

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

86/24

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА,
КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

ПОЉОПРИВРЕДА

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

ЉУДСКА ПРАВА



Београд, 2024.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188, ISSN 3042-0385 (Online)

Година XXIII, бр. 86, април-јун 2024.

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

Др 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, научни саветник,
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 Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА, научни сарадник,
Институт друштвених наука, 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

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

 **DOAJ**

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 86, 2024.

Год. XXIII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
ИЗБОР ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ 11

ЗАКОНОДАВСТВО

Ратомир АНТОНОВИЋ
АНОНИМНОСТ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
– ПРАВО ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА? 21

Дијана САВИЋ БОЖИЋ, Срђан МИЧИЋ
ТУМАЧЕЊЕ САЈБЕР УХОЂЕЊА У АУСТРИЈСКОМ
КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ 34

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СТРАНИМ СУБВЕНЦИЈАМА
КОЈИМА СЕ НАРУШАВА УНУТРАШЊЕ ТРЖИШТЕ 47

ФИНАНСИЈЕ

Марко ПАШТАР
УТИЦАЈ ПРОГРЕСИВНОГ РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ
ПОРЕСКОГ ПРАВА У ОКВИРИМА ОЕЦД-а
НА ПОРЕСКО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 67

ПОЉОПРИВРЕДА

Душан ДАБОВИЋ

УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ОРГАНСКОЈ ПРОИЗВОДЊИ 91

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Раде БОГОЈЕВИЋ, Милош ИВЕТИЋ

ГРАЂАНСКА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНОГ СЕКТОРА 113

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Митко АРНАУДОВ, Марија МАНОЈЛОВИЋ, Никола ХАЦИЋ

УЛОГА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ У РЕГИОНАЛНОМ
ПОЛИТИЧКОМ ДЕЛОВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 127

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Славко ЖАРКОВ

АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА
ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА
У ЕУ И У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ 141

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА

Драган МАНОЈЛОВИЋ, Дејана ГАЈИЋ

БЕЗБЕДНА ШКОЛА – СВЕТ И СРБИЈА – МОГУЋИ МОДЕЛИ 161

ТЕХНОЛОГИЈА И МЕДИЈИ

Драгана ДАБИЋ

ПРЕДЛОГ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
О ВЕШТАЧКОЈ ИНТЕЛИГЕНЦИЈИ 195

ЉУДСКА ПРАВА

Ана МЕМЕТИ

ПОЛОЖАЈ ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАНАТА У ТЕШКОМ
ЗДРАВСТВЕНОМ СТАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 217

Љубомир ТИНТОР

ПОЛОЖАЈ ДЕЦЕ ИЗ ИСТОПОЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У ПРАВУ ЕУ 243

ПРЕДГОВОР

Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније, односно усаглашавање националног правног система са правним тековинама ове супранационалне организације (*acquis communautaire*), представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Утолико пре, Република Србија треба да подржи научноистраживачку делатност Института за међународну политику и привреду из Београда (ИМПП), као једну од својих најстаријих и најпрестижнијих научних установа у области изучавања међународних односа, која се од самог почетка европских интеграција бавила истраживањима различитих аспеката овог процеса.

С обзиром на спољнополитичку оријентацију Републике Србије према ЕУ, те нову методологију приступних преговора, усвојену марта 2020. године, која захтева од преговарача веће познавање европских политика и правне регулативе у најразноврснијим областима социјалног живота, улога ИМПП-а би могла бити проширена пружањем консултативних услуга надлежним државним органима у овој области. Тиме би на изврстан 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 часописа користи прилику да овим путем изрази захвалност свим својим сарадницима и верним читаоцима *Европског законодавства*.

Душко Димитријевић
Главни и одговорни уредник

PREFACE

The harmonisation of domestic legislation with the law of the European Union, i.e., the alignment of the national legal system with the legal acquis of this supranational organisation (acquis communautaire), represents a strategic state goal that requires the engagement of all societal factors, including scientific institutions devoted to the professional study of the European Union. Furthermore, it is especially important for the Republic of Serbia to support the scientific research activities of the Institute of International Politics and Economics in Belgrade (IPE), 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 IPE could be extended to provide consultative services to relevant state bodies in this field. This would, in a certain way, acknowledge the IPE's significance as an institution of strategic national importance within the scientific research community of the Republic of Serbia.

Our previous editions of the journal *European Legislation*, the only specialised scientific journal in the field of European law and European judicial practice in the Republic of Serbia, have been very well received by the scientific public. Therefore, it is to be expected that the published scientific works will also become part of the broader European research area in the near future.

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

Duško Dimitrijević
Editor in Chief

УДК: 341.217(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 11-20

Изворни научни рад

Рад примљен 1. 4. 2024. године

Рад одобрен 2. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.1

ИЗБОР ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ*

Апстракт: Према замисли Жана Монеа (*Jean Monnet*), једног од твораца Европских заједница, Европска комисија требало је да буде специфичан наднационални орган. У пракси, Комисија поседује хибридне елементе обележене упливом утицаја влада држава чланица на њен састав. Чланове Комисије иницијално предлажу владе држава чланице, водећи рачуна да то буду стручне и непристрасне особе. За чланство у Комисији државе чланице кандидују искусне националне политичаре, који имају професионална искуства у вршењу функција министара или председника влада. Улога Европског парламента у поступку избора Европске комисије је по себи незаобилазна, будући да Европски парламент одобрава избор кандидата за председника и чланове Европске Комисије, али и за именовање Комисије у целини.

Кључне речи: Европска комисија, Европски савет, Европски парламент.

1) УВОД

Европске заједнице су се разликовале у односу на класичне међународне организације. У уговорима о оснивању Европских заједница предвиђено је увођење у институционални систем, тзв. *наднационалног* у односу на државе чланице независног органа, који би имао битна овлашћења и улогу у поступку доношења одлука.¹

* Институт за европске студије, Београд. Е-mail: szecevic5@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3393-8076>

¹ Joel Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, L.G.D.J., 4 édition, Paris, 2002, p. 360; Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3

У органе међународних организација по правилу се шаљу представници држава који поступају по упутствима својих влада. Ново решење је било без преседана у дотадашњој пракси, будући да је први пут било примењено у уговору о Европској заједници за угљ и челик са оснивањем Високе власти, а затим и у уговорима о Европској економској и Европској заједници за атомску енергију којима је успостављена Комисија, а које су уговором о спајању органа из 1965. године фузионисане у јединствену Комисију европских заједница – данас Комисију Европске уније или Европску комисију.² Према замисли Жана Монеа једног од твораца Европских заједница, Европска Комисија је требала да буде специфичан наднационални орган. У пракси Комисија поседује хибридне елементе обележене утицајем држава чланица на њен састав.³ Пре свега, чланове Комисије иницијално предлажу владе држава чланица, водећи рачуна да то буду стручне и непристрасне особе. У пракси државе чланице предлажу за чланство у Комисији искусне националне политичаре, који су обављали функције министра или председника владе.⁴ С друге стране, по избору чланови Комисије су дужни да раде и одлучују искључиво у интересу Европске уније као целине, односно не смеју да примају упутства од својих влада, нити да повлађују приватним интересима. Национална припадност и каријера коју су имали ипак веже чланове Комисије за државе порекла.

2) ПРОБЛЕМАТИКА БРОЈА ЧЛАНОВА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Данас свака од држава чланица има једног комесара у њеном саставу, што значи да их укупно има 27. Комесар по потреби може да обавести

édition, Paris, 1998; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001; Слободан Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 103; Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996; Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015; Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

² Joel Rideau, *op. cit.*, p. 360; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.

³ Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021, p. 294; Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 5 édition, Paris, 2009.

⁴ Члан 17. став 7. Уговора о Европској унији.

остале чланове Комисије о одређеним националним тенденцијама, схватањима у земљи из које потиче.⁵ С друге стране, члан Комисије неретко обавештава своје сународнике о политици Комисије и о њеним ставовима, тако да се одлуке Комисије боље прихватају на националном нивоу. Стога државе чланице желе да имају свог држављанина у Комисији. Међутим, састав Комисије је прегломазан, а прети да постане и већи са сваким новим проширењем Европске уније. У разговору Валери Жискара Дестена (*Valery Giscard D'Estaing*) са бившим председником Комисије Жаком Делором (*Jacques Delors*), приликом припремања текста европског Устава 2003. године, констатовано је да је оптималан број чланова Комисије који јој омогућава да делује и доноси одлуке као колегијум око 15.⁶ Мањи број Комесара од броја држава чланица омогућава већу ефикасност и кохезију рада унутар органа. Поред тога, комесари би добијали у надлежност политички оправдане и значајне ресурсе. Члан 17. став 5. Уговора о Европској унији (тзв. Лисабонски уговор), о примени система ротације међу државама чланицама никада није заживео, због противљења појединих држава чланица.⁷ Отуд су у француско-немачком експертском извештају о проширењу и реформи Европске уније предложене две опције за смањење чланова Комисије.⁸

Опција 1

Смањити број чланова колегијума

Смањити број чланова на 2/3 од укупног броја држава чланица. Одлуком Европског савета напоскон би се применило решење иначе предвиђено уговорима из Лисабона. Наиме, по овом правилу од укупног броја од 27 чланица дошло би се до 19 чланова Комисије, уз примену правила о једнакости ротације. Свака од држава чланица била би заступљена у две од узастопна три састава Комисије. Претходно поменути циљ би се постигао прављењем скупова састављених од три или четири државе чланице – скуп А, Б, Ц, Д (...). У сваком скупу биле би обухваћене једна велика, две средње и једна мала држава чланица,

⁵ Edouard Dubout, *op. cit.*, p. 295.

⁶ Valery Giscard D'Estaing, *La constitution pour L'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 68.

⁷ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.

⁸ *Rapport du groupe indépendant des experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.diplomatie.gouv.fr>, 5.12.2023.

узевши у обзир њихов број становника. У саставу Комисије ротирали би се одређени скупови држава чланица. Међутим, у вези са изнетим предлогом не постоји политичка подршка држава чланица. Иако је Комисија наднационална институција, државама чланицама је стало до присуства у њој.

Опција 2

Увести хијерахију унутар колегијума

У случају да се задржи начело да свака држава предлаже једног комесара, онда ови не могу бити једнаки. Француско-немачки експерти предлажу диференцијацију на „главне комесаре и комесаре“, тако што би половину колегијума чинили главни комесари, другу половину комесари. Главни комесар и комесар добили би надлежност над једним ресором односно дирекцијом Комисије. Главни комесар би присуствовао седницама Комисије и гласао, или би пак на седнице ишао са комесаром и гласао заједно са њим. Могуће је да се поменута двојица ротирају на пола мандата Комисије. Ово решење, међутим, не доприноси континуитету у раду Комисије. Могуће је и да би једна држава могла добити место главног комесара у целом мандату, али да у следећем мандату задржи само место комесара. Поменута решења подразумевају измене у оснивачким уговорима, посебно из разлога што би неки комесари били ускраћени за право гласа у колегијуму.

3) ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ

Према одредбама Уговора о Европској унији, усвојеног 2009. године у Лисабону, Европски савет имајући у виду резултате избора за Европски парламент и након одговарајућих консултација, а на основу одлуке донете квалификованом већином, предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије.⁹ Уговор из Лисабона уводи, дакле, и формалну обавезу да Европски савет приликом одређивања кандидата за председника Комисије одабере лице које припада странци или групацији странака које располажу већином у Европском парламенту. Измене предвиђене Уговором из Лисабона допринеле су да на изборима за Европски парламент 2014. године

⁹ Члан 17. став 7. уговора о Европској унији.

европске политичке странке истакну унапред своје кандидате, тзв. *spitzenkandidat-e* за председника Комисије.¹⁰ Поменути су, иначе, и водили предизборне кампање и имали дебате у медијима. Тада је Европски савет именовано Жана Клода Јункера (*Jean-Claude Juncker*), кандидата Европских народних партија као најјаче групације странака. После избора за Европски парламент 2019. године ствари су се вратиле у оквир међудржавних преговора. Урсула Фон Дер Лајен (*Ursula von der Leyen*) јесте припадала изборно најјачој групацији Европских народних партија, али је изабрана компромисним споразумом између француског председника Емануела Макрона (*Emmanuel Macron*) и немачке канцеларке Ангеле Меркел (*Angela Merkel*). Она није водила кампању нити је била *spitzenkandidat* Европских народњака. Поступак одређивања кандидата за председника Комисије подсећа на именовање председника владе у државама. Колективни шеф државе – Европски савет, предлаже Скупштини (у овом случају Европском парламенту) кандидата за председника Владе, односно Комисије из редова странака које имају парламентарну већину. Председник Комисије, међутим, још није оно што је председник владе у Великој Британији или Немачкој. Начело колективног доношења најважнијих одлука простом већином гласова чланова Комисије, умањује му лични ауторитет. Уосталом председница Комисије, изабрана на ту функцију 2019. године, није била лидер водеће странке у Европској унији нити њен кандидат за премијера. Предложени кандидат за председника Комисије мора да буде изабран у Европском парламенту већином гласова његових чланова. Уколико кандидат не добије тражену већину, Европски савет у року од месец дана предлаже другог кандидата који пролази кроз исти поступак избора.

4) УСТАВНА УЛОГА ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ

Историјски гледано два председника Комисије имала су упечатљиву улогу у процесу европских интеграција. Први је био Валтер Халштајн (*Walter Hallstein* – 1958–1967), као први председник Комисије Европске економске заједнице који се борио да оствари њену наднационалну улогу. Други је био Жак Делор (*Jacques Delors* – 1985–1995), који је пак допринео успостављању унутрашњег европског

¹⁰ *Comment est élu le président de la Commission européenne*. Интернет: www.toutel-europe.eu, 4.7.2023.

тржишта и стварању Европске уније. Изворно, одредбама Уговора о оснивању Заједница било је наглашено да Комисија доноси одлуке колективно, већином гласова њених чланова. У оваквој поставци, председник Комисије није имао посебна овлашћења већ је био само први међу једнакима.¹¹ Ипак, било је природно да председник Комисије координира рад комесара и председава седницама органа. Данас председник Комисије председава седницама, координира и арбитраира рад њених чланова, заступа Комисију у Европском савету и на међународном плану. Међутим, у складу са начелом колегијалности нема овлашћење за самостално доношење одлука. Председнику у раду помаже секретаријат Комисије. У даљем историјском развоју европских интеграција била је приметна тенденција да се ојачају овлашћења председника Комисије. Његов положај требало је више да одговара улози председника владе у демократским државама, с правом да пресудно усмерава политику органа. У том смислу изменама у изборном поступку, о којима је већ било речи, ојачана је персонализација у одабиру председника Комисије. Реч је о претходном избору кандидата за председника Комисије у функцији личних квалитета, уз учешће Европског парламента у поступку. Већ Уговором из Амстердама из 1999. године предвиђено је да председник одређује политичке правце које Комисија мора да поштује у обављању дужности.¹² Уговором из Нице било је предвиђено да председник одређује правце деловања, али и унутрашњу организацију како би обезбедио склад, ефикасност и колегијалност акција Комисије.¹³ Председник додељује дужности члановима Комисије, а може и да их прерасподели у току трајања њеног мандата. Чланови Комисије врше функцију коју им је доделио председник Комисије, под његовом влашћу и надзором. Штавише, председник је овлашћен да принуди члана Комисије да поднесе оставку.¹⁴ Уговором из Нице председник Комисије добио је још једно симболично овлашћење – да међу њеним члановима одреди потпредседнике. Међутим, и за именовања потпредседника Комисије, председник је морао да обезбеди подршку колегијума. Улога потпредседника Комисије није правно одређена и

¹¹ Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 94.

¹² Члан 219, Уговора о Европској заједници.

¹³ Члан 217. став 1. Уговора о Европској заједници.

¹⁴ Члан 217. став 4. Уговора о Европској заједници.

више је била почасне природе (замена одсутног председника Комисије, на пример). На њу су се, по правилу, именовали искуснији комесари. Претходно изнета стечена права председника Комисије садржана су и проширена уговорима из Лисабона из 2009. године.¹⁵ Ова права су и нешто ојачана, ако имамо у виду да председнику за именовање потпредседника Комисије више није потребна подршка колегијума. Међутим, један од потпредседника Комисије уједно је и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, кога бира и смењује Европски савет квалификованом већином уз сагласност председника Комисије. Требало би имати у виду да начело колегијалности подразумева да чланови Комисије заједнички доносе одлуке. С друге стране пак, хијерархијски ауторитет председника Комисије над њеним члановима може да представља супротност претходном концепту функционисања овог органа.

5) ИЗБОР ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

Чланови Комисије се бирају на основу опште стручности, европског опредељења, међу држављанима држава чланица који пружају јемство у погледу независности и непристрасности.¹⁶ Мандат члана Комисије износи пет година са могућношћу обнове. Број мандата није ограничен. Дужина трајања мандата комесара усаглашена је са трајањем посланичког мандата у Европском парламенту. Иначе, пре 1993. године и Уговора из Мастрихта износила је четири године. Савет заједничким споразумом са изабраним кандидатом за председника Комисије усваја списак лица која предлаже за чланове Комисије.¹⁷ Списак се саставља на основу сугестија држава чланица, а у складу са критеријумима стручности, непристрасности и европског опредељења. Стручност кандидованих комесара проверавају у непосредном разговору чланови комисија Европског парламента. Уколико утврде да су кандидати неодговарајући, кандидованој Комисији прети опасност да не добије подршку у Европском парламенту. У пракси, кандидат за председника Комисије у том случају тражиће од државе чланице да измени свој предлог, односно да кандидује стручнију особу за одређени положај у Комисији. Потпредседника комисије, који је уједно и

¹⁵ Члан 17. став 6. Уговора о Европској унији.

¹⁶ Члан 17. став 3. Уговора о Европској унији.

¹⁷ Члан 17. став 7. Уговора о Европској унији.

Високи представник за спољну и безбедносну политику, одређује Европски савет квалификованом већином гласова уз сагласност председника Комисије. Председник комисије међу њеним члановима распоређује дужности у складу са активностима Европске уније. Сваки комесар добија хијерархијску надлежност над одређеном облашћу попут економије, пољопривреде, унутрашњег тржишта, правде, унутршњих послова (...). Комесари руководе општим дирекцијама и службама. Комесари су дужни да припремају предлоге прописа из своје области, да их бране пред Саветом, а затим и да прате њихово спровођење у пракси. Одлуке Комисије се усвајају већином гласова на предлог једног или више њених чланова. За кворум је потребно присуство најмање прости већине њених чланова. Комесари гласају лично. Из начела колегијалитета проистиче обавеза чланова Комисије да буду међусобно солидарни, односно да јавно не критикују рад институције и усвојене одлуке. Комисија се састаје једном недељно, а састанци се по правилу одржавају средом у згради Комисије у Бриселу, с тим што могу да се сазову и додатне седнице уколико се за то укаже потреба.¹⁸ Комисија усваја годишње и тромесечне програме рада на основу којих председник утврђује дневни ред седница. Чланови Комисије могу да затраже да се у расправу уврсти питање које није предвиђено програмом рада или да се одложи расправа о његовим појединим тачкама. Састанци Комисије нису јавни, јер су расправе које се у њој воде поверљиве природе, а комесари су дужни да у јавност не износе садржај седница.

6) ИМЕНОВАЊЕ КОМИСИЈЕ

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије као колегијум подвргнути су гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.¹⁹ Оваквим приступом потврђена је пракса настала почетком осамдесетих година 20. века, а коју је наметнуо Европски парламент. Реч је о изласку нове Комисије пред посланике ради добијања поверења.²⁰ Поступак изгласавања подршке Европској комисији тече на следећи начин. Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског

¹⁸ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, p. 144.

¹⁹ Члан 17. став 7. уговора о Европској унији.

²⁰ Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 241.

парламента излаже свој програм. Затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу односи се на Комисију у целини, тј. није потребно посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење целој Комисији, ако је незадовољан појединим кандидованим комесарима, или пак њеном социјалном или полном структуром. И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у Уговору о Европској унији употребљен је термин који заиста одговара стварном стању. Састав Комисије није као код демократских националних влада у потпуности плод избора парламентарне већине, већ одражава и вољу влада држава чланица које предлажу њене чланове. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије.²¹ Одлучивање квалификованом већином од стране шефова држава или влада чланица Уније окупљених у Европском савету ретко је, али у овом случају и једино оправдано. Било би нелогично да се представнику неке од држава чланица дозволи да блокира постављање Комисије чији су чланови и председник били кандидовани квалификованом већином.

7) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.
- Defarges, Philippe Moreau, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de L'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012.

²¹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, p. 141.

- Jacqué, Jean Paul, *Droit institutionnel de L'Union européenne*, Dalloz, 5 édition, Paris, 2009.
- Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L'Union et des communautés européennes*, L.G.D.J., 4 édition, Paris, 2002.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

ELECTION OF THE EUROPEAN COMMISSION

Slobodan ZEČEVIĆ*

Abstract: According to the ideas of Jean Monnet, one of the creators of the European Communities, the European Commission was supposed to be a specific supranational body. In practice, the Commission has hybrid elements marked by the influence of member state governments on its composition. The governments of the member states first propose members of the Commission, ensuring they are unbiased and qualified individuals. For membership in the Commission, member states nominate experienced national politicians with professional experience performing the functions of ministers or prime ministers. The role of the European Parliament in the election of the European Commission is indispensable since the European Parliament approves the selection of candidates for the president and members of the European Commission and the appointment of the Commission as a whole.

Keywords: European Commission, European Council, European Parliament.

* Institute of European Studies, Belgrade. E-mail: szecevic5@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3393-8076>

УДК: 34(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 21–33

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 4. 2024. године

Рад одобрен 24. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.2

АНОНИМНОСТ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПРАВО ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА?

*Ратомир АНТОНОВИЋ**

Апстракт: Анонимност значи прикривање властитог идентитета. Анонимност штити од многих ствари, а углавном се користи под изговором заштите од евентуалне одмазде којој лице које нешто анонимно пријављује или указује на проблем може бити изложено. С друге стране, анонимност штити и од одговорности, што значи да лице које нешто пријављује анонимно не може бити позвано на кривичну одговорност ако се установи да је његово пријављивање било лажно. Сходно изнесеном, анонимност се може посматрати као право и правна могућност пријављивања евентуалних незаконитости у раду појединих државних органа, функционера, политичких организација и томе слично, а такође може се посматрати као злоупотреба права јер се иза анонимности могу скривати крајње и злонамерне пријаве које немају логичко и истинито утемељење. Европска канцеларија за борбу против превара (ОЛАФ) јавно позива све заинтересоване држављане Европске уније да пријаве сваки облик преваре с циљем наношење штете неком лицу. Такође, позивају се Европљани да пријаве и неправилности у поступању. Као солуција даје се могућност анонимне пријаве, уз што прецизније навођење информација које су доступне. Дакле, анонимност се подстиче и њоме гарантује лицу које пријављује да ће уживати посебну заштиту. Питање злоупотреба се занемарује или намерно маргинализује.

Кључне речи: Анонимност, пријава, заштита, лажно пријављивање, последице.

* Институт за српску културу, Приштина – Лепосавић.

E-mail: antonovicr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9134-6346>

1) УВОД

Питање анонимности у праву представља врло дискутабилно и проблематично питање. Док се, с једне стране, подстиче анонимност како би се лица подстакла на пријављивање недопуштених радњи, криминала и корупције, с друге стране, анонимност представља врло опасан механизам прикривања правих извршилаца незаконитих радњи или начин обрачуна са онима са којим се неко лице из личних разлога не слаже. Ако би се упустили у дефинисање појма анонимности, можемо се сложити да дефиниција анонимности гласи да је то „процес прикривања властитог идентитета“. Анонимност се постиже прикривањем личног идентитета, а елементи личног идентитета су: лично име и презиме, локација, псеудоним који је повезив са личним именом и презименом, потом псеудоним који није повезив са личним именом, презименом или неким другим личним својством, подаци о оцу, познавање социјалне категорије и симболи не квалификованости.¹ По правилу, у правном саобраћају се идентитет утврђује личном исправом, као што су лична карта или пасош. Међутим, ове исправе само делимично дају податке о идентитету личности. Подаци садржани у личним исправама сматрају се релевантним и довољним за упознавање идентитета лица. Анонимност се може степеновати на различите начине, што се утврђује на основу тога колико лица познаје идентитет одређеног лица. Анонимност је на највишем нивоу уколико су мале шансе да се спозна идентитет анонимног лица. Тада се сматра да је идентитет добро прикривен и да је анонимност као таква успела. Анонимност није успешна ако се на основу одређених трагова и података може спознати идентитет лица, те се на тај начин његова анонимност раскринкава. Обично се идентитет анонимног лица спознаје из основне интеракције. Интеракција може бити директна или индиректна и заснива се на односу између два лица. У таквим односима, лице мора бити свесно анонимности другог лица и као такву је и прихватити. Међутим, ако се интеракција врши у комуниколошком смислу, кроз саму вербализацију, друго лице у интеракцији може на основу одређених специфичности, уколико оне постоје, да дође до идентитета анонимног лица. Према Директиви ЕУ о отвореним

¹ Снежана Бркић, „Анонимни сведоци у континенталном праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2006, стр. 292.

подацима 2019/1024, од 20. јуна 2019. године, анонимност у праву одређује се на следећи начин: „(...) као процес неприказивања документа одређеног лица, чиме се даје анонимност лица на које се документа односе, односно као процес у ком се не могу идентификовати лични подаци одређеног лица“.² Под анонимним информацијама треба подразумевати информације које се не односе на идентификовано физичко лице или лице које се не може идентификовати, личне податке који су анонимни и то се све мора спровести на начин који онемогућује утврђивање идентитета лица. Овде је од суштинске важности питање кад се анонимност у правним односима јавља, како се она третира и како поступати код анонимних пријава и дојава. Такође, важно је питање кад ово право прераста у злоупотребу права и кад се, уз скривање личног идентитета, право на анонимно пријављивање користи зарад личних обрачуна и личних интереса. На крају, треба поставити и питање постојања одговорности за оне који су право на анонимност злоупотребили.

2) АНОНИМНО ПРИЈАВЉИВАЊЕ СУМЊЕ НА ПОЧИЊЕНО ИЛИ ПЛАНИРАНО КРИВИЧНО ДЕЛО

Америчка организација „Глобалне могућности заустављају криминал“ (*Crime stoppers global solutions*) покренула је међународну иницијативу омогућавања анонимних пријава сумње да је кривично дело извршено или да се извршење кривичног дела планира. С обзиром на то да је у САД оваква правна пракса увелико успостављена, директор ове организације навео је да је у овој држави резултат већ видљив и то посебно у области превенирања масовних пуцњава у школским установама, те је изнесена процена да је захваљујући анонимним дојавама спречено чак 80% ових тешких случајева. Практика пријављивања кривичних дела у Европској унији је следећа. Пријаве се достављају Канцеларији европског јавног тужиоца (*European Public Prosecutor's office*). Надлежност европског јавног тужиоца заснива се само за кривична дела финансијског карактера, које могу значајније да угрозе интересе Европске уније. Ова дела се морају предузимати са умишљајем, а Конвенција састављена на основу члана К.3 Уговора о Европској унији, о заштити финансијских интереса Европских

² “Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast)” OJ L 172, 26.6.2019.

заједница број 41995A1127/03, дефинише да се ради о кривичним делима преваре, корупције, прања новца, проневере, као и свако друго дело које може имати негативни утицај на пореске обвезнике Европске уније.³ Исте одредбе садржи и Директива ЕУ 2017/1371.⁴ Надлежност европског јавног тужиоца заснива се и код учествовања у злочиначкој организацији за кривична дела предвиђена Директивом ЕУ 2017/1371.⁵ Надлежност се простире на простору Европске уније ако су кривична дела у целости или делимично извршена на територији једне или више земаља Европске уније, ако су кривична дела извршили држављани Европске уније, као и ако су извршена од стране лица на која се односи Правилник о особљу и условима запослења у Европској унији. Европски јавни тужилац није надлежан за кривична дела која немају финансијски карактер. Пријаву могу да изврше како држављани Европске уније тако и они који тај статус немају. Подносиоци пријаве морају да учине видљивим разлоге сумње да је одређено кривично дело, које пријављују, извршено од стране лица против ког се пријава подноси. Дело се пријављује директно, у седишту тужилаштва у Луксембургу, на било ком службеном језику Европске уније. По питању анонимности, европски јавни тужилац не прихвата анонимне пријаве. Пре подношења пријаве, лице које пријаву подноси обавезује се да ће информације и документацију доставити тужилаштву на начин који води рачуна о заштити података. С друге стране, европска канцеларија за борбу против превара „ОЛАФ“ (*European Anti-Fraud Office*), која се бави истрагама у вези са преварама које се односе на Европску унију, корупцију и озбиљне прекршаје унутар европских институција, подстиче анонимно пријављивање оваквих случајева. ОЛАФ отворено позива све да имају могућност анонимне пријаве употребом било ког од 24 језика који су у званичној употреби у Европској унији. Такође, истиче се да ОЛАФ строго поштује процедуру очувања анонимности оних пријављивача који на њој инсистирају. Једино се анонимност не

³ “Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities’ financial interests”, *OJ C* 316, 27.11.1995.

⁴ “Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union’s financial interests by means of criminal law”, *OJ L* 198, 28.7.2017, p. 29–41.

⁵ Урош Здравковић, „Кратак осврт на предмет и развој међународног економског права“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2020, стр. 191.

