеликих формалности које постоје за држављане држава које нису чланице Европске уније. Европа је одувек представљала пожељно место за живот за оне људе који су желели да напусте своју државу и емигрирају. Разлози за доношење такве одлуке су бројни, а превасходно су током историје били економске природе. Након завршетка Хладног рата у многим државама избијају унутрашњи оружани сукоби. Многи људи напуштају своју домовину и виде Европску унију као жељено место имиграције. Политика азила коју спроводи Европа огледа се у Даблинској регулативи и појединим другим документима Европске уније. Највећи прилив миграната догодио се током 2015. и 2016. године када су сукоби на Блиском истоку и појединим деловима Африке представљали узрок миграционог таласа ка Европској унији. Неретко се наводи и како је ова криза показала одређене слабости европских политика, што је довело до тога да се Европа у свом начину деловања није водила вредностима које промовише на међународном плану. Међутим, треба имати у виду да је

¹ Thakur Ramesh, *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 89.

становништво које се упутило ка државама чланицама Европске уније било углавном исламске вероисповести. Страх од ислама у Европи је постојао и пре 2015. године, јер муслиманско становништво има бројних проблема приликом интеграције у европско друштво. Уједно, након 11. септембра 2001. године и терористичких напада на европском тлу, страх од ислама постаје реторика појединих политичких партија и државних званичника. То је довело до јачања страха од исламског радикализма код европског становништва, као и продубљивање већ постојећег неповерења између две групе. Муслиманско становништво у Европи, и по природи изолационистички оријентисано, започиње да трпи дискриминацију у свакодневном животу. Вредности толеранције и мултикултурализма су Европској унији овим догађајима значајно угрожене. Култура представља данашњу линију дистинкције између муслимана и хришћана у Европи, чиме ислам и муслиманско становништво још увек представљају доминантно „Друго“ Европе. Поред уводних и завршних разматрања, рад је подељен на три дела. У првом делу понуђен је преглед актуелног регулисања људских права на нивоу Европе уније. Други део бави се савременим миграционим кретањима, изазовима која она доносе, као и њиховим утицајем на линију раздвајања хришћанства и исламизма. У трећем делу разматра се безбедносна компонента, односно да ли и колико исламизам угрожава европско религијско наслеђе. На крају, понуђен је списак литературе која је коришћена приликом израде рада.

2) ПРЕГЛЕД АКТУЕЛНОГ РЕГУЛИСАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Након Другог светског рата европске државе започињу да се постепено крећу у правцу све чвршћег повезивања. То се превасходно огледало у оснивању регионалне организације која је посвећена вредностима демократије и људских права. Савет Европе је основан 5. маја 1949. године када је десет европских држава усвојило Статут организације. У оквиру Савета Европе усвојена је Европска конвенција о људским правима и основним слободама 4. новембра 1950. године. Како би се обезбедило поштовање људских права и слобода које Европска конвенција о људским правима и основним слободама гарантује, 1959. године основан је Европски суд за људска права, као судска инстанца Савета Европе. Људска права су пре завршетка Другог светског рата спадала у искључиво унутрашњу надлежност државе. Међутим, ситуација на међународном плану се након 1945. године радикално мења на тај начин да људска права постају предмет међународне бриге. На међународном и регионалном плану током 20. века донети су бројни документи о заштити људских права. Поред Европске конвенције о људским правима и основним

слободама, на нивоу Европе донете су још и: Европска социјална повеља која је усвојена 1961. године, Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања из 1987. године, Европска конвенција о остваривању дечијих права која је донета 1996. године, Конвенција Савета Европе о спречавању трговине људима из 2005. године и друге. Током седамдесетих година прошлог века у Европи је основана Организација за европску безбедност и сарадњу у чији домен спадају и људска права. Осим посвећености вредностима демократије и људских права, европске државе су започеле кретање и ка економској интеграцији након завршетка Другог светског рата. Током 1952. године шест европских држава основало је Европску организацију за угаљ и челик. Европске интеграције у наредним деценијама нису биле само економског карактера, већ је сарадња започета и у бројним другим областима. Године 1957. основане су још две европске организације – Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију. Резултат процеса који је започет још 1952. стварањем Европске заједнице за угаљ и челик представљало је доношење Уговора из Маастрихта и формирање Европске уније током 1992. године. Уговором из Маастрихта предвиђено је да се Европска унија заснива на три стуба. По тексту уговора први стуб су чиниле три европске организације (Европска заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију). Други стуб је предвиђао систем заједничке спољне и безбедносне политике, док је сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова представљала трећи стуб Европске уније. Текстом уговора дефинисане су вредности на којима је Европска унија заснована. Члан 6. став 1. Уговора из Маастрихта гласи: „Унија је заснована на принципима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, принципима који су заједнички за све државе чланице“.² Уједно, исти члан у ставу 2. предвидео је следеће: „Унија ће поштовати основна права, загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода која је потписана у Риму 4. новембра 1950. године и пошто она произилазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, биће општи принципи комунитарног права (права Заједнице)“. Европска унија усвојила је бројне друге документе који се баве људским правима. Повеља Европске уније о темељним правима усвојена током децембра 2000. године, а постала је обавезујућа за државе чланице тек од 2009. године када је на снагу ступио Уговор из Лисабона. Принципи Европске уније о људским правима су по први пут успостављени чланом 2. Уговора из Лисабона који гласи: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости,

² “Treaty on European Union”, Maastricht, 7 February 1992, *Official Journal*, C 191.

владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву у којем преовладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца“.³ „Традиција, заједничка историја и природа политичких уређења западноевропских земаља ослањали су се првенствено на демократске принципе и на поштовање људских права, па је разумљиво да се основ даљег политичког повезивања тражио у овим вредностима“.⁴ Демократске вредности и поштовање људских права и данас представљају оно на шта се позивају званичници институција Европске уније када говоре о јединству држава чланица Европске уније. У оквиру Европске уније, садржај права на слободу кретања се годинама уназад све више развијао. Како би се формирало заједничко унутрашње тржиште Европе гарантована је слобода кретања људи, робе, капитала и услуга. Што се тиче права на слободно кретање људи на територији Европске уније оно подразумева „право држављана држава чланица ЕУ, тј. грађана Уније, да прелазе унутрашње границе Уније ослобођени формалности које су предвиђене за странце – држављане трећих држава, и да бораве на територијама других држава чланица, које нису земља њиховог порекла, без икакве дискриминације која би произилазила из држављанства“.⁵ Уједно, ово представља циљ и сврху потписивања Шенгенског споразума из 1985. године, који је током 1990. године допуњен Шенгенском конвенцијом. Шенгенски простор функционише на тај начин да држављани Европске уније могу слободно да се крећу из државе у државу, док на спољним границама постоје граничне контроле за држављане трећих држава који улазе или излазе из тог подручја. Дуги низ година Европа је била жељена дестинација многих имиграната који су напуштали своју домовину, било из економских или других разлога. Посебан случај представљају лица која се не могу вратити у своју домовину ако у истој постоји могућност од прогона. Политика азила Европске уније оличена је у Даблинској регулативи чији је циљ да „спречи да подносиатељ захтева то чини у више земаља ЕУ, тј. да се смањи број тзв. кружних подносиатеља захтева за азил, који се селе из једне земље у другу. Земља којој се

³ Гордана Гасми, Мина Зиројевић и Момир Граховац, „Правни принципи Европске уније о људским правима и значај за Западни Балкан“, у: Драган Благоић (ур.) *Заштита људских права и слобода у светлу међународних и националних стандарда*, Правни факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица, 2022, стр. 21–22.

⁴ Весна Петровић, *Међународни поступци за заштиту људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001, стр. 163.

⁵ Жаклина Новичић, „Слобода кретања људи у праву Европске уније“, *Међународни проблеми*, 2003, vol. 55, бр. 1, стр. 57.

подносиатељ азила првобитно обрати одговорна је било за прихватање било за одбијање азила, а подносиатељ захтева не може поново покренути процес у правном систему друге државе чланице, што значи да је прва земља уласка уједно и последња земља доласка за мигранте“.⁶ Током 2015. и 2016. године Европа је била суочена са огромним бројем избеглица који су због сукоба на Блиском истоку масовно напуштали своје домове. То је резултирало закључивањем Споразума између Европске уније и Турске који је предвиђао да „сви нерегуларни мигранти који на грчке отоке долазе из Турске буду враћени у ту земљу, односно да се заустави долазак свих миграната на грчке границе ЕУ. За сваког враћеног мигранта, ЕУ ће примити једну сиријску избеглицу која ће бити распоређена међу државама ЕУ“.⁷ Међутим, миграционе политике које је Европа спроводила током 2015. и 2016. године, када је била суочена са огромним бројем миграната који су исламске вероисповести, предмет су бројних критика.

3) ИЗАЗОВИ САВРЕМЕНЕ МИГРАЦИЈЕ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА ЛИНИЈУ РАЗДВАЈАЊА ХРИШЋАНСТВА И ИСЛАМИЗМА

Кретање људи у потрази за бољим животом није феномен новијег датума. Миграције се дефинишу као „привремено или трајно, добровољно или принудно пресељавање становништва, како унутар граница једне земље, из једног социокултурног локалног или регионалног амбијента у други (унутрашње миграције), тако и из једне земље у другу (међународне миграције)“.⁸ Емиграција је термин који се у академској литератури користи за одлазак становништва из одређене државе, док имиграција подразумева њихов долазак у другу државу. Мотиви који стоје иза одлуке појединца да напусти сопствену државу или емигрира могу бити различити. Они се могу поделити на: „политичке узроке (ратови, међународне санкције, дисидентство), економске подстицаје емигрирања (сиромаштво, лош стандард, финансијска несигурност, приватизација и пауперизација), природне чиниоце емиграција (еколошки, демографски, популациони узроци) и коначно радне узроке („одлив мозгова“, лоши услови за рад, немогућност усавршавања у струци)“.⁹ Међутим, постоји разлика када се

⁶ Јасминка Симић, „Права миграната – поштивање универзалних људских права или право на развој“, *Форум за сигурносне студије*, 2017, vol. 1, бр. 1, стр. 90.

⁷ *Ibidem*, стр. 91.

⁸ Саша Мијалковић, Иван Петровић, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност и полиција*, 2016, vol. 21, бр. 2, стр. 2.

⁹ Зоран Милосављевић, „Имиграционе политике у ЕУ – од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, vol. 54, стр. 285.