може гарантовати у случају да је пријава достављена националним телима која нису под директном јурисдикцијом ОЛАФ-а. Ова солуција се нарочито пружа европским чиновницима, који могу на овај начин пријавити преваре у оквиру својих органа у којима раде, уз заштиту њиховог идентитета. Под овим европским чиновницима треба подразумевати лица запослена у Европском парламенту, Већу ЕУ, председништву, Европској комисији, Суду ЕУ, Ревизорском суду, Европској централној банци, агенцијама и радним телима ЕУ, представништвима и делегацијама ЕУ.⁶ У Републици Србији се, под утицајем ових европских трендова, такође даје могућност анонимног пријављивања сумње на почињено или планирано кривично дело. У плану је увођење бесплатне апликације, која ће бити доступна за инсталацију на паметним мобилним телефонским уређајима, а грађани ће моћи да је користе преко своје лозинке, чиме им се гарантује проверен приступ и сигурност при заштити личних података. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је већ преко свог сајта дало могућност анонимног пријављивања сумњи о неправилностима и незаконитостима у поступању инспектора или државних чиновника у областима које су у надлежности овог министарства. Гарантује се строго чување идентитета и тајност достављених података.

3) СТАТУС И ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Узбуњивачи су физичка лица задужена за пријављивање кршења људских права, прописа и јавних овлашћења и поступају супротно сврси или на начин који је опасан по живот, јавно здравље, безбедност и животну средину.⁷ Узбуњивање подразумева откривање информација о нелегалном и неетичном поступању лица која врше неку одређену функцију или дужност у институцији у којој узбуњивач ради. Узбуњивање значи откривање ових информација трећој страни, која није део радне организације, а која располаже фактичком влашћу и могућношћу да санкционише руководиоца због поступања које је

⁶ Слободан Нешковић, Ратомир Антоновић, Анастасија Ђелић, „Борба против корупције у контексту препорука Европске уније“, *Европско законодавство*, 2018, vol. 18, бр. 65, стр. 101.

⁷ Јелена Стојановић, Драгана Матовић, Владимир Радомировић, *Приручник за узбуњиваче*, Удружење Еутопија, Београд, 2015, стр. 9.

узбуњивач пријавио. Узбуњивачи као средство свог рада користе медијско узбуњивање. Тиме се јавност алармира и укључује у јавни процес моралног осуђивања функционера који поступају на незаконит начин. Такво поступање узбуњивача се правда заштитом јавног интереса и општег добра. Узбуњивач може бити свако лице, запослено у колективу, које располаже релевантним информацијама о нелегалним поступцима руководиоца, до којих је дошао вршећи свој посао или у својству корисника јавних услуга, државних служби или у својству власника привредног субјекта. Узбуњивач би требало да ту информацију најпре подели са послодавцем, а потом и са надлежним тужилачким, инспекцијским и другим државним органима. Узбуњивач би требало да поседује високе моралне и професионалне назоре, те да се залаже за опште интересе и вредности, па чак и онда кад су они супротстављени његовим личним интересима. Узбуњивач, сходно одредбама Закона о заштити узбуњивача ужива посебну врсту заштите у правном смислу.⁸ Међутим, да би о таквој заштити могло да се говори, потребно је да се испуне одређени услови, као што су обавеза на страни узбуњивача да најпре о неправилностима у раду извести послодавца, па тек онда друге надлежне државне органе, попут тужилаштва и инспекцијских органа, па тек онда медија. Узбуњивач има обавезу да информацију коју је сазнао открије у року од најмање једне године од дана сазнавања. Најкасније, ова информација се мора обелоданити у року од десет година од тренутка сазнања. Информација мора бити такве природе да се у њену веродостојност може поверовати на основу просечних знања и искустава, као и знања и искустава које има сам узбуњивач. У информацији коју узбуњивач доставља надлежним органима морају бити садржани подаци о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавних овлашћења супротно сврси која је поверена, опасности за живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и подаци о спречавању штете великих размера. Узбуњивач податке мора потписати својеручно, чиме гарантује да су наведени подаци тачни. Дакле, узбуњивач делује јавно, без могућности анонимног деловања. Међутим, у случају да се информација достави анонимно, органи су дужни и по њој да поступају. Република Србија је далеко испред многих других држава по питању доношења, усвајање и примене Закона о заштити узбуњивача. С обзиром на то да третира врло осетљиво питање, код многих земаља се јавља отклон по питању

⁸ „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС*, број 128/2014.

доношења и усвајања оваквог акта. У јануару 2019. године, на простору Европске уније, покренута је иницијатива за доношењем акта који би се бавио овом проблематиком. Реч је о предлогу Директиве ЕУ о заштити узбуњивача. У том тренутку су законе о узбуњивачима имале само Италија, Француска и Ирска, док је највећа кочница у доношењу ове директиве била Немачка. Немачка је тиме штитила интересе великих компанија и корпорација, а потпуно занемаривала интересе запослених у тим компанијама.⁹ Заговорници усвајања Директиве о заштити узбуњивача у Европској унији су партије „зелених“, као и синдикати запослених у институцијама ЕУ, који наводе позитивне примере успешних активности узбуњивача у заштити интереса грађана. Поједине земље, као што су Мађарска и Луксембург, нису биле против усвајања Директиве, али су инсистирале на изузећу примене њених одредаба на случајеве пореских прекршаја.¹⁰

4) ПРОБЛЕМ ЛАЖНОГ ПРИЈАВЉИВАЊА

Анонимност приликом пријављивања сумње да је почињено кривично дело, односно да је дошло до извесних злоупотреба овлашћења од стране одговорног лица у правном лицу, омогућује много брже и ефикасније лажно пријављивање. Под лажним пријављивањем треба подразумевати радњу подношења пријаве против одређеног лица за кривично дело, за које подносилац пријаве зна да није извршио кривично дело. Дакле, лице које врши лажно пријављивање то чини свесно и с намером да надлежне органе погрешно упути на лице за које зна да није извршилац кривичног дела. У процесу лажног пријављивања прибегава се подметању лажних доказа. Лажни докази су за циљ имали усмерење истраге у погрешном правцу, како би се на крају лажно оптужило лице које није извршило кривично дело. Да би се лажно пријављивање сузбило, законодавац у Републици Србији је овакво понашање инкриминисао и увео кривично дело лажно пријављивање у члану 334. Кривичног законика. Разлог за инкриминацију је био вишеструк. Најпре, да би се онемогућило доношење правних

⁹ Слободан Нешковић, „Интересне групе и лобирање у институцијама Европске уније“, *Европско законодавство*, бр. 79, 2022, стр. 49.

¹⁰ Далиборка Пајовић, Јован Божовић, Игор Павићевић, „Борба против корупције кроз призму IFAC-овог Етичког кодекса и Директива ЕУ о заштити узбуњивача“, *Рачунарство*, год. 64, бр. 1–2, 2020, стр. 219.

непријатности невиним лицима од стране оних који желе да им на овакав начин науде, а потом да би се заштитили надлежни државни органи од вођења истрага против погрешних лица, на основу лажних трагова.¹¹ Било је и супротних мотива лажног пријављивања, а ти мотиви су били лажно самопријављивање како би се прикрили прави кривци. На пример, отац се пријави да је извршио кривично дело како би заштитио свог сина, који је прави извршилац кривичног дела. Под подметањем доказа, треба подразумевати подметање трагова, чиме се жели створити утисак да је неко лице извршило кривично дело. Обично се подмећу одевни предмети, трагови обуће, личне ствари и предмети који припадају лажно окривљеном лицу. Само подметање лажних трагова представља облик индиректног пријављивања. Законодавац у Републици Србији предвидео је казне за извршиоце ових кривичних дела. За основни облик кривичног дела предвиђена је казна затвора од три месеца до три године. За подметање лажних трагова предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година. Лажно самопријављивање се кажњава новчаном казном или казном затвора до једне године. Међутим, код анонимног лажног пријављивања суштинско питање је како доказати кривичну одговорност за кривично дело лажног пријављивања. Ако се узму у обзир савремене тенденције анонимног пријављивања, које се подстичу, суштинско је питање како заштити људе и систем од лажног пријављивања. Једина расположива опција је покретање поступка против НН лица због кривичног дела лажног пријављивања. Управо у томе се налази суштина проблема анонимног пријављивања, јер се свакоме даје могућност анонимног пријављивања, а занемарује се велика могућност злоупотреба. Колико анонимност пријављивања може бити велики правни проблем, сведочи чињеница колики проблем стварају лажне дојаве о подметнутим експлозивним направама. Сведоци смо, нарочито у новије време, да су лажне дојаве о подметнутим бомбама све чешће, и да услед тих лажних дојава долази до паралисања читавих институција као што су школе, домови здравља, болнице, аутобуске и железничке станице, аеродроми и друга места на којима се окупља велики број лица. Ове дојаве су анонимне и тешко се може утврдити идентитет лица која врше лажне дојаве о подметнутим експлозивним направама. Међутим, Министарство унутрашњих послова у марту 2024. године успешно је ушло у траг лицу које је 29.

¹¹ Јован Ћирић, „Лажно пријављивање“, *Правна ријеч*, Бања Лука, 2014, стр. 119.

фебруара исте године упутило лажну дојаву о подметнутој експлозивној направи на аеродрому „Никола Тесла“ у Београду. Реч је о дванаестогодишњем дечаку, за кога се у каснијој истрази утврдило да је анонимне дојаве о експлозивним направама упућивао и у друге институције и установе, као што су Основна школа „14. октобар“ у Лозници, средњој школи у Кладову, Министарству просвете, Основној школи „Владимир Роловић“ у Београду, Гимназији „Патријарх Павле“ у Београду и Основној школи „14. октобар“ у Београду. Дванаестогодишњи анонимни дојављивач о постављеним експлозивним направама је користио електронску пошту као вид комуникације, слао је лажне дојаве и тиме угрожавао безбедност већег броја лица. У пракси су забележени случајеви анонимних лажних пријава против одређених лица које су имале често небулозну садржину, која је, на први поглед, деловала и указивала на то да је лажна и злонамерна. То је пример кад у медијима сретнемо анонимне изворе информисања, који се обично крију иза формулације „извор познат редакцији“ или „извор близак истрази“ и слично. Анонимне изворе обично користе таблоидни медији, којима је битна продаваност и тираж, а мање се баве новинарском етиком и тачношћу обавештавања.¹² Да анонимност може бити извор злоупотреба у праву, сведочи и чињеница да се иза анонимних или псеудонимних профила на друштвеним мрежама крију различити нападачи и предатори у сајбер простору. Иза анонимних профила крију се интернет нападачи и предатори на децу и малолетнике. Анонимност представља суштински и главни проблем у расветљавању ових сајбер кривичних дела.¹³ Анонимни нападачи варају кориснике друштвених мрежа управо тако што се представљају као деца, стављају лажне фотографије, представљају се као припадници супротног пола и тако, на разне начине, покушавају да намаме лаковерне и лакомислене кориснике друштвених мрежа.

5) АНОНИМНИ НАПАДАЧИ

Анонимност је, према класичним правним схватањима, увек била проблем а не предност. На појаву анонимности се гледало скоро увек са

¹² Јелена Туцаковић, „Значај и улога медија у процесу приступања Европској унији“, *Европско законодавство*, бр. 81, 2022, стр. 248.

¹³ Ратомир Антоновић, *Сајбер криминалитет као криминалитет данашњице*, Центар за стратешке анализе, Београд, 2023, стр. 66.

негативним призвуком, нарочито из разлога што се анонимност и псеудонимност користила ради прикривања чињеница, лажног оптуживања или јавног изношења неистина. Данас у међународном праву и праву Европске уније влада права конфузија, јер се, с једне стране, у борби против корупције, трговине утицајем и сличних правних појава, анонимност подстиче, док на другој страни имамо анонимне напада, који се углавном врше у сајбер простору, где се право Европске уније строго противи појави анонимности. У сајбер простору се на анонимност гледа као на средство за извршење најтежих кривичних дела без последица да починилац буде ухваћен, процесуиран и кажњен. Сајбер криминал данас се углавном манифестује путем интернет превара, у којима доминира анонимност нападача. Са непознатих и удаљених адреса шаљу се различите контаминирани поруке преварних садржаја, које наводе жртве на одавање драгоцених и врло важних информација и података о личности. Сајбер преваре и анонимни напади се рапидно развијају, користећи повољну позицију развоја и напретка савремених технологија.¹⁴ Бројност интернет корисника и слаба контрола нових налога на друштвеним мрежама онемогућује тачност информација о лицима која на различите начине употребљавају сајбер простор, што даје широк простор манипулацијама, сајбер преварама и гарантује очувања анонимности, а то сајбер нападачима нарочито погодује. Уједно, велика удаљеност нападача и жртве додатно погодује да се тешко утврди идентитет нападача, што практично значи да они остају потпуно ван домашаја закона и законских санкција.¹⁵ Анонимност у сајбер простору додатно се користи и за ширење дечјег порнографског садржаја, али и за напад на децу која олако и често без родитељског надзора користе интернет. Деца се релативно лако увлаче у деликатне разговоре са непознатим лицима преко друштвених мрежа која користе лажни идентитет, лажно се представљају као њихови вршњаци, чиме се лако руши баријера настала услед разлике у годинама. На простору Републике Србије успешно је спроведена полицијска акција „Армагедон“, у којој је 390 лица лишено слободе због интернет предаторства. Изненађујуће је да је том приликом лишен велики број људи за које се никад не би могло посумњати да се баве интернет насиљем према деци

¹⁴ Ђорђе Милошевић, „Фреквентни облици испољавања интернет превара“, *Баштина*, бр. 52, Институт за српску културу Приштина – Лепосавић, 2022, стр. 214.

¹⁵ Драгана Петровић, „Сајбер безбедност vs. приватност – општа разматрања и основи заштите“, *Европско законодавство*, 22 (84), Београд, 2023, стр. 180.

и да имају педофилске склоности. Њих је штитио лажни идентитет и анонимност коју им је сајбер простор пружао. Међу њима је било просветних радника, лекара, угледних људи из привреде, породичних људи и људи са друштвеним угледом. Анонимност коју им је интернет омогућио искористили су да покажу другу страну своје личности и да се понашају на потпуно другачији начин од начина који су манифестовали у реалним околностима у којим су наступали са својим именом и презименом.¹⁶ Анонимни интернет предатори углавном налазе усамљену децу, жељну нечије пажње и наклоности. Међу њима и тзв. интернет колекционара, који се бави само прикупљањем порнографских садржаја у којима се налазе деца. Другу категорију чине дистрибутери који овакве садржаје дистрибуирају другим педофилима. Трећи су произвођачи и они директно злоупотребљавају децу како би их натерали на снимање порнографских садржаја. Четврту, и најраспрострањенију, групу чине војери који своје анонимне профиле користе само како би посматрали порнографске садржаје.¹⁷

6) ИЗВОРИ

- Антоновић, Ратомир, „Феномен друштвених мрежа – кривичноправни аспекти“, *Право, економија и менаџмент у савременим условима*, Факултет за пословне студије и право, Београд, 2023.
- Антоновић, Ратомир, *Сајбер криминалитет као криминалитет данашњице*, Центар за стратешке анализе, Београд, 2023.
- Бркић, Снежана, „Анонимни сведоци у континенталном праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2006.
- Здравковић, Урош, „Кратак осврт на предмет и развој међународног економског права“, *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2020.
- Манчевић, Милан, *Дечја порнографија као облик високотехнолошког криминала*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016.

¹⁶ Ратомир Антоновић, „Феномен друштвених мрежа – кривичноправни аспекти“, *Право, економија и менаџмент у савременим условима*, Факултет за пословне студије и право, Београд, 2023, стр. 53.

¹⁷ Милан Манчевић, *Дечја порнографија као облик високотехнолошког криминала*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016, стр. 12.

- Милошевић, Ђорђе, „Фреквентни облици испољавања интернет превара“, *Баштина*, бр. 52, Институт за српску културу Приштина – Лепосавић, 2022.
- Нешковић, Слободан, Антоновић, Ратомир, Ђелић, Анастасија, „Борба против корупције у контексту препорука Европске уније“, *Европско законодавство*, 18 (65), 2018.
- Нешковић, Слободан, „Интересне групе и лобирање у институцијама Европске уније“, *Европско законодавство*, бр. 79, 2022.
- Пајовић, Далиборка, Божовић, Јован, Павићевић, Игор, „Борба против корупције кроз призму IFAC-овог Етичког кодекса и Директива ЕУ о заштити узбуњивача“, *Рачунарство*, год. 64, бр. 1–2, 2020.
- Петровић, Драгана, „Сајбер безбедност вс. приватност – општа разматрања и основи заштите“, *Европско законодавство*, 22 (84), 2023.
- Стојановић, Јелена, Матовић, Драгана, Радомировић, Владимир, *Приручник за узбуњиваче*, Удружење Еутопија, Београд, 2015.
- Туцаковић, Јелена „Значај и улога медија у процесу приступања Европској унији“, *Европско законодавство*, бр. 81, 2022.
- Ђирић, Јован, „Лажно пријављивање“, *Правна ријеч*, Бања Лука, 2014.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија у процесу хармонизације прописа са правом Европске уније била је принуђена да прихвати одредбе које омогућују анонимно пријављивање сумње злоупотребе службеног положаја и потенцијалног извршења кривичног дела. Анонимност у ранијим законским решењима домаћег законодавства није била пожељна и на њу се гледало из негативног аспекта. Анонимне пријаве нису биле разматране и оне су аутоматски биле одбациване као неуредне. Међутим, савремене тенденције су темељно промениле однос према анонимним пријавама, које одједном постају пожељне, подстицане и представљају механизам бробе против корупције и злоупотребе службеног положаја. Аутор у раду даје приказ законских решења која регулишу статус и положај узбуњивача у правним лицима, указује на њихов значај и позицију, која за циљ има разоткривање кривичних дела и злоупотреба службеног положаја. Узбуњивачи уживају посебан статус и заштиту, јер они представљају инсајдере који изнутра најбоље уочавају злоупотребе и на њих указују, најпре надлежнима у правном

лицу а потом и надлежним државним органима. Међутим, да анонимност може бити злоупотребљена аутор указује кроз конкретне примере, у којима је било очигледно да је могућност анонимне пријаве коришћена ради разних личних обрачуна са руководиоцима у разним правним лицима. Такође, из аспекта различитих облика криминалитета, указано је на то колико анонимност може бити опасна и супротна разоткривању истине. Нарочиту опасност анонимност носи код сајбер криминалитета, у коме анонимност нападачима и извршиоцима кривичних дела даје посебан вид заштите. Из свега наведеног јасно следи да се код анонимних пријава ипак мора заузети мало обазривији став, јер логичан закључак јесте да ако неко не жели да потпише својим именом и презименом пријаву коју подноси, а ако се изузме страх од евентуалне одмазде, не може у потпуности да стане иза навода у пријави. Или да се ради о тежњи ка евентуалној злоупотреби института анонимног пријављивања.

ANONYMITY IN EU LAW: THE RIGHT OR ABUSE OF THE RIGHT

Ratomir ANTONOVIĆ*

Abstract: Anonymity means concealing one's identity. Anonymity protects against many things and is primarily used under the pretext of protection against possible retaliation to which a person who anonymously reports something or points out a problem may be exposed. On the other hand, anonymity also protects against liability, which means that a person who reports something anonymously cannot be held criminally liable if it is established that his reporting was false. According to what has been stated, anonymity can be seen as a right and a legal possibility to report possible illegalities in the work of certain state bodies, officials, political organisations, and the like. It can also be seen as an abuse of rights because, behind anonymity, extreme and malicious reports can be hidden without a logical and truthful foundation. The European Anti-Fraud Office (OLAF) publicly invites all interested citizens of the European Union to report any form of fraud with the aim of harming a person. Also, Europeans are called to report irregularities in handling. As a solution, the possibility of anonymous registration is given, with the most precise indication of the available information. Therefore, anonymity is encouraged, and it guarantees the reporting person that he will enjoy special protection. The issue of abuses is ignored or deliberately marginalised.

Keywords: Anonymity, reporting, protection, false reporting, consequences.

* Institute for Serbian Culture, Pristina – Leposavić. E-mail: antonovicr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9134-6346>.

УДК: 343.45:343.21(436)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 34–46

Изворни научни рад

Рад примљен 19. 4. 2024. године

Рад одобрен 12. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.3

ТУМАЧЕЊЕ САЈБЕР УХОЂЕЊА У АУСТРИЈСКОМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ

*Дијана САВИЋ БОЖИЋ, Срђан МИЧИЋ**

Апстракт: Сајбер ухођење, употреба дигиталне комуникације и технологије за узнемиравање, застрашивање или прогон другог појединца, представља негативну последицу технолошког развоја. У Европској унији недозвољено сајбер ухођење регулисано је оквирним законодавним актима, попут Директиве о е-трговини или Акта о дигиталним услугама. Суштински, међутим, ове активности у оквиру држава чланица Европске уније санкционишу се националним кривичним законодавствима. У сврху илустрације решења присутних у државама чланицама Европске уније, аутори ће у предметном раду анализирати Кривични законик Аустрије. Кроз правна тумачења аустријског Кривичног законика аутори ће настојати да пруже објашњења о противправности сајбер ухођења као кривичног дела, дајући одређене закључке који се тичу бића овог дела, његових елемената, правних последица и кажњавања. У ширем контексту, аутори у раду анализирају изазове и ризике које са собом доноси развој дигиталних технологија. С тим у вези, аутори наводе чињенице да жртве сајбер ухођења често пате од анксиозности, поремећаја сна, ноћних мора или депресивних расположења, те да неретко мењају своје друштвено понашање које се манифестује кроз интровертност и пасивизацију која доводи до значајног пада њихових професионалних активности. Овакви психички поремећаји узрокују по правилу озбиљна оштећења здравља жртава овог кривичног дела, о чему сведоче и анализе присутне у здравственој пракси.

Кључне речи: Сајбер ухођење, аустријско право, Кривични законик.

* Правни факултет, Бијељина. Е-mail: dinabozic@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0008-4315-388X>

Федерална управа полиције, Сарајево. Е-mail: srdjan.micic.fup@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-1005-4472>

1) УВОД

Сајбер ухођење (нем. *Nachstellung*) првенствено је предмет кривичног дела дефинисаног у аустријском Кривичном законнику (§ 107b StGB). Аустријски Кривични законик у оквиру овог кривичног дела обухвата и традиционалне облике ухођења и онлајн узнемиравања. Према поменутој одредби, сајбер ухођење се дефинише као намерна и упорна употреба дигиталне комуникације или технологије за прогон или узнемиравање друге особе, која код ње изазива значајан страх или узнемиреност. Кључни елементи сајбер ухођења према аустријском Кривичном законнику укључује намерну природу понашања, његову истрајност током времена и његов утицај на психичко благостање жртве. Према § 107b StGB-а сајбер ухођење може укључивати низ понашања, укључујући слање нежељених е-порука или порука, креирање лажних профила на друштвеним мрежама да би се опонашала жртва, ширење личних података на мрежи или ангажовање у тактикама сајбер малтретирања. Важно је да се кривично дело сајбер ухођења протеже и на директне и индиректне облике онлајн узнемиравања, препознајући свеprisутну и потенцијално штетну природу дигиталне комуникације и технологије. Сајбер ухођење представља јединствене изазове за жртве и починиоце, с обзиром на анонимност и досег које пружају онлајн платформе и дигитална комуникација. За жртве, утицај сајбер ухођења може бити значајан јер може довести до појачаног страха, анксиозности и психичког стреса. За разлику од традиционалних облика ухођења, сајбер ухођење често замагљује границе између узнемиравања на мрежи и ван мреже, што отежава жртвама да побегну или потраже помоћ. Штавише, упорна и свеprisутна природа онлајн узнемиравања може погоршати осећај немоћи и изолације, што доводи до дугорочних психолошких последица за жртве. За починиоце, правне последице сајбер ухођења у Аустрији могу бити тешке, а казне се крећу од новчаних до затворских у зависности од тежине прекршаја. Поред кривичних санкција, починиоци могу бити подвргнути и грађанским правним лековима, као што су забрана приласка или заштитне мере, како би се спречило даље узнемиравање и обезбедила безбедност жртве. Међутим, анонимна природа онлајн комуникације и глобални домет интернета представљају изазове за агенције за спровођење закона у идентификацији и хапшењу сајбер прогонитеља, наглашавајући потребу за побољшаном сарадњом и стручношћу у истрази и кривичном гоњењу сајбер криминала.

2) ДЕФИНИСАЊЕ САЈБЕР УХОЋЕЊА У АУСТРИЈСКОМ КРИВИЧНОМ ЗАКониКУ

Сајбер ухођење, коришћење електронске комуникације и дигиталне технологије за узнемиравање, застрашивање или прогон другог појединца, постало је све већа брига у дигиталном добу. У Аустрији сајбер ухођење се решава у оквиру правног оквира Кривичног законика, где посебне одредбе описују кривично дело и повезане казне. Сајбер ухођење се првенствено бави кривичним делом под називом: „Nachstellung“ описаном ближе у 107bStGB. Према овој одредби Кривичног законика, сајбер ухођење се дефинише као намерна и упорна употреба електронске комуникације или дигиталне технологије за прогон, узнемиравање или застрашивање друге особе, која код ње изазива значајан страх или узнемиреност.¹ Кључни елементи сајбер ухођења укључују намерну природу понашања, његову истрајност током времена и његов утицај на психичко благостање жртве.² Из Кривичног законика Аустрије произилазе следеће одредбе:

- „(1) Ко настави да примењује насиље према другом дуже време, казниће се затвором до три године.
- (2) Насиље у смислу става 1. врши свако ко малтретира тело другог лица или почини намерна, кажњива дела против живота и тела или против слободе, осим кривичних дела из чл. 107а, 108 и 110.
- (3) Ко делом успостави свеобухватну контролу над понашањем оштећеног или му битно ограничи самосталан начин живота, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (3а) Казном затвора од једне до десет година казниће се ко:
1. учини дело према лицу које је малолетно или беспомоћно због слабости, болести или душевних сметњи,
 2. учини дело из става 3. на мучан начин или,
 3. више пута почини кривична дела против полног самоопредељења и интегритета у оквиру континуираног вршења насиља у складу са ставом 3.

¹ D. Kienapfel, F. Höpfel, R. Kert, *Grundrissdes Strafrechts Allgemeiner Teil*, Kurzlehrbuch, MANZ VerlagWien, 2020.

² R. Schwaighofer, in: F. Höpfel, K. Ratz (Hrsg), *Wiener Kommentarzum Strafgesetzbuch § 107b*, Stand 1.5.2019, rdb.at.

- (4) Ако је услед дела из става 3. или 3а наступила телесна повреда са тешким дуготрајним последицама (став 85), или ако се насиље из става 3. или 3.а спроводи дуже од једне године, тада ће се учинилац казнити затвором од пет до петнаест година, а ако је наступила смрт оштећеног, казниће се затвором од десет до двадесет година.
- (5) Учиниолац се не кажњава према наведеним одредбама ако је за дело прописана строжа казна по другој одредби“.

У складу са § 107bStGB сајбер ухођење обухвата широк спектар понашања, укључујући слање претећих или узнемиравајућих е-порука, порука или постова на друштвеним мрежама, креирање лажних профила за лажно представљање жртве, ширење личних података на мрежи или ангажовање у онлајн надзору или надгледању жртве.³ Важно је да кривично дело сајбер ухођења препознаје свеприсутну и потенцијално штетну природу дигиталне комуникације и технологије, која се протеже и на директне и индиректне облике онлајн узнемиравања. Правна дефиниција сајбер ухођења у аустријском Кривичном законнику одражава препознавање јединствених изазова које представља узнемиравање на мрежи и потребу за правним и институционалним одговорима за решавање овог феномена. Пружајући јасан правни оквир за борбу против сајбер ухођења, Аустрија има за циљ да заштити права и безбедност појединаца у дигиталном добу, док починиоце сматра одговорним за ова дела.⁴ Кроз сталне напоре да се прилагоди технолошком напретку, ојача капацитете за спровођење закона и подигне свест јавности, Аустрија настоји да спречи и ублажи утицај сајбер ухођења на појединце и друштво у целини.

3) ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ САЈБЕР УХОЂЕЊА

Сајбер ухођење може да се изврши на два начина:

- (1) У потпуности путем интернета – ухођење које се чини искључиво употребом интернета и друштвених мрежа, не постоје лични контакти осим оних који се односе на виртуелни простор, може се вршити слањем електронских порука, комуникацијом у причаоницама и путем блогова, друштвених мрежа или интернет страница;

³ Н. Fuchs, *Strafrecht Allgemeiner*, Teil10, 2018.

⁴ J. Birklbauer, D. Hilf, E. Tipold, *Österreichisches Strafrecht Besonderer*, 14, 2018.

(2) Кроз мешовити тип прогањања – ухођење започиње прво преко интернета и као такво најчешће траје неколико седмица, после чега почиње да се одвија и у „стварном“ свету (нпр. прогонитељ покушава да реализује лични контакт са жртвом), контакт је могуће одржавати и електронски, употребом интернета, али се може догодити и обрнуто: да прогонитељ жртву из „стварног“ окружења почне да прати у виртуелном простору.⁵

Најчешћи појавни облици сајбер ухођења су: нежељена комуникација жртве са прогонитељем, објављивање/чињење доступним личних података о жртви, напад на компјутер жртве, сталан надзор над активностима жртве/стављање жртве под присмотру.⁶ Други појавни облици сајбер ухођења су: узнемиравање у причаоницама, објава непријатељског садржаја, ширење злобних неистина и трачева, електронска саботажа, нпр. слање вируса и слично, јавно омаловажавање некога у виртуелном простору, претећи телефонски позиви преко интернета (skype), слање отворених претњи.⁷ Из многобројних разлога, ухођење путем електронске поште представља форму сајбер прогањања која је најближа традиционалним типовима прогањања. Уколико је познато да су најчешћи облици прогањања путем телефона и слањем писама, онда и не изненађује што је електронска пошта добро прихваћена од стране прогонитеља. Значајно је поменути да се само по себи слање вируса или нежељених реклама не сматра узнемиравањем. Кад се говори о интернет ухођењу, то може бити у форми директног обраћања, односно обраћања другима лажно у име жртве или с циљем ширења неистина о жртви. У овим случајевима, прогањање преко интернета стиче јавну димензију. Врсте сајбер ухођења могу да се разликују по понашању прогонитеља, тако да је у литератури могуће пронаћи бројне примере сајбер ухођења који су изведени на темељу истраживања понашања прогонитеља. Понашање прогонитеља представља критеријум и за друге класификације сајбер ухођења. Тако се сајбер ухођење може разврстати на следеће облике: учестале претње, пласирање неистина о жртви,

⁵ P. Sheridan, G. T. Lorraine, "Is cyberstalking different?", *Psychology, Crime&Law*, 2007, vol. 13, no. 6, pp. 627-640.

⁶ В. Вилић, „Виктимизација прогањањем путем интернета“, *Темид*, 2013, бр. 1 (16), стр. 151-162.

⁷ В. Вилић, „Прогањање путем интернета – ко су извршиоци и жртве?“, *Зборник радова Правног факултета у Источном Сарајеву*, година III, 2/2012, стр. 123-143.

узнемиравање жртве, напад на електронске податке и компјутерску опрему жртве, прикупљање различитих личних података о жртви, крађа идентитета жртве и/или лажно представљање жртвиним именом, вршење утицаја на друге да малтретирају жртву, наручивање и куповина у жртвино име и физички напад на жртву⁸

Неколико кључних елемената чини кривично дело сајбер ухођења према аустријском Кривичном законнику, и то:

Намера: Починилац мора имати намеру да прогони, узнемирава или застраши жртву путем електронске комуникације или дигиталне технологије.⁹ Овај елемент утврђује намерну природу понашања и разликује сајбер ухођење од ненамерног или случајног понашања.

Упорност: Сајбер ухођење укључује упорне и поновљене радње током времена, а не изоловане или спорадичне инциденте. Овај елемент одражава сталну природу узнемиравања и његов кумулативни утицај на психичко благостање жртве.

Електронска комуникација или дигитална технологија: Употреба електронске комуникације или дигиталне технологије је централна за кривично дело сајбер ухођења. Ово може укључивати слање претећих или узнемиравајућих е-порука, порука или постова на друштвеним мрежама, креирање лажних профила за лажно представљање жртве, ширење личних података на мрежи или укључивање у надзор на мрежи или праћење активности жртве.¹⁰

Значајан страх или узнемиреност: Сајбер ухођење мора изазвати жртви значајан страх или узнемиреност, о чему сведочи субјективно искуство жртве, страха, анксиозности или психолошке трауме.¹¹ Овај елемент препознаје штетан утицај сајбер ухођења на ментално и емоционално благостање жртава и наглашава озбиљност кривичног дела. Упркос законским одредбама које се баве сајбер ухођењем, у аустријском Кривичном законнику постоји неколико изазова везаних за спровођење и кривично гоњење. Анонимна природа онлајн комуникације и глобални домет интернета отежавају идентификацију

⁸ В. Вилић, „Виктимизација прогањањем путем интернета“, *op. cit.*, стр. 155.

⁹ К. Heissenberger, *Straf-undzivilrechtliche Aspekte der Beharrlichen Verfolgung gem § 107b StGB*, AnwBl, 2022.

¹⁰ G. Jurtela, *Häusliche Gewalt und Stalking, Die Reaktionsmöglichkeiten des österreichischen und deutschen Rechts systems*, 2019.

¹¹ F. Sadoghi, *Stalking – eine differenzierte Betrachtung dogmatischer Probleme*, AnwBl, 2017.

и хапшење сајбер прогонитеља, што захтева појачану сарадњу и стручност у истрази и кривичном гоњењу сајбер криминала.¹² Штавише, брза еволуција технологије и понашања на мрежи захтева континуирано прилагођавање правних оквира и стратегија спровођења како би се ефикасно одговорило на нове претње. Правни елементи кривичног дела сајбер ухођења у аустријском Кривичном законнику дају оквир за разумевање и решавање овог свеприсутног и штетног феномена. Дефинисањем сајбер ухођења као намерног и упорног узнемиравања путем електронске комуникације или дигиталне технологије, аустријски Кривични законик има за циљ да заштити права и безбедност појединаца у дигиталном добу док починиоце сматра одговорним за своја дела.

4) ИМПЛИКАЦИЈЕ САЈБЕР УХОЂЕЊА

За жртве, сајбер ухођење може имати дубоке психолошке и емоционалне последице, укључујући анксиозност, депресију и посттрауматски стресни поремећај (ПТСП). Упорна и наметљива природа сајбер ухођења може довести до осећања страха, беспомоћности и изолације, утичући на свакодневни живот жртава и осећај сигурности.

У Аустрији се жртвама сајбер ухођења пружа правна заштита према Кривичном законнику, посебно према кривичном делу: „Nachstellung“ (§ 107bStGB).¹³ Ова одредба препознаје сајбер ухођење као намерно и упорно узнемиравање путем електронске комуникације или дигиталне технологије, које жртвама изазива значајан страх или узнемиреност. Поред тога, жртве сајбер ухођења могу тражити грађанскоправне лекове, као што су забрана приласка или заштитне мере, како би спречиле даље узнемиравање и осигурале своју безбедност.¹⁴ Ове правне заштите имају за циљ да заштите права жртава. Психолошки и емоционални утицај сајбер ухођења на жртве може бити дубок и дуготрајан. Жртве сајбер ухођења могу доживети појачан страх, анксиозност и узнемиреност као резултат упорне и

¹² K. Heissenberger, *Straf-undzivilrechtliche Aspekte der Beharrlichen Verfolgung gem § 107b StGB*, *op. cit.*

¹³ R. Schmoller in: M. Triffterer, R. Rosbaud, J. Hinterhofer (Hrsg), *Salzburger Kommentar zum Strafgesetzbuch § 99*, LexisNexis Verlag Österreich, 2023.

¹⁴ R. Beclin, “§ 107a StGB – Bekämpfung von „Stalking“ auf Kostender Rechtssicherheit in 34”, *Ottensteiner Fortbildungsseminaraus Strafrecht und Kriminologie*, 2019.

наметљиве природе узнемиравања.¹⁵ Стална салва претећих или узнемиравајућих порука, ширење личних информација на мрежи и осећај да је стално под надзором или надгледањем могу довести до осећања беспомоћности, изолације и рањивости. Штавише, граница између онлајн и офлајн света може постати замагљена за жртве сајбер ухођења, уз узнемиравање које се протеже изван дигиталних платформи и утиче на њихов свакодневни живот и осећај сигурности.¹⁶ Жртве могу имати потешкоћа са спавањем, концентрацијом или укључивањем у друштвене активности, што доводи до пада укупног квалитета живота и благостања. Препознајући озбиљан утицај сајбер ухођења на жртве, Аустрија је применила различите мере подршке и ресурсе како би помогла жртвама да се изборе са последицама сајбер ухођења. Организације за подршку жртвама, као што је Удружење за заштиту жртава (*Opferschutzverein*), пружају саветовање, заступање и правну помоћ жртвама сајбер ухођења, помажући им да се снађу у правном систему и приступе услугама подршке које су им потребне.¹⁷ Поред тога, доступне су телефонске линије за помоћ, групе за подршку на мрежи и информативни ресурси који жртвама пружају информације о њиховим правима, стратегијама сигурносног планирања и механизмима за суочавање са сајбер ухођењем. Ови ресурси имају за циљ да оснаже жртве, смање осећај изолације и олакшају њихов опоравак од трауме сајбер ухођења. Штавише, агенције за спровођење закона и правосудни органи су обучени да ефикасно реагују на случајеве сајбер ухођења, обезбеђујући да жртве добију одговарајућу подршку и да се починиоци сматрају одговорним за своје поступке. Сарадњом са организацијама за подршку жртвама, правним стручњацима и другим заинтересованим странама, Аустрија настоји да створи систем подршке и одговора који даје приоритет добробити и безбедности жртава сајбер ухођења.

¹⁵ B. Starzer, *Vom Jäger zum Gejagten – Eine theoretische und empirische Untersuchung zum Phänomen Stalking – § 107b StGB*, Manz, Wien, 2021.

¹⁶ R. Höpfel, K. Ratz (Hrsg), *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, § 53, Stand 1.5.2016, rdb.at, 2021.

¹⁷ B. Starzer, *Vom Jäger zum Gejagten – Eine theoretische und empirische Untersuchung zum Phänomen Stalking – § 107b StGB*, *op. cit.*

5) КАЗНЕНЕ МЕРЕ ЗА ПОЧИНИОЦЕ САЈБЕР УХОЂЕЊА

Казне за кривична дела сајбер ухођења варирају у зависности од тежине прекршаја и специфичних околности случаја. За мање тешке случајеве сајбер ухођења починиоци могу бити подвргнути новчаним казнама или краткорочним затвором. Међутим, у тежим случајевима, који укључују претње, принуду или поновљена кривична дела, починиоци могу бити суочени са дужим затворским казнама, у распону од неколико месеци до неколико година.¹⁸ Поред тога, од починилаца сајбер ухођења се може захтевати да се подвргну психолошкој процени или третману као део изрицања казне, решавајући основна питања која доприносе њиховом увредљивом понашању. Неколико фактора може утицати на одлуке о казни у случајевима сајбер ухођења у Аустрији. Озбиљност узнемиравања, утицај на психичко благостање жртве и криминална историја починиоца су међу примарним разматрањима које судије узимају у обзир приликом одређивања одговарајућих казни.¹⁹ Отежавајући фактори, као што су употреба насиља или принуде, ширење осетљивих личних података или циљање на угрожене појединце, могу довести до строжих казни за починиоце. Насупрот томе, олакшавајући фактори, као што су кајање, сарадња са органима за спровођење закона или напори да се искупи са жртвом, могу довести до благости у одлукама о казни. Штавише, старост, стање менталног здравља и социјално порекло починиоца такође се могу узети у обзир приликом изрицања казне, у циљу промовисања рехабилитације и реинтеграције у друштво. Ефикасност казних мера у одвраћању од кривичних дела сајбер ухођења у Аустрији зависи од различитих фактора, укључујући озбиљност и доследност спровођења, свест јавности о правним последицама и доступност услуга подршке жртвама.²⁰ Иако кривичне казне служе као средство одвраћања у одређеној мери, оне можда неће бити довољне да спрече све случајеве сајбер ухођења. Да би побољшала одвраћање и спречила рецидив, Аустрија је применила различите мере, укључујући кампање подизања

¹⁸ R. Selting, "§ 107b StGB – Eine Strafvorschrift gegen Stalking Buchbesprechungen JSt", 67 Heft 2 v., Wien – Graz, 2020.

¹⁹ M. Bertl, J. Schwaighofer, S. Venier, *Österreichisches Strafrecht Besonderer, Teil I*, §§ 75 bis 168b StGB, 14, 2020.

²⁰ G. Mitgutsch, Aus gewählte Problemeder Freiheits delikte – Beharrliche Verfolgung und fortgesetzte Gewaltausübung, in: G. Mitgutsch, T. Wessely, (Hrsg), *Strafrecht, Besonderer Teil*, 2018.

свести јавности, програме обуке за особље за спровођење закона и услуге подршке жртвама.²¹ Подижући свест о озбиљности кривичних дела сајбер ухођења, пружајући жртвама приступ подршци и помоћи и обезбеђујући брзо и доследно спровођење казни, Аустрија има за циљ да одврати починиоце и створи безбедније онлајн окружење за све појединце. Казнене мере за починиоце кривичног дела сајбер ухођења у аустријском Кривичном закону играју кључну улогу у решавању овог свеприсутног и штетног феномена. Кроз наметање новчаних казни, затворских и других санкција Аустрија настоји да починиоце позове на одговорност за своје поступке и одврати од будућих прекршаја. Подизањем свести јавности, подршком жртвама и доследним спровођењем казни, као и сарадњом са заинтересованим странама и спровођењем циљаних интервенција, Аустрија настоји да створи безбедније онлајн окружење за све појединце погођене сајбер ухођењем.

6) ИЗВОРИ

- Beclin, R., “§ 107a StGB – Bekämpfung von „Stalking“ auf Kostender Rechtssicherheit in 34”, *Ottensteiner Fortbildungsseminaraus Strafrecht und Kriminologie*, 2019.
- Bertl, M., Schwaighofer, J., Venier, S. *Österreichisches Strafrecht Besonderer, Teil I*, §§ 75 bis 168b StGB, 14, 2020.
- Birklbauer, J., Hilf, D., Tipold, E., *Österreichisches Strafrecht Besonderer, I4*, 2018.
- Fuchs, H., *Strafrecht Allgemeiner, Teil10*, 2018.
- Heissenberger, K., *Straf – und zivilrechtliche Aspekte der Beharrlichen Verfolgung gem §107bStGB*, AnwBl, 2022.
- Hoffmann, J., *Stalking* (German Edition), Springer, 2006.
- Höpfel, R., Ratz, K. (Hrsg), *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, § 53 (Stand 1.5.2016, rdb.at), 2021.
- Jurtela, G., *Häusliche Gewalt und Stalking. Die Reaktionsmöglichkeiten des österreichischen und deutschen Rechts systems*, Studien Verlag, 2019.
- Kienapfel, D., Höpfel, F., Kert, R., *Grundriss des Strafrechts Allgemeiner Teil*, Kurzlehrbuch, MANZ Verlag, Wien, 2020.

²¹ R. Schwaighofer, in: F. Höpfel, K. Ratz (Hrsg), *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch* § 99, Stand 1.5.2019, rdb.at.

- Mitgutsch, G., "Ausgewählte Probleme der Freiheits delikte – Beharrliche Verfolgung und fortgesetzte Gewaltausübung", in: Mitgutsch G., Wessely, T. (Hrsg), *Strafrecht*, Besonderer Teil, 2018.
- Sadoghi, F., *Stalking – eine differenzierte Betrachtung dogmatischer Probleme*, AnwBl, 2017.
- Sheridan, P., Lorraine, G. T., "Is cyberstalking different?", *Psychology, Crime & Law*, vol. 13 no. 6, 2007.
- Schmoller, R., in: Triffterer, M., Rosbaud, R., Hinterhofer, J. (Hrsg), *Salzburger Kommentar zum Strafgesetzbuch § 99*, LexisNexis Verlag Österreich, 2023.
- Schwaighofer, R., in: Höpfel, F., Ratz, K. (Hrsg), *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch § 99*, Stand 1.5.2019, rdb.at.
- Schwaighofer, R., in: Höpfel, F., Ratz, K. (Hrsg), *Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch § 107b*, Stand 1.5.2019, rdb.at.
- Seling, R., "§ 107b StGB – Eine Strafvorschrift gegen Stalking Buchbesprechungen JSt", 67 Heft 2 v., Wien – Graz, 2020.
- Starzer, B., *Vom Jäger zum Gejagten – Eine theoretische und empirische Untersuchung zum Phänomen Stalking – § 107b StGB*, Manz, Wien, 2021.
- Вилић, В., „Виктимизација прогањањем путем интернета“, *Темуда* бр. 1 (16), 2013.
- Вилић, В., „Прогањање путем интернета – ко су извршиоци и жртве?“, *Зборник радова Правног факултета у Источном Сарајеву*, година III, 2/2012.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Тумачење сајбер ухођења унутар аустријског Кривичног законика произилази као одговор на брз темпо технолошких иновација и промену понашања на мрежи. Претње које се појављују, као што су осветничка порнографија и кампање узнемиравања на мрежи, представљају нове изазове за законодавце и агенције за спровођење закона које имају задатак да се боре против сајбер ухођења. Штавише, глобална природа интернета компликује напоре да се ефикасно регулише и кривично гони сајбер ухођење, што захтева међународну сарадњу и координацију међу земљама у решавању транснационалног сајбер криминала. У том смислу и Република Србија требало би да у своју стратегију националне безбедности укључи и стратегију

превенције и реаговања на сајбер ухођење, каква постоји у Аустрији као чланици Европске уније. Одбрана од сајбер ухођења мора укључити мултидисциплинарни приступ, укључујући сарадњу између агенција за спровођење закона, технолошких компанија, организација цивилног друштва и академске заједнице. Напори да се подигне свест о знацима и последицама сајбер ухођења едукује јавност о безбедности и приватности на мрежи, као и пружање подршке жртвама, кључне су компоненте свеобухватног приступа решавању сајбер ухођења, које би требало да постане државни приоритет. За то су, наравно, неопходна улагања у откривање и истрагу сајбер криминала, као и за обуку особља за спровођење закона и правовремено и ефикасно реаговање на сајбер ухођење. Тумачење сајбер ухођења у аустријском Кривичном законнику одражава препознавање јединствених изазова који представљају узнемиравање на мрежи и потреба за правним и институционалним одговорима за решавањем овог проблема. Јасан национални правни оквир за борбу против сајбер ухођења требало би да допринесе заштити права и безбедност појединаца у дигиталном добу. Дobar пример, као што се из претходне анализе може видети, представља управо аустријско законодавство, које се кроз сталне напоре настоји прилагодити технолошком напретку, у циљу обезбеђења права и безбедности појединаца, али и друштва у целини.

INTERPRETATION OF CYBERSTALKING IN THE AUSTRIAN CRIMINAL CODE

Dijana SAVIĆ BOŽIĆ, Srđan MIČIĆ*

Abstract: Cyberstalking, the use of digital communication and technology to harass, intimidate, or persecute another individual, is a negative consequence of technological development. In the European Union, illegal cyberstalking is regulated by framework legislation such as the E-Commerce Directive or the Digital Services Act. Essentially, however, these activities within the EU member states are sanctioned by national criminal legislation. In order to illustrate the solutions present in the EU member states, the authors will analyse the Criminal Code of Austria in the subject paper. Through the legal interpretation of the Austrian Criminal Code, the authors will try to provide explanations about the illegality of cyberstalking as a criminal offence by drawing certain conclusions regarding the essence of this offence, its elements, legal consequences, and punishment. In a broader context, the authors analyse the challenges and risks brought by the development of digital technologies. In this regard, the authors state the facts that victims of cyberstalking often suffer from anxiety, sleep disorders, nightmares, or depressive moods. They frequently change their social behaviour, which manifests through introversion and passivation, leading to a significant decline in their professional activities. As a rule, such mental disorders cause grave damage to the health of the victims of this crime, as evidenced by the analyses from health practice.

Keywords: cyberstalking, Austrian law, Criminal code.

* Faculty of Law, Bijeljina, E-mail: dinabozic@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0008-4315-388X>

Federal Police Administration, Sarajevo, E-mail: srdjan.micic.fup@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-1005-4472>

УДК: 330.1:339.13(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 23 (2024)
Год XXIII, бр. 86, стр. 47–66
Изворни научни рад
Рад примљен 25. 3. 2024. године
Рад одобрен 22. 4. 2024. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.4

УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СТРАНИМ СУБВЕНЦИЈАМА КОЈИМА СЕ НАРУШАВА УНУТРАШЊЕ ТРЖИШТЕ

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ**

Анстракт: Последњих година стране субвенције значајно су нарушиле унутрашње тржиште Европске уније (ЕУ). Оне су довеле до неравноправног тржишног надметања предузећа у различитим економским секторима, која су захваљујући страниј финансијској помоћи остварила добит коју не би могла остварити у нормалним тржишним условима. Одобравање субвенција од стране трећих земаља одразило се нарочито негативно у поступцима јавних набавки, концентрацији капитала и преузимању стратешке имовине попут критичне инфраструктуре или иновационих технологија. Будући да се ниједан постојећи инструмент ЕУ о пружању државне помоћи није бавио конкретно овим питањем, посебно не питањем субвенционисаних инвестиција и финансијских улагања, и субвенција у области пружања услуга, било је нужно употпунити постојећу правну празнину усвајањем новог регулаторног оквира којим би се ово стање поправило. Комисија ЕУ, у мају 2021. године, изнела је стога предлог Уредбе о страним субвенцијама који су Европски парламент и Савет, након међусобног усаглашавања, усвојили у децембру исте године. Уредбом о страним субвенцијама утврђује се сет правила за ефикасније суочавање ЕУ са страним субвенцијама које

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0003-3375-7280>

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошких иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

изазивају дисторзије и подривају једнаке услове на њеном унутрашњем тржишту заснованом на конкурентној тржишној економији.

Кључне речи: ЕУ, стране субвенције, подривање унутрашњег тржишта

1) УВОД

Конкурентно и отворено унутрашње тржиште ЕУ требало би да обезбеди једнак положај домаћих и страних привредних субјеката у тржишној утакмици. Да би се такви услови постигли потребно је омогућити праведне услове за сва предузећа која се баве економском делатношћу. То конкретно подразумева установљавање система контроле пружања државне помоћи која може довести до неравноправности учесника на унутрашњем тржишту, а што је у супротности с начелом о слободној и фер конкуренцији. Уговор о функционисању ЕУ сматра неспојивим са унутрашњим тржиштем све видове државне помоћи који нарушавају или прете да наруше конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или производима.¹ Ово решење нарочито је важно за предузећа која су под директном или индиректном контролом држава чланица или која су у њиховом власништву, а која су субвенционисана од стране трећих земаља (нпр. у поступцима јавних набавки или у поступцима спајања и аквизиција предузећа од стратешког интереса). За разлику од државне помоћи држава чланица које у одређеним ситуацијама могу допринети санацији предузећа и одређених привредних грана привредног система, стране субвенције генерално нису забрањене у ЕУ, изузев ако се њима не нарушава европско унутрашње тржиште.² Међутим, последњих година неке стране субвенције којима су финансиране економске делатности предузећа унутар ЕУ озбиљно су нарушиле њено унутрашње тржиште. Како би се овакве ситуације предупредиле, надлежни органи ЕУ усвојили су Уредбу о страним субвенцијама којом се успоставља референтни правни оквир са решењима којима се на брз и ефикасан начин регулишу уочене неправилности.³

¹ Владимир Медовић, *Појмовник ЕУ*, Делегација ЕУ у Републици Србији, Београд, 2018, стр. 50.

² Душко Димитријевић, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама“, *Европско законодавство*, бр. 60, vol. XVI, 2017, стр. 159–187.

³ Уредба не спречава ЕУ да оствари своја права и изврши своје обавезе на основу закључених међународних уговора. То се нарочито односи на случај субвенција

2) МЕРЕ ЕУ

„Уредба (ЕУ) 2022/2560 Европског парламента и Света од 14. децембра 2022. године, о страним субвенцијама којима се нарушава унутарашње тржиште“ [Regulations (EU) 2022/2560 of the European

према Споразуму о субвенцијама и компензацијским мерама које додељују треће државе чланице Светске трговинске организације. Такође, њоме се не доводи у питање примена релевантних одредби из Уговора о функционисању ЕУ, као ни примена следећих правних инструмената: “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance)”, *OJ L 1*, 4.1.2003; “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 24*, 29.1.2004; “Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016; “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *OJ L 79I*, 21.3.2019; “Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union’s public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 173*, 30.6.2022; “Regulation (EU) 2016/1035 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against injurious pricing of vessels (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016; “Regulation (EU) 2019/712 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on safeguarding competition in air transport, and repealing Regulation (EC) No 868/2004”, *OJ L 123*, 10.5.2019; “Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)”, *OJ L 216*, 20.8.2009; “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts”, *OJ L 395*, 30.12.1989; “Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors”, *OJ L 76*, 23.3.1992.

Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market].⁴

3) САДРЖАЈ

Подручје и предмет примене

Уредба садржи правила и процедуре везане за стране субвенције које штетно делују на економску делатност у ЕУ, а посебно на транспарентност јавних набавки и концентрацију предузећа. Њен циљ је успостављање правилног функционисања унутрашњег тржишта кроз отклањањање могућих нарушавања слободне и фер тржишне утакмице узроковане непосредним или посредним деловањем страних субвенција.⁵ Уредба се примењује на стране субвенције додељене током пет година пре 12. јула 2023. године (за концентрације и јавне набавке током три године), ако се њима нарушава унутрашње тржиште након тог датума (члан 53). Стране субвенције трећих земаља постоје ако трећа земља даје свој финансијски допринос предузећима на тржишту ЕУ, којим та предузећа остварују економску корист коју не би могла остварити у уобичајеним тржишним условима. Постојање користи утврђује се на основу компаративних референтних вредности, као што су праксе приватних инвеститора, стопе финансирања које се нуде на тржишту, компаративни порески третмани и плаћање надокнада за одређене робе и услуге. Стране субвенције могу обухватити једно или више јавних или приватних предузећа унутар једне или више економских грана. Њихов финансијски допринос према Уредби ваља сагледавати кроз значај привредних субјеката у економском и правном систему дотичне земље. Поменути услови утврђени су кумулативно. Што се тиче видова страних субвенција оне обухватају, између осталог, пренос средстава или обавеза као што су докапитализације, давање

⁴ "Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market", *OJ L 330*, 23.12.2022, pp. 1–45.

⁵ Karl Stas, Benjamin Geisel, "The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?", *Global Trade and Customs Journal*, 2023 pp. 360–371; Душко Димитријевић, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Ковид-19“, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 217–238.

бесповратних средстава, зајмова, гаранција, фискалних подстицаја, сачињавање поравнања, давање надоканада за измиривање финансијских обавеза, опраштање дугова, замена дугова за власнички удео и репрограмирање дугова. Такође, финансијски доприноси могу се односити на одрицања од потраживања, ослобађања од пореза, доделу искључивих права, продају или куповину роба и услуга и др. Финансијски доприноси за неекономске делатности који се додељују зарад унакрсног субвенционисања економских делатности предузећа могу се сматрати страним субвенцијама. Генерално, финансијски доприноси могу бити додељени од стране централних и локалних власти, или од стране приватних субјеката чија се делатност може приписати трећој земљи. Сматра се да је страна субвенција додељена оног тренутка када корисник стекне право на њихово примање. Притом, исплата стране субвенције није нужан услов за примену предметне Уредбе. Као што је поменуто, Уредба се примењује у случају нарушавања унутрашњег тржишта. Нарушавање се утврђује на бази показатеља који приказују износ, сврху и природу страних субвенција, као и статус предузећа унутар одређених привредних грана и унутар тржишта ЕУ. Ако страна субвенција у било којем периоду од три године не би премашила четири милијарде евра, сматра се да се том страном субвенцијом не нарушава унутрашње тржиште. Слично се предвиђа и код пружања *de minimis* помоћи предвиђеној у одредбама чланова 107. и 108. Уговора о функционисању ЕУ.⁶ Стране субвенције, према Уредби, не нарушавају унутрашње тржиште и уколико је њихов циљ отклањање штете од природних катастрофа и изванредних догађаја. С друге стране, Уредба предвиђа следеће видове страних субвенција код којих постоји велика вероватноћа да би могле нарушити унутрашње тржиште, и то: а) субвенције додељене предузећима у тешкоћама; б) субвенције додељене у облику ограниченог или неограниченог јемства за дугове предузећа; в) мере финансирања извоза у складу са Споразумом ОЕЦД-а о јавно подржаним извозним кредитима; г) субвенције којима се непосредно омогућава концентрација и, е) субвенције којима се омогућава престижни статус у поступку јавних набавки.

⁶ “Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid Text with EEA relevance”, *OJ L* 352, 24.12.2013, Art. 3(2); pp. 1–8.

Опште одредбе о преиспитивању страних субвенција

У поступку преиспитивања регуларности страних субвенција Комисија ЕУ има главну улогу. Наиме, Комисија у прелиминарном (а потом и у главном истражном поступку), процењује да ли у поједином случају давања страних субвенција постоји нарушавање унутрашњег тржишта (чланови 10. и 11). Предузећима која су предмет истражног поступка даје се могућност да пружи све релевантне информације у вези посебних околности везаних за примљене стране субвенције. Комисија по правилу узима у обзир различите показатеље у овом поступку, почев од величине и природе стране субвенције, до сврхе и услова њене употребе на унутрашњем тржишту. Тако, на пример, субвенцијом намењеном за концентрацију покрива се знатан део куповне цене циљаног предузећа, што неминовно нарушава тржишну утакмицу. Слично је и у случају кад стране субвенције покривају знатан део процењене вредности уговора који се додељује у поступку јавне набавке. Такође, вероватно је да ће страна субвенција узроковати нарушавање тржишног пословања ако се додељује за оперативне трошкове, него ако се додељује за трошкове улагања. Уз то, сматра се мање вероватним да би страном субвенцијом могло доћи до нарушавања тржишта ако би она била намењена малом и средњем предузећу, у односу на субвенције које би биле намењене великом предузећу. У сваком случају, Комисија би приликом спровођења овог поступка била обавезна да узме у разматрање све релевантне показатеље који се тичу тржишних услова и препрека које постоје приликом изласка на унутрашње тржиште.