говори о добровољним миграцијама и присилним миграцијама. Добровољне миграције подразумевају боравак имиграната на територији одређене државе који је у складу са њеним законским решењима, док у случају присилних миграција постоји процес који имигранту може обезбедити азил и заштиту на територији државе имиграције.¹⁰ У литератури се користи и термин илегалне или ирегуларне миграције које се неретко доводе у везу са трговином и кријумчарењем људима, као и организованим криминалом. Тражиоци азила и илегални мигранти су променљиве категорије „јер у пракси често долази до промене у њиховом статусу у смислу да илегални мигрант постане тражилац азила и обрнуто, уколико је захтев за азил одбијен лице у питању може постати илегални мигрант“.¹¹ Захваљујући економским приликама које пружа, као и вредностима које заступа, Европска унија и њене државе чланице представљају жељену дестинацију многих људи. Разлози нису само економске и радне природе, већ је посебно проблематично када су разлози политичке природе. У многим државама, након завршетка Хладног рата, избили су унутрашњи сукоби који су резултирали миграцијом становништва ка земљама Европске уније. Последице оваквих процеса посебно су биле видљиве током 2015. и 2016. године када је Европска унија била суочена са мигрантском кризом и њеним последицама. Узроци оваквог стања ствари били су сукоби на Блиском истоку, као и сукоби у појединим деловима Африке, што је довело до огромних таласа миграције становништва са каквим Европска унија до тада није била суочена. И поред тешкоћа које са собом доноси процес миграције, неопходно је размотрити и проблеме који се јављају у земљи имиграције. У новој средини имигранти се суочавају са учењем новог језика, као и упознавањем са културним обрасцима друштва у које су емигрирали. Процес интеграције у нову средину није једноставан процес, посебно ако је укључена и верска компонента. Проблем се јавља и у виду прихватања доминантних норми и вредности друштва имиграције од стране друге или треће генерације имиграната. У Европи постоји забринутост због улоге Ислама у „културном изолационизму“ друге генерације и, још више, могућности да умешаност у ортодоксни или радикални ислам може водити у акте насиља и тероризам.¹² Дуги низ година, Европска унија промовише вредности

¹⁰ Ведрана Баричевић, „Азил и имиграције: перспектива рубних зона Уније и права миграната“, *Политичке анализе: тромесечник за хрватску и међународну политику*, 2011, vol. 2, бр. 5, стр. 33.

¹¹ Анђела Ђукановић, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права“, *Међународни проблеми*, 2015, vol. 65, бр. 4, стр. 482.

¹² Nancy Foner and Richard Alba, „Immigrant religion in the US and Western Europe: Bridge or barrier to inclusion?“, *International migration review*, 2008, vol. 42, no. 2, p. 373.

демократије, људских права и слобода, идеје толеранције и мултикултурализма. Наведене вредности су посебно угрожене након терористичких напада у Европи двехиљадитих година, као и мигрантском кризом са којом је Европска унија била суочена. Ови догађаји негативно су утицали на перцепцију исламског становништва од стране европског становништва које је углавном хришћанске вероисповести. Као директне последице терористичких напада и мигрантске кризе, код европског становништва годинама се појачао страх од ислама. Имиграционе политике се могу разликовати у зависности од појединих међународних и регионалних дешавања, као и ставова становништва по овом питању. У складу с тим, оне могу бити или рестриктивне или либералне. Рестриктивна имиграциона политика може се дефинисати као „она политика која употребом заштитних, протективних мера настоји да ограничи улаз имиграната на простор који контролише. Насупрот томе, либерална имиграциона политика настоји да одсуством заштитних имиграционих механизма обезбеди слободу кретања људи, њихово настањивање на територији коју носиоци политика контролишу, омогућавање да уђу у радни процес и интегришу се у ново друштво“.¹³ У складу са наведеним, може се закључити да је имиграциона политика Европске уније у периоду пре мигрантске кризе била углавном либералног карактера, док у време мигрантске кризе, када је Европа била суочена са огромним бројем избеглица, имиграциона политика постаје рестриктивнија. Као директна последица терористичких напада и мигрантске кризе, пораст страха од исламског становништва у Европи постаје идеална подлога за успон појединих десних струја у Европској унији. Оваква реторика додатно доприноси порасту ксенофобије у европском друштву. Последично овакво стање ствари угрожава идеје толеранције и мултикултурализма на којима је заснована Европска унија. У време трајања мигрантске кризе, поједине државе чланице Европске уније покушавале су да изнађу најбољи начин како би се носиле са проблемом. С друге стране, успон десних политичких струја и популизма у одређеним државама чланицама резултовао је забрињавајућим поступцима према спречавању миграната у њиховој намери да пронађу заштиту на територији Европске уније. Негативна реторика о мигрантима и избеглицама појединих политичких партија и државних званичника у одређеним државама чланицама Европске уније, продубљује већ постојеће поделе у Европи између хришћанског и муслиманског становништва. Последице по свакодневан живот исламског становништва у Европској унији почеле су да се осећају. „Имајући у виду тензије у Европи у погледу ислама, терористичке нападе, те губљење поверења у европско становништво

¹³ Зоран Милосављевић, *op. cit.*, стр. 274.

исламске вероисповести, средином прве деценије двехиљадитих долази до првих забрана ношења бурке у Европи.¹⁴ Неспорно је да како су „миграције еволуирале, као и да су тиме еволуирали и ризици и претње по безбедност људи, држава и међународних заједница“.¹⁵ Наредни део рада испитује какве изазове, ризике и претње мигранти исламске вероисповести представљају по европски идентитет у Европи.

4) БЕЗБЕДНОСНА КОМПОНЕНТА – ДА ЛИ И КОЛИКО ИСЛАМИЗАМ УГРОЖАВА ЕВРОПСКО РЕЛИГИЈСКО НАСЛЕЂЕ

Током историје коришћене су различите дихотомије које су доприносиле изградњи, као и каснијем подупирању сопственог идентитета. То је процес у коме се идентитет гради наспрам „Другог“ који је неретко представљао синоним за заосталост и примитивизам. Категорија „Другог“ није стална и непроменљива, већ представља еластичан појам који може да обухвата различите елементе у различитим периодима. Ово је само једна од карактеристика оријенталистичког дискурса који своје корене има још у античком или библијском времену када су постојале две врсте народа, конститутивни и биолошки или цивилизовани и варвари.¹⁶ У свом чувеном делу *Оријентализам*, Едвард Саид као једно од објашњења оријентализма наводи да овај концепт представља „стил мишљења, заснован на онтолошкој и епистемолошкој дистинкцији која се повлачи између Оријента и (најчешће) Окцидента“.¹⁷ Кроз оријенталистичку матрицу могуће је посматрати и колонијализам, национализам и хуманитаризам.¹⁸ Уједно, поменута матрица може послужити и приликом анализе данашњег односа Европе према имигрантима при чему култура постаје линија разликовања између европског становништва и „Другог“. Данашњи културисти су толерантнији од традиционалних расиста јер се воде тиме да ако „Други“ прихвати њихову културу сматраће их као себи једнаке, чиме се заправо ствара још већи притисак на „Другог“ да се асимиљује.¹⁹ И на европском нивоу, култура

¹⁴ Јелица Горданић, „Мултикултурализам у Европи – застој или суноврат?“, *Европско законодавство*, 2018, vol. 66, стр. 313.

¹⁵ Саша Мијалковић и Иван Петровић, *op. cit.*, стр. 5.

¹⁶ Патрик Гири, *Мит о нацијама: средњовековно порекло Европе*, Цензура, Београд, 2007, стр. 64.

¹⁷ Едвард Саид, *Оријентализам*, Библиотека XX век, Београд, 2008, стр. 11.

¹⁸ Горан Тепшић, Милош Вукелић, „Културно насиље као процес дугог трајања: од колонијализма до хуманитаризма“, *Политичка мисао: Croatin Political Science Review*, 2019, vol. 56, бр. 1, стр. 109–131.

¹⁹ Ноа Јувал Харари, *21. лекција за 21. век*, Лагуна, Београд, 2019, стр. 199.

је најчешће средство којим се прави разлика између европског идентитета и „Другог“. Становништво исламске вероисповести у оквиру Европске уније, односно муслимани, „изложени су дискриминацији као ‘Други’ тако што су означени као ‘мањина’ или ‘имигранти’“.²⁰ Кроз историју, муслимани су се од стране Европе третирали као непријатељи на три различита начина која су се надовезивала један на други. Превасходно су се муслимани перципирали као спољни непријатељи, затим као унутрашњи непријатељи и напослетку, након 11. септембра, као међународни терористи.²¹ Тероризам и опасност од терористичких напада посматра се као огромна претња по националну безбедност држава, што постаје још израженије након терористичких напада у Сједињеним Америчким Државама 11. септембра 2001. године. Чињеница да појединац или мала група људи може извести напад невиђених размера са огромним последицама доприноси учвршћивању перцепције да нико није безбедан. У данашње време честа је употреба и оријенталистичког дискурса за објашњење односа снага или неравномеран однос између различитих актера у савременом свету. Управо из тог разлога бројни аутори приликом разматрања проблема које је са собом донео 21. век посежу за оријентализмом. Један од њих као карактеристику Новог оријентализма наводи страх од ислама као милитантне религије.²² Европска унија посматра имигранте као безбедносну претњу што води рестриктивнијим имиграционим политикама. У највећем броју случајева имигранти су исламске вероисповести, културно другачији и различити. Иако се данас за њих не користи израз Оријенталци, Европа их доживљава као „Другог“ који се не уклапа у европске вредности и европски идентитет. Овде се јавља проблем бројних наратива које стварају десно оријентисане снаге, а то је поистовећивање сваког појединца са колективом чији је припадник на основу неке карактеристике, у овом случају верске. Наративи који стављају знак једнакости између муслимана и терориста и оптужују их за одређене акције са којима многи од њих немају додира, не доприноси благонаклоном погледу европског становништва на било ког појединца муслиманске вероисповести у њиховим државама. Догађаји од 11. септембра 2001. године свакако су имали значаја у том смислу да су имали утицаја на јачање „антиимигрантског дискурса на европском

²⁰ Yardim Muserref and Erhan Tecim, “Marginalized minority groups in Europe in the context of the clash of civilizations: the case of muslims”, *European Scientific Journal*, 2016, vol. 12, no. 11, p. 270.

²¹ *Ibidem*, pp. 273–274.