Државе чланице, треће државе, али и сва физичка или правна лица (при чему се мисли на предузећа и удружења предузећа), дужна су доставити информације Комисији о учинцима страних субвенција на економску делатносту у ЕУ. Намерно недостављање информација од стране предузећа подлеже новчаном кажњавању и периодичним пеналима (члан 17). По правилу, Комисија ове информације узима у обзир при спровођењу истражног поступка и теста равнотеже. Овај тест Комисија спроводи кроз одмеравање свих ефеката страних субвенција (позитивних и негативних), на тржишно пословање, а у складу с циљевима економске политике ЕУ. Тест равнотеже има за сврху да се на правичан начин утврди правна природа и величина обавеза.

Комисија спроводи прелиминарни истражни поступак самоницијативно и *ex officio* (члан 10). Она објављује кратко обавештење

о покретању овог поступка чиме омогућава свим заинтересованим странама да изнесу своје мишљење (члан 40). Током прелиминарног поступка Комисија може тражити релевантне информације од држава чланица о страним субвенцијама и спроводити инспекцијски надзор у предузећима и удружењима предузећа. О вршењу инспекцијског надзора правремено се обавештавају државе чланице и треће државе на чијем подручју је потребно извршити овај надзор. Државе чланице су дужне обезбедити одговарајућу службену помоћ приликом вршења инспекцијског надзора овлашћеним лицима Комисије. У одређеним случајевима, Комисија може делегирати овлашћења државама чланицама да на свом подручју спроведу све инспекцијске радње или друге мере за утврђивање чињеница, у складу са својим домаћим законодавством, како би се утврдило да ли постоји страна субвенција којом се нарушава унутрашње тржиште ЕУ. Инспекцијски надзор у трећим државама је могућ ако су ове државе правремено обавештене и ако не уложе приговор. Инспекцијски надзор по правилу обухвата улазак у пословне просторије, прегледање пословних књига и документације, тражење објашњења од одговорних лица у вези пословања предузећа, као и могућност печатења пословног простора и пословних књига и документације док траје инспекцијски надзор (члан 14). У случају несарадње предузећа, удружења предузећа па и самих држава током инспекцијског надзора, као и у пружању релевантних информација, Комисија има могућност да узме у обзир само оне информације које су јој доступне. Ако се покаже да су предузећа и удружења предузећа намерно одбила сарадњу са Комисијом, постоји могућност да Комисија изрекне новчане казне или периодичне пенале. Према члану 17. Уредбе, несарадња повлачи изрицање новчаних казни у износу до 1% од укупног промета за претходну финансијску годину, односно изрицање периодичних пенала који не смеју премашити 5% од дневног промета предузећа или удружења предузећа за претходну финансијску годину за сваки дан доцње почев од дана утврђеног у одлуци. Изрицање новчаних казни и периодичних пенала застарева у року од три године почев од дана када је дошло до кршења обавезе (члан 38, став 2). Овлашћења Комисије у вези извршавања одлуке о новчаним казнама или периодичним пеналима застарева у року од пет година почев од дана доношења одлуке. Сваком мером коју предузме Комисија или држава у вези са плаћањем новчане казне или периодичних пенала, прекида се рок застаре (члан 38. став 3). Када

утврди да је страном субвенцијом дошло до нарушавања унутрашњег тржишта, Комисија може донети одлуку о покретању главног поступка у којој се образлажу сва чињенична и правна питања (члан 11). Одлука се објављује у Службеном листу ЕУ и њоме се обавештавају предузећа која су предмет истражног поступка, као и државе чланице. При објави се води рачуна о легитимним интересима предузећа да штите своје пословне тајне и поверљиве информације (члан 40), док се у самом спровођењу поступка води рачуна да достављене информације не повреду безбедносне интересе држава (члан 43, став 4). Покретањем главног поступка учесници у поступку се позивају да поднесу своја писана становишта. Током главног поступка учесници имају могућност да изврше увид у списе предмета, без задирања у интерне и поверљиве документе Комисије и кореспонденцију између Комисије и дотичне државе (члан 42, став 4). Комисија у поступку разматра све релевантне информације од значаја за доношење коначне одлуке. Коначна одлука мора бити образложена и заснована на тесту равнотеже. У том смислу, Комисија може донети одлуку о корективним мерама која има снагу извршне исправе. Корективне мере могу бити структурне и неструктурне, а могу се састојати и у поврату субвенција са одговарајућим каматама. У сваком случају корективне мере морају бити пропорционалне и прикладне за отклањање штетних последица, при чему се води рачуна да мере у мањој мери оптерете погођено предузеће. Предузеће може прихватити и преузимање конкретних обавеза, у којем случају Комисија може одустати од доношења корективних мера. По правилу, у оваквим ситуацијама Комисија доноси одлуку о обавезама. Генерално узевши, обавезе се могу састојати од: а) обезбеђења приступа под недискриминацијским условима инфраструктури и осталим истраживачким објектима, производним капацитетима и кључним постројењима; б) смањења капацитета или присутности на тржишту; в) апстинирања од одређених инвестиционих послова; г) објављивања резултата истраживања и развоја; д) отуђења имовине; ђ) поништења концентрације; е) поврата стране субвенције заједно са каматом под транспарентним, проверљивим и делотворним условима и, ж) прилагођавања управљачке структуре. Према Уредби, предузећа могу бити обавезана да у одређеном периоду извештавају Комисију о учешћима у концентрацијама и поступцима јавних набавки, а Комисија има могућност да забрани предузећима концентрацију и доделу уговора у поступку јавних набавки ако се тиме нарушавају услови фер тржишног пословања. Комисија, међутим, нема овлашћење да поништи

или да раскине већ додељени уговор. У сваком случају, њу ништа не спречава да објави информацију да одређене стране субвенције озбиљно нарушавају унутрашње тржиште (члан 42, став 4). С друге стране, предузећа су дужна да обавесте Комисију о својим будућим учешћима у концентрацијама и поступцима јавних набавки под претњом новчаног кажњавања. Главни поступак се може завршити и доношењем одлуке о неприхватању приговора у ситуацијама кад прелиминарна процена о нарушавању унутрашњег тржишта није потврђена, односно када се након саветодавног поступка из члана 48. Уредбе покаже да позитивни учинци ипак надмашују негативне тржишне последице од страних субвенција. У сваком случају, Комисија има право да опозове неку од наведених одлука уколико нађе да исте нису биле делотворне, односно да су засноване на нетачним, непотпуним и обмањујућим информацијама (члан 18). Уз наведено, Комисија има могућност да током спровођења истражног поступка усвоји привремене мере којим се предупређују „озбиљне и непоправљиве штете“ на унутрашњем тржишту (изузев ако је реч о поступцима јавних набавки). Непоступање по привременим и корективним мерама повлачи новчану казну у износу до 10% промета предузећа или периодичне пенале у износу до 5% промета предузећа у претходној финансијској години (члан 17, тачка 5). У сваком поједином случају, а у складу са чланом 261. Уговора о функционисању ЕУ, Суд ЕУ има неограничену надлежност за преиспитивање одлука којима је Комисија изрекла новчане казне или одредила периодичне пенале. Суд може укинути, смањити или повећати изречену новчану казну или одређени периодични пенал (члан 45). Главни поступак према Уредби требало би окончати у року од 18 месеци. Овлашћења Комисије у погледу спровођења прелиминарног и главног поступка застаревају према Уредби у року од 10 година од дана додељивања стране субвенције. Свака мера коју би Комисија у том року предузела, доводи до прекида рока застарелости (члан 38).

Посебне одредбе о преиспитивању страних субвенција у поступку концентрације

Уредба садржи посебне одредбе у вези преиспитивања страних субвенција у процесу концентрација предузећа. Наиме, у случају концентрација Комисија има дужност да врши процену страних субвенција које су додељиване у периоду од три године које претходе

закључењу споразума, објављивању јавног надметања или стицању контролног удела у предузећу, тј. пре 12. јула 2023. године (чланови 19. и 50. став 3). Према Уредби, концентрација постоји у случају спајања два или више предузећа или њихових делова, као и у случају када једно предузеће стекне контролу над једним или више предузећа или њихових делова. Контрола према Уредби може се остварити кроз власништво над имовином предузећа или његових делова, као и кроз права и уговоре којима се омогућава утицај на доношење пословних одлука. Обавеза пријављивања концентрације постоји ако барем једно предузеће које се спаја, стечено предузеће или тзв. заједнички подухват има седиште на подручју ЕУ, а остварује промет од најмање 500 милиона евра. Такође, ова обавеза постоји и у случају ако је током три године које претходе закључењу уговора, објављивању јавног надметања или стицању контролног удела из трећих земаља, предузећу додељен финансијски допринос у износу већем од 50 милиона евра. Конкретно се то односи на ситуације кад долази до стицања и спајања предузећа, или код тзв. заједничких подухвата. Према Уредби, концентрација неће постојати у случајевима када кредитне, осигуравајуће и друге финансијске установе, чија редовна делатност укључује финансијске трансакције за сопствени рачун или за рачун других привредних субјеката, привремено држе хартије од вредности које су стекле у одређеним предузећима с циљем њихове даље продаје, без коришћења управљачких права у предузећима, односно уз коришћење ових права с циљем припремања за продају тих предузећа или њихових делова, тј. њихове имовине у року од једне године од дана стицања. Овај рок Комисија изузетно може продужити кад се покаже да продају није било могуће спровести. Концентрације такође не подразумевају ни контролу коју стиче носилац јавне функције, а која се, према унутрашњем праву, односе на стечај, ликвидацију, несолвентност, обуставу плаћања, поравнања и сличне поступке. По правилу, концентрације подлежу обавези пријављивања Комисији, након закључења уговора, спровођења поступка јавних набавки или стицања удела (члан 21). У случају неиспуњавања ове обавезе, Комисија може преиспитати такву концентрацију. Ради прецизирања која страна субвенција нарушава унутрашње тржиште, Комисија према члану 49. Уредбе има право да донесе и делегирани акт у циљу повећања или смањења прага за пријављивање концентрације за 20%. Ако којим случајем Комисија посумња да је нека концентрација извршена уз помоћ страних субвенција претходном

периоду од три године, може затражити пријављивање концентрације. Концентрација која подлеже пријављивању не може се спровести док не прође рок од 25 радних дана. Ако Комисија покрене истражни поступак, концентрација се не може спровести у раздобљу од 90 дана од покретања главног поступка. Тај рок се може продужити на захтев предузећа до 20 радних дана, а Комисија изузетно може и суспендовати рок ако нађе да предузеће није доставило релевантне информације, односно није пристало да се подвргне инспекцијском надзору. Ако Комисија у том поступку донесе одлуку о обавезама или о неподношењу приговора, концентрација се не сме спровести. Ово, међутим, не спречава могућност спровођења поступка јавних набавки и продаје хартија од вредности на берзи, под условом да је концентрација редовно пријављена и да се у поступку заинтересована страна не користи гласачким правима повезаним са хартијама од вредности. Комисија изузетно може одобрити одступање од претходно наведених обавеза како би осигурало да не дође до нарушавања унутрашњег тржишта. Из истог разлога, Комисија према члану 25. став 3, тачка ц Уредбе, може донети одлуку о забрани концентрације. Такође, Комисија има право да донесе неку од мера којом се налаже предузећима да пониште дотичну концентрацију ради повраћаја у пређашње стање. Она може донети и привремене мере кад нађе да предузећа нису испунила предвиђене обавезе, односно нису благовремено извршила пријаву концентрације. Комисија такође има и право да изрекне новчане казне и пенале примењиве на концентрације (члан 26). Све одлуке у главном истражном поступку (о обавезама, неподношењу приговора и забрани концентрације), по правилу се доносе у року од 90 дана (изузев у случају продужења рока, о чему је претходно било речи). Изузетно, Комисија има могућност да донесе делегиране акте којима се скраћују рокови за прелиминарни или главни истражни поступак (члан 49. став 9). То овлашћење Комисије предвиђено је *pro futuro*, тј. према члану 50. Уредбе, почев од 12. јануара 2025. године, с роком трајања од пет година.

Посебне одредбе о преиспитивању страних субвенција у поступку јавних набавки

Уредба садржи посебне одредбе којима се регулишу јавне набавке. Начела којима се уређују поступци јавних набавки укључују начела пропорционалности, забране дискриминације, једнаког поступања,

транспарентности и тржишног надметања (члан 32. став 7). Процена да ли се ради о штетним страним субвенцијама укљученим у овим поступцима обухвата период од три претходне године, а односи се на стране субвенције којима се предузећима омогућава привилегован статус у поступцима јавних набавки радова, роба или услуга (члан 27). Уредба се примењује само на јавне набавке, односно уговоре одобрене у поступку јавних набавки пре 12. јула 2023. године (члан 50, став 4). Њоме се ближе прописују прагови за пријављивање субвенција, ако је процењена вредност јавне набавке или оквирног споразума без ПДВ-а, израчуната сходно Директиви 2014/23/EУ, Директиви 2014/24/EУ и Директиви 2014/25/EУ, или према динамичном систему, тј. ако је једнака или већа од 250 милиона евра.⁷ У поменутом случају, праг за пријављивање укључује предузећа и његове пословне јединице без пословне аутономије, холдинг предузећа, потом подуговараче и главне добављаче укључене у исту понуду у поступку јавне набавке током три последње године пре подношења пријава, а код ажурираних пријава укључује појединачне стране финансијске доприносе једнаке или веће од четири милиона евра. Ако је набавка подељена, онда обавеза пријављивања постоји ако процењена вредност набавке, или оквирног споразума без ПДВ-а, премашује вредност израчунату према претходно наведеним директивама или према динамичном систему, с тим да укупна вредност свих делова набавке може бити једнака или већа од 125 милиона евра, док је страни финансијски допринос једнак или већи од четири милиона евра (члан 28). Кад су испуњени напред наведени услови, привредни субјекти који учествују у поступку јавних набавки по правилу подносе пријаву јавном наручиоцу о страним субвенцијама (члан 29). У отвореном поступку јавних набавки, пријава се подноси само једанпут, заједно са понудом. Код вишефазних поступака јавних набавки пријава се подноси заједно са захтевом за учешћем, а потом у облику ажуриране пријаве или изјаве заједно са понудом или коначном понудом. Наручилац потом исту прослеђује

⁷ “Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.

Комисији. У додатном року од десет дана, наручилац може затражити достављање релевантне документације. У случају непоступања по налогу, наручилац има право да одбије понуде и захтев за учешћем у поступку, о чему извештава Комисију. И сама Комисија има једнака овлашћења, као и дужност да прогласи неку понуду неправилном, чиме онемогућава привредног субјекта да узме учешће у поступку јавних набавки. Ради прецизирања која страна субвенција нарушава унутрашње тржиште, Комисија према члану 49. Уредбе има право да донесе и делегирани акт у циљу повећања или смањења прага за пријављивање јавних набавки за 20%. У том погледу, Комисија врши и евалуацију или процену на основу објективних критеријума потребе за променом прага за пријављивање, у периоду који не може бити краћи од две године. Ако наручилац код испитивања понуда посумња да се ради о страним субвенцијама, има обавезу да о томе обавести Комисију. Он према Уредби има и обавезу да без одлагања обавештава Комисију о поништеним јавним набавкама и о одбијању понуде дотичног привредног субјекта да узме учешће у овим поступцима. Такође, и друга физичка и правна лица имају могућност да укажу Комисији да се у предметном случају ради о страним субвенцијама која штете унутрашњем тржишту, или да је у поступку јавних набавки поднета лажна изјава.⁸ Ако Комисија посумња да је привредни субјект остварио корист од страних субвенција у периоду од три године пре подношења понуде или захтева за учешће у поступку јавне набавке, она ће пре додељивања уговора затражити пријаву страних финансијских доприноса који су том субјекту доделиле треће земље, у било којем поступку јавне набавке који не подлеже обавезном пријављивању. По правилу, предузећа не би смела забилазити пријављивања код вршења финансијских операција и уговарања у поступцима јавних набавки, али и концентрација (члан 39). Прелиминарни истражни поступак Комисија спроводи у року од 20 дана од пријема пријаве. Током прелиминарног истражног поступка Комисија има право да одлучи да ли ће покренути главни истражни

⁸ Почетком 2024. године Комисија је покренула две дубинске истраге по информацији ENEVO Group и LONGi Solar Technologie GmbH, с једне стране, и Shanghai Electric UK Co. Ltd., с друге стране. Поступак је покренут службено од стране румунског уговорног тела Societatea Parc Fotovoltaic Rovinari Est S.A., за пројектовање, изградњу и рад фотонапонског парка у Румунији, инсталисане снаге 454,97 мегавата. Овај пројекат је делимично финансиран из Фонда за модернизацију ЕУ. Видети: European Commission, *Press Release*, Brussels, 3 April 2024.

поступак о чему обавештава наручиоца и привредног субјекта. У року од 110 дана (уз могуће продужење од 20 дана) Комисија спроводи главни истражни поступак. Код вишефазних поступака јавних набавки, Комисија испитује потпуну пријаву са захтевом за учешћем у року од 20 дана од достављања те пријаве без окончавања прелиминарног поступка, тј. без покретања главног истражног поступка. Након подношења коначне понуде која садржи ажурирану пријаву, Комисија ће окончати прелиминарни поступак и покренути главни истражни поступак који не може трајати дуже од 90 дана. Главни поступак се окончава доношењем одлуке о обавезама, након спроведеног саветодавног поступка у којем учествује посебан одбор као помоћни орган Комисије, а сходно одредби члана 48. став 2. Уредбе.⁹ Ако привредни субјект не понуди преузимање обавеза или Комисија нађе да то не би било упутно, она доноси одлуку о забрани доделе уговора. У таквом случају, уговор се може доделити првом наредном привредном субјекту са најповољнијом понудом. Коначно, ако Комисија утврди да привредни субјект није остварио корист од стране субвенције којом се нарушава унутрашње тржиште, Комисија може донети одлуку о неподношењу приговора (члан 31). Правило је да се током прелиминарног и главног истражног поступка могу наставити поступци јавних набавки. Ако Комисија не донесе одлуку у примереном року могућа је додела уговора било којем привредном субјекту, између осталих и субјекту који је поднео пријаву (члан 32. став 2). Као и код концентрација, Комисија према Уредби има право изрицати новчане казне које не могу прећи износ од 1%, односно од 10% њиховог укупног промета у претходној финансијској години. Такође, Комисија има право да изриче и периодичне пенале сходно одредби из члана 17. Уредбе (члан 33).

Посебне одредбе о обрачуну промета

Уредба садржи посебне одредбе којима се предвиђа обрачун промета предузећа за претходну финансијску годину (члан 22). Овај обрачун промета роба и услуга не укључује рабате, порез на додату

⁹ "Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers", *OJ L 55*, 28.2.2011.

вредност и друге фискалне обавезе, као ни промет између предузећа. Код концентрације предузећа узима се у обзир промет остварен у последње две године које су претходиле концентрацији. Притом се обрачун врши у погледу промета дотичног предузећа и предузећа у којима дотична предузећа имају власничка и управљачка права (више од половине капитала или пословне имовине, више од половине гласачких права, права на именовање чланова управног, надзорног и пословног одбора). Обрачун у наведеном смислу може укључивати и предузећа која имају наведена права у самом дотичном предузећу, односно предузећа у којима ова предузећа имају таква права. Обрачун обухвата промет између заједничког и дотичног предузећа, односно промет између заједничког предузећа и трећег предузећа. Укупни финансијски доприноси који су дати кроз стране субвенције обухватају сва наведене предузећа (члан 23). Специјална правила код обрачуна промета формулисана су за кредитне, осигуравајуће и друге финансијске установе.

Заједничка процесна правила

Уредба у петом одељку садржи заједничка процесна правила која се односе на концентрације и јавне набавке, као и за друге економске делатности. На основу ових правила финансијски доприноси релевантни за одређене делатности могу се процењивати по *ex officio* и у другим делатностима. Комисија може поступити по пријави држава чланица, правних и физичких лица и спровести прелиминарни истражни поступак (члан 35). Ако утврди да постоји оправдана сумња да би стране субвенције у одређеном сектору, за одређену врсту економске делатности или на основу одређеног субвенцијског инструмента могле нарушити унутарашње тржиште, Комисија може спровести истраживање тржишта (члан 36). Током овог истраживања Комисија има могућност да затражи да предузећа или удружења предузећа доставе све потребне информације или може спровести потребне инспекцијске радње. Комисија такође има могућност да затражи од држава чланица или треће земље да доставе све релевантне информације. На крају овог поступка Комисија објављује резултате својих истраживања, које може користити у даљим поступцима. У односу на треће земље, Комисија има право да са њима води дијалог како би истражила могућности за обуставу или промену субвенција којима се нарушава унутрашње тржиште. Она има обавезу

да о томе обавести Европски парламент и Савет (члан 37). Према одредби члана 46. Уредбе, Комисија има могућност да објави и ажурира смернице у вези са критеријумима за утврђивање нарушавања унутрашњег тржишта најкасније до 12. јануара 2026. године, док је до 12. јула 2023. године имала могућност да донесе и одговарајуће извршне акте који се односе на формалне активности у вези са спровођењем Уредбе (нпр. у вези форме и садржаја концентрација, истражних поступака везаних за јавне набавке и др.).

4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Уредба о страним субвенцијама ступила је на снагу 12. јануара 2023. године, тј. двадесетог дана од објављивања у Службеном листу ЕУ. Уредба се примењује почев од 12. јула 2023. године, с тим што се одредбе чланова 21. и 29. Уредбе примењују од 12. октобра 2023. године, чланова 47. и 48. од 11. јануара 2023. године, док се члан 14. (ставови 5, 6. и 7), примењује од 12. јануара 2024. године. Комисија иначе има обавезу да доставља годишње извештаје о примени и спровођењу ове Уредбе Европском парламенту и Савету. Постоји могућност стављања ван снаге Уредбе, у случају када се утврди да је материја страних субвенција које нарушавају унутрашње тржиште ЕУ у довољној мери уређена мултилатералним инструментима.

5) ИЗВОРИ

- Burnside, Alec, De Backer, Majrolein, "Industrial Strategy – Europe to control foreign subsidies threatening the internal market", *Competition Law Insight*, Volume 20, Issue 4, 2021.
- "Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid Text with EEA relevance", *OJ L* 352, 24.12.2013.
- "Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts", *OJ L* 395, 30.12.1989.
- "Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the

application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors”, *OJ L 76*, 23.3.1992.

- “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance)”, *OJ L 1*, 4.1.2003.
- “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 24*, 29.1.2004.
- Димитријевић, Душко, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, бр. 60, vol. XVI, 2017.
- Димитријевић, Душко, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Ковид-19”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.
- “Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)”, *OJ L 216*, 20.8.2009.
- “Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.

- “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- Медовић, Владимир, *Појмовник ЕУ, Делегација ЕУ у Републици Србији*, Београд, 2018.
- “Regulation (EU) 2016/1035 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against injurious pricing of vessels (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016.
- “Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016.
- “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *OJ L 79I*, 21.3.2019.
- “Regulation (EU) 2019/712 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on safeguarding competition in air transport, and repealing Regulation (EC) No 868/2004”, *OJ L 123*, 10.5.2019.
- “Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union’s public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 173*, 30.6.2022.
- “Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, *OJ L 55*, 28.2.2011.
- “Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market”, *OJ L 330*, 23.12.2022.
- European Commission, *Press Release*, Brussels, 3 April 2024.
- Stas, Karl, Geisel, Benjamin, “The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?”, *Global Trade and Customs Journal*, 2023.

- Su, Xueji, "A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?", *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 50, Issue 1, 2023.
- Van Damme, Isabelle, Reindl, Andreas, *The EU Foreign Subsidies Regulation*, Institute of Competition Law, Paris, 2024.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предметна Уредба донета је ради супротстављања нарушавајућим утицајима страних субвенција на тржишту ЕУ. Њена сврха је да служи обезбеђењу једнаких услова пословања привредних субјеката кроз контролу коју спроводи Комисија ослањајући се на широки асортиман процедуралних правила. На основу спроведене анализе њених одредби произилази да је Уредба о страним субвенцијама одступила од законодавног оквира ЕУ о државној помоћи. Стране субвенције се у праву ЕУ третирају одвојено, будући да се њима омогућава финансирање привредних делатности различитих предузећа на унутрашњем тржишту ЕУ. То конкретно значи и да предузећа која немају пословно седиште у ЕУ могу посредно узети учешће у различитим економским активностима на подручју ЕУ кроз учешћа у поступцима јавних набавки, концентрацијама капитала кроз спајања и аквизиције предузећа и др. Ови привредни субјекти кроз стране субвенције могу остварити корист коју иначе не би могли остварити у нормалним тржишним околностима, чиме нарушавају виталне економске интересе ЕУ. Стога се прави разлика између давања државне помоћи од стране држава чланица и субвенција које додељују треће земље. Ова диференцијација утиче на повећање процедуралних и суштинских забрана и оптерећења, не само за стране инвеститоре већ и за предузећа која редовно послују на подручју ЕУ, а чија је делатност повезана са страним субвенцијама. За Републику Србију ова чињеница може бити од значаја будући да у њој послују привредни субјекти чија се делатност одвија и на подручју ЕУ. Због страних субвенција које изазивају дисторзије на тржишту ЕУ, ови привредни субјекти могу се суочити са истражним поступцима које спроводи Комисија и њеним одлукама којима се намећу одређене обавезе и корективне мере. Поред тога, ови привредни субјекти могу бити суочени и са новчаним казнама и периодичним пеналима у складу са одредбама Уредбе. Увођење ових и низа других протекционистичких мера од стране ЕУ, отвара питање реалне могућности одржања једнаких услова

пословања свих привредних субјеката на њеном унутрашњем тржишту. То свакако не умањује значај ове Уредбе, која настоји да регулише равноправне и фер услове тржишне утакмице и да елиминише негативне последице страних субвенција у различитим економским делатностима унутар ЕУ.¹⁰

EUROPEAN UNION REGULATION ON FOREIGN SUBSIDIES WHICH DISTORT THE INTERNAL MARKET

Duško DIMITRIJEVIĆ*

Abstract: In recent years, foreign subsidies have significantly damaged the EU internal market. They led to unequal market competition among companies in various economic sectors, which, thanks to foreign financial aid, achieved profits that they could not have achieved under normal market conditions. The approval of subsidies by third countries negatively impacted public procurement procedures, capital concentration, and the acquisition of strategic assets, such as critical infrastructure or innovative technologies. Since no existing EU instrument on the provision of state aid dealt with this issue specifically, especially not with the problem of subsidised investments, financial investments, and subsidies in the field of service provision, it was necessary to fill the existing legal gap by adopting a new regulatory framework that would improve this situation. Therefore, in May 2021, the EU Commission presented a proposal for the Regulation on Foreign Subsidies. The proposal was adopted by the European Parliament and the Council after a mutual agreement in December of the same year. The regulation on foreign subsidies establishes a set of rules for the EU to deal more effectively with foreign subsidies that cause distortions and undermine the level playing field in its internal market based on a competitive market economy.

Keywords: EU, foreign subsidies, undermining the internal market.

¹⁰ Xueji Su, "A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?", *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 50, Issue 1, 2023, pp. 67-92; Burnside, Alec, De Backer, Majrolein, "Industrial Strategy – Europe to control foreign subsidies threatening the internal market", *Competition Law Insight*, Volume 20, Issue 4, 2021; Isabelle Van Damme, Andreas Reindl, *The EU Foreign Subsidies Regulation*, Institute of Competition Law, Paris, 2024.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade.
E-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0003-3375-7280>

The work was created within the project "Serbia and Challenges in International Relations in 2024", financed by the Ministry of Education, Science and Technological Innovation of the Republic of Serbia, and implemented by the Institute of International Politics and Economics in 2024.

УДК: 336.227(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 67–90

Изворни научни рад

Рад примљен 25. 3. 2024. године

Рад одобрен 24. 4. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.5

УТИЦАЈ ПРОГРЕСИВНОГ РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПОРЕСКОГ ПРАВА У ОКВИРИМА ОЕЦД-а НА ПОРЕСКО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Марко ПАШТАР*

Анстракт: У раду се истражује утицај прогресивног развоја међународног пореског права у оквирима Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) на пореско право Европске уније (ЕУ). Кроз анализу активности ОЕЦД-а у претходних неколико деценија, аутор долази до закључка да је ова организација дала велики допринос систематизацији и легислацији правила међународног пореског права, предњачећи по много чему испред Уједињених нација. Служећи се методом концептуалне анализе порескоправног института „ерозије пореске основице и премештања добити“, аутор представља најновија правна решења која су предложена од стране ОЕЦД-а, а која су прихваћена на светском нивоу. Кроз компаративну анализу, аутор у раду испитује и однос између општег анти-абузивног правила ОЕЦД-а против ерозије пореске основице и премештања добити и општег анти-абузивног правила прихваћеног у оквиру ЕУ. У закључном делу рада, аутор представља резултате анализе којима се утврђује да је у решавању проблема ерозије пореске основице и премештања добити, помоћу општег анти-абузивног правила, ОЕЦД извршила значајан, чак и пресудан утицај и на правила ЕУ. У том смислу, општи правни акт ЕУ у овој материји представља прилагођавање њеним специфичним потребама решења која су претходно била усвојена од стране ОЕЦД-а.

Кључне речи: међународно пореско право, ерозија пореске основице и премештање добити, ОЕЦД, ЕУ, БЕСП МЛИ, АТАД.

* Адвокат, Београд, Е-mail: advokatmarkopastar@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0002-0838-307X>

1) УВОД

Међународно пореско право обично се изучава у оквиру науке пореског права, као посебне гране јавног права. „Међународно пореско право обухвата све норме садржане у међународним и домаћим правним изворима, које се односе на ситуације које укључују територију више од једне државе“.¹ Међутим, имајући у виду формалне изворе права, предмет регулисања, као и субјекте између којих се регулишу односи, међународно пореско право се може сматрати и посебном граном међународног јавног права. Наиме, формални извори међународног пореског права су међународни уговори, првенствено билатерални (тзв. Уговори о избегавању двоструког опорезивања, енгл. *Double Taxation Treaty*), а ређе мултилатерални. Иако и одређени домаћи закони садрже одредбе којим се регулише опорезивање трансакција које укључују елемент иностраности, ове одредбе се не могу сматрати међународним јер стварају пореску обавезу искључиво на територији Републике Србије и само за пореске обвезнике Републике Србије и нису од правног значаја за друге државе.² У вези са предметом регулисања и субјектима, међународно пореско право регулише поделу права опорезивања између држава као „изворних субјеката међународног јавног права“.³ Специфичност међународног пореског права у односу на међународно јавно право огледа се, управо, у субјектима између којих се међународним уговорима регулишу међусобни односи. Наиме, док међународно јавно право познаје концепт суверености која припада искључиво државама, међународно пореско право познаје концепт пореске суверености која поред држава може припадати и другим јурисдикцијама.⁴ Те јурисдикције могу

¹ Светислав В. Костић, *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019, стр. 9.

² „Закон о порезу на добит правних лица Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 – др. закон, 142/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020 и 118/2021, члан 40. и 41.

³ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2018, стр. 122–123.

⁴ Пореским јурисдикцијама сматрају се територије које се налазе унутар територије државе која је суверена у смислу међународног јавног права. Те јурисдикције, иако не поседују суверенитет у смислу међународног јавног права, поседују суверенитет у смислу пореског права.

самостално да закључују међународне билатералне уговоре о избегавању двоструког опорезивања са државама које су суверене у смислу међународног јавног права. Тако, примера ради, у Републици Србији је на снази међународни билатерални Уговор о избегавању двоструког опорезивања са Хонг Конгом, који има статус специјалне административне области НР Кине. Другим речима, Хонг Конг има порески суверенитет (али не и међународни правни субјективитет у смислу међународног јавног права који припада НР Кини).⁵ Тензије између пореског права и међународног јавног права око тога којој научној области међународно пореско право припада се, ипак, најчешће окончавају у корист пореског права. Међутим, без обзира на то, не сме се изгубити из вида чињеница да су (главни) извори међународног пореског права, заправо, међународни уговори, а да је материја међународних уговора, првенствено, регулисана одредбама Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године.⁶ Сходно томе, сва њена правила која се односе на преговоре, усвајање текста уговора, аутентификацију текста уговора, дејства, поништај, раскид, и др. односе се и на Уговор о избегавању двоструког опорезивања. С тим у вези, може се закључити да међународно пореско право представља *sui generis* грану права, која је саткана колико од правила пореског права толико и од правила међународног јавног права.

2) ОЕЦД КАО ПОКРЕТАЧ ПРОГРЕСИВНОГ РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПОРЕСКОГ ПРАВА

У материји међународног пореског права, главни извор права представљају порески уговори, односно уговори о избегавању двоструког опорезивања, а који представљају типичне билатералне међународне уговоре. Наиме, како би регулисале међусобне односе у сфери опорезивања, државе закључују уговоре о избегавању двоструког опорезивања (у наставку текста: пореске уговоре). Укратко, пореским уговором једна држава уговорница се у потпуности или

⁵ „Уговор између Владе Републике Србије и Владе Хонг Конга Специјалног административног региона Народне Републике Кине о отклањању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак и на имовину и спречавању пореске евазије и избегавања“, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 7/20.

⁶ „Уредба о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву“, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 30/72.

делимично одриче свог пореског захтева према физичком или правном лицу, којег би, да није закључила порески уговор, имала право без ограничења да опорезује, препуштајући другој држави уговорници да опорезује то лице, због тога што је друга држава уговорница на квалитативно јачи начин повезана са тим лицем, а све у циљу да се спречи да исто лице буде два пута опорезовано по основу истог дохотка. На основу пореског уговора једна држава има право да опорезује одређено лице, док друга држава (на основу пореског уговора) одустаје од права да опорезује то лице, иако би према правилима свог унутрашњег права имала право опорезивања тог лица. У одређеним случајевима државе се договарају да и једна и друга опорезују то лице, али ограничено, односно по нижим стопама него да немају закључен порески уговор. Главни циљ пореских уговора јесте да што је могуће више спрече ометање међународног протока добара, услуга, капитала и људи. Када не постоји порески уговор исто лице може бити опорезовано по основу истог дохотка два пута – прво од стране једне државе, а онда од стране друге државе. У таквим околностима лице губи подстицај за међународном трговином јер плаћа два пута порез, за разлику од лица које послује само унутар једне државе и плаћа порез само једном. Већ на први поглед се може закључити да ниједној држави није у интересу да на овај начин ограничи међународну трговину јер тако постаје непривлачна за инвестирање, због чега државе и закључују пореске уговоре. Билатерални порески уговори дефинишу расподелу пореских права држава у циљу смањења пореских препрека инвестирању, трговини и кретању људи преко граница, али је главни циљ пореских уговора избегавање двоструког опорезивања које произлази из преклапања пореских захтева држава.⁷ Услед глобализације и чињенице да су државе данас више него икада у историји међузависне, а да је питање опорезивања једно од питања на које су државе најосетљивије, увидело се да постоји неопходност да порески уговори буду што је могуће више униформни на глобалном нивоу, као би се постигла међународно правна сигурност и извесност за пореске обвезнике и како би се, што је могуће мање, ограничила међународна трговина. На овим основама

⁷ Daniela Adela Lekman, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, Uppsala Universitet – Department of Law, Uppsala, 2019, p. 10. Вид. Michael Lang, “Introduction to the Law of Double Taxation Conventions”, *IBFD 2013*, Online Book IBFD, 2nd e., p. 30.

је у току 20. века постављен систем међународног опорезивања. У поменутој унификацији правила међународног пореског права, односно правила пореских уговора највише је допринела Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Наиме, ОЕЦД је донео Модел-конвенцију о порезима на доходак и имовину са пратећим Коментарима Модел-конвенције, која је извршила изузетно велики утицај на унификацију пореских уговора широм света.⁸ Квалитет ОЕЦД-ове Модел-конвенције, са значајним пратећим Коментарима, државама је олакшао процес закључења пореских уговора, али је истовремено омогућио и постизање великог степена униформности пореских уговора широм света. Данас је на снази преко 3.000 пореских уговора и велики број њих садржи идентичне одредбе. Оне одредбе које нису идентичне јако су сличне. У току 1980. године и Уједињене нације (УН) донеле су своју Модел-конвенцију о порезима на доходак и имовину.⁹ Међутим, решења која је предлагала Модел-конвенција УН-а су више одговарала државама у развоју него развијеним државама, док су решења Модел-конвенције ОЕЦД-а више одговарала развијеним државама. Због тога и не чуди чињеница да у глобалној мрежи пореских уговора доминирају решења из Модел-конвенције ОЕЦД-а, док је утицај Модел-конвенције УН-а прилично мали. Поред тога, супериорност ОЕЦД-а на овом пољу произлази и из тога што је УН као основу своје Модел-конвенције користила Модел-конвенцију ОЕЦД-а. Модел-конвенција ОЕЦД-а је, заједно са пратећим Коментарима, у великој мери допринела да се ОЕЦД у материји међународног пореског права афирмише као најзначајнија међународна организација, значајнија чак и од УН-а. Међутим, ОЕЦД се као међународна организација која предводи прогресивни развој међународног пореског права „устоличила“ у другој деценији 21. века, односно након састанка лидера организације Г-20 у Мексику (Лос Кабос). Наиме, државе су захваљујући широкој глобалној мрежи униформних пореских уговора успеле да умање или

⁸ Последња верзија – OECD, “Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017”, *OECD*, 2017. Интернет: http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en, 19.3.2024.

⁹ Последња верзија – United Nations, “Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, 2017 Update”, *United Nation*, New York, 2017. Интернет: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf, 19.3.2024.

чак спрече двоструко опорезивање. Међутим, решавањем проблема двоструког опорезивања на овај начин државе су створиле нови проблем, који је за њих много теже да прихвате него двоструко опорезивање, а то је двоструко неопорезивање. Мултинационалне компаније су, уз помоћ својих пореских адвоката и пореских саветника, успеле да нађу начин да искористе мрежу пореских уговора и постигну много више од избегавања двоструког опорезивања. Оне су успеле да нађу начин да буду двоструко неопорезоване, тако да не плаћају порез ниједној држави. Ове акције пореског планирања и пореске конструкције, усмерене ка циљу постизања двоструког неопорезивања, називају се „ерозија пореске основице и премештање добити“ (*Base Erosion and Profit Shifting*) (у наставку текста: БЕПС). Захваљујући БЕПС-у, губици прихода држава од пореза на добит, који су мултинационалне компаније успеле легално да избегну да плате, процењују се на 100–240 милијарди америчких долара годишње.¹⁰ Мултинационалне компаније су ово успеле захваљујући злоупотреби широке мреже пореских уговора и тзв. куповини пореског уговора (*Treaty-shopping*), која је омогућила да се ови уговори искористе искључиво у сврху стицања пореских погодности.¹¹ Тзв. куповина пореског уговора је од стране ОЕЦД-а окарактерисана као једна од најштетнијих пракси, односно према ОЕЦД-у она представља неправилну употребу и примену пореских уговора.¹² Последњих година, на међународном нивоу, пореско планирање мултинационалних компанија дошло је у фокус јавне расправе, што је створило политичку вољу да се предузму мере у ограничавању могућности за пореско планирање, посебно пореско планирање које се односи на БЕПС.¹³ Пре свега, БЕПС се односи на могућност пореских обвезника, а пре свега мултинационалних компанија, да користе празнине и неусклађеност у пореским

¹⁰ OECD, OECD presents outputs of OECD/G20 BEPS Project for discussion at G20 Finance Ministers meeting. Интернет: <https://web-archive.oecd.org/2019-06-04/373714-oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>, 19.3.2024.

¹¹ Daniela Adela Lekman, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, op. cit., p. 11.

¹² *Ibid.*, p. 12.

¹³ David Kleist, “The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS – Some Thoughts on Complexity and Uncertainty”, *Nordic Tax Journal*, 2018.1, 2018, p. 31.

правилима која су применљива на међународне трансакције и да пребаце добит из државе са високим порезима у јурисдикције које немају порез или су са ниским порезима, склапањем уговора са повезаним компанијама под условима који се не могу постићи између независних компанија, односно под условима који нису тржишни.¹⁴ „Ерозија пореске основице и премештање добити“ (*Base Erosion and Profit Shifting*), синтагма је која истовремено представља последицу и једну технику пореског планирања. Наиме „ерозија пореске основице“ представља последицу пореског планирања која настаје услед примене технике пореског планирања која се назива „премештање добити“. Техником премештања добити, порески обвезник из једне државе пребацује своју добит у другу државу у циљу избегавања плаћања пореза, због тога што је стопа пореза на добит нижа (или нема пореза) у држави у коју се добит пребацује него у држави из које се добит пребацује. Међутим, да би се разумела суштина ове технике пореског планирања, речи *Profit Shifting*, у српском језику, не би требало преводити као „премештање добити“ него као „премештање прихода“. У српском језику реч „добит“ није синоним речи „приход“. Наиме, добит представља позитивну разлику између прихода и расхода и на њу се плаћа порез. Техника „премештање добити“ се примењује у фази пре него што се и дође до добити на коју се плаћа порез. Наиме, када оствари приход обвезник тај приход пребацује у другу државу, у којој ће платити мањи порез на добит него што би платио у држави из које пребацује приход, и то пре него што дође до фазе утврђивања добити. На тај начин у држави из које се приход пребацује обвезник не остварује добит, већ губитак, тако да ни не плаћа порез на добит. С друге стране, у држави у коју је пребачен приход, обвезник утврђује добит као позитивну разлику између (пребаченог) прихода и расхода, и на ту добит плаћа мањи порез него што би платио у држави из које је пребачен приход или порез уопште не плаћа због тога што држава у коју је приход пребачен не опорезује добит. Разлика између премештања добити и премештања прихода није само језичко семантичке природе, већ има и практичне консеквенце. Наиме, у складу са правилима привредног права, добит се исплаћује, односно премешта правним институтом дивиденде, односно учешћем у добити. Након што од прихода одузме расходе, обвезник утврђује своју добит пре опорезивања и на ту добит плаћа порез на добит, а износ који

¹⁴ *Ibid.*, pp. 31–32.

преостане након плаћања пореза представља добит након опорезивања. Тај износ добити (након опорезивања) обвезник може да исплати као дивиденду, односно може да пребаци добит. С друге стране, на приход који обвезник оствари (*EBITDA – Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) у фази док је приход а не утврђена добит, не плаћа се порез на добит. У тој фази обвезник пребацује приход у другу државу. Ово пребацивање се не може извршити путем дивиденде јер добит још није утврђена, већ се приход пребацује другим правним пословима, нпр. исплатом камате, ауторске накнаде, закупнине, накнаде за пружену услугу, накнаде за франшизу итд. Као што се може видети, правни послови који служе као основ за пребацивање добити се суштински разликују од правних послова који служе као основ за пребацивање прихода. С друге стране, ерозија пореске основице је последица пореског планирања. Основица пореза на добит правних лица је опорезива добит.¹⁵ Опорезива добит представља позитивну разлику између прихода и расхода. Након што обвезник путем техника пореског планирања којима се премешта приход, свој приход пребаци у другу државу, у држави из које је пребачен приход долази до ерозије пореске основице. Пореска основица у држави из које је пребачен приход се „осипа“, односно еродира, јер не постоји опорезива добит, јер је приход који је неопходан за утврђивање опорезиве добити пребачен у другу државу. На тај начин се у држави из које је приход пребачен не плаћа порез на добит јер основица, као опорезива добит, износи нула, односно не постоји. Да би спречили ове акције мултинационалних компанија, лидери организације Г-20 су ОЕЦД-у дали водећу улогу у овом послу, а ОЕЦД је развио и престабио Акциони план од 15 акција који треба да обезбеди владама механизме за борбу против БЕПС-а.¹⁶ Велики број механизма против БЕПС-а, које је предложио ОЕЦД, захтевају да буду примењени директно на билатералне пореске уговоре, те је стога неопходно да ови механизми буду имплементирани директно у глобалну мрежу од преко

¹⁵ „Закон о порезу на добит правних лица Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 – др. закон, 142/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020 и 118/2021, члан 6. став 1. За више о пореској основици видети: Дејан Поповић, *Пореско право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2023, стр. 409.

¹⁶ *Ibid.*, п. 32.

3.000 пореских уговора који су на снази између држава света.¹⁷ ОЕЦД је 19.7.2013. године донео Акциони план о спречавању ерозије пореске основице и премештања добити. Већ 6.9.2013. године у Русији (Санкт Петербург) организација Г-20 је дала пуну подршку Акционом плану о спречавању ерозије пореске основице и премештања добити ОЕЦД-а. Дана 5.10.2015. године ОЕЦД је донео 13 Завршних извештаја од 15 акција које ће бити спроведене у оквиру ОЕЦД-ове борбе против БЕПС-а. У овом раду ће бити обрађена искључиво Акција 15 – Развијање мултилатералног инструмента за модификовање билатералних пореских уговора, док осталих 14 акција нису тема овог рада.

3) ЈЕДИНСТВЕНИ ИНСТРУМЕНТ МЕЂУНАРОДНОГ ПОРЕСКОГ ПРАВА – БЕПС МУЛТИЛАТЕРАЛНА КОНВЕНЦИЈА

Суштина имплементације Акције 15 – Развијање мултилатералног инструмента за модификовање билатералних пореских уговора – јесте омогућавање да се предложене БЕПС мере, које се односе на билатералне пореске уговоре, аутоматски имплементирају у постојећу мрежу билатералних пореских уговора.¹⁸ У основи, сви билатерални порески уговори, које су склопиле државе које су укључене у ОЕЦД-ов пројекат против БЕПС-а, морају бити измењени у складу са изменама предложеним као део коначног БЕПС пакета, да би ове промене постале у потпуности ефективне.¹⁹ За будуће пореске уговоре не би био проблем ускладити их са Акцијама ОЕЦД-а против БЕПС-а, јер би, у складу са Акцијама ОЕЦД-а против БЕПС-а, кроз измењену ОЕЦД-ову Модел-конвенцију државе још на почетку имале модел са већ усвојеним Акцијама који би следиле приликом преговарања и закључења пореског уговора. Међутим, поставило се питање шта радити са пореским уговорима који су већ на снази, а које треба ускладити са Акцијама ОЕЦД-а против БЕПС-а. Као што је претходно истакнуто, у свету постоји преко 3.000 билатералних пореских уговора. Иако у ОЕЦД-овом пројекту против БЕПС-а не учествују све државе које имају закључене пореске уговоре, највећи број ипак

¹⁷ Дејан Поповић, „Да ли је могуће на глобалном нивоу регулисати избегавање двоструког опорезивања међу државама?“, *Економија*, 2018, vol. 25, бр.1, стр. 63.

¹⁸ *Ibid.*, стр. 64.

¹⁹ David Kleist, “The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS – Some Thoughts on Complexity and Uncertainty”, *op. cit.*, p. 32.

учествује. С тим у вези, државама је на располагању био инструментаријум који познаје међународно уговорно право, а то значи да је било неопходно ући у пар стотина, па чак и хиљада, билатералних преговора између држава око ревизије пореских уговора, а у циљу усаглашавања са Акцијама ОЕЦД-а против БЕПС-а. Оволики број преговора око ревизија пореских уговора могао би да траје више и од деценију, а што се свакако не би могло сматрати ефикасним, док би с друге стране, а имајући у виду да предложене Акције нису обавезујуће, оволики број преговора могао довести до тога да се не постигне униформност ОЕЦД-ових мера у пореским уговорима, јер су државе слободне да их не прихвате или прихвате, односно парцијално прихвате. Стога је било неопходно измислити начин да се ове Акције имплементирају у пореске уговоре у нарочито кратком временском року, а да се при томе не нарушава униформност мреже пореских уговора. Управо из тог разлога је посебном акцијом – Акцијом 15 – предвиђен начин како на брз, ефектан и униформан начин имплементирати пакет ОЕЦД-ових акција против БЕПС-а. Ово је учињено усвајањем Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре (у наставку текста: БЕПС МЛИ).²⁰ Основни циљ БЕПС МЛИ-а јесте да се сузи простор мултинационалним компанијама да имају корист од празнина и неусклађености у пореским правилима, како националним тако и међународним, која су применљива на међународне трансакције, као и да се смањи могућност за пребацивање добити, односно прихода, из државе са нормалним или високим порезима у јурисдикције са ниским порезима или без пореза. Овај циљ је изричито и наведен у ставу 7. преамбуле БЕПС МЛИ-а: „Имајући у виду потребу обезбеђења, да се постојећи уговори о избегавању двоструког опорезивања дохотка тумаче, у циљу отклањања двоструког опорезивања у односу на порезе обухваћене тим уговорима, без стварања могућности за неопорезивање или снижено опорезивање кроз пореску евазију или избегавање (укључујући злоупотребу уговора, у циљу добијања олакшица предвиђених у тим уговорима, у посредну корист резидената трећих

²⁰ „Указ од проглашењу Закона о потврђивању Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре“, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 3/2018.

јурисдикција)“. Дакле, сврха БЕПС МЛИ-а је да онемогући злоупотребу пореских уговора у сврху двоструког неопорезивања, а да се притом омогући избегавање двоструког опорезивања. Из аспекта прогресивног развоја међународног пореског права, али последично и прогресивног развоја општег међународног јавног права, највећи утицај БЕПС МЛИ-а јесте начин његове примене. Из аспекта међународног уговорног права, БЕПС МЛИ у формалном смислу представља типичан мултилатерални међународни уговор, али је нетипичан механизам његове примене. Наиме, БЕПС МЛИ функционише упоредо са постојећим билатералним пореским уговорима, што га управо и чини другачијим од постојећих мултилатералних конвенција, које замењују све билатералне уговоре. Оправдање за овакав нетипичан начин примене једног мултилатералног уговора истакнуто је у преамбули самог БЕПС МЛИ-а: „Свесни потребе да се, у мултилатералном контексту, обезбеди брза, координирана и доследна примена мера БЕПС-а које се односе на пореске уговоре“.²¹ Према правилима општег међународног јавног права, конкретно његовог дела који се односи на међународно уговорно право, приликом измена билатералних уговора, државе уговорнице када желе да измене неки билатерални уговор који је између њих на снази користе анексе, односно протоколе. Међутим, као што је претходно истакнуто данас је на снази преко 3.000 пореских уговора, а њихове измене путем протокола би могле да трају више од деценије, што се свакако не би могло сматрати ефикасном имплементацијом ОЕЦД-ових Акција против БЕПС-а. Управо из тога разлога је од стране ОЕЦД-а пронађен потпуно нови, ефикаснији и неупоредиво бржи начин примене једног мултилатералног уговора. Тиме што су државе усвојиле и ратификовале БЕПС МЛИ, он се упоредо и непосредно примењује на све билатералне пореске уговоре.²² Дакле, БЕПС МЛИ се примењује и важи упоредно са билатералним пореским

²¹ „Указ од проглашењу Закона о потврђивању Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре“, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 3/2018; преамбула став 6.

²² Ако је држава А ратификовала БЕПС МЛИ, а то је исто учинила и држава Б, а државе А и Б имају на снази билатерални порески уговор, БЕПС МЛИ непосредно ће се примењивати на њихов порески уговор и све ОЕЦД-ове Акције против БЕПС-а, које су прописане БЕПС МЛИ-ом, непосредно ће се примењивати у њиховим односима, без потребе да се улази у поступак ревизије њиховог билатералног пореског уговора путем протокола.

уговором чију ревизију врши.²³ БЕПС МЛИ је инструмент помоћу којег државе имају могућност да директно имплементирају ОЕЦД-ове Акције против БЕПС-а у своју мрежу пореских уговора, а без потребе да пролазе кроз онолико поступака измене билатералних пореских уговора колико их имају на снази.²⁴ Речју, БЕПС МЛИ суштински врши измену пореског уговора а да се порески уговор формално не мења, односно без потребе да се пролази кроз поступак измене билатералног пореског уговора. БЕПС МЛИ не замењује постојеће билатералне пореске уговоре, већ уместо тога ради на њиховој модификацији у одређеним аспектима.²⁵ Другим речима, БЕПС МЛИ ће се примењивати заједно са постојећим билатералним пореским уговорима, а у мери у којој се порески уговор и БЕПС МЛИ не могу „помирити“, идеја је да се сукоб реши путем клаузуле о компатибилности која даје приоритет БЕПС МЛИ-у, што значи да ће постојеће одредбе пореских уговора бити замењене одредбама БЕПС МЛИ-а или ће њихова примена бити промењена, али без брисања одредбе у самом пореском уговору.²⁶ У другим случајевима, БЕПС МЛИ ће додати нове одредбе постојећим одредбама билатералних пореских уговора.²⁷ Овакав начин примене једног мултилатералног уговора је велика новина у међународном јавном праву и представља ОЕЦД-ов допринос у развоју међународног пореског права, за који верујем да ће бити преузет од стране других грана међународног јавног права, управо због могућности да се велике и глобално значајне промене спроведу брзо, ефикасно и униформно. За науку међународног јавног права БЕПС МЛИ, који је по форми типичан мултилатералан међународни уговор, је од великог значаја због начина на који се примењује и важи, док су садржина и материјалне одредбе БЕПС МЛИ-а првенство од интереса за науку пореског права. Другим речима, за науку међународног јавног права је

²³ „Указ од проглашењу Закона о потврђивању Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре“, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 3/2018; члан 1.

²⁴ Daniela Adela Lekman, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, *op. cit.*, p. 18.

²⁵ David Kleist, “The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS – Some Thoughts on Complexity and Uncertainty”, *op. cit.*, p. 34.

²⁶ *Ibid.*, p. 34.

²⁷ *Ibid.*, p. 34.

од интереса специфичан начин на који БЕПС МЛИ производи своја правна дејства и његов однос са билатералним уговорима, док је за науку пореског права од интереса садржина материјалних одредаба овог мултилатералног уговора и начин на које оне решавају проблем ерозије пореске основице и премештања добити. За потребе овог дела рада суштина материјалног дела БЕПС МЛИ-а јесте да се билатерални порески уговор мења у том смислу да више није једини циљ пореског уговора да се избегне двоструко опорезивање, већ циљ држава уговорница постаје да „отклоне двоструко опорезивање, а да при томе не створе могућност за неопорезивање или снижено опорезивање кроз пореску евазију или избегавање плаћања пореза, укључујући злоупотребу пореског уговора с циљем добијања олакшица предвиђених пореским уговором“.²⁸ Поред тога, главна санкција коју предвиђа БЕПС МЛИ за обвезнике који злоупотребе порески уговор јесте да се „изузетно од пореског уговора, погодност која је прописана пореским уговором, неће одобрити том пореском обвезнику, ако се основано може закључити, узимајући у обзир све релевантне чињенице и околности, да је стицање погодности био један од основних разлога било којег аранжмана или трансакције који су непосредно или посредно резултирали том погодношћу, осим ако се установи да би одобравање те погодности у тим околностима било у складу с циљем и сврхом одговарајућих одредби пореског уговора“.²⁹ Дакле, држава уговорница на основу БЕПС МЛИ-а може обвезнику да ускрати погодност из пореског уговора ако се основано може закључити да је један од главних циљева његове трансакције или аранжмана била ерозија пореске основице и премештање добити.

4) УТИЦАЈ ОЕЦД-А НА ПОРЕСКО ПРАВО ЕУ

Када је реч о пореском праву Европске уније, веома је важна теоријска подела пореза на тзв. посредне и непосредне порезе.

²⁸ „Указ од проглашењу Закона о потврђивању Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре“, члан 6. став 1. (Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 3/2018).

²⁹ „Указ од проглашењу Закона о потврђивању Мултилатералне конвенције за примену мера које се у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити односе на пореске уговоре“, члан 7. став 1. (Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 3/2018).

„Непосредни порези јесу они порези који економски терете привредну способност пореског обвезника погађајући непосредно његове приходе, односно његову добит, док су посредни порези они порези који се наплаћују у вези са активностима производње, потрошње или размене добара или услуга“.³⁰ У непосредне порезе спада нпр. порез на добит правних лица, порез на доходак грађана, док у посредне порезе спада нпр. порез на додату вредност (у наставку текста: ПДВ), акцизе, царине. Када је реч о посредним порезима, конкретно о ПДВ-у (као једном од најиздашнијих фискалних прихода држава), Савет ЕУ је још 2006. године усвојио Директиву 2006/112/ЕЗ којом је успостављен заједнички систем ПДВ-а на нивоу ЕУ.^{31,32} За разлику од ПДВ-а, који је Директивом 2006/112/ЕЗ успостављен као заједнички систем на нивоу ЕУ, изгледа да ЕУ ипак није била у стању да хармонизује своје пореско законодавство и у вези са непосредним порезима, јер се сматра да питање регулисања непосредних пореза представља једно од основних принципа суверенитета држава чланица ЕУ, те је стога ово питање веома осетљиво из политичких разлога.³³ Пре доношења БЕПС МЛИ-а од стране ОЕЦД-а, ЕУ је у материји непосредних пореза усвојила само неколико директива.³⁴ Проблем немогућности спровођења

³⁰ Дејан Поповић, *Пореско право*, *op. cit.*, стр. 90.

³¹ “Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax”, *Official Journal of the European Union*, no. L. 347/1).

³² “Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax”, Article 1. paragraph 1. (*Official Journal of the European Union*, no. L. 347/1).

³³ Levan Maisuradze, *The Anti-Tax Avoidance Directive and its Compatibility with Primary EU Law (Competence: Subsidiarity and Proportionality)*, Lund University – Faculty of Law, Lund, 2017, p. 4.

³⁴ “Council Directive 90/435/ECC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States”, *Official Journal of the European Communities*, no. L. 225/6; “Council Directive 2009/133/EC on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States”, *Official Journal of the European Union*, no. L. 310/34; “Council Directive 2003/49/EC on the common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States”, *Official Journal of the European Union*, no. L. 157/49; “Council Directive 2010/24/EU concerning mutual assistance for the recovery of claims relating tax, duties and other measures”, *Official Journal of the European Union*, no. L. 84/1); “Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field

хармонизације и у материји непосредних пореза правда се тиме да се дословним тумачењем члана 288. Уговора о функционисању ЕУ може закључити да ЕУ не може да регулише материју непосредних пореза путем директива или уредби, јер се у члану помиње „обављање надлежности Уније“, док је непосредно опорезивање у надлежности држава чланица, а не ЕУ.³⁵ Дакле, главни аргумент је аргумент суверености држава чланица. Међутим, након усвајања акција против БЕПС-а од стране ОЕЦД-а, у ЕУ долази до одређених промена по питању регулисања опорезивања непосредних пореза на нивоу ЕУ. Наиме, одмах након представљања завршних извештаја ОЕЦД-а о акцијама против БЕПС-а и њиховог прихватања од стране организације Г-20, дана 8.12.2015. године Савет ЕУ је позвао државе чланице да заједнички, на нивоу ЕУ, усвоје решења у складу са ОЕЦД-овим акцијама против БЕПС-а.³⁶ Савет ЕУ је нагласио потребу за ефикасном, брзом и координисаном имплементацијом ОЕЦД-ових акција против БЕПС-а од стране држава чланица ЕУ, те предложио да то буде спроведено путем Директиве, као инструмента за реализацију ОЕЦД-ових акција против БЕПС-а.³⁷ Комисија ЕУ је одмах одговорила на овај позив Савета ЕУ и већ дана 28.1.2016. године објавила је Пакет против избегавања пореза (*Anti-Tax Avoidance Package*).³⁸ Као што се види, ОЕЦД је извршио кључан утицај на промену у ставовима ЕУ у вези са правом ЕУ да уређује непосредне порезе на нивоу ЕУ. Све до доношења завршних извештаја ОЕЦД-а о акцијама против БЕПС-а, у ЕУ се није званично размишљало о томе да се на нивоу ЕУ уведу правила о непосредним порезима. Може се сматрати да је разлог за ову „промену курса“ у ЕУ утицај и значај који ОЕЦД као међународна организација ужива у свету, а нарочито чињеница да је, у материји међународног пореског права, ОЕЦД најзначајнија организација и да се у оквиру ње формирају правци будућег деловања на глобалном нивоу у материји међународног пореског права. Иако су, начелно, државе чланице

of taxation and repealing Directive 77/799/ECC”, *Official Journal of the European Union*, no. L. 64/1.