²² Наташа Јовановић, „Рубикова коцка“ постколонијализма: теоријски синкретизам и нови изазови у постколонијалним студијама“, *Међународни проблеми*, 2017, vol. 69, бр. (2–3), стр. 326.

простору“.²³ Резултат оваквог стања ствари у Европи било је јачање десних политичких струја у одређеним европским државама које своју реторику заснивају на антиимигрантском дискурсу. Прилив миграната муслиманске вероисповести током 2015. и 2016. године резултовало је страхом „да ће европски идентитет и европски начин живота, вредности, култура и слобода бити још више угрожени уколико се прилив миграната настави и они успеју да наметну своје обичаје и културне вредности“.²⁴ Страх од исламизма од стране европског становништва доказују и подаци бројних истраживања која су се бавила овим питањем. Агенција Европске уније за основна права (*European Union Agency for Fundamental Rights*) је током јуна 2020. године спровела истраживање према чијим подацима 22% опште популације у Европској унији се не би осећало пријатно да има муслимана за суседа; 31% се не би осећао пријатно да члан њихове породице ступи у брак са муслиманом/муслиманком; и да 21% сматра да би било прихватљиво не запослити муслиманку јер носи мараму.²⁵ Овакви ставови европског становништва упућују на закључак да наспрам других религијских и мањинских група у Европи, становништво исламске вероисповести се доживљава као највећа претња по европске вредности и начин живота у који се муслимани не могу уклопити лако. Културни обрасци представљају линију дистинкције између европског и муслиманског становништва у Европи. И раније, култура је представљала највећу препреку интеграције исламског становништва у европско друштво. Међутим, тек након терористичких напада у Европи који се повезују са појединцима исламске вероисповести, страх од исламизма се додатно појачао код европског становништва. Још једно истраживање које су током 2019. године спровели истраживачи из Европског савета за спољне односе (*European Council on Foreign Relations*) говори у прилог изнетој тврдњи. Највећи проценат гласача проевропских партија (21%) сматра да је највећа претња по Европу данас исламски радикализам, док се миграције налазе на четвртом месту (11%) одмах након национализма и других претњи. С друге стране, гласачи који подржавају антиевропске партије као највећу претњу виде исламски радикализам (26%) и миграције (26%). Резултати истраживања Европског савета за спољне односе приказани су на слици 1.

²³ Невена Шекарић, „Секуритизација миграција у Европској унији“, *Студенти у сусрет науци*, Универзитет у Бањој Луци, Бања Лука, 2017, стр. 291.

²⁴ Јелица Горданић, *op. cit.*, стр. 317.

²⁵ Резултати истраживања Агенције Европске уније за основна права. Интернет: <https://fra.europa.eu/en/speech/2020/fighting-discrimination-grounds-religion-and-ethnicity>, 5.8.2023.

Слика 1: Шта је највећа претња по Европу данас?²⁶

Шта је највећа претња Европи данас?



5) ИЗВОРИ

Баричевић, Ведрана, „Азил и имиграције: перспектива рубних зона Уније и права миграната“, *Политичке анализе: тромесечник за хрватску и међународну политику*, vol. 2, бр. 5, стр. 30–35.

Deliu, Nirvana, *Ukraine crisis implications on EU migration policy and security*, Slovak Foreign Policy Association, 2022. Интернет: (<https://think.visegradfund.org/wp-content/uploads/Ukraine-crisis-implications-on-EU-migration-policy-and-security.pdf>, 7.8.2023.

Ђукановић, Анђела, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права“, *Међународни проблеми*, 2015, vol. 65, бр. 4.

Foner, Nancy & Alba, Richard, “Immigrant religion in the US and Western Europe: Bridge or barrier to inclusion?”, *International migration review*, 2008, vol. 42, no. 2.

²⁶ Ivan Krastev, Mark Leonard and Susi Dennison, *What Europeans Really Want: Five Myths Debunked*, ECFR, 2019, p. 9. Интернет: https://www.ecfr.eu/page/ECFR_What_Europeans_Really_Want_Five_Myths_Debunked.pdf, 6.8.2023.

- Гасми, Гордана, Зиројевић, Мина, Граховац, Момир, „Правни принципи Европске уније о људским правима и значај за Западни Балкан“ (ур. Драган Благоић), *Заштита људских права и слобода у светлу међународних и националних стандарда*, Правни факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица, 2022.
- Гири, Патрик, *Мит о нацијама: средњовековно порекло Европе*, Цензура, Београд, 2007.
- Горданић, Јелица, „Мултикултурализам у Европи – застој или суноврат?“, *Европско законодавство*, 2018, vol. 66.
- Харари Јувал, Ноа, *21. лекција за 21. век*, Лагуна, Београд, 2019.
- Јовановић, Наташа, „Рубикова коцка“ постколонијализма: теоријски синкретизам и нови изазови у постколонијалним студијама, *Међународни проблеми*, vol. 69, бр. (2–3).
- Krastev Ivan, Leonard Mark and Dennison Susi, *What Europeans Really Want: Five Myths Debunked*, ECFR, 2019. Интернет: https://www.ecfr.eu/page/ECFR_What_Europeans_Really_Want_Five_Myths_Debunked.pdf, 6.8.2023.
- Mascareñas Garcés, Blanca, *Why this refugee crisis is different*, CIDOB, 2022. Интернет: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2022/why_this_refugee_crisis_is_different, 7.8.2023.
- Мијалковић, Саша, Петровић, Иван, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност и полиција*, 2016, vol. 21, бр. 2.
- Милосављевић, Зоран, „Имиграционе политике у ЕУ – од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, vol. 54.
- Muserref, Yardim, Tecim, Erhan, “Marginalized minority groups in Europe in the context of the clash of civilizations: the case of muslims”, *European Scientific Journal*, 2016, vol. 12, no. 11.
- Новичић, Жаклина, „Слобода кретања људи у праву Европске уније“, *Међународни проблеми*, 2003, vol. 55, бр. 1.
- Петровић, Весна, *Међународни поступци за заштиту људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001.
- Ramesh, Thakur, *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- Резултати истраживања Агенције Европске уније за основна права. Интернет: <https://fra.europa.eu/en/speech/2020/fighting-discrimination-grounds-religion-and-ethnicity>, 5.8.2023.
- Саид, Едвард, *Оријентализам*, Библиотека XX век, Београд, 2008.
- Симић, Јасминка, „Права миграната – поштивање универзалних људских права или право на развој“, *Форум за сигурносне студије*, 2017, vol. 1, бр. 1.

Тепшић, Горан, Вукелић, Милош, „Културно насиље као процес дугог трајања: од колонијализма до хуманитаризма“, *Политичка мисао: Croatia Political Science Review*, 2019, vol. 56, бр. 1.

“Treaty on European Union”, Maastricht, 7 February 1992, Official Journal, C 191.

Шекарић, Невена, „Секуритизација миграција у Европској унији“, *Студенти у сусрет науци*, Универзитет у Бањој Луци, Бања Лука, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако Европа представља жељено одредиште емиграције за многе међународне мигранте, становништво исламске вероисповести има огромних проблема приликом интеграције у европско друштво. Почетак 21. века и опасност од тероризма и терористичких напада, резултовали су тиме да муслимани у Европи постану синоним за такве акције. Толеранција и мултикултурализам су угрожени, док је неповерење између две групе продубљено. Европска имиграциона политика током мигрантске кризе 2015. године постаје рестриктивнија у односу на претходне периоде. Имигранти су углавном долазили са Блиског истока и одређених делова Африке који су били захваћени оружаним сукобима. Уједно, били су муслиманске вероисповести. Европско становништво их је перципирало као претњу што је водило расту страха од исламизма и његових радикалних облика у европском друштву. Имигранти су били културно различити и другачији од Европљана. Имали су другачије норме и вредности које нису у сагласју са европским вредностима и нормама. Учвршћивању перцепције о немогућности њихове интеграције у европско друштво доприносила је чињеница да су друге и треће генерације исламског становништва окренуте изолатионизму. Све то је негативно утицало на постојеће неповерење између муслимана и хришћана продубљујући раздор међу њима. Уједно, приметна је била и одређена врста дискриминације исламског становништва у њиховом свакодневном животу. И последњих година, у Европи постоји страх како од миграција тако и од ислама и његових радикалних облика. На самом почетку 2022. године, у фебруару, Руска Федерација је започела инвазију на Украјину. Сукоб траје и данас и резултовао је огромним бројем избеглица и тражилаца азила. Имиграциона политика Европске уније другачија је од оне која је спровођена током 2015. и 2016. године. Европа пружа сву неопходну хуманитарну помоћ и представља уточиште за огроман број људи који су у последњих годину и по дана напустили територију Украјине. Постоји доста замерки приликом поређења политике која је спровођена раније и оне која се спроводи данас. Становништво Украјине је хришћанске вероисповести и не перципира се као културно другачије од европског становништва, стога је и добродошло на територију Европске уније и

њених држава чланица. „Овог пута избеглице су добродошле, а разлог није само њихова хитна потреба за међународном заштитом, већ зато што су Европљани, хришћани, цивилизовани“.²⁷ Код европског становништва у овом случају не постоји страх, већ подражавају мере које Европска унија предузима како би им помогла. Украјинци су хришћанске вероисповести, културно слични, они који се уклапају у европске вредности и норме. Тешко је отети се закључку да је другачији третман људи у два наведена случаја последица културне и верске сличности/супротности. Несумњиво је да ће дешавања у Украјини имати „дугорочне ефекте и последице када је у питању кретање људи ка ЕУ, док су остали путеви миграција (ирегуларни) забележили пораст у последње две године, 2021–2022, показујући да је миграциона криза и даље главни изазов и питање за ЕУ“.²⁸ На који начин ће Европска унија приступити решавању овог изазова оличеног у имиграционим кретањима ка њеној територији, показаће наредни период.

THE FUTURE OF HUMAN RIGHTS: FUNDAMENTAL TENETS OF THE EU AT THE CROSSROADS BETWEEN CHRISTIANITY AND ISLAM

Abstract: The European Union is the preferred immigration destination of many international migrants. The promotion of democratic values, human rights and freedoms, tolerance, and multiculturalism increases the waves of immigration to Europe. At the same time, economic motives represent another driver of this process. Over time, the immigration policies of the European Union have changed in accordance with current international, regional, and local developments. Therefore, in certain periods, they were more liberal or more restrictive in nature. However, only after the terrorist attacks that occurred at the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, as well as the migrant crisis that Europe was faced with in 2015 and 2016, was there a noticeable trend of increasing fear of Islamism among the European population. These events resulted in the strengthening of right-wing political currents in certain member states of the European Union, which base their rhetoric on

²⁷ Blanca Garcés Mascareñas, *Why this refugee crisis is different*, CIDOB, 2022, p. 1. Интернет: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2022/why_this_refugee_crisis_is_different, 7.8.2023.

²⁸ Nirvana Deliu, *Ukraine crisis implications on EU migration policy and security*, Slovak Foreign Policy Association, 2022, p. 21. Available from: (<https://think.visegradfund.org/wp-content/uploads/Ukraine-crisis-implications-on-EU-migration-policy-and-security.pdf>), (Accessed: 7 August 2023).

populism, which contributes to the growth of xenophobia in European society. The population of the Islamic religion still represents the dominant population of Europe today. The problem of the integration of Muslims into European society is present, as is the possibility of jeopardising European culture and European values. Accordingly, the paper examines culture as a dividing line between Christian and Muslim populations in the European Union.

Keywords: European Union, human rights, migrations, Christianity, Islam.

УДК: 341.24:342.731(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 231–247

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 9. 2023. године

Рад одобрен 18. 10. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2023.22.84.13

СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: НОШЕЊЕ ВЕРСКИХ СИМБОЛА НА РАДНОМ МЕСТУ

Сања ЖАРКОВИЋ*

Апстракт: У овом раду ауторка се бави начином на који је ношење верских симбола на радном месту, као вид испољавања вере, уређено у праву Европске уније. Она закључује да је ношење верских симбола разапето између дивергентних тежњи ЕУ да оствари имиџ неутралности и да ојача заштиту људских права кроз забрану дискриминације како би се олакшао приступ тржишту рада. Управо ношење верских симбола на радном месту, према аутору, доказује да је та неутралност схваћена као секуларност, где се од религије очекује да буде скрајнута у приватну сферу, а од појединца да се уздржи од њеног испољавања у јавности. Овоме у прилог иде и пословна политика неутралности, коју Суд правде ЕУ прихвата као легитиман циљ послодаваца код забране ношења верских симбола на радном месту. Следствено се ради о искључујућој концепцији неутралности, која једнако непријатељски гледа на испољавање свих религија, уместо плуралистичке и укључујуће која би једнако уважила све религије.

Кључне речи: Слобода вероисповести, Европска унија, Суд правде, Оквирна директива у области рада, дискриминација

1) УВОД

Питање слободе вероисповести у Европској унији (ЕУ) не може да се посматра изоловано, већ у вези са читавим низом осетљивих тема, попут

* Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: sanjazarkovic7@gmail.com

мултикултурализма и друштвене интеграције, односа цркве и државе, инфлуksа миграната, расне и дискриминације по основу пола, али и приступа тржишту рада. Номинално, Европа је и даље доминантно хришћанска, али у њој утицај хришћанства, чак и у такозваним „питањима живота“, константно опада и узмиче пред хуманистичком традицијом секуларизма.¹ Паралелно тече и други процес таласа миграција у ЕУ, махом из муслиманских земаља, чије је становништво у начелу побожније, није навикнуто на ограничавање религије на приватну сферу, а ритуал и манифестовање вере доживљава као неодвојиво од саме вероисповести.² Са порастом броја муслимана, порасла је и видљивост њихових симбола и контроверзе које су их пратиле, па су тако Белгија и Француска увеле забране одеће којом се покрива лице на јавним местима. Очекивано, порастао је и број запослених муслиманске вероисповести и марама на њиховим радним местима. Са њима и недоумице за Суд правде Европске уније (у даљем тексту: Суд правде ЕУ, Суд правде), како да грађанима којима је вера битан елемент живота и идентитета обезбеди друштвену и интеграцију на тржишту рада, као и заштиту од дискриминације, а да истовремено не наруши секуларни имиџ ЕУ и не меша се превише у оно што је културни идентитет и уставни принцип организовања држава чланица. Делује да Суд није био нарочито успешан у том балансирању. У предмету *Feryn*, у коме је директор једне компаније јавно саопштио да неће запошљавати имигранте зато што његови клијенти не желе да им дају приступ својим кућама, Суд правде је нашао да се ради о директној дискриминацији по основу расног или етничког порекла.³ С друге стране, у предметима који су се тицали ношења верских симбола на радном месту, тај исти Суд правде није налазио ни директну ни посредну дискриминацију, дозвољавајући послодавцима да се позивају на жеље својих клијената, економске интересе, слободу пословања. Све то је допринело утиску да је слобода вероисповести у ЕУ право од другоразредног значаја, које треба да буде ограничено на приватну сферу, а у јавном простору да остане невидљиво, иако је за неке од њених грађана

¹ Ronan McCrea, "Regulating the Role of Religion in Society in an Era of Change and Secularist Self-doubt: Why European Courts Have Been Right to Adopt a Hands-Off Approach", *Current Legal Problems*, 2022, Vol. 75, p. 12.

² У периоду 2010–2016, број муслимана у Европи порастао је са 19,5 милиона на 25,8 милиона, а до 2050. године се очекује да њихов удео у укупном становништву Европе порасте са 4,9% на 7,4% , чак и без нових миграција. Видети: "Europe's Growing Muslim Population," Pew Research Center, 2017. Интернет: <https://www.pewresearch.org/religion/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> 3.9.2023.

³ Case C-54/07 *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, EU:C:2008:397.

неодвојив елемент идентитета.⁴ Овај рад има за циљ да испита ове наводе у контексту ношења верских симбола на радном месту. У првом делу биће приказан нормативни оквир заштите слободе вероисповести у ЕУ, са нагласком на Оквирној директиви у области рада. Други део анализира појам „вере или уверења“. Трећи део посвећен је пракси Суда правде ЕУ у области ношења верских симбола на радном месту. Четврти део обрађује пословну праксу неутралности, којом су се послодавци користили у забрани ношења верских симбола на радним местима.

2) НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Слобода вероисповести у ЕУ заштићена је примарним и секундарним законодавством. У Преамбули Уговора о ЕУ наводи се да је: „Инспирисан културним, верским и хуманистичким наслеђем Европе, из ког су се развиле универзалне вредности неповредивих и неотуђивих права човека, слободе, демократије, једнакости и владавине права“.⁵ Уговор је однос ЕУ према слободи вероисповести утемељио на седам кључних принципа: религијске вредности, религијске слободе, супсидијарност, једнакост и забрана дискриминације, аутономија верских организација, дијалог са представницима религије и посебна заштита пружена религијским организацијама, кроз привилегије и изузимања.⁶ Члан 17. Уговора о функционисању ЕУ дозвољава државама чланицама да у складу са сопственим правом уреде статус цркава, верских удружења и заједница, филозофских и неконфесионалних организација, захтевајући од Уније да са њима води отворен и транспарентан дијалог.⁷ Тиме је отворен простор за верску разноликост, за прихватљивост и стриктне одвојености државе и цркве, каква постоји у Француској, као и државне цркве, каква је у Грчкој. У Повељи ЕУ о основним правима (Повеља), члан 10. који штити слободу мисли, савести и вероисповести, формулисан је готово идентично члану 9. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Конвенција) и члану 18. Универзалне декларације о људским правима: „Свако има право на слободу мисли, савести или вероисповести. Ово право укључује слободу промене вере или уверења и слободу сваког да, било сам

⁴ Myriam Hunter-Henin, “Religious Neutrality at Europe’s Highest Courts: Shifting Strategies”, *Oxford Journal of Law and Religion*, 2022, Vol. 11, p. 35.

⁵ „Уговор о ЕУ“, С 326/13, 26.10.2012, Преамбула.

⁶ Norman Doe, *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 237.

⁷ „Уговор о функционисању ЕУ“, 13. децембар 2007, члан 17.

⁸ „Повеља ЕУ о основним правима“, 14. децембар 2007, члан 10.

или заједно са другима, јавно или приватно, испољава своју веру или уверење, молитвом, проповедима, обичајима или обредом“.⁸ Приметно је да није експлицитно призната слобода да се не припада ниједној религији и да се не исповеда вера или уверење, иако је то био захтев бројних невладиних организација и иако је Европски суд за људска права у случају *Buscarini v San Marino* нашао да је ова слобода инхерентна члану 9. Конвенције.⁹ У ставу 2. истог члана Повеље признаје се право на приговор савести у складу са законима држава чланица. Вероисповест се наводи међу основама по којима је забрањена дискриминација сагласно члану 21. Повеље, а члан 22. прокламује културну, језичку и верску разноликост. Директива Савета 2000/78/ЕЦ (Оквирна директива у области рада, Директива) забрањује дискриминацију по четири основа: вера или уверење, инвалидитет, сексуална оријентација и узраст.¹⁰ Донета је на основу Уговора из Амстердама, којим је поље антидискриминационог деловања ЕУ по први пут проширено изван забране дискриминације по основу пола/рода и националности. Европска комисија је 2008. године покушала да прошири област примене одредаба о забрани дискриминације по основу вере, мимо рада и запошљавања, на социјалну и здравствену заштиту, образовање, приступ добрима и услугама, али без успеха, због противљења појединих држава чланица.¹¹ Циљ Директиве је да стане на пут дискриминацији по овим основама, зато што она може да угрози „високу стопу запослености и социјалне заштите, подизање животног стандарда и квалитета живота, економску и социјалну кохезију и слободу кретања у ЕУ“.¹² Забрањена је директна дискриминација по основу вере, дефинисана као фаворизовање једне особе у односу на другу која се налази у истој или сличној ситуацији.¹³ Такође и посредна дискриминација, када наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља особе одређене вере или уверења у нарочито неповољан положај у односу на остале.¹⁴ Разликовање има практични значај, пошто је код директне дискриминације знатно теже наћи оправдања. Директива

⁹ Catherine Barnard and Steve Peers, *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 259.

¹⁰ “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *OJ L* 303, 2.12.2000, pp. 16–22.

¹¹ “Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation”, Brussels, 2.7.2008 COM(2008) 426 final.

¹² “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *op.cit.*, члан 1. тачка 11.

¹³ *Ibid.*, члан 2. став 2. тачка а.

¹⁴ *Ibid.*, члан 2. став 2. тачка б.