³⁵ Levan Maisuradze, *The Anti-Tax Avoidance Directive and its Compatibility with Primary EU Law (Competence: Subsidiarity and Proportionality)*, *op. cit.*, p. 20.

³⁶ Anzhela Cédelle, “The EU Anti-Tax Avoidance Directive: A UK Perspective”, *British Tax Review*, Issue 4, 2016, 2016, p. 491.

³⁷ *Ibid.*, p. 491.

³⁸ *Ibid.*, p. 491.

поздравиле овај предлог, он није прошао без критика. Интересантно је да критике нису у толикој мери биле усмерене на питање суверености држава чланица ЕУ и њихове надлежности да саме уреде непосредне порезе, пре свега порез на добит правних лица. Међу главним критикама јесте да ЕУ представља посебан ентитет, са специфичним тржиштем и да се, уз пуно поштовање опсежног и исцрпног процеса консултација и аналитичког рада који се спроводи на глобалном нивоу, евалуација резултата у оквирима ЕУ спроводи у другачијем контексту и да служи другој сврси.³⁹ Наиме, резултати рада ОЕЦД-а нису имали за циљ да обезбеде процену утицаја која би одговарала захтевима ЕУ, нити су разматрали последице по специфично тржиште ЕУ.⁴⁰ Штавише, ОЕЦД је предложио мере које државе треба да имплементирају у борби против БЕПС-а, а Директива ЕУ у овој материји је унапред прихватила предложене мере за државе чланице ЕУ, а да се правила и мере пажљиво не процене према потребама ЕУ и њеног јединственог тржишта.⁴¹ С друге стране, Комисија ЕУ је у свом предлогу о усвајању ОЕЦД-ових акција против БЕПС-а, као оправдања за потпуно прихватање предложених акција, истакла да би једнострано спровођење БЕПС акционог плана ОЕЦД-а од стране сваке државе чланице ЕУ могло да доведе до фрагментисања јединственог тржишта ЕУ стварањем сукоба националних политика и пореских препрека за компаније у ЕУ. Зато је, како је Комисија ЕУ истакла, било неопходно да се ОЕЦД-ове акције против БЕПС-а имплементирају у порески систем ЕУ и то путем директиве. У том смислу, дана 12.7.2016. године усвојена је Директива Савета ЕУ бр. 2016/1164 (*Anti Tax Avoidance Directive*), о утврђивању правила против пракси избегавања пореза којима се директно утиче на функционисање унутрашњег тржишта (у наставку текста: АТАД).⁴² ОЕЦД-ове акције против БЕПС-а извршиле су кључан утицај на то да се на нивоу ЕУ непосредни порези регулишу директивом ЕУ, као и на само усвајање АТАД-а. Као што је представљено у наредном делу рада, АТАД има доста сличности са БЕПС МЛИ-ом, али се у неким деловима

³⁹ *Ibid.*, p. 493.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 493–494.

⁴¹ *Ibid.*, p. 494.

⁴² "Council Directive (EU) 2016/1164 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market", *Official Journal of the European Union*, no. L 193/1.

ипак од њега разликује. Те разлике су условљене специфичностима ЕУ и њеног јединственог тржишта.

5) АТАД – ОРИГИНАЛНА ПРАВНА ТЕКОВИНА ЕУ ИЛИ КОПИЈА БЕПС МЛИ-а

Приликом поређења БЕПС МЛИ-а и АТАД-а најпре треба напоменути да је БЕПС МЛИ технички тако направљен да су га државе чланице ЕУ могле директно имплементирати у своју мрежу пореских уговора. Као што је претходно истакнуто, БЕПС МЛИ функционише упоредо са билатералним пореским уговорима и на тај начин их непосредно мења без спровођења измена пореских уговора путем протокола. С друге стране, АТАД представља директиву као специфични правни акт ЕУ, који осликава особену природу ЕУ као заједнице суверених држава.⁴³ Наиме, директива као правни акт обавезујућа је за државе чланице ЕУ, али не непосредно. Она је обавезујућа у погледу циљева и начела који су њоме утврђени, док је државама чланицама остављена слобода у погледу начина и форме имплементације тих циљева и начела у своје национално законодавство.⁴⁴ Сходно томе, АТАД утврђује циљеве које државе чланице ЕУ морају имплементирати у своје национално законодавство, а у циљу спречавања ерозије пореске основице и премештања добити на нивоу ЕУ. Управо је то прва, формална, разлика између БЕПС МЛИ-а и АТАД-а, јер се први инструмент примењује упоредо са пореским уговорима и непосредно их мења и допуњује, док други инструмент нема способност да се примењује непосредно, већ утврђује циљеве које државе чланице ЕУ морају непосредно да остваре на овом пољу. Наиме, и БЕПС МЛИ и АТАД имају исти циљ, а то је спречавање ерозије пореске основице и премештања добити, али су форме за постизање тог циља различите. Такође, оба инструмента су правно обавезујућа – БЕПС МЛИ као мултилатерална конвенција, у складу са правилима међународног уговорног права, а АТАД ако директива ЕУ, у складу са Уговором о функционисању ЕУ. Државе чланице ЕУ, дакле, имају два основа за имплементацију ОЕЦД-ових акција против БЕПС-а. Оне то могу урадити ратификацијом БЕПС МЛИ-а, али у сваком случају морају

⁴³ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2015, стр. 257.

⁴⁴ *Ibid.*, стр. 257.

имплементирати АТАД. Наиме, АТАД обезбеђује да свака држава чланица ЕУ у своје национално пореско законодавство имплементира Г-20-ОЕЦД мере против БЕПС-а.⁴⁵ Иако су разлике између БЕПС МЛИ-а и АТАД-а првенствено формалне природе, ова два инструмента имају и неке значајне разлике материјалне природе. Оне се најпре огледају у прописивању општег анти-абузивног правила у примени пореских уговора, у начину на који се утврђује злоупотреба пореског уговора, као и у санкцији за ту злоупотребу. БЕПС МЛИ у члану 7. став 1. уводи тзв. „тест главног циља трансакције или аранжмана“ (*Principal Purpose Test* – ППТ) као опште анти-абузивне мере (*General Anti-Avoidance Rule*), у складу са којим се: „Изузетно од пореског уговора, погодност која је прописана пореским уговором, неће одобрити том пореском обвезнику, ако се основано може закључити, узимајући у обзир све релевантне чињенице и околности, да је стицање погодности био један од основних разлога било којег аранжмана или трансакције који су непосредно или посредно резултирали том погодношћу, осим ако се установи да би одобравање те погодности у тим околностима било у складу с циљем и сврхом одговарајућих одредби пореског уговора“.⁴⁶ На основу ње, држава уговорница може пореском обвезнику да ускрати све погодности из пореског уговора који је злоупотребио, ако се основано може закључити да је један од главних циљева његове трансакције или аранжмана било стицање погодности из пореског уговора. С друге стране, АТАД у члану 6. став 1. уводи тзв. опште анти-абузивно правило (ГААР) прописујући да: „За потребе обрачуна пореске обавезе пореза на добит држава чланица ЕУ не узима у обзир аранжман или низ аранжмана који нису аутентични с обзиром на све релевантне чињенице и околности, будући да им је главна сврха или једна од главних сврха стицање пореске погодности којом се поништавају циљ или сврха пореског уговора. Аранжман се може састојати из више корака или делова“.⁴⁷ Ако се утврди да је порески обвезник злоупотребио порески уговор, примениће се последица из

⁴⁵ Anzhela Cédelle, “The EU Anti-Tax Avoidance Directive: A UK Perspective”, *op. cit.*, p. 495.

⁴⁶ Такође, и Модел-конвенција *OECD*-а из 2017. године, која је усклађена са Акционим планом против БЕПС-а у члану 29. став 9. уводи тест главног циља као општу анти-абузивну меру.

⁴⁷ У складу са ставом 2. члана 6. *ATAD*-а, аранжман или низ аранжмана се сматрају неаутентичним у мери у којој нису успостављени из стварних комерцијалних разлога који представљају привредну стварност.

става 3. члана 6. АТАД-а: „Ако се аранжман или низ аранжмана не узима у обзир у складу са ставом 1., пореска обавеза се обрачунава у складу са националним правом“. Као што се може видети опште анти-абузивно правило из БЕПС МЛИ-а и АТАД-а имају релативно сличну формулацију за утврђивање злоупотребе пореског уговора. Међутим, када се боље погледа може се приметити да је опште анти-абузивно правило, из перспективе обвезника којем се ускраћују погодности, у БЕПС МЛИ-у строже постављено него у АТАД-у. Наиме, да би се пореском обвезнику ускратила погодност из пореског уговора према БЕПС МЛИ-у довољно је да се „основано може закључити да је стицање погодности био један од основних разлога аранжмана“. Наиме, БЕПС МЛИ не тражи да се докаже да је дошло до злоупотребе, већ захтева један много нижи степен утврђивања злоупотребе – основано закључивање, како би обвезнику била ускраћена погодности из пореског уговора. Поред тога, не тражи се да је главни циљ трансакције или аранжмана да се порески уговор злоупотреби, већ је довољно да је злоупотреба пореског уговора само један од циљева, па чак не и онај доминантни. С друге стране, да би се пореском обвезнику у складу са АТАД-ом ускратила погодност из пореског уговора, надлежни порески орган мора да докаже да „аранжман или низ аранжмана“ нису аутентични и да је главни циљ или један од главних циљева да се злоупотреби порески уговор. Дакле, у складу са АТАД-ом, држава има тежи задатак да обвезнику ускрати право на коришћење погодности из пореског уговора. Такође, и санкција коју прописује БЕПС МЛИ је строжа, јер ако се „основано закључи“ да је дошло до злоупотребе пореског уговора, обвезник губи све повластице које су му дате пореским уговором, што ће, последично, највероватније довести до двоструког опорезивања обвезника, док према АТАД-у санкција није оволико строга, јер ће у случају злоупотребе пореског уговора пореске власти државе чланице ЕУ игнорисати аранжман или низ аранжмана, те је санкција поновни обрачун пореза који порески обвезник дугује.⁴⁸ Из наведеног произлазе и разлози за доношење БЕПС МЛИ-а, односно АТАД-а. Наиме, док је ОЕЦД у свом акционом плану о БЕПС-у дао препоруке о томе како државе треба да дизајнирају своје пореске системе како би их учинили отпорнијим на БЕПС, ЕУ је донела АТАД с

⁴⁸ Daniela Adela Lekman, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, op. cit., p. 36.

циљем да државе смање БЕПС активности.⁴⁹ Поред тога, циљ АТАД-а није да буде замена ОЕЦД-овог БЕПС МЛИ-а за потребе ЕУ. У члану 3. АТАД-а прописано је да се „овом директивом не искључује примена домаћих одредби или одредби усвојених међународним споразумом, усмерених на очување вишег степена заштите домаће основице пореза на добит“. Ово значи да АТАД поставља само минимални ниво заштите основице пореза на добит, а да су државе чланице слободне да уведу више стандарде заштите. И сами творци АТАД-а су били свесни да се на нивоу ЕУ једном директивом не може заштити основица пореза на добит од техника агресивног пореског планирања, те због тога АТАД и уводи минималне стандарде заштите основице пореза на добит, што је изричито и прописано чланом 3. АТАД-а, а истовремено обезбеђује усклађен приступ спровођења препорука ОЕЦД-а о мерама против БЕПС-а.⁵⁰ Однос БЕПС МЛИ-а и АТАД-а можда најбоље осликава тачка 2. преамбуле АТАД-а: „У закључцима Савета ЕУ наглашена је потреба за проналажењем заједничких, али флексибилних решења на нивоу ЕУ, у складу са акционим планом ОЕЦД-а против БЕПС-а. Осим тога, у закључцима Савета ЕУ се подржало ефикасно, брзо и координисано спровођење мера за спречавање БЕПС-а на нивоу ЕУ и сматрало се да би директиве ЕУ, када је то примерено, требале бити преферирано средство за имплементацију акционог плана ОЕЦД-а против БЕПС-а, на нивоу ЕУ. На тржишту веома интегрисаних привреда јавља се потреба за заједничким стратешким приступом и координисаним деловањем с циљем побољшања функционисања унутрашњег тржишта и што бољег искоришћавања позитивних ефеката иницијативе против БЕПС-а. Надаље, фрагментација тржишта могла би се спречити само заједничким оквиром којим би се могле уклонити постојеће неусклађености и прекинути нарушавања тржишта. На крају, националним мерама које следе заједничко усмерење широм ЕУ осигурала би се пореским обвезницима правна сигурност да ће те мере бити у складу са правом ЕУ“. Дакле, може да се закључити да циљ АТАД-а није био да представља оригинално решење у борби против БЕПС-а, већ да ОЕЦД-ова решења унесе у правни систем ЕУ. Сматрало се да директна имплементација

⁴⁹ Richard Collier, Seppo Kari, Olli Ropponen, Martin Simmler, Maximilian Todtenhaup, "Dissecting the EU's Recent Anti-Tax Avoidance Measures: Mertis and Problems", *EconPol Policy Report*, no. 8, 2018, p. 2.

⁵⁰ Daniela Adela Lekman, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, op. cit., p. 31.

ових решења од стране држава чланица ЕУ у своје национално пореско законодавство може да доведе до нарушавања и поделе јединственог тржишта ЕУ. Због тога је циљ АТАД-а био да на специфичан начин посредује између ОЕЦД-ових решења и националног пореског законодавства држава чланица ЕУ, како не би дошло до поделе јединственог тржишта ЕУ. Међутим, АТАД ипак посредно уноси једну промену у порески систем ЕУ. Наиме, на нивоу ЕУ једном директивом уређују се непосредни порези, за које се сматрало да спадају у искључиву надлежност држава чланица ЕУ.

6) ИЗВОРИ

- Cédelle, Anzhela, "The EU Anti-Tax Avoidance Directive: A UK Perspective", *British Tax Review*, Issue 4, 2016.
- Christians, Allison, Shay, Stephen E., "Assessing BEPS: Origins, Standards and Responses", *Cahiers de Droit Fiscal International*, 102A, 2017.
- Collier, Richard, Kari, Seppo, Ropponen, Olli, Simmler, Martin, Todtenhaupt, Maximilian, "Dissecting the EU's Recent Anti-Tax Avoidance Measures: Mertis and Problems", *EconPol Policy Report*, no. 08, 2018.
- Kleist, David, "The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS – Some Thoughts on Complexity and Uncertainty", *Nordic Tax Journal*, 2018.1, 2018.
- Lang, Michael, "Introduction to the Law of Double Taxation Conventions", *IBFD 2013*, Online Book IBFD, 2nd.
- Lekman, Daniela Adela, *Principal purpose tests of tax treaty law in comparison with the General Anti-Avoidance rule of the EU Anti-Tax Avoidance Directive*, Uppsala Universitet – Department of Law, Uppsala, 2019.
- Maisuradze, Levan, *The Anti-Tax Avoidance Directive and its Compatibility with Primary EU Law (Competence: Subsidiarity and Proportionality)*, Lund University – Faculty of Law, Lund, 2017.
- Костић, Светислав В., *Међународно опорезивање у доба анксиозности*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019.
- Кошутећ, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2015.

- Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2018.
- Поповић, Дејан, „Да ли је могуће на глобалном нивоу регулисати избегавање двоструког опорезивања међу државама?“, *Економија*, 25(1), 2018.
- Поповић, Дејан, *Пореско право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако АТАД суштински не доноси новине у односу на БЕПС МЛИ, јер преузима његова решења и прилагођава их потребама ЕУ, значај АТАД-а огледа се у промени курса у ЕУ по питању регулисања непосредних пореза. Непосредни порези, захваљујући АТАД-у, полако излазе из сфере искључиве надлежности држава чланице и почињу да се регулишу на нивоу ЕУ. У том смислу, АТАД представља значајан корак унапред и поставља темеље за један други, далекосежнији, законски предлог Комисије ЕУ о консолидованој основици пореза на добит у оквирима ЕУ.⁵¹ Иако АТАД, у сваком случају, представља корак напред за систем непосредних пореза на нивоу ЕУ, проблем БЕПС-а ЕУ неће бити у стању да реши самостално. ЕУ не функционише изоловано од остатка света, већ у интеракцији са њим. Због тога, будући да могућност пореског планирања, и поред АТАД-а, неће бити значајно смањена, а да се подстицаји за премештање стварних комерцијалних активности у државе са ниским стопама пореза на добит неће смањити, мере против БЕПС-а успостављене АТАД-ом нису адекватне за стварање стабилног система пореза на добит на дуге стазе.⁵² Чак и када би се нашао дугорочно одржив принцип за овај проблем у оквиру ЕУ, који би успео да смањи БЕПС активности, а уједно и да превазиђе негативне ефекте који се одражавају на компаније у виду трошкова усклађености пословања и у виду правне несигурности због веће сложености, бројни проблеми и даље остају.⁵³ Пре свега питање униформности пореских

⁵¹ Anzhela Cédelle, “The EU Anti-Tax Avoidance Directive: A UK Perspective”, *op. cit.*, p. 491.

⁵² Richard Collier, Seppo Kari, Olli Ropponen, Martin Simmler, Maximilian Todtenhaup, “Dissecting the EU’s Recent Anti-Tax Avoidance Measures: Mertis and Problems”, *op. cit.*, p. 32.

⁵³ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 2.

уговора на глобалној основи. Сходно томе, решавање проблема БЕПС активности се, заправо, једино може постићи реформом кључних принципа и начела међународног пореског права на глобалном нивоу.⁵⁴ Поред тога, извештаји огранака Међународне фискалне асоцијације, који се налазе у државама чланицама ЕУ, показују да акције ЕУ снажно подржавају имплементацију ОЕЦД-ових мера против БЕПС-а, иако имплементација домаћих мера из АТАД-а остаје непотпуна.⁵⁵ Имајући у виду да је за постизања избегавања двоструког опорезивања, уз успешно онемогућавање двоструког неопорезивања, неопходна униформност пореских уговора на глобалној основи, даљи прогресивни развој међународног пореског права и стварање успешних мера у борби против БЕПС-а ће се, вероватно, одвијати у оквирима ОЕЦД-а. У том процесу ЕУ не би требало да се креће другим, одвојеним правцем, већ би морала активно да учествује у активностима и акцијама ОЕЦД-а. Само тако би ЕУ успела успешно да реши проблем БЕПС-а на свом унутрашњем тржишту. Из претходне анализе произилази да би и Република Србија имала користи од наведеног прогресивног развоја међународног пореског права, нарочито у контексту њеног приступања ЕУ, будући да само заједничким напорима држава широм света, усмереним ка истом циљу, она би могла да оствари своје виталне интересе на овом плану, па и да стекне могућност да се ефикасно супротстави агресивном пореском планирању мултинационалних компанија, а да при томе не уруши своју правну сигурност и извесност за пореске обвезнике.

⁵⁵ Allison Christians, Stephen E. Shay, "Assessing BEPS: Origins, Standards and Responses", *Cahiers de Droit Fiscal International*, 102A, 2017, p. 50. Интернет: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2997548, 22.3.2024.

**THE INFLUENCE OF THE PROGRESSIVE DEVELOPMENT
OF INTERNATIONAL TAX LAW WITHIN THE FRAMEWORK OF THE OECD
ON THE TAX LAW OF THE EUROPEAN UNION**

Marko PAŠTAR*

Abstract: The paper examines the impact of the progressive development of international tax law within the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) framework on the Tax Law of the European Union (EU). Through the analysis of the activities of the OECD in the previous few decades, the author concludes that this organisation made a significant contribution to the systematisation and legislation of the rules of international tax law, leading in many respects ahead of the United Nations. Using the Tax Law Institute's method of conceptual analysis of "tax base erosion and profit shifting", the author presents the latest legal solutions proposed by the OECD, accepted at the world level. Through a comparative analysis, the author also examines the relationship between the OECD's general anti-abuse rule against tax base erosion and profit shifting and the general anti-abuse rule accepted within the EU. In the final part of the paper, the author presents the results of the analysis, which determine that in solving the problem of erosion of the tax base and profit shifting, with the help of the general anti-abuse rule, the OECD exerted a significant, even decisive influence on the EU rules. In this sense, the general legal act of the EU in this matter represents an adaptation to its specific needs for solutions previously adopted by the OECD.

Keywords: International tax law, tax base erosion and profit shifting, OECD, EU, BEPS MLI, ATAD.

* Lawyer, Belgrade. E-mail: advokatmarkopastar@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0002-0838-307X>

УДК: 631.147(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 91–112

Изворни научни рад

Рад примљен 20. 4. 2024. године

Рад одобрен 22. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.6

УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ОРГАНСКОЈ ПРОИЗВОДЊИ

Душан ДАБОВИЋ*

Апстракт: У раду се разматра садржај Уредбе Европске уније 2018/848 о органској производњи. Кроз примену правне методологије, аутор настоји да објасни процесе и мере које су прописане овим регулаторним актом. Притом, кроз анализу текста Уредбе и обраду актуелних статистичких података, аутор посебну пажњу обраћа тумачењу правила о органској производњи. Органска производња има важну друштвену улогу, јер обезбеђује потражњу на тржишту специфичних производа намењених људској исхрани са истовремено високим нивоом биодиверзитета, очувања природних ресурса и примене високих стандарда добробити животиња. Уредба, поред општих правила о органској производњи, садржи и правила која се односе на период конверзије, забрану ГМО, правила о производњи биљака, стоке итд. Кроз интерпретацију наведених правила и правила везаних за означавање, сертификацију и службену контролу, аутор настоји да упозна ширу стручну јавност о неопходности усаглашавања домаћег законодавства са законодавством Европске уније (ЕУ) у области органске производње. Коначно, закључује да би транспонувањем решења садржаних у предметној Уредби, Република Србија била у могућности да се приближи јединственим европским стандардима у области органске производње и руралног развоја.

Кључне речи: Органска производња, органска храна, храна без ГМО, храна без пестицида.

* Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.

E-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs, <https://orcid.org/0009-0009-8985-0290>

1) УВОД

Органска производња је свеобухватан систем управљања пољопривредним газдинством и производњом хране који комбинује најбоље органске и климатске акционе праксе, висок ниво биодиверзитета, очување природних ресурса и примену високих стандарда добробити животиња и високих стандарда производње у складу са захтевима растућег броја потрошача за производе произведене коришћењем природних материја и процеса. Органска производња игра двоструку друштвену улогу, где, с једне стране, обезбеђује специфично тржиште које одговара потрошачу, што се огледа у све већој потражњи за органским производима и, с друге стране, испоручује јавно доступна добра која доприносе заштити животне средине и добробити животиња, као и руралног развоја. У намери усклађивања националних прописа о систему органске производње Европски парламент и Савет донели су 30. маја 2018. године Уредбу 2018/848 о органској производњи и обележавању органских производа (у даљем тексту: Уредба/Уредба о органској производњи). Уредбом се утврђују принципи органске производње и прописују се правила која се односе на органску производњу, сродну сертификацију и употребу индикација о органској производњи у обележавању и рекламирању, као и правила о додатним контролама.¹ Уредба се примењује на следеће производе који потичу из пољопривреде (укључујући аквакултуру и пчеларство): живе или непрерађене пољопривредне производе, укључујући семе и други биљни репродуктивни материјал; прерађене пољопривредне производе који се користе као храна; и храна за животиње. Државе чланице могу применити национална правила или, ако их нема, приватне стандарде за производњу, обележавање и контролу производа који потичу из угоститељских објеката, али без означавања ознакама ЕУ за производе произведене у складу са овом Уредбом.² Уредба прописује да органска производња има следеће опште циљеве: допринос заштити животне средине и климе; одржавање дугорочне плодности земљишта; допринос високом нивоу

¹ Consolidated text: "Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007", Интернет: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/848/2023-02-21>

² "Regulation (EU) 2018/848", *op. cit.*, Introduction, para. 1.; Видети: Stephan Dabbert, Anna Maria Haring, Raffaele Zanolli, *Organic Farming: Policies and Prospects*, Zed Books Ltd, 2013.

биодиверзитета; значајан допринос нетоксичној средини; допринос високим стандардима добробити животиња и посебно, испуњавању потреба за понашањем специфичних врста животиња; подстицање кратких канала дистрибуције и локалне производње у различитим областима Уније; подстицање очувања ретких и аутохтоних раса које су у опасности од изумирања; допринос развоју набавке биљног генетског материјала прилагођеног специфичним потребама и циљевима органске пољопривреде и допринос високом нивоу биодиверзитета и подстицање развоја органског оплемењивања биљака.³ Поред циљева, Уредба одређује још и опште принципе органске производње, као што су: поштовање природних система и циклуса и одржавање и побољшање стања тла, воде и ваздуха, здравља биљака и животиња и равнотеже између њих; очување елемената природног пејзажа, као што су локалитети природног наслеђа; одговорно коришћење енергије и природних ресурса, као што су вода, земљиште, органска материја и ваздух; производња широког спектра висококвалитетне хране и других пољопривредних и аквакултурних производа који одговарају потражњи потрошача за робом која је произведена процесима који не штете животној средини, здрављу човека, здрављу биљака или здрављу и добробити животиња; обезбеђивање интегритета органске производње у свим фазама производње, прераде и дистрибуције хране и хране за животиње; одговарајући дизајн и управљање биолошким процесима, заснованим на органским системима и коришћењем природних ресурса који су интерни за систем управљања, користећи методе које користе живе организме и механичке методе производње; бављење узгојем усева везаним за земљиште и сточарском производњом на земљишту, или се бављење аквакултуром која је у складу са принципом одрживе експлоатације водених ресурса; искључење употребе ГМО и производа произведених од ГМО, осим ветеринарских медицинских производа и, коначно, заснованост на процени ризика, употреби мера предострожности и превентивних мера.⁴

Чињеница је да површине које се користе за органску пољопривредну производњу у ЕУ настављају да се повећавају. Наиме, површина под органском пољопривредом се проширила са 14,7 милиона хектара у 2020. години на 15,9 милиона хектара у 2021.

³ *Ibid.*, Art. 4.

⁴ *Ibid.*, Art. 5.

години, што је еквивалентно око 9,9 % укупне коришћене пољопривредне површине у ЕУ. Осим тога, између 2012. године и 2021. године површина која се користи за органску пољопривреду повећала се у скоро свим земљама ЕУ. Подручје се скоро четвороструко повећало у Португалу (+283%) и Хрватској (+282%), што је највећа стопа раста унутар ЕУ. Такође, органска производња брзо је расла и у Француској (+169%), и такође се више него удвостручила у Мађарској (+125%) и Румунији (+101%). Ипак, највећи удео површина за органску пољопривреду у укупним пољопривредним површинама био је у Аустрији (26% у 2020. години), Естонији (23% у 2021. години) и Шведској (20%, такође у 2021. години). Насупрот томе, удео органске пољопривреде остао је испод 5% у шест земаља ЕУ у 2021. години.

2) МЕРЕ ЕУ

„Уредба (ЕУ) 2018/848 Европског парламента и Савета од 30. маја 2018. о органској производњи и означавању органских производа и стављању ван снаге Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 834/2007” [Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007].⁵

3) САДРЖАЈ

Домен примене

Уредба прописује правила органске производње и то како општа правила, тако и посебна правила којима се детаљно регулишу питања о конверзији, забрани коришћења ГМО, о органској производњи која се односи посебно на биљке, стоку, алге и аквакултурне животиње, прерађену храну и обрађену сточну храну, као и правила о органској производњи вина и друга правила органске производње. Осим тога, детаљно су уређена питања о означавању и сертификацији органских оператора (произвођача), како за појединце тако и за групе. Такође, Уредба је прописала поступак службене контроле, као и поступак

⁵ “Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007”, *OJ L 150*, 14.6.2018, pp. 1–92.

веома значајне трговине (за наше произвођаче), са трећим земљама. При томе, установљена је организација у овој области одређивањем посебног органа који се тиме бави. У вези даљег развоја органске производње у ЕУ, прописано је да се доноси акциони план на сваких десет година. Садашњи важећи акциони план донет је са закашњењем (због пандемије COVID-19), за период 2021–2027.⁶ Доношењем ове Уредбе укида се претходна Уредба Савета (ЕС) бр. 834/2007.