предвиђа и четири ситуације у којима долази до одступања од начела једнакости код дискриминације по основу вере. Први случај је код посредне дискриминације, када је наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса објективно оправдана легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су одговарајућа и неопходна.¹⁵ Други, када религија, због природе радних задатака или контекста њиховог извршавања, представља аутентични и одлучујући професионални захтев, под условом да је циљ легитиман а захтев пропорционалан.¹⁶ Трећи, код обављања професионалних задатака заснованих на религијском етосу.¹⁷ Овај изузетак се одобрава код професионалних задатака у оквиру цркава и државних и приватних организација чији је етос заснован на религији или веровању, када због природе ових задатака или контекста у коме се извршавају, религија или веровање представљају аутентичан, легитиман и оправдан професионални захтев, с обзиром на етос организације.¹⁸ Коначно, државе чланице могу да одржавају или усвајају специфичне мере у циљу превенције или компензације недостатака повезаних са нечијом вероисповести.¹⁹ Савет за спољне послове ЕУ усвојио је 2013. године Смернице за унапређење и заштиту религије или уверења, с циљем да се примењују у спољним односима ЕУ. Намене су званичницима ЕУ институција и држава чланица у њиховим контактима са трећим земљама, међународним организацијама и цивилним друштвом.²⁰ Наглашава се да је циљ да се, без улажења у суштину сваког верског учења, заштити право сваког појединца да верује или не верује, те да своју веру слободно испољава и да је промени ако жели.²¹ Право на испољавање вере може бити ограничено законом, ако је то неопходно ради заштите јавне безбедности, поретка, здравља или морала или основних права и слобода других. Када је основ ограничења заштита морала, потребно је позвати се на више од једне филозофске или религијске традиције, с обзиром на универзалност људских права.²² У први план се ставља борба против верски заснованог насиља, говора мржње, дискриминације, било каквог облика принуде у

¹⁵ *Ibid.*, члан 2. став 2.

¹⁶ *Ibid.*, члан 4. став 1.

¹⁷ *Ibid.*, члан 4. став 2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, члан 7.

²⁰ "EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief", Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 24 June 2013, para. 8. Интернет: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137585.pdf. 2.9.2023.

²¹ *Ibid.*, para. 6–7.

²² *Ibid.*, para. 14.

вези са религијом.²³ Истиче се да, у складу са међузависношћу и недељивошћу људских права, неће бити толерисани они облици испољавања вере који повређују људска права других.²⁴ Смернице захтевају од држава чланица и да посвете посебну пажњу законима и пракси који жене, децу и мигранте дискриминишу по основу религије или веровања, укључујући ту и принуду по питању ношења верских симбола.²⁵ Сачињене су у индивидуалистичком духу либерализма, са акцентом на негативној спрам позитивне слободе вероисповести. Иако је њихово усвајање пропраћено ентузијазмом, као корак ка уздизању слободе вероисповести са позиције другоразредног људског права у ЕУ, садашњи биланс је разочаравајући. Ограничене су на спољне односе ЕУ, готово су непознате у јавности, али и међу члановима делегација ЕУ којима су намењене досад није донесен извештај о њиховој имплементацији, а позиција специјалног изасланика ЕУ за слободу вероисповести била је упражњена од 2019. до 2022. године.²⁶

3) ВЕРА ИЛИ УВЕРЕЊЕ

Оквирна директива у области рада помиње „веру или уверење“ као један од основа за забрану дискриминације, али га не дефинише, у чему није изузетак – не постоји међународни уговор из области људских права који даје ову дефиницију. Европска конвенција за заштиту људских права наводи „веру или уверење“ у члану 9, али такође без упуштања у дефинисање. У пракси Европског суда за људска права утврђено је да вера или уверење морају да имају одређени степен кохезије, озбиљности, важности и кохерентности да би били заштићени.²⁷ Тако је пронађено да заштиту уживају: атеизам, пацифизам, друидизам, сајентологија, веганство и вегетаријанство, протестантизам, ислам, алевизам, Јеховини сведоци.²⁸ На први поглед делује сувишно да уз веру иде и уверење, пошто вера подразумева уверење. Међутим, управо чињеница да постоје толики системи веровања, традиционални и нетрадиционални, од којих неки подразумевају веру у

²³ *Ibid.*, para. 29–39.

²⁴ *Ibid.*, para. 24.

²⁵ *Ibid.*, para. 37.

²⁶ “The EU and Freedom of Religion or Belief 2017–2021”, Periodical Report by the European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance“, 2022, p. 24. Интернет: <http://www.religiousfreedom.eu/wp-content/uploads/2022/03/Intergroup-FoRB-Report-Final-2021.pdf>. 3.9.2023.

²⁷ *Campbell and Cosans v UK* (1982) 4 EHRR 293.

²⁸ Ивана Крстић, *Забрана дискриминације у међународном и домаћем праву*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2018, стр. 143.

натприродно биће а други не, довела је до тога да се у бројним међународним уговорима из области људских права појму „вере“ придружи и „уверење“, што је омогућило да се на истој равни са религијама нађу и атеизам и пацифизам.²⁹ Захваљујући томе, судови могу да одлуче на бази чињеница и околности сваког случаја, узимајући у обзир и савремене трендове, иако се тиме нарушава правна сигурност, пошто не постоје јасни унапред одређени принципи на основу којих треба одредити који облик веровања ужива заштиту, а који не.³⁰ На пример, није јасно да ли и политичка уверења, осим филозофских, уживају заштиту. Судећи по члану 21. Повеље, који забрањује дискриминацију по основу „вере или уверења“, али и „политичког или било којег другог мишљења“, могло би се рећи да политичка уверења не потпадају под домен заштите. У првим случајевима из области примене Оквирне директиве у области рада који су се нашли пред Судом правде, постављено је питање како треба разумети „веру“ у смислу Директиве. У предмету *Achbita*, Суд је нашао да концепт „вере“ треба тумачити на начин како је дат у члану 9. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и у члану 10. Повеље, чије „значење и домаћај“ је идентично оном из члана 9. Конвенције.³¹ Према томе, и у тумачењу Директиве релевантна је пракса Европског суда за људска права, па тако и његов став да је вером обухваћен како *forum internum*, односно чињеница да се има верско уверење, тако и *forum externum*, односно исповедање вере у јавности.³² Ипак, упркос овако постављеним референтним оквирима и даље долази до неких недоумица у пракси. Примера ради, у предмету *L.F. v S.C.R.L.*, белгијски суд је поставио питање да ли „вера или уверење“ представљају јединствен основ забране дискриминације који обухвата и верска и духовна или филозофска уверења, или се они штите одвојено као што је то случај у белгијском праву.³³ Практични значај разликовања је у томе што од њега зависи проналажење одговарајућег упоредника. Ако се теистичка и нетеистичка уверења штите заједно, онда се база упоредника проширује, што директну дискриминацију чини мање вероватном. С друге стране, ако теистичка уверења уживају посебну заштиту, онда се овај круг упоредника сужава на остала лица са теистичким уверењима.³⁴ Суд је нашао да се ради о две стране јединственог основа за забрану дискриминације, што омогућава упоређивање како са

²⁹ Lucy Vickers, *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 14.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Case C-157/15 *Achbita*, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV*, EU:C:2017:203, para. 27.

³² *Ibid.*, para. 28.

³³ Case C-344/20 *LF v. SCRL*, 13 October 2022, para. 21–22.

³⁴ *Ibid.*, para. 22.

онима који имају теистичка уверења тако и са онима чија уверења су нетеистичка.³⁵ То је потврђено у предмету *Wabe and MH Müller Handel*, где је Суд правде утврдио да „вера или уверење“ обухвата „верска, филозофска и духовна уверења“.³⁶ Овакво тумачење у складу је са Општим коментаром бр. 22 Комитета за људска права, према коме вера или уверење из члана 18. Међународног пакта о грађанским и политичким правима обухватају „теистичка, нетеистичка или атеистичка уверења, као и право да се не припада ниједној религији или уверењу“.³⁷ Иако ова интерпретација Комитета за људска права омогућава да се заштитом „вере и уверења“ обухвати и атеизам, она је од ограниченог значаја када се ради о одређењу шта тачно спада под појмове теистичких и нетеистичких уверења. На пример, Комитет је одбио да заштиту члана 18. пружи групи која се бавила узгајањем, дистрибуцијом и употребом марихуане коју је називала „Божјим дрветом живота“.³⁸ Објашњење је било да „уверење које се састоји примарно или искључиво од обожавања и дистрибуције наркотика, не може да потпада под домаћај члана 18. Пакта“.³⁹ Будући да су, у случајевима који ће бити анализирани у остатку текста, компаније својом пословном политиком неутралности обухватале и манифестовање филозофских уверења, могуће је да ће се и ово питање постављати у пракси. Ипак, досад није било проблема на нивоу дефинисања вере или уверења и њиховог манифестовања, већ искључиво по питању да ли овакве политике представљају дискриминацију, директну или посредну.

4) ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ ЕУ У ОБЛАСТИ НОШЕЊА ВЕРСКИХ СИМБОЛА НА РАДНОМ МЕСТУ

Први случај који се тицао верске дискриминације уопште нашао се пред Судом правде ЕУ тек 2015. године, верске дискриминације у радном контексту 2017, а поређења ради у периоду 2015–2021 дискриминација по основу узраста чинила је 62% свих случајева по питању примене Директиве, а дискриминација по основу вере само 5%.⁴⁰ Ипак, своју мању

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Joined Cases C-804/18 IX v. *Wabe eV* and C-341/19 *MH Müller Handels GmbH v. MJ*, para. 47.

³⁷ „Општи коментар бр. 22“, 30. јул 1993, Комитет за људска права, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. (General Comments), para. 2.

³⁸ Carolyn Evans, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, p. 61.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Raphaële Xenidis, “The Polysemy of Anti-Discrimination Law: The Interpretation Architecture of the Framework Employment Directive at the Court of Justice”, *Common Market Law Review*, 2021, Vol. 58, pp. 1652–1655.

заступљеност ови случајеви су надокнађивали контроверзама и пажњом јавности која их је пратила, зато што су се сви односили на горуће питање ношења мараме од стране запослених исламске вероисповести. У предмету *Achbita*, рецепционерка исламске вероисповести саопштила је послодавцу, после три године рада, да намерава да почне да носи мараму. Обавештена је да то неће бити толерисано, због неписаног правила компаније које забрањује ношење видљивих симбола политичких, филозофских или верских уверења на радном месту. Радница је одбила да се повинује, због чега је добила отказ, а послодавац је дан после изменио свој правилник тако да забрањује ношење видљивих симбола.⁴¹ Домаћи белгијски суд је поставио питање да ли се овде ради о директној дискриминацији по основу вере. Суд правде ЕУ је нашао да се не ради о директној дискриминацији пошто се правило на „општи начин и без разликовања“ односи на све запослене.⁴² Лакоћа са којом је Суд дошао до овог закључка изненадила је многе, нарочито с обзиром на ранији предмет *Chez*, где је утврђено да се ради о директној дискриминацији када заштићена карактеристика, у конкретном случају расно порекло, представља разлог за увођење дискриминаторске праксе, или је пракса мотивисана предрасудама или стереотипима.⁴³ У разматрању евентуалне посредне дискриминације, нађено је да је легитимно да послодавац у односу према клијентима пројектује имиџ неутралности.⁴⁴ По мишљењу Суда, овакво поступање се може сматрати стриктно неопходним када се поштовање ове пословне праксе захтева од оних запослених који долазе у контакт са клијентима и када им је претходно понуђен други посао, који не подразумева тај контакт.⁴⁵ Ово резонување је наишло на критике, јер угрожава прилике за пословно напредовање и запошљавање читавог низа људи и погоршава ионако тежак положај верских мањина, нарочито жена којима посао обезбеђује независност.⁴⁶ Вероватно у жељи да одговорност пребаци на домаћи суд, који му је тражио мишљење, Суд правде је веома сумаран у испитивању посредне дискриминације. Нигде не објашњава зашто је неутралност у приватном сектору легитиман циљ, нити како је ношење

⁴¹ Case C-157/15 *Achbita*, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV*, EU:C:2017:203, para. 10–19.

⁴² *Ibid.*, para. 30.

⁴³ Joseph HH Weiler, “Je suis Achbita”, *International Journal of Constitutional Law*, 2017, Vol. 15, p. 895.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 38.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Erica Howard, “Headscarves’ and the CJEU: Protecting Fundamental Rights and Pandering to Prejudice, the CJEU does both”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, Vol. 29, p. 249.

верских симбола на радном месту угрожава. Осим тога, нема ни упуштања у балансирање између вредности заштићених слободом вероисповести и вредности које представљају разлог за увођење политике неутралности.⁴⁷ У случају *Bougnaoui*, графичка дизајнерка запослена у једној компанији носила је мараму када је ишла у радне посете клијентима. После једне од таквих посета, клијент је од послодавца тражио да она следећи пут не носи мараму. Када је одбила да удовољи захтеву, отпуштена је. Питање домаћег француског суда овде је било постављено уже него у случају *Achbita*: Да ли се жеља послодавца да удовољи захтевима појединих својих клијената да у контакт са њима ступају само оне запослене које не носе мараму, може сматрати аутентичним и одлучујућим професионалним захтевом у смислу Директиве?⁴⁸ Суд је утврдио да се овде не ради о аутентичном и одлучујућем професионалном захтеву, јер он мора бити диктиран објективном природом радних задатака или контекстом њиховог извршавања. Субјективни фактори, попут жеља појединих клијената који могу да перпетуирају стереотипе и предрасуде, у то не спадају.⁴⁹ Тако је утврђено да сви елементи у предмету указују на директну дискриминацију.⁵⁰ Интересантна је разлика у исходу два случаја сличног чињеничног стања, *Achbita* и *Bougnaoui*. Главно разликовање је што је у првом случају постојало наизглед неутрално правило компаније које забрањује ношење видљивих симбола политичких, филозофских или верских уверења на радном месту, а у другом га није било већ су одлучујуће биле жеље клијента везане за мараму запослене. Међутим, како се истиче у теорији, и у предмету *Achbita* је политика неутралности имплицитно мотивисана жељама клијената.⁵¹ То је признао и Суд, сматрајући је легитимном када се неношење верских симбола захтева од запослених који долазе у контакт са клијентима. Према томе, може се рећи да је Суд тиме поручио послодавцима да је легитимно да жеље својих клијената маскирају политиком неутралности и тако дођу до жељеног исхода. Одређени напредак постигнут је у спојеним предметима *Wabe and MH Müller Handel*. У првом предмету, од запослене у јаслицама тражено је да

⁴⁷ Mark Bell, "Leaving Religion at the Door? The European Court of Justice and Religious Symbols in the Workplace", *Human Rights Law Review*, Vol. 17, p. 793, Titia Loenen, "In Search of an EU Approach to Headscarf Bans: Where to go After *Achbita* and *Bougnaoui*?", *Review of European Administrative Law*, 2017, Vol. 10, pp. 64–65.

⁴⁸ Case C-188/15 *Asma Bougnaoui, Association de Défense des Droits de l'Homme (ADDH) v. Micropole Univers SA*, EU:C:2017:204, para. 25.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 40–41.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 34.

⁵¹ Lucy Vickers, "Achbita and Bougnaoui: One Step Forward and Two Steps Back for Religious Diversity in the Workplace", *European Labour Law Journal*, Vol. 8, 2017.

престане да носи мараму пошто је долазила у контакт са децом и њиховим родитељима, а током њеног породичног одсуства послодавац је увео политику неутралности забрањујући ношење видљивих симбола вере или уверења.⁵² У другом предмету, послодавац је од запослене тражио да не носи више мараму, пошто политика компаније забрањује ношење свих симбола верских, филозофских или политичких уверења, који су великих димензија и упадају у очи.⁵³ У овом предмету Суд је пронашао директну дискриминацију, пошто забрана ношења симбола великих димензија погађа одређене запослене, попут муслиманки које носе мараме, теже од осталих.⁵⁴ То отвара питање зашто у првом предмету није такође пронађена директна дискриминација, пошто и наизглед неутрална забрана ношења видљивих симбола вере или уверења теже погађа одређене запослене – оне који имају веру или уверење и осећају потребу да их манифестују. У предмету *Wabe and MH Müller Handel*, тадашња општа правобранитељка Еленор Шарпстон (*Eleanor Sharpston*) указала је на потребу да се у случајевима овакве природе дефиниција директне дискриминације прошири. Она би укључила ситуације где „послодавац наметне правило за које зна, или би разумно требало да зна, да ће нужно ставити припаднике одређене групе у мање повољан положај“.⁵⁵ Чињеница је да ислам од верница, по питању видљивих симбола религије, захтева више од хришћанства – крст и бројаница су дискретнији од мараме, а и у свести верница нису толико чврсто повезани са слеђењем принципа религије. С тим у вези, сви случајеви који су се појавили пред Судом правде, а тицали су се ношења верских симбола на радном месту, односили су се на мараму. Другим речима, код неких религија код којих је нагласак на пракси, а не само на унутрашњем осећању попут ислама, ношење верских симбола није пука манифестација вере – оно је њено практиковање, неодвојиво од самог поседовања верског уверења.⁵⁶ Коначно, у случају *L.F. v S.C.R.L.*, студенткињи муслиманске вероисповести није одобрена молба за обављање неплаћеног приправничког стажа у компанији *S.C.R.L.*, зато што је одбила да се повинује пословној политици неутралности и не носи мараму на радном месту.⁵⁷ Суд је, идентично предмету *Achbita*, нашао да се не ради о директној дискриминацији по основу вероисповести, зато што

⁵² Joined Cases C-804/18 & 341/19, *IX v. WABE and Müller v. MJ*, EU:C:2021:144, para. 18–21.

⁵³ *Ibid.*, para. 32.

⁵⁴ *Ibid.*, para. 73.

⁵⁵ Eleanor Sharpston, “Shadow Opinion of Former Advocate General Sharpston: Headscarves at Work (Cases C-804/18 and C-341/19)”, *EU Law Analysis*, 2021.

⁵⁶ Joseph HH Weiler, “Je suis Achbita”, *op. cit.*, p.883.

⁵⁷ Case C-344/20 *LF v. SCRL*, *op. cit.*

се политиком неутралности забрањује ношење видљивих симбола којима се изражава политичко, филозофско или верско уверење, једнако и без разликовања свим запосленим.⁵⁸ Оно што овај случај издваја од осталих је то што је домаћи суд по први пут поставио питање о могућности да се ради о укрштеној дискриминацији, када се положај запослене која испољава своју веру ношењем мараме упоређи са положајем запосленог који ту исту веру испољава ношењем браде.⁵⁹ Како Директива не помиње дискриминацију по основу пола, то се ни Суд правде ЕУ њоме није бавио, али је то пут који вреди истражити убудуће, пошто се случајеви овакве природе редом односе на запослене жене, па се може рећи да укрштена дискриминација боље захвата у пун обим њихове угрожености.

Принцип неутралности

Посебну пажњу у анализи заслужује принцип неутралности, тим пре што се не помиње у Директиви, а Суд правде ЕУ га је користио као одлучујућег у неколико случајева.⁶⁰ У тим предметима, принцип неутралности стављан је у службу заштите слободе пословања члана 16. Повеље. Овај принцип се обично разуме у свом традиционалном значењу, као обавеза либералне државе да се уздржи од наметања одређене моралне концепције својим грађанима и да им омогући аутономију да сами одлуче шта је за њих добар живот.⁶¹ У религијском контексту, суштина неутралности је у томе да носиоци државне власти према различитим религијама морају да се поставе на непристрасан и недискриминаторски начин. Једна варијанта неутралности наглашава обавезу државе да буде на једнаком одстојању према свим религијама, не фаворизујући ниједну.⁶² Друга тражи једнакост третмана за све религије.⁶³ Трећа захтева једнако поштовање, дозвољавајући неједнак третман када је то оправдано.⁶⁴ Четврта значи објективан приступ, где се религије третирају као

⁵⁸ *Ibid.*, para. 20.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 23.

⁶⁰ Case C-157/15 *Achbita*, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV*, EU:C:2017:203, Case C-344/20 *LF v. SCRL*. 13 October 2022, Joined Cases C-804/18 & 341/19, *IX v. WABE and Müller v. MJ*, EU:C:2021:144.

⁶¹ Myriam Hunter-Henin, "Religious Neutrality at Europe's Highest Courts: Shifting Strategies", *op. cit.*, p. 26.