Правила органске производње

Општа правила

Предмет органске производње могу бити само дефинисани органски производи, а током производње могу се користити такође само прописани органски производи, као и производи који нису органски али је њихова употреба дозвољена у процесу органске производње. При томе, прописано је да се јонизујуће зрачење не сме користити у производњи органских материја, за храну или сточну храну, као и у третману сировина које се користе у органској храни или храни за животиње. Такође, у процесу органске производње, употреба клонираних животиња, као и узгој вештачки изазваних приплодних животиња су забрањене. Уз то се још истиче да превентивне мере и мере предострожности треба предузети где год је то одговарајуће, у свакој фази производње, припреме и дистрибуције органских производа. Међутим, дозвољено је да се једно пољопривредно газдинство може јасно поделити на ефективно одвојене производне јединице за органску производњу, производњу у конверзији и на неорганску производњу, под одређеним условима. Рецимо, у случају вишегодишњих засада за које је потребан период узгоја од најмање три године, различите сорте које се не могу лако разликовати, или исте сорте, могу бити укључене под условом да је та производња у контексту плана конверзије, и под условом да конверзија последњег дела површине везане за органску производњу почне што је пре могуће и да буде завршена у року од највише пет година.⁷

⁶ Душан Дабовић, „Акциони план ЕУ за развој органске производње (2021–2027)“, *Европско законодавство*, 2023 22(83), стр. 125–146.

⁷ *Ibid.*, Art. 9; Dimitrios Kremmydas, Pavel Ciaian, Edoardo Baldoni, “Modeling conversion to organic agriculture with an EU-wide farm model”, *Bio-based and Applied Economics*,

Конверзија

Пољопривредници и оператери који производе алге или животиње из аквакултуре морају поштовати период конверзије. Током читавог периода конверзије морају да примењују сва правила о органској производњи утврђена овом Уредбом, посебно правила о конверзији из овог члана и из Анекса II ове Уредбе. Период конверзије почиње најраније када фармер или оператер који производи алге или животиње аквакултуре пријави активност надлежним органима, у складу са чланом 34. став 1. ове Уредбе, у држави чланици у којој се делатност обавља и у којој је тај фармер или газдинство оператера у систему контроле. Производи произведени током периода конверзије неће се пласирати на тржиште као органски производи или као производи у конверзији, осим следећих производа и под условом да је испоштован период конверзије од најмање 12 месеци: прехранбени производи биљног порекла и производи за животиње биљног порекла. Под условом да производ садржи само један састојак пољопривредних култура и под условом да је испоштован период конверзије од најмање 12 месеци пре жетве.⁸

Забрана коришћења ГМО

ГМО, ГМО производи и производи произведени од ГМО не смеју се користити у храни или храни за животиње, или као храна, храна за животиње, помоћна средства за прераду, средства за заштиту биља, ђубрива, регенератори земљишта, биљни репродуктивни материјал, микроорганизми или животиње у органској производњи. Ради поштовања ове забране у погледу ГМО и производа произведених од ГМО, за храну и храну за животиње, оператери се могу ослонити на етикете производа које су причвршћене или обезбеђене у складу са одговарајућим прописима ЕУ. У том смислу, оператери могу претпоставити да ГМО и производи произведени од ГМО нису коришћени у производњи за купљену храну и храну за животиње ако такви производи немају етикету или етикета није приложена. За

October 2023; DOI: 10.36253/bae-13925; Matthias Koesling, Ola Flaten, Gudbrand Lien, "Factors influencing the conversion to organic farming in Norway", *International Journal of Agricultural Resources Governance and Ecology*, February 2008, 7(1), pp. 78–95; DOI: 10.1504/IJARGE.2008.016981.

⁸ *Ibid.*, Art. 10.

⁹ *Ibid.*, Art. 11.

потребе забране, оператери који користе неорганске производе купљене од трећих страна захтеваће од продавца да потврди да ови производи нису произведени од ГМО или од ГМО производа.⁹

Правила органске производње биљака

Оператери који производе биљке или биљне производе морају посебно поштовати, детаљна правила утврђена у Делу I, Анекса II ове Уредбе. Наиме, у овом делу, у општим захтевима, наводи се да се органски усеви, осим оних који се природно узгајају у води, производе у живом земљишту или у земљишту које је помешано или ђубрено материјалима и производима дозвољеним у органској производњи. При томе, хидропонска производња, тј. метода гајења биљака које природно не расту са својим корењем у води, већ само у хранљивом раствору или у инертној средини у коју се додаје хранљиви раствор, забрањено је, уз неке прописане изузетке. Истиче се да све коришћене технике биљне органске производње морају спречити или минимизирати било какав допринос контаминацији животне средине. Осим наведених општих захтева, у овом делу уређују се и питања која се тичу производње биља у вези конверзије, као и детаљна правила за органску производњу одређених биљака и биљних производа.¹⁰

Правила органске производње стоке

Прописано је да се оператери стоке морају посебно придржавати детаљних правила производње која су утврђена у Делу II, Анекса II ове Уредбе. У оквиру општих одредби наводи се да, осим у случају пчеларства, органска производња стоке без земље, где пољопривредник који намерава да производи органску стоку не управља пољопривредним земљиштем или није успоставио писану сарадњу, односно споразум са другим пољопривредником у погледу употребе органске производње, биће онемогућена. Осим тога, прописана је детаљна документација коју произвођач мора да поседује у вези производње. Такође, осим ових одредби, детаљно су прописана правила о конверзији, исхрани, испаша, здравственој заштити стоке, добробити животиња и друго.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, Art. 12; T.C. Sparks, R.J. Bryant, "Crop protection compounds—trends and perspective", *Pest Management Science*, 2021, 77(8), pp. 3608–3616.

¹¹ *Ibid.*, Art. 14.

Правила органске производње алги и аквакултурних животиња

Уредба прописује да оператори који производе алге и аквакултурне животиње, морају да се придржавају детаљних правила ове производње која се наводе у Делу III, Анекса II ове Уредбе. У овом делу, у оквиру општих одредби, наводи се да органске и неорганске производне јединице морају бити адекватно раздвојене у складу са постављеним минималним подешавањем раздвајања од стране држава чланица, где је то применљиво. Такве мере раздвајања засноваће се на природним ситуацијама, одвојеним системима за дистрибуцију воде, удаљености, протоку плиме и узводно и низводно. У погледу локације органске производне јединице, прописано је да се производња алги и аквакултуре не сматра органском када се практикује на локацијама или у областима које су државне власти државе чланице означиле као локације или подручја која су неприкладна за такве активности.¹²

Правила производње за прерађену храну

Оператори који производе прерађену храну морају да се ускладе са детаљним правилима ове производње утврђених у Делу IV, Анекса II ове Уредбе. У оквиру општих захтева наводи се да поступци за производњу прерађене хране и било које примењене праксе за обраду, као што је димљење, спроводе се у складу са принципима добре производње. Оператори који производе прерађену храну утврђују и ажурирају одговарајуће поступке засноване на систематској идентификацији критичних тачака за обраду хране. Припрема прерађених органских производа, производа у конверзији, као и неорганских производа, чувају се једни од других у времену или простору. Ако се органски производи, производи у конверзији и неоргански производи у било којој комбинацији, припремају или чувају у истој јединици припреме, оператор мора да обавести надлежни орган или, где је то потребно, да се изврши контрола у складу с тим од стране званичног ауторитета или контролног тела. Осим тога, у овом делу, прописана су и правила о супстанцама која се могу користити у овој производњи и друго.¹³

¹² *Ibid.*, Art. 15.

¹³ *Ibid.*, Art. 16; T.R., De Oliveira, A.D. Serafim, B. Breland, A. Miller, K. Beneton, V. Singh et al., "An integrated weed management approach in tomato using soil steaming, mulching, and

Правила за органску производњу обрађене хране за животиње

Општи захтеви за производњу прерађене хране за животиње обухватају и правило да адитиви за храну, помоћна средства за обраду и друге супстанце и састојци који се користе за прераду хране за животиње и за било коју праксу прераде која се користи, као нпр. димљење, мора бити у складу са принципима добре производне праксе. При томе, оператери који производе прерађену храну за животиње морају успоставити и ажурирати одговарајуће процедуре засноване на систематској идентификацији критичних корака обраде. Осим тога, оператори морају предузимати наложене хитне мере и о томе чувати документацију. Такође, оператори морају да спроводе одговарајуће мере чишћења, да прате њихову ефикасност и воде евиденцију о тим операцијама, као и да гарантују да се неоргански производи не стављају у промет са знаком која се односи на органску производњу. У том смислу, како се наводи у овој Уредби, припрема прерађених органских производа, производа у конверзији и неорганских производа држе се одвојено један од другог у времену или простору. Када се органски производи, производи у конверзији и неоргански производи, у било којој комбинацији, припремају или чувају у истој јединици за припрему, оператер ће о томе да обавести контролно тело, обавља операције континуирано док се производња не заврши, а када се заврши да држи одвојено у месту или времену од сличне операције која се обавља на било којој другој врсти производа.¹⁴

Правила органске производње вина

Детаљна правила производње органског вина наведена су у Делу VI, Анекса II ове Уредбе, у којем се у оквиру општих одредби наводе и друге релевантне Уредбе, као што су Уредбе бр. 1308/2013 и бр. 606/2009. Осим тога, наводи се да су оператери дужни да воде евиденцију о употреби било ког производа и супстанце која се користи у производњи вина, као и средстава за чишћење и дезинфекцију, укључујући датум или датуме када је сваки производ коришћен, назив производа, његове активне супстанце и, где је применљиво, локацију такве употребе.¹⁵

winter cover crops”, *Frontiers in Agronomy*, 2023, 5:1075726; DOI: 10.3389/fagro.2023.1075726

¹⁴ *Ibid.*, Art. 17.

¹⁵ *Ibid.*, Art. 18.

*Правила органске производње квасца за храну
или за животињску исхрану*

У Делу VII, Анекса II ове Уредбе, међу општим правилима за органску производњу квасца за коришћење у производњи хране и за животињску исхрану, наводи се да органски квасац не сме бити присутан у органској храни или храни за животиње заједно са неорганским квасцем. Осим тога, наводи се и да оператери морају да воде евиденцију о свим производима и супстанцама које се користе у органској производњи квасца, као и о средствима за чишћење и дезинфекцију, укључујући датум, или датуме када је сваки производ коришћен, назив производа, његове активне супстанце и локацију такве употребе.¹⁶

*Овлашћење производа и супстанци за употребу
у органској производњи*

Комисија може одобрити одређене производе и супстанце за употребу у органској производњи, и укључиће све такве овлашћене производе и супстанце на рестриктивним листама, у следеће сврхе: као активне супстанце које се користе у средствима за заштиту биља; као ђубрива, побољшивачи земљишта и хранљиве материје; као неорганска храна за животиње биљног, алгиног, животињског или квасца или као сточна храна микробног или минералног порекла; као адитиве за храну и помоћна средства у преради; као производе за чишћење и дезинфекцију рибњака, кавеза, резервоара, стазе за трчање, зграде или инсталације које се користе за производњу животиња; као производе за чишћење и дезинфекцију зграда и инсталација који се користе за биљну производњу, укључујући складиштење на пољопривредном газдинству; као производе за чишћење и дезинфекцију у преради и складиштењу објеката. Поред наведених одобрених производа и супстанци Комисија може да одобри одређене производе и супстанце за употребу у производњи прерађене органске хране и од квасца који се користи као храна или храна за животиње, и укључи све такве одобрене производе и супстанце на рестриктивне листе за коришћење у органској производњи.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, Art. 19.

¹⁷ *Ibid.*, Art. 24.

*Овлашћење неорганских пољопривредних састојака
за прераду органске хране*

Тамо где је то неопходно да би се обезбедио приступ одређеним пољопривредним састојцима и где такви састојци нису доступни у органском облику у довољним количинама, држава чланица може на захтев оператера привремено одобрити употребу неорганских пољопривредних састојака за производњу прерађене органске хране на својој територији на период од највише шест месеци. То овлашћење примењује се на све оператере у тој држави чланици. Држава чланица ће одмах обавестити Комисију и друге државе чланице преко компјутерског система који омогућава електронску размену докумената и информација о свим овлашћењима датим за њену територију. Држава чланица може продужити предвиђено овлашћење два пута у трајању од по шест месеци, под условом да се ниједна друга држава чланица није успротивила путем електронског система, наводећи да су такви састојци доступни у органском облику у довољним количинама. Контролни орган може дати привремено одобрење, како је наведено, најдуже до шест месеци оператерима у трећим земљама које захтевају такво овлашћење и које су предмет контроле од стране тог контролног органа или контролног тела, под условом да су услови из тог става испуњени у датом трећој земљи. Овлашћење се може продужити за највише два пута шест месеци сваки. Када, након два продужења привременог одобрења, држава чланица сматра, на основу објективних информација, да доступност таквих састојака у органском облику остаје недовољна за задовољење квалитативне и квантитативне потребе оператера, она може захтевати од Комисије да се листа овлашћених неорганских производа допуни.¹⁸

Обавезе и радње у случају сумње на непоштовање правила

Када оператер посумња да производ који је произвео, припремио, увезао или примио од другог оператера није у складу са овом Уредбом, тај оператер ће да идентификује и одвоји дати производ, провери да ли сумња може бити поткрепљена, не ставља дати производ у промет као органски или производ у конверзији и не користи га у органској производњи, осим ако сумња да може да се отклони. Када је сумња потврђена или када не може бити елиминисана, оператор мора одмах

¹⁸ *Ibid.*, Art. 25.

да обавести надлежни орган, или, ако је могуће, релевантно контролно тело и да му обезбеди доступне елементе, ако је то потребно и да у потпуности сарађује са релевантним надлежним органом у провери и утврђивању разлога за сумњу на неусаглашеност.¹⁹

Означавање

Сматра се да производ носи ознаку која се односи на органску производњу када се обележавањем рекламног материјала или комерцијалних докумената, као што су производ, његови састојци или састојци хране за животиње који се користе за његову производњу, купцу сугерише да су произведени у складу са овом Уредбом. Термини наведени у Анексу IV ове Уредбе и њихови деривати и скраћенице, као што су „био“ и „еко“, сами или у комбинацији, могу се користити широм Уније на било ком језику. При томе, производи који су произведени током периода конверзије неће бити означени или рекламирани као органски производи нити као производи у конверзији. Препознатљива графичка ознака Европске уније за органску производњу је у складу са моделом датим у Анексу V ове Уредбе и не може се примењивати за прерађене производе, нити самостално за производе из увоза из трећих земаља.²⁰

Сертификација

Сертификација субјеката

Субјекти и групе субјеката, који производе, припремају, дистрибуирају или чувају органске производе или производе из прелазног периода, који увозе такве производе из треће земље или извозе у трећу земљу, или стављају у промет, пре стављања на тржиште било ког производа као „органског производа“ или као „производа у прелазном периоду“, или пре прелазног периода, пријављују своју активност надлежним органима државе чланице у којој се она обавља и у којој је њихово предузеће подложно систему контроле. Ако су надлежни органи пренели своје надлежности или делегирали одређене послове службене контроле или одређене послове у вези са

¹⁹ *Ibid.*, Art. 27.

²⁰ *Ibid.*, Art. 30–33.

другим службеним пословима на више контролних органа или контролних институција, субјекти или групе субјеката ће у својој пријави навести који контролни орган или која контролна институција утврђује усаглашеност своје делатности са овом Уредбом и издаје сертификат. Тиме се потврђује да је пријављена активност у складу са овом Уредбом и да се издаје у складу са моделом утврђеним Анексом VI ове Уредбе. При томе, појединац или група субјеката нема право да добије сертификат од више од једне контролне институције у односу на послове који се обављају у истој држави чланици у вези са истом категоријом производа, укључујући случајеве када тај произвођач, или та група субјеката учествује у различитим фазама производње, припреме и дистрибуције органских производа. Прописано је да чланови групе субјеката немају право да добију појединачни сертификат за било коју од активности обухваћених сертификацијом групе субјеката којој припадају.²¹ При томе, према Уредби, органски производи се класификују у следеће категорије: непрерађене биљке и биљни производи, укључујући семе и остали биљни репродуктивни материјал; стока и непрерађени производи сточног порекла; алге и непрерађени производи аквакултуре; прерађени пољопривредни производи, укључујући производе аквакултуре, који се користе у прехранбене сврхе; сточна храна; вино; други производи наведени у Анексу I ове Уредбе или производи који нису укључени у претходне категорије.²² Предвиђен је изузетак да државе чланице могу изузети од обавезе поседовања сертификата субјекте који производе неупаковане органске производе, осим сточне хране, приликом директне продаје крајњем потрошачу, под условом да ови субјекти не производе или не припремају такве производе, не чувају их осим ако је то везано за продајно место, нити их увозе из треће земље, нити су поверили такве активности трећој страни као дуготрајном кооперанту. Ово се одвија под условом да: таква продаја не прелази тежину од 5.000 кг годишње; не представља годишњи промет за неупаковане органске производе који прелазе вредност од 20.000 евра; или могући трошак сертификације субјекта не прелази 2% укупног износа промета за неупаковане органске производе које продаје тај субјект. Ако држава чланица одлучи да изузме субјекте,

²¹ *Ibid.*, Art. 34–35.

²² *Ibid.*

може одредити строже граничне вредности од оних горе наведених. Државе чланице ће обавестити Комисију и остале државе чланице о свакој од одлука о изузећу субјеката и о граници вредности до које су такви ентитети изузети.²³

Сертификација групе субјеката

Уредба наводи да су прописани услови за чланове који чине групу субјеката, при чему би свака група субјеката требало: да се састоји само од чланова који су пољопривредници, или субјекти који производе алге или животиње аквакултуре и који поред тога могу да се баве прерадом, припремом или стављањем у промет хране или хране за животиње. Уз то група субјеката треба да се састоји само од чланова чији појединачни трошак сертификације износи више од 2% од њиховог промета органским производима, или чији годишњи промет органске производње не прелази 25.000 евра, или чији стандардни економски резултат (добит) органске производње не прелази 15.000 евра годишње. Такође, сваки од чланова не треба да прелази максимум од: пет хектара пољопривредног земљишта или пола хектара пластеника, ако се бави оваквом производњом, или 15 хектара трајних травњака. При томе, група субјеката мора да има седиште у некој држави чланици, или некој трећој земљи и мора да има статус правног лица.²⁴ Одређено је да групу субјеката могу да чине само чланови чије се производне активности или могуће додатне активности у органској производњи одвијају на заједничком географском подручју, у истој држави чланици или истој трећој земљи, да је успостављен заједнички систем маркетинга, за производе који производи група, као и да је успостављен систем интерних контрола (*system for internal controls – ICS*). Уредба детаљно прописује из којих документованих поступака се састоји *ICS*. При томе, наводи се да група субјеката мора да именује руководиоца *ICS*-а и једног или више инспектора у *ICS*-у, који могу бити чланови групе. Број инспектора у *ICS*-у је одговарајући и сразмеран врсти, структури, величини, производима, делатностима и економском резултату. Уредба детаљно прописује обавезе руководиоца и инспектора у *ICS*-у. Осим тога, прописано је да надлежни органи или по потреби контролни органи или контролни органи

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, Art. 36.

установе повлаче сертификат за целу групу субјеката, ако се утврди да постоје недостаци у успостављању или функционисању система унутрашње контроле, посебно поводом интегритета органских производа и производа из транзиционог периода.²⁵

Службена контрола и друге службене активности

У вези службених контрола прописано је да провере усклађености са Уредбом посебно обухватају проверу примењују ли субјекти превентивне мере и мере предострожности, у свакој фази производње, припреме и дистрибуције органских производа. Осим тога, ако на газдинству постоје неорганске производне јединице, или производне јединице у прелазном периоду, потребно је да се обави провера да ли постоје евиденције и мере, процедуре или аранжмани морају да буду, који су уведени да би се обезбедило јасно и ефикасно раздвајање органских производних јединица од производних јединица у прелазном периоду и неорганских производних јединица. Такође, ако субјекти истовремено прикупљају органске производе, производе из прелазног периода и неорганске производе, или имају магацин у истој припремној јединици или простору, мере, процедуре или аранжмани морају да буду успостављени како би се осигурало да се операције спроводе просторно или временски одвојено, уз проверу да ли постоје одговарајуће мере чишћења и по потреби мере за спречавање замене производа, да органски и производи из прелазног рока могу да се идентификују у сваком тренутку и да су органски производи, производи из транзиционог периода и неоргански производи ускладиштени, пре и после поступака припреме, тако да су просторно или временски одвојени једни од других, као и друго.²⁶ Званичне контроле спроводе се ради провере усклађености са овом Уредбом током целог процеса и у свим фазама производње, припреме и дистрибуције на основу вероватноће неусаглашености. У сваком случају, сви субјекти и групе субјеката подлежу провери усклађености најмање једном годишње. За сваку извршену службену контролу треба сачинити писани записник који потписује и субјект, односно група субјеката, да потврди пријем тог записа.²⁷

²⁵ *Ibid.*, Art. 37–42.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, Art. 43.

Трговина са трећим земљама

Уредба прописује да се производ може извозити из ЕУ као органски производ и носити њен знак за органску производњу ако је у складу са правом за органску производњу из ове Уредбе. При томе, Комисија је овлашћена да доноси делегиране акте, којима се ова Уредба допуњује у погледу докумената намењених царинским органима у трећим земљама посебно у погледу издавања сертификата о извозу органских производа у електронској форми, кадгод је то могуће, и пружања гаранција да су органски производи који се извозе у складу са овом Уредбом.²⁸ Производ се може увести из треће земље ради стављања на тржиште у оквиру Уније као органски производ или производ из прелазног периода ако су испуњена следећа три услова: да је производ органски производ, како је наведено у дефиницији ове Уредбе, да је производ произведен у складу са овом Уредбом, и да су сви субјекти и групе субјеката извозници у трећој земљи у питању, били подвргнути контроли од стране контролних органа или признате контролне институције. У случајевима када производ долази из треће земље која је призната у складу са Уредбом, тај производ треба да испуњава услове утврђене релевантним трговинским споразумом. Такође, производ испуњава услове у случајевима када долази из треће земље која је призната у складу са Уредбом, а тај производ је у складу са еквивалентним правилима производње и контроле те треће земље и увезен је са сертификатом о инспекцији који потврђује ову усаглашеност, који је издао надлежни орган, или контролни органи институције те треће земље. Осим тога, потребно је да субјекти у трећим земљама могу у било ком тренутку да пруже информације увозницима и националним властима у Унији и у тим трећим земљама које омогућавају одређивање субјеката који су њихови добављачи и контролни органи или контролне институције ових добављача, с циљем да се обезбеди следљивост предметног органског производа, или производа из прелазног периода. Уз то ова информација треба да буде постављена на диспозиције контролних органа или контролних институција увозника.²⁹

²⁸ *Ibid.*, Art. 44.

²⁹ *Ibid.*, Art. 45.

Признање контролних органа и институција

Уредба даје овлашћење Комисији да може да донесе подзаконске акте о признавању контролних органа и институција надлежних за вршење контроле и издавање сертификата о органској производњи у трећим земљама, и о утврђивању листе у том смислу признатих контролних органа и институција, као и о повлачењу признавања таквих контролних органа и институција. Контролни органи и контролне институције могу да врше контролу увоза производа из категорија органских производа, ако испуњавају следеће критеријуме: имају легално место пословања у једној држави чланици, или некој од трећих држава; имају капацитет да спроводе контроле како би се осигурало да органски производи и производи из транзиционог периода намењени увозу у Унију испуњавају прописане услове; да нуде адекватне гаранције објективности и непристрасности, односно да нису у било каквом сукобу интереса у вези са обављањем контролних задатака; да контролне институције акредитује само једно акредитационо тело; имају стручност, опрему и инфраструктуру неопходну за обављање задатака контроле и да имају довољан број одговарајуће квалификованог и искусног особља; имају капацитет и надлежност за обављање послова сертификације и контроле у складу са захтевима ове Уредбе; имају процедуре и механизме да обезбеде непристрасност, квалитет, доследност, ефикасност и адекватност контроле и других мера које спроводе, и друго.³⁰ Уредба прописује да Комисија може да повуче признање неког контролног тела основаног за одређену трећу земљу и/или одређену категорију производа ако: један од критеријума за признавање више није испуњен; или ако Комисија није примила годишњи извештај овог тела до одређеног рока, или су информације уврштене у тај годишњи извештај непотпуне, нетачне или не испуњавају прописане услове; или ако контролно тело не учини доступним или не достави све податке у вези са својом техничком документацијом; такође, ако контролно тело у року од 30 календарских дана не обавести Комисију о изменама у свом техничком спису; ако контролни орган не пристане на инспекцијски надзор на терену или ревизију коју покрене Комисија, као и ако тај преглед на лицу места или ревизија укажу на системску неефикасност неке контролне мере или контролног органа или контролне институције у

³⁰ *Ibid.*, Art. 46.

предложеном акционом плану који је достављен Комисији; као и ако контролно тело не предузме одговарајуће корективне мере за уочене неусаглашености и прекршаје у остављеном року Комисије који по правилу није краћи од 30 календарских дана, и друго.³¹

У вези признавања контролних органа и институција Уредба је прописала и да Контролна тела подносе захтев Комисији за признавање. Овај захтев се састоји од техничког поднеска који садржи све информације неопходне за обезбеђење испуњености прописаних критеријума. При томе, контролни органи дају најновији извештај о процени који издаје њихов надлежни орган, а контролне институције достављају уверење о акредитацији које издаје одговарајуће акредитационо тело. По потреби контролни органи односно контролне институције достављају и најновије извештаје о редовној процени на лицу места, надзору и вишегодишњој поновној процени својих ранијих активности у том погледу. На основу достављених података, као и на основу свих других релевантних података о контролном органу или контролној институцији, Комисија обезбеђује одговарајући надзор признате контроле. За потребе овог надзора Комисија може захтевати додатне информације од акредитационих тела или надлежних органа.³²

Опште и прелазне и завршне одредбе

У оквиру општих, прелазних и завршних одредби Уредба прописује да надлежни органи, контролни органи и контролне институције не могу због разлога у вези са производњом, етикетирањем или презентацијом органских производа да забране или ограниче стављање у промет органских производа или производа из прелазног периода који су предмет нечије контроле, другог надлежног органа, контролног органа или контролне институције која се налази у другој држави чланици ако су ови производи у складу са овим прописом. Конкретно, прописано је да се не смеју вршити никакве службене или друге контроле, нити службене активности осим оних предвиђених, нити се могу наплаћивати накнаде за службене контроле и друге службене дужности, осим већ прописаних.³³ Осим тога, у овом делу се

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, Art. 50.

наводи да државе чланице сваке године треба да шаљу потребне информације Комисији за спровођење и праћење примене ове Уредбе. Такве информационе базе су у највећој могућој мери на признатим изворима података. Комисија узима у обзир потребне податке, а посебно за коришћење у статистичке сврхе. При томе, Комисија доноси подзаконске акте у погледу система који јој је потребан за слање информација, односно о појединостима о информацијама које се шаљу и о датумима до којих ове информације треба да буду послате.³⁴ Уредба наводи и да су државе чланице дужне да редовно ажурирају листу која садржи имена и адресе надлежних органа, као и називе, адресе и нумеричке ознаке контролних органа и контролних тела институција. Државе чланице достављају ове листе и све њихове измене. На основу добијених информација, Комисија редовно објављује на интернету ажурирану листу контролних органа и контролних установа.³⁵

4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Ова Уредба је објављена у Службеном листу Европске уније, број 150, од 14.6.2018. године. Иста је ступила на снагу трећег дана од дана објављивања, а примењује се од 1. јануара 2021. године. Уредба је обавезујућа у целини и директно се примењује у свим државама чланицама.

5) ИЗВОРИ

- Dabbert, Stephan, Haring, Anna Maria, Zanolli, Raffaele, *Organic Farming: Policies and Prospects*, Zed Books Ltd, 2013.
- Дабовић, Душан, „Акциони план ЕУ за развој органске производње (2021–2027)“, *Европско законодавство*, 2023 22(83).
- De Oliveira, T. R., Serafim, A. D., Breland, B., Miller, A., Beneton, K., Singh, V. et al., “An integrated weed management approach in tomato using soil steaming, mulching, and winter cover crops”, *Frontiers in Agronomy*, 2023, 5:1075726.
- Koesling, Matthias, Flaten, Ola, Lien, Gudbrand, “Factors influencing the conversion to organic farming in Norway”, *International Journal of Agricultural Resources Governance and Ecology*, February 2008, 7(1).

³⁴ *Ibid.*, Art. 51.

³⁵ *Ibid.*, Art. 52.