⁶² Ian Leigh, "The European Court of Human Rights and Religious Neutrality", in Gavin D'Costa, Malcolm Evans, Tariq Modood and Julian Rivers (eds), *Religion in a Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 39.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

субјективни системи веровања, према којима је држава или равнодушна или их сматра једнако нерелевантним.⁶⁵ У пракси Европског суда за људска права, религијска неутралност је схваћена у два главна смисла као: 1) дужност немешања у чисто религиозне спорове, и 2) непристрасност и недискриминација када је потребно донети одлуку која се тиче неке религијске групе.⁶⁶ Из тога су произашле три манифестације неутралности: неутралност као одсуство принуде, неутралност као одсуство фаворизовања и неутралност као искључење религије из јавне сфере.⁶⁷ Ипак, у предмету *Lautsi v Italy*, који се односио на употребу верских симбола у државним школама, Велико веће Европског суда за људска права је став о неутралности као искључењу религије из јавне сфере, модификовао тако да подразумева не само обавезу непристрасности у односу према различитим религијама, већ и непристрасност спрам оног што је религија и оног што није религија.⁶⁸ По овом схватању, неутралност у ширем политичком смислу није сачувана ако се предност да филозофској позицији секуларности, која нипошто није испражњена од садржине у односу на религиозну позицију, па тако ни школски зид на коме нема верских симбола није празан – он даје предност једној опцији.⁶⁹ С друге стране, Суд правде ЕУ је својом праксом у области ношења верских симбола на радном месту принцип неутралности проширио на приватни сектор, омогућивши компанијама да се понашају као суверена власт. Није неочекивано да је овакав нови приступ неутралности, који иде под руку са слободом пословања и правом послодавца да предност да остваривању профита и преференцама својих клијената, дошао из ЕУ, *sui generis* организације која је настала с циљем економске интеграције држава и јачања заједничког тржишта. Такав приступ је дао једно ново значење неутралности, које подразумева не непристрасност државних власти, већ обавезу грађана да се уздрже од манифестовања своје вере.⁷⁰ Као што је поменуто, у члану 17. Уговора о функционисању ЕУ, ЕУ се обавезује да поштује статус цркава, верских удружења и заједница, онако како су га уредиле државе чланице у складу са националним правом. Међутим, ово не значи да религијска питања остају ван домаћаја права ЕУ. У предмету

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Myriam Hunter-Henin, "Religious Neutrality at Europe's Highest Courts: Shifting Strategies", *op. cit.*, p. 39.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Lautsi v. Italy*, Appl. no. 30814/06, Judgment of 18 March 2011 (Grand Chamber ECtHR).

⁶⁹ Joseph HH Weiler, "Freedom of Religion and Freedom From Religion: The European Model", *Maine Law Review*, 2013, Vol. 65, p. 764.

⁷⁰ Myriam Hunter-Henin, "Religious Neutrality at Europe's Highest Courts: Shifting Strategies", *op. cit.*, p. 23.

Egenberger, Суд правде је члан 17. протумачио као неутралност ЕУ спрам начина на који су државе чланице организовале своје односе са црквама и верским заједницама, али и нагласио да то не значи да ови модели односа не морају да буду у складу са захтевима права ЕУ.⁷¹ Другим речима, обавеза неутралности ЕУ не ослобађа државе чланице дужности да поштују право ЕУ, попут забране дискриминације и начела једнаког третмана. У последњем предмету о којем се изјашњавао, у *LF v SCRL*, Суд правде је потврдио став из случаја *Achbita*, да пословна пракса неутралности не мора да значи директну дискриминацију, под условом да је послодавац следи на општи и систематичан начин, без разликовања међу запосленима.⁷² У поступку испитивања да ли се ради о посредној дискриминацији, Суд је такође прихватио да је легитимна жеља послодавца да пројектује имиџ неутралности спрам својих клијената, у складу са слободом пословања.⁷³ Овакав приступ Суда правде ЕУ критикован је због признавања пословне политике неутралности као изговора за занемаривање верске разноликости у Европи и потребе да се заштите верске мањине и њихово право на испољавање религије.⁷⁴ Уосталом, ни слобода пословања из члана 16. Повеље, на коју се Суд правде често позивао у овим случајевима, није апсолутна, већ је ограничена захтевом да буде у складу са правом ЕУ и законима и праксом у државама чланицама. Једно од таквих ограничења у праву ЕУ је и Оквирна директива у области рада и њена забрана дискриминације по основу вере. Пример успешног балансирања по овом питању је одлука Европског суда за људска права у предмету *Eweida*, у којој је такође прихваћена као легитимна потреба послодавца да пројектује одређени корпоративни имиџ, али је у поступку оцене пропорционалности предност дата праву запослене да манифестује своју веру.⁷⁵ Ипак, Суд правде је у случају *LF v SCRL* показао и одређени напредак у односу на *Achbita* и *Bougnaoui* тако што је, цитирајући *Wabe and MH Müller Handel*, захтевао да се пружи објективно оправдање за политику неутралности, иза које мора постојати истинска потреба коју послодавац треба да докаже.⁷⁶ Од послодавца се сада тражи да приложи доказе да би, у одсуству политике неутралности, његова слобода пословања била нарушена и да би претрпео негативне последице.⁷⁷ Што је још важније, захтева се да се у

⁷¹ C-414/16 *Egenberger* [2017], EU:C:2017:851, para. 58.

⁷² Case C-344/20 *LF v. SCRL*, *op. cit.*, para. 20.

⁷³ *Ibid.*, para. 39.

⁷⁴ Ивана Крстић, *Забрана дискриминације у међународном и домаћем праву*, *op. cit.*, стр. 187.

⁷⁵ *Eweida and Others v UK*, App no 51671/10 (ECtHR, 15 January 2013).

⁷⁶ Case C-344/20 *LF v. SCRL*, *op. cit.*, para. 41.

⁷⁷ Joined Cases C-804/18 *IX v. Wabe eV* and C-341/19 *MH Müller Handels GmbH v. MJ*, *op. cit.*, para. 67.

обзир узме и слобода вероисповести запослених, те да се испита да ли постоје мање рестриктивни начини на које се може ограничити, као и да ли је ограничење заиста неопходно.⁷⁸ Према томе, може се рећи да је, у односу на прве случајеве који су се пред њим нашли, Суд правде унео већу јасноћу у своја разматрања услова под којима политика неутралности може бити легитиман и објективно оправдан циљ. Међутим, оно што забрињава је лакоћа са којом је Суд, и то у приватном сектору, прихватио овако схваћену неутралност и уз њу припадајуће економске интересе послодавца и предрасуде клијената, као легитимно ограничење слободе вероисповести запослених.

5) ИЗВОРИ

- Barnard, Catherine and Peers, Steve, *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- Bell, Mark, "Leaving Religion at the Door? The European Court of Justice and Religious Symbols in the Workplace", *Human Rights Law Review*, Vol. 17.
- "Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation", *OJ L 303*, 2.12.2000.
- Doe, Norman, *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- "EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief", Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 24 June 2013, para. 8. Интернет: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137585.pdf. 2.9.2023.
- Evans, Carolyn, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Howard, Erica, "Headscarves' and the CJEU: Protecting Fundamental Rights and Pandering to Prejudice, the CJEU does both", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, Vol. 29.
- Hunter-Henin, Myriam, "Religious Neutrality at Europe's Highest Courts: Shifting Strategies", *Oxford Journal of Law and Religion*, 2022, Vol. 11.
- Крстић, Ивана, *Забрана дискриминације у међународном и домаћем праву*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2018.
- Leigh, Ian, "The European Court of Human Rights and Religious Neutrality", in Gavin D'Costa, Malcolm Evans, Tariq Modood and Julian Rivers (eds), *Religion in a Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 69.

- Loenen, Titia, "In Search of an EU Approach to Headscarf Bans: Where to go After *Achbita* and *Bouagnaoui*?", *Review of European Administrative Law*, 2017, Vol. 10.
- McCrea, Ronan, "Regulating the Role of Religion in Society in an Era of Change and Secularist Self-doubt: Why European Courts Have Been Right to Adopt a Hands-Off Approach," *Current Legal Problems*, 2022, Vol. 75.
- "Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation", Brussels, 2.7.2008 COM(2008) 426 final.
- Sharpston, Eleanor, "Shadow Opinion of Former Advocate General Sharpston: Headscarves at Work (Cases C-804/18 and C-341/19)", *EU Law Analysis*.
- "The EU and Freedom of Religion or Belief 2017–2021", Periodical Report by the European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance", 2022, p. 24. Интернет: <http://www.religiousfreedom.eu/wp-content/uploads/2022/03/Intergroup-FoRB-Report-Final-2021.pdf>. 3.9.2023.
- Vickers, Lucy, *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace*, Hart Publishing, Oxford.
- Vickers, Lucy, "Achbita and Bouagnaoui: One Step Forward and Two Steps Back for Religious Diversity in the Workplace", *European Labour Law Journal*, Vol. 8, 2017.
- Weiler, HH Joseph, "Freedom of Religion and Freedom From Religion: The European Model", *Maine Law Review*, 2013, Vol. 65.
- Weiler, HH Joseph, "Je suis Achbita", *International Journal of Constitutional Law*, 2017, Vol. 15.
- Xenidis, Raphael, "The Polysemy of Anti-Discrimination Law: The Interpretation Architecture of the Framework Employment Directive at the Court of Justice", *Common Market Law Review*, 2021, Vol. 58.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У поређењу са првим случајевима из области ношења верских симбола на радном месту који су се пред њим нашли, Суд правде је у потоњим предметима пришао корак ближе већој заштити запослених. У првом реду, наглашено је да жеље клијената, саме по себи, послодавцу не могу да послуже као оправдање за дискриминацију, већ мора да докаже да су предузете мере стриктно неопходне да би избегао штетне економске последице. Осим тога, боље је разрађен тест пропорционалности у анализи посредне дискриминације, тако што се захтева балансирање између различитих вредности. У питању су вредности у заштити слободе вероисповести и оне у

заштити праксе неутралности. Ипак, остају и бројни проблеми. Један од њих је критеријум за разликовање директне и посредне дискриминације и његова оправданост. На пример, у случају *Bougnouui*, Суд је пронашао директну дискриминацију у ситуацији где је од запослене тражено “само” да не носи мараму када иде у радну посету клијентима. С друге стране, у предмету *Achbita*, пронађено је да нема директне дискриминације, а радило се о мери која запосленој онемогућава да уопште дође на посао ако носи мараму. Такође, није остављен простор за испитивање укрштене дискриминације, иако су жене статистички скоро искључиво погођене оваквим мерама и ова јединствена комбинација основа за дискриминацију боље осликава њихову угроженост. Нема ни обавезе разумног прилагођавања за послодавца. На крају, проблематична је сама чињеница да је политика неутралности послодавца, заједно са слободом пословања, дозвољена као оправдање за дискриминацију у приватном сектору, нарочито ако узмемо у обзир да иза ње могу да се крију предрасуде и стереотипи. Како се ради о приватном сектору, а не јавном, где има више разлога за заштиту неутралности, Суд би могао да себи дозволи проактивнију улогу у заштити слободе вероисповести запослених и, последично, очувању плурализма и разноликости у ЕУ, као и уклањању препрека са којима се најугроженије групе суочавају у приступу тржишту рада. Анализирана јуриспруденција Суда правде ЕУ у том смислу може бити од користи и за домаће правосуђе.

FREEDOM OF RELIGION OR BELIEF IN THE EUROPEAN UNION: WEARING RELIGIOUS SYMBOLS IN THE WORKPLACE

Abstract: In this paper, the author deals with the manner in which the wearing of religious symbols in the workplace as a form of expression of faith is regulated in the law of the European Union. She concludes that the wearing of religious symbols is torn between the divergent aspirations of the EU to achieve an image of neutrality and to strengthen the protection of human rights through the prohibition of discrimination in order to facilitate access to the labour market. According to the author, wearing religious symbols at the workplace proves that this neutrality is understood as secularity, where religion is expected to be confined to the private sphere and the individual is expected to refrain from expressing it in public. This is supported by the business policy of neutrality, which the EU Court of Justice accepts as a legitimate goal of employers when prohibiting the wearing of religious symbols in the workplace. Consequently, it is an exclusionary conception of neutrality, which is equally hostile to the expression of all religions, instead of a pluralistic and inclusive one, which would respect all religions equally.

Keywords: Freedom of Religion or Belief, European Union, European Court of Justice, Framework Employment Directive, Discrimination.

Списак рецензената

- Предраг Бјелић**, редовни професор, Економски факултет, Београд
- Ивана Крстић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Татјана Јевремовић-Петровић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
- Миша Ђурковић**, научни саветник, Институт за европске студије, 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
- Борис Кривокапић**, редовни професор, Пословни и правни факултет Универзитета „МБ“, Београд
- Јоаким Бекер**, редовни професор, Институт за међународну економију и развој, Универзитет за економију и пословање, Беч, Аустрија
- Хана Ковачикова**, Институт за Европско право, Правни факултет Комениус, Универзитет у Братислави, Словачка
- Мариана Тиан**, ванредни професор, Институт за државу и право Бугарске академије наука, Софија, Бугарска
- Матеј Савић**, ванредни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина
- Милан Јазбец**, редовни професор, НОВА Универзитет у Љубљани, Совенија
- 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**, редовни професор, Факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад

Слободан Самарџић, редовни професор, Факултет политичких наука, Београд
Миомир Јакшић, редовни професор, Економски факултет, Београд
Јелена Ђеранић Перишић, научни саветник, Институт за упоредно право, Београд
Бојана Чучковић, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду
Александар Гајић, ванредни професор, Правни факултет, Београд
Милош Јовановић, доцент, Правни факултет, Универзитет у Београду
Невен Цветићанин, виши научни сарадник, Институт друштвених наука, Београд
Нина Марковић Казе, ванредни професор, Студије за безбедност и криминологију Универзитета Маквари, Сиднеј, Аустралија
Ана Човић, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд
Марија Влајковић, асистент, Правни факултет, Универзитет у Београду

Reviewer List

Predrag Bjelić, full professor, University of Belgrade, Faculty of Economics
Ivana Krstić, full professor, University of Belgrade, Faculty of Law
Tatjana Jevremović-Petrović, full professor, University of Belgrade, Faculty of Law
Miša Đurković, principal research fellow, Institute of European Studies, Belgrade
Maja Stanivuković, full professor, Faculty of Law, University of Novi Sad
Maja Kostić-Mandić, full professor, Faculty of Law, University of Montenegro, Podgorica, Montenegro
Gordana Ilić-Gasmi, full professor, Institute of Comparative Law, Belgrade
Boris Krivokapić, full professor, Faculty of Business and Law, "MB" University, Belgrade
Joachim Becker, full professor, Institute for International Economics and Development, University of Economics and Business, Vienna, Austria
Hana Kováčiková, associate professor, Institute of European Law, Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovakia
Mariana Tian, associate professor, Institute for the State and the Law of the Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, Bulgaria

Matej Savić, associate professor Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

Milan Jazbec, full professor, Nova University of Ljubljana, Slovenia

Jelena Lopičić, full professor, Faculty of Diplomacy and Security, Belgrade

Igor Janev, principal research fellow, Institute for Political Studies, Belgrade

Duško Lopandić, full professor, Faculty of Economics and Justice, Novi Sad

Slobodan Samardžić, full professor, Faculty of Political Science, Belgrade

Miomir Jakšić, full professor, University of Belgrade, Faculty of Economics

Jelena Čeranić Perišić, principal research fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

Bojana Čučković, associate professor, University of Belgrade, Faculty of Law

Aleksandar Gajić, associate professor, University of Belgrade, Faculty of Law

Miloš Jovanović, assistant professor, University of Belgrade, Faculty of Law

Neven Cvetičanin, senior research fellow, Institute of Social Sciences, Belgrade

Nina Marković Kaze, Associate Professor, Security Studies and Criminology, Macquarie University, Sydney, Australia

Ana Čović, senior research fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

Marija Vlajković, assistant, University of Belgrade, Faculty of Law

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.evropsko zakonodavstvo.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.evropsko zakonodavstvo.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 слоге.

Све стране треба да буду нумерисане.

Радови не треба да буду дужи од једног ауторског табака (до 16 страна).

Навођење наслова рада

Наслов треба да што верније опише садржај рада. Наслов се даје на српском језику и треба га писати великим словима, задебљано (**Bold**), величином слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са командом - *Spacing before 18 pt*. Наслов се испишују и на енглеском језику изнад резимеа који се прилаже на крају рада (**SUMMARY**).

Навођење имена аутора и афилијације

Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Назив установе у којој је аутор запослен (афилијација), наводи се у напмени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напмени 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 напмени (*), 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 ослоном 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.

Поднослови

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 поднаслов:

- 1) СВРХА;**
- 2) МЕРЕ ЕУ;**
- 3) САДРЖАЈ;**
- 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ;**
- 5) ИЗВОРИ** (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број Службеног листа ЕУ – *Official Journal*, или други званични извор);
- 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ;**
- 7) ЛИТЕРАТУРА и,**
- 8) РЕЗИМЕ (SUMMARY).**

Под-поднаслови

Под-поднаслови се пишу великим словима (*Uppercase*), са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1., 1.2, 2.1., 2.2., итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Под-под-поднаслови

Под-под-поднаслови се пишу *italic*-ом, са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова, под-подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1.1., 2.1.1, итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Друга важна упутства

Почетни ред у сваком пасусу не треба увлачити табулатором – опција *tab*.

Стране речи и изразе, као и називе треба наводити у *italic*-у (на пример, *acquis communautaire*, *European Judicial Network*, *ipso iure*, *res iudicata*, итд.).

Страна имена писати транскрибована, а код првог навођења иза имена у загради ставити име у оригиналу, на пример, Антонио Касезе (*Antonio Cassese*).

У раду се наводе пуна имена аутора, а не њихови иницијали.

Називи нормативних аката Европске уније нове се великим почетним словом (на пример, Уговор, Протокол, Директива, Уредба, Саопштење, Декларација, итд.).

У тексту рада за цитате треба користити горњи и доњи наводник („“). За цитате на страним језицима користе се искључиво горњи наводници (“”). За цитате унутар цитираног текста, наводе се унутрашњи наводници (‘’).

ЦИТИРАЊЕ

Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим правилима:

Монографије

Пуно име и презиме аутора, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака (на пример, стр. 123–245; рр. 22–50).

Зборници радова

Код навођења прилога садржаног у зборнику на српском језику наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ур.), пуни назив зборника у *Italic-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 pp.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (-), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-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-y).

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.*, р. 879). *Ibid.* или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абecedном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутству за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови се достављају у електронској форми на е-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 : Бирограф 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:

Сања Јелисавец Трошић, *Динамика развоја интелектуалне својине у међународним економским односима*, броширано, 2023, 180 стр.

Жаклина Новичић, *Сукоб националног и наднационалног у Европској унији: уставни идентитети*, броширано, 2023, 120 стр.

Митко Арнаудов, *Отворени Балкан – економска интеграција између политичких и безбедносних размимоилажења*, броширано, 2023, 170 стр.

Nenad Stekić, *A Hesitant Hegemon: Layers of China's Contemporary Security Policy*, paperback, 2023, 278 p.

Владимир Трапара, *Русија и Украјина: порекло једне трагедије*, броширано, 2023, 310 стр.

Eurasian Security After NATO, Dušan Proroković, Ekaterina Entina (Eds.), paperback, 2023, 316 p.

Dragan Petrović, *Politika Francuske Republike u jugoslovenskoj krizi 1990–2001.*, тврд повез, 2023, 544 str.

Наташа Станојевић, Катарина Закић, *Економски успон Кине – стратегије и динамика међународних економских односа*, броширано, 2023, 524 стр.

Милош Петровић, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, броширано, 2023, 428 стр.

Александар Јанковић, *Глобализација 2.0 - ка другом веку НР Кине*, броширано, 2023, 252 стр.

Рат у Украјини: оно што знамо и оно што не знамо, Небојша Вуковић, Михајло Копача (ур.), броширано, 2023, 270 стр.

Драгољуб Тодић, Михајло Вучић, *Природни ресурси: између права и конфликта*, броширано, 2022, 316 стр.

Драган Петровић, *Украјинска криза и украјинско-руски сукоб*, броширано, 2022, 164 стр.

Михајло Вучић, *Слобода изражавања и историјски злочини*, броширано, 2022, 178 стр.

International Organizations: Serbia and Contemporary World, Volume I, Duško Dimitrijević, Toni Mileski (Eds.), тврд повез, 2022, 582 str.

International Organizations: Serbia and Contemporary World, Volume II, Duško Dimitrijević, Toni Mileski (Eds.), тврд повез, 2022, 530 str.

Dragica Luković Jablanović, *Pope Francis and Latin America: New Dimensions of Socio-Economic and Religious Dialogue*, тврд повез, 2022, 266 str.