- Kremmydas, Dimitrios, Ciaian, Pavel, Baldoni, Edoardo, "Modeling conversion to organic agriculture with an EU-wide farm model", *Bio-based and Applied Economics*, October 2023.
- „Правилник о документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде, као и о условима и начину продаје органских производа“, *Службени гласник РС*, бр. 88/2016-39.
- „Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње“, *Службени гласник РС* бр. 95/2020-4, 24/2021-57.
- "Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007", *OJ L 150*, 14.6.2018.
- Sparks, T. C., Bryant, R. J., "Crop protection compounds – trends and perspective", *Pest Management Science*, 2021, 77(8).
- „Списак овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2023. годину“, *Службени гласник РС*, бр. 2/2023.
- „Закон о органској производњи“, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 17/19 – др. закон

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законом о органској производњи уређује се, пре свега, производња пољопривредних и других производа методама органске производње, потом још и циљеви и начела органске производње, методе органске производње, контрола и сертификација у органској производњи, прерада, обележавање, складиштење, превоз, промет, увоз и извоз органских производа, као и друга питања од значаја за органску производњу.³⁶ Закон се примењује на производе који потичу из свих фаза органске биљне и сточарске производње, укључујући животињску аквакултуру, када су ти производи намењени промету и то: примарне пољопривредне производе; прерађене пољопривредне производе који се користе као храна; храну за животиње; семе, расад и садни материјал; квасце који се користе као храна и храна за

³⁶ „Закон о органској производњи“, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 17/19 – др. закон

животиње. При томе, производи добијени ловом дивљих животиња и риболовом не сматрају се производима органске производње. У складу са чланом 3. Закона, органски производ је сваки производ који је произведен и означен у складу са овим Законом и прописима донетим на основу њега, а периодом конверзије сматра се временски период потребан за прелазак са конвенционалне производње на органску производњу у току којег се на производној јединици примењују одредбе овог закона. Циљ овог Закона је: успостављање органске производње као целовитог система управљања и производње хране који се базира на еколошкој пракси, висок степен биолошке разноврсности (биодиверзитет), очување природних ресурса и примена високих стандарда о добробити животиња и начина производње коришћењем природних супстанци и поступака; уравнотежена биљна и сточарска производња која уважава природне системе и циклусе, одржава и побољшава плодност и квалитет земљишта, квалитет воде и ваздуха; рационално коришћење енергије и природних ресурса, као што су земљиште, вода, органске материје и сл.; производња различитих органских пољопривредних производа у складу са захтевима протрошача за органском храном, уз примену поступака који нису штетни за здравље људи, биљака, животиња и животну средину у целини. Међу основним начелима у органској производњи наводи се начело управљања природним и биолошким процесима, које се односи на управљање природним и биолошким процесима заснованим на еколошким системима коришћења природних ресурса, уз примену метода које обухватају: живе организме и механичке производне методе, производњу биљака у земљишту, сточарску производњу или аквакултуру која уважава принципе одрживе експлоатације рибњака, као и забрану употребе генетички модификованих организама и производа који се састоје или су добијени од генетички модификованих организама, са изузетком ветеринарских медицинских производа. Такође, као једно од начела наводи се ограничена употреба улазног репроматеријала (спољашњи инпути), које се односи на ограничење употребе улазног репроматеријала у органској производњи, при чему се могу користити: инпути из органске производње, природне или природно произведене супстанце и спорорастворљива минерална ђубрива, као и друга начела. Међу најзначајнијим подзаконским прописима донетим на основу овог Закона су: *Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, Правилник о*

документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде, као и о условима и начину продаје органских производа, Списак овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2023. годину. С обзиром на то да је Закон донет 2010. године, а да је предметна Уредба донета 2018. године, аутор сматра да тек предстоји усклађивање домаћих прописа са предметном Уредбом, а у процесу свеукупног усклађивања законодавства Републике Србије са правом ЕУ.³⁷

REGULATION OF THE EUROPEAN UNION ON ORGANIC PRODUCTION

Dušan DABOVIĆ*

Abstract: The paper discusses the European Union Regulation 2018/848 on organic production. Through the application of legal methodology, the author tries to explain the processes and measures prescribed by this regulatory act. At the same time, through the analysis of the text of the Regulation and the processing of current statistical data, the author pays special attention to the interpretation of the rules on organic production. Organic production has an important social role as it provides market demand for specific products intended for human consumption with a high level of biodiversity, conservation of natural resources, and application of high animal welfare standards. In addition to the general rules on organic production, the regulation also contains rules related to the conversion period, the ban on GMOs, and the rules on the production of plants, livestock, etc. Through the interpretation of the mentioned rules and rules related to marking, certification, and official control, the author tries to inform the wider professional public about the necessity of harmonising domestic legislation with the legislation of the European Union in the field of organic production. Finally, he concludes that by transposing the solutions contained in the Regulation in question, the Republic of Serbia would be able to approach unique European standards in the fields of organic production and rural development.

Keywords: organic production, organic food, food without GMOs, food without pesticides.

³⁷ „Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње”, *Службени гласник РС*, бр. 95/2020-4, 24/2021-57; „Правилник о документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде, као и о условима и начину продаје органских производа”, *Службени гласник РС*, бр. 88/2016-39; „Списак овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2023. годину”, *Службени гласник РС*, бр. 2/2023.

* Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management.

E-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs, <https://orcid.org/0009-0009-8985-0290>

УДК: 351.78

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 113–126

Изворни научни рад

Рад примљен 3. 4. 2024. године

Рад одобрен 2. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.7

ГРАЂАНСКА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНОГ СЕКТОРА

Раде БОГОЈЕВИЋ, Милош ИВЕТИЋ*

Апстракт: Рационалан приступ савременој грађанској контроли безбедносног сектора представља веома битно питање за остварење благостања људи у нашем друштву. Имајући ово у виду, Скупштина Републике Србије, коју чине изабрани представници народа, морала би да сарађује веома блиско са Владом и органима и службама безбедности. Скупштина је одговорна за постављање правних оквира, регулисање буџетских средстава и надгледање рада целокупног безбедносног сектора. Извршавање наведених овлашћења морало би да се одвија по принципима узајамног поверења и јавног дијалога. Поред Скупштине, и Заштитник грађана (Омбудсман) као и независни медији морали би помоћи грађанима и њиховим политичким представницима својим правовременим и тачним извештавањем. Имајући у виду значај сектора безбедности у европској, али и у широј међународној заједници, свака држава би требало да настоји да правно уреди ову специфичну област. У том погледу, и аутори овог рада настоје да приближе одређена знања и професионална искуства широј читалачкој публици, не би ли тиме указали на важност система и принципа савремене грађанске контроле безбедносног сектора.

Кључне речи: Грађанска контрола, безбедносни сектор, Скупштина, службе безбедности, Омбудсман, медији.

* Факултет за правне и пословне студије др Лазар Врратић, Нови Сад; E-mail: radebogojevic4444@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1422-6177>

Центар за основну полицијску обуку, Сремска Каменица, <https://orcid.org/0009-0007-2562-3115>

1) УВОД

Главни подстицај за предметну анализу аутори су пронашли у смерницама садржаним у приручнику под називом „Парламентарни надзор безбедносног сектора“, из 2003. године, холандског аутора Ханса Борна (*Hans Born*).¹ У савременом друштву безбедносни сектор постаје све већи и сложенији. Приметан је мањак неопходних ресурса и стручног кадра, који су незаобилазни када је у питању помоћ у надзору и контроли сектора безбедности. Уопште је познато да грађанско друштво, средства масовне комуникације, као и поједини органи и организације могу у великој мери да допринесу ефикаснијој контроли сектора безбедности. Схватање да су само војска и полиција одговорни за безбедност увелико се напушта, што отвара простор једном новом, савременијем гледишту у којој безбедносна култура сваког грађанина има своје место. Тако настаје једна нова култура – „култура безбедности“ у којој учествују сви.² Грађанска контрола безбедносног сектора, као начело добре владавине, може да буде корисна само ако су грађани свесни питања њихове безбедности. Ваљаност јавне комуникације о безбедносним питањима зависи од правовремености и тачности података које јавности пружају највиши представници власти. У већини земаља, парламент би требало да буде нарочито заинтересован да јавност има неопходан ниво правовремених података о безбедности, како би била у могућности да разуме тренутно стање и донесе правилне одлуке приликом одлучивања. За разумевање система контроле служби безбедности од кључног је значаја утврђивање њиховог правног положаја и статуса у националним правним системима. То важи за државе чланице ЕУ, али и за државе кандидате за приступање овој организацији, као што је Република Србија. С тим у вези, од правног положаја служби безбедности зависе и „општи“ и „посебни“ механизми контроле који се над њима врше.³

¹ Приручник је издат под покровитељством Интерпарламентарне уније (ИПУ) и Женевског центра за демократску контролу оружаних снага (ДКОС) и намењен је првенствено посланицима.

² Љубомир Стајић, Драгић, Пајковић, *Систем заштите личности и објеката*, Правни факултет Нови Сад, 2008, стр. 51.

³ Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Организација за европску безбедност и сарадњу Мисија ОЕБС у Србији Београд и Центар за нову политику Београд, 2011, стр. 6.

2) ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И БЕЗБЕДНОСТ

Још је Аристотел као основни циљ функционисања државе одредио остварење безбедности и благостања њеног становништва.⁴ Становништво државе сачињава грађанско друштво. Ово друштво према мишљењу аутора представља самосталну организацију која се налази између државних установа и приватног живота појединца и заједнице. Грађанско друштво обухвата широку лепезу добровољних удружења и друштвених покрета, односно широк спектар организација и група које представљају различите друштвене интересе. Процес демократског напретка једног друштва управо зависи од њих, будући да удружења, покрети, организације и групе грађана имају снажну улогу у функционисању и успостављању демократије. Динамично грађанско друштво основни је услов демократије и противтеже моћи државе и интереса појединаца и група. Високообразовне установе, разни експертски тимови, удружења грађана за људска права и слично, могу својим активностима да утичу на одлуке и политичке мере у вези са безбедносним сектором. Удружења грађана и истраживачи могу да јачају демократски и парламентарни надзор безбедносног сектора на више начина: објављивањем независних анализа и података о безбедносно интересантним појавама и догађајима, посматрањем и поспешивањем поштовања владавине права у друштву, истицањем безбедносних питања важних читавом друштву, доприносом изградњи стручности организовањем курсева, семинара и разних трибина, пружањем алтернативних стручних гледишта о безбедносној политици, давањем повратних информација о одлукама из политике националне безбедности, едукацијом јавности и омогућавањем алтернативних расправа у јавном домену итд. Безбедност се може посматрати у опсегу од идеалне заштићености референтних вредности до њиховог поништења или тоталног негирања. Реч је о две обрнуто сразмерне и комплементарне димензије једне замишљене целине: што је безбедност већа, небезбедност је мања и обрнуто.⁵ У најужем смислу, безбедност се схвата као минимум фактора неопходних за њено несметано одвијање и развој. Типичан пример за то је лична сигурност под којом схватамо све облике природног права, према коме се свако људско биће може

⁴ Мирко Грчић, *Политичка географија*, Географски факултет, Београд, 2000, стр. 132.

⁵ Милан Даничић, *Основи безбедности*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић у Новом Саду, 2018, стр. 17.

несметано развијати испољавајући слободу своје личности.⁶ У савременој светској политици, чиниоци безбедности могу се појавити у много облика и величина. Обично су истраживачи међународних односа најбоље упознати са деловањима држава и расправама о томе како оне обликују и спроводе своје политике безбедности.⁷ С обзиром на сложеност безбедносног сектора, добро развијена структура парламентарних тела (скупштинских одбора), кључна је ако законодавна власт жели да обавља прави утицај на извршну. Парламентарни надзор безбедносног сектора не би требао да укључује само један одбор, већ неколико њих са комбинованим мандатима. У Републици Србији надзор над радом служби безбедности, непосредно или преко надлежног одбора обавља Народна скупштина.⁸ Када се надзор извршава преко одбора, тада је одбор у обавези да извести Народну скупштину о својим закључцима и предлозима. Директори служби безбедности, најмање једном у току редовног заседање Народне скупштине, подносе одбору извештај о раду службе (редовни извештај). Такође, директори служби безбедности подносе извештај одбору и по потреби или на захтев одбора (ванредни извештај).

3) ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА (ОМБУДСМАН) И БЕЗБЕДНОСТ

Шведски парламент, у циљу контроле извршне власти, први је још 1809. године, поставио парламентарног повереника под називом „омбудсман“. Реч омбудсман у шведском језику означава особу која има слуха за грађане. У својој почетној фази деловања, омбудсман је имао задатак да спречи тадашњег краља и владу да не игноришу постојеће законе и остала правила. Он је од извршне власти захтевао извештаје о примени закона и био је овлашћен за покретање поступака утврђивања одговорности државних службеника. Касније, као посебна

⁶ Остоја Крстић, *Етиологија угрожавања система безбједности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2007, стр. 221.

⁷ Пол Вилијамс, *Увод у студије безбедности*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд 2012, стр. 49.

⁸ Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.

установа, омбудсман за безбедност се у неколико правних система јавља под различитим именима, попут омбудсмана за одбрану у Финској, Норвешкој, Португалији и Немачкој, војног комесара за војне жалбе у Израелу, омбудсмана Министарства националне одбране канадских снага у Канади, и омбудсмана аустралијских одбрамбених снага у Аустралији. Омбудсман представља додатни механизам за посматрање сектора безбедности и у многим државама чланицама ЕУ, а своју функцију обавља у име грађана и/или скупштине. Његов главни задатак је истраживање наводних арбитражних одлука или прекршаја почињених у име одговорних руководиоца безбедносних служби. Они могу да буду изабрани у скупштини којој и одговарају (Немачка и Шведска) или именовани од руководиоца задужених за безбедност (Израел и Канада). Службе неких омбудсмана имају седиште у скупштинским просторијама (као у случају немачког парламентарног комесара за оружане снаге), али оне могу институционално да буду смештене и изван скупштине (случај Шведске). Припадници безбедносног сектора и остали грађани који сматрају да су им повређена нека права од стране припадника служби безбедности на било који начин, могу да захтевају да омбудсман започне истрагу. Поред тога, и изабрани представници народа могу од њега да траже да истражи наводе притужби и злоупотреба. Ако омбудсман установи да је притужба била оправдана, може да сачињава препоруке, укључујући и захтеве да установа која је у питању, измени или поново размотри одлуку. У данашње време омбудсман је најчешће особа или институција која је задужена да представља интересе грађана. Омбудсман истражује злоупотребе или повреде права и интереса грађана и одговара на њихове притужбе. У Републици Србији институција омбудсмана уведена је Законом о заштитнику грађана 2005. године.⁹ Следеће, 2006. године, Заштитник грађана је имплементиран и у Устав Републике Србије.¹⁰ Први републички Заштитник грађана је ступио на дужност 23. јула 2007. године, полагајући заклетву пред Народном скупштином. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина Републике Србије, којој је дужан да подноси годишње извештаје. Он покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је

⁹ „Закон о заштитнику грађана“, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.

¹⁰ „Устав Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 15/2021.

овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, ради утврђивања да ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајамчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије.¹¹ У Републици Србији заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и судова и јавног тужилаштва.¹²

4) УТИЦАЈ СРЕДСТАВА МАСОВНЕ КОМУНИКАЦИЈЕ НА БЕЗБЕДНОСТ

Средства масовне комуникације у великој мери помажу јавности и њеним политичким представницима у погледу одлучивања уз правовремена и тачна обавештења о питањима безбедности.¹³ Она доприносе надзору деловања све три гране власти и могу да утичу на садржај и значај питања у јавној расправи, која могу да утичу на власт, пословне кругове, академску заједницу и грађанско друштво. Слобода средстава масовне комуникације у ЕУ и демократском свету сматра се кључним и неизбежним елементом демократског система. У земљама у којима средства масовне комуникације нису независна, лако могу да буду злоупотребљена за пропагандне циљеве политичких вођа. У таквим случајевима, ова средства сигурно не могу да допринесу отворености и демократском надзору безбедносног сектора. Средства масовне комуникације имају право да сакупљају и објављују податке о безбедносним питањима од јавног интереса и имају одговорност да износе истинитости, тачности и правичности. Она такође, могу да помогну владајућој структури да своје одлуке лакше објасне грађанима, који иначе имају право да буду обавештени и да активно учествују у

¹¹ Народна скупштина бира Заштитника грађана већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања, на период од осам година без могућности поновног избора.

¹² „Закон о заштитнику грађана“, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

¹³ Средствима масовне комуникације сматрамо новине, телевизију, радио, интернет и видео игре. Нису сва ова средства настала у исто време, али за све њих стоји да имају јак утицај на људска схватања и истовремено обликују јавно мњење уопште. Од свих средстава масовних комуникација, највећи утицај има телевизија са мноштвом канала и разноврсних садржаја.

процесу креирања безбедносне политике у својој држави. Државе чланице ЕУ и друге демократске државе имају законе који се баве слободом средстава масовне комуникације. Ово међународноправно начело садржано је у члану 19. Универзалне декларације о људским правима, које каже: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања. То право садржи слободу мишљења без туђег мешања и слободу тражења, примања и саопштавања информација и идеја кроз било које медије и без обзира на границе“. Наведено међународноправно начело садржано је и у многим конституционалним актима демократских држава. Њиме се изражава пуна слобода мишљења и изражавања, без утврђивања законских ограничења која би могла потећи због безбедносних разлога. У Републици Србији Законом о јавном информисању и медијима уређује се начин остваривања слободе јавног информисања, која посебно обухвата: слободу прикупљања, објављивања и примања информација, слободу формирања и изражавања идеја и мишљења, слободу штампања и дистрибуције новина, слободу производње, пружања и објављивања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, слободу ширења информација и идеја преко интернета и других платформи, као и слободу издавања медија и обављања делатности јавног информисања. Јавно информисање је слободно и не подлеже цензури.¹⁴

5) СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Надзор над службама безбедности

Службе безбедности су кључна компонента сваке државе које пружају независне анализе података битних за безбедност државе, друштва и заштиту њихових животних интереса. Иако оне у принципу зависе од извршне власти, парламент игра кључну улогу у надгледању њихових делатности. Природа служби безбедности јесте сакупљање и анализа безбедносних података. Такве акције захтевају висок степен тајности. С друге стране, постоји опасност да подаци буду злоупотребљени у домаћем политичком контексту. Зато постоји потреба за јасним демократским надзором оваквих служби. У савременој демократији службе безбедности треба да теже ефикасности, политичкој неутралности, привржености професионалној

¹⁴ „Закон о јавном информисању и медијима“, *Сл. гласник РС*, бр. 92/2023), чл. 3. и 4.

етици, деловању унутар законитих овлашћења и у складу са уставним и правним нормама и демократском праксом. Прописи који се доносе у вези са делокругом рада безбедносних служби треба да почињу са јасним правним оквиром, који те службе имплементира у законе који су донети од стране скупштине. Већина држава у ЕУ примењује неки вид формалног надзора, нарочито у виду парламентарних одбора за надзор. Делокруг постојећих одбора, попут одбора за одбрану и безбедност, понекад се шири и на веома осетљива безбедносна питања. У једном броју земаља, национални парламенти успоставили су одборе или пододборе посебно усредсређене на надзор обавештајних и тајних служби. У Републици Србији 2007. године донет је Закон о основама уређења служби безбедности.¹⁵ Овим Законом уређују се основе безбедносно-обавештајног система Републике Србије, усмеравање и усклађивање рада служби безбедности и надзор над њиховим радом. Као тело које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности успостављен је Савет за националну безбедност.¹⁶ Извршавање закључака Савета, координација и оперативно усклађивање рада служби безбедности поверено је Бироу за координацију.¹⁷ Народна скупштина образује стална (одбори) и привремена радна тела (анкетни одбори и комисије). Одбор за контролу служби безбедности надзире: уставност и законитост рада служби безбедности, усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије, поштовање политичке, идеолошке и интересне

¹⁵ „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

¹⁶ Чланови Савета су: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори служби безбедности. Савет има и секретара Савета, који учествује у раду Савета без права одлучивања.

¹⁷ Биро за координацију оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности, а посебно утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и, с тим у вези, кординира њихове активности. Биро утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима, оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке, анализира резултате оперативног усклађивања и о томе, по потреби, извештава Савет најмање једном у шест месеци.

неутралности у раду служби безбедности, законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података, разматра предлог буџетских средстава за рад служби безбедности и надзире законитост њиховог трошења, разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности, разматра предлоге закона и других прописа из надлежности служби, разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности, предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца, утврђује чињенице о незаконитостима и неправилностима у раду служби безбедности и о томе извештава Народну скупштину.¹⁸ Поред надзора од стране Народне скупштине, службе безбедности у Републици Србији подлежу и јавном надзору. Наиме, службе безбедности обавештавају јавност о свом раду преко органа којима достављају извештаје на начин којим се не угрожавају права грађана, национална безбедност и други интереси Републике Србије. Законом је предвиђено да службе безбедности могу и непосредно обавештавати јавност о појединим безбедносним појава и догађајима.

Посете објектима служби безбедности

Темељно упознавање безбедносног сектора важно је за адекватну грађанску контролу рада служби и органа безбедности. Теоријско знање треба да буде подржано практичним и теренским искуством ради бољег разумевања потреба безбедносних служби. Имајући ово у виду, организоване, најављене грађанске посете безбедносним службама могу се сматрати начином развијања дијалога, изградње међусобног поверења и разумевања између политичких вођа и руководиоца служби безбедности. Непотребно је говорити о томе да посете објектима безбедносних служби треба да буду усаглашене са одговарајућим министарством или са владом. Неочекиване и неусаглашене посете могу да имају тешке контрапродуктивне последице, јер могу да се тумаче као недостатак поверења у безбедносне службе. Заобилажење хијерархије може генерално да наруши нормално функционисање система безбедности. Могућност таквих посета, у принципу, ограничава из праксе проистекла чињеница „што може да се види само оно што руководиоци

¹⁸ Саша Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2018, стр. 331–332.

безбедносних служби желе да буде виђено“. Наиме, такве посете не откривају праву природу проблема, али службама безбедности и те како дају могућност да окрену ситуацију у корист својих интереса, нарочито у време расправе и поделе буџетских средстава. Сходно Закону о основама уређења служби безбедности Републике Србије, директор службе безбедности дужан је, на захтев Одбора, да омогући члановима Одбора приступ у просторије службе, дозволи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе. Због специфичности података до којих службе долазе, законска је обавеза да чланови одбора одмах након избора потписују изјаву о обавезности чувања службене тајне, док лица која само учествују у раду Одбора, изјаву потписују пре почетка ангажовања у Одбору.

Управљање људским ресурсима у службама безбедности

Рад у службама безбедности је занимање које има посебне облике, попут физичких ризика, редовних премештаја, честих одвајања од породице и сл. Грађани би требало да буду свесни да рад у безбедносним службама није „само још једно занимање“. Правилно управљање људским ресурсима, укључујући правилну селекцију за пријем, одабир, исплаћивање, образовање и систем награђивања, кључни су елементи за развој професионалног безбедносног сектора који се држи демократских начела и поштује владавину права и врховну цивилну власт. Скупштина мора да надгледа стварање и одржавање професионалних безбедносних служби. Она треба да обезбеди да се планови управљања људством развијају и спроводе, водећи ка демократској и професионалној радној снази. Такође, Скупштина би требала да надзире да ли се држава у односу на припаднике служби понаша као правичан послодавац у погледу плата, радних услова, разних давања, пензија и сл.

6) ПРЕТЕЧЕ КОНТРОЛЕ БЕЗБЕДНОСНОГ СЕКТОРА

Интерпарламентарна унија (ИПУ)

Интерпарламентарна унија (ИПУ) основана је 1889. године, као међународна организација парламената суверених држава. Нови посматрачки статус ИПУ при Уједињеним нацијама означава најновији

корак њеног настојања да парламентарну димензију изнесе на међународну сцену и да се у међународним преговарачким процесима чује глас изабраних представника народа. Као кључна тачка парламентарног дијалога и деловања, организација окупља парламенте око: а) разматрања питања од међународног интереса, б) доприноса одбрани и унапређењу људских права и, в) помагања консолидовању представничких установа широм света. Њено чланство учествовало је у решавању безбедносних питања попут питања наоружања, ембарга, међународних санкција и формирања Међународног кривичног суда, сузбијања тероризма итд. Унија је 1994. године успоставила посебан одбор за унапређење поштовања међународног хуманитарног права. У сарадњи са Међународним комитетом Црвеног крста, тај одбор је 1999. године објавио приручник за посланике о поштовању међународног хуманитарног права. ИПУ има и парламентарни одбор који помаже у доношењу решења на Блиском истоку, као и групу која помаже унапређивању дијалога између представника политичких странака два одвојена дела Кипра. Такође, има посебан механизам подстицања безбедности и сарадње у Средоземљу.

Женевски центар за демократску контролу оружаних снага (ДКОС)

Јачања грађанске и демократске контроле структура безбедности постало је важно питање међународне заједнице. Као практичан допринос том општем и позитивном кретању, Швајцарска влада је у октобру 2000. године, на иницијативу Савезног министарства одбране, цивилне заштите и спорта и Савезног министарства иностраних послова, основала Женевски центар за демократску контролу оружаних снага (ДКОС).

Центар подстиче и подржава државне и недржавне установе у напору да појачају грађанску и демократску контролу оружаних и безбедносних снага и потпомаже међународну сарадњу на том пољу, првенствено у евроатлантским регионима. Организација сакупља податке, предузима истраживања и учествује у умрежавању ради утврђивања проблема, установљавања начелних лекција и предлагања најбоље праксе демократске контроле оружаних снага и цивилно-војних односа. Поред тога, Центар, пружа стручну и другу подршку свим заинтересованим странама, нарочито владама,

скупштинама, војним властима, међународним организацијама, удружењима грађана, академским круговима и сл.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС)

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) настала је из Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), која је 1975. године одржана у Хелсинкију. КЕБС је 1995. године преименован у ОЕБС. Организација прилази питању безбедности свеобухватно и кооперативно. Бави се веома широким пољем питања везаним за безбедност држава чланица, укључујући: контролу наоружања, превентивну дипломатију, мере за унапређење безбедности и поверења, заштиту људских права, надгледање избора, као и економску безбедност и јавне послове. Централно место програма ОЕБС-а јесте јачање владавине права и поштовање људских права. Одмах затим, ту је и саветодавна помоћ органима власти у вези са припремом и применом закона који би требало да буду транспарентни, применљиви и усклађени са међународним правним стандардима и домаћим прописима.¹⁹

7) ИЗВОРИ

- Грчић, М., *Политичка географија*, Географски факултет, Београд, 2000. године.
- Даничић, М., „*Основи безбедности*“, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић у Новом Саду, 2018. године.
- Кесеровић, Д., *Систем безбједности Европске уније*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука 2012.
- Крстић, О., *Етиологија угрожавања система безбједности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2007. године.
- Мијалковић, С., *Национална безбедност – четврто, измењено и допуњено издање*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2018. године.
- Миленковић, Д., Копривица, С., Тодорић, В., *Контрола служби безбедности*, Организација за европску безбедност и сарадњу,

¹⁹ Драгомир Кесеровић, *Систем безбједности Европске уније*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука 2012. године, видети опширније на странама 298–305.

Мисија ОЕБС у Србији Београд и Центар за нову политику Београд, 2011. године.

- Стајић, Љ., Пајковић, Д., *Систем заштите личности и објеката*, Правни факултет Нови Сад, 2008. године.
- Hans, Vorna, приручник *Парламентарни надзор безбедносног сектора*, Интерпарламентарна унија (ИПУ) и Женевски центар за демократску контролу оружаних снага (ДКОС), 2003. године.
- „Устав Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 15/2021.
- Вилијамс, Пол, *Увод у студије безбедности* – 2008. године, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд 2012.
- „Закон о заштитнику грађана“, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.
- „Закон о заштитнику грађана“, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.
- „Закон о јавном информисању и медијима“, *Сл. гласник РС*, бр. 92/2023.
- „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије“, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У данашње време неспорно је да постоји потреба за свеобухватном савременом грађанском контролом безбедносног сектора у друштву. У већини земаља ЕУ и демократским државама света парламенти, као највиша законодавна тела, надлежни су за контролу функционисања укупног сектора безбедности. Јавне комуникације о безбедносним питањима зависе од обима и структуре података које јавности пружају највиши представници власти. Сматра се да уколико држава не обезбеди потребан ниво савремене грађанске контроле безбедносног сектора, у таквим државама не постоји поштовање индивидуалних слобода и права. Држава без грађанске контроле безбедносног сектора стога, у најбољем случају, треба да буде сматрана недовршеном демократијом или демократијом у настајању. Како се безбедносни систем бави једним од кључних задатака државе, систем међусобне провере и равнотеже власти нужен је да успостави равнотежу законодавне и извршне власти. Парламентарни надзор безбедносног сектора постао је суштински чинилац поделе власти на нивоу државе и у стварности поставља границе влади или председнику. Савремена контрола сектора безбедности постало је важно питање на глобалном

плану. Таква позитивна тенденција манифестована је и кроз оснивање разних међународних организација и тела попут Интерпарламентарне уније или Женевског центра за демократску контролу оружаних снага. Пратећи савремена кретања на овом плану, аутори су дошли до закључка да нема међународно прихваћених стандарда у области савременог грађанског надзора безбедносног сектора, будући да се безбедност и одбрана сматрају деловима националне суверености држава. Постоје само регионални стандарди, садржани у кодексима понашања (нпр. у ОЕБС-у), те одређени општи стандарди у државама чланицама ЕУ усаглашени са европским безбедносним политикама које би Република Србија, као држава кандидат, свакако требало да узме у обзир у периоду претприступних преговора са овом организацијом.

CIVIL CONTROL OF THE SECURITY SECTOR

Rade BOGOJEVIĆ, Miloš IVETIĆ*

Abstract: A rational approach to modern civilian control of the security sector is a very important issue for achieving the well-being of people in our society. Bearing this in mind, the Assembly of the Republic of Serbia, made up of elected representatives of the people, would have to cooperate very closely with the government, security authorities, and services. The Assembly is responsible for establishing legal frameworks, regulating budget funds, and overseeing the work of the entire security sector. The execution of the aforementioned powers would have to be done in accordance with the principles of mutual trust and public dialogue. In addition to the Assembly, the Protector of Citizens (Ombudsman) and the independent media should help citizens and their political representatives with timely and accurate reporting. Considering the importance of the security sector not only in Europe but also in the wider international community, every country should strive to legally regulate this specific area. In this regard, the authors of this work also strive to bring certain knowledge and professional experiences closer to a wider readership to point out the importance of the system and principles of modern civilian control of the security sector.

Keywords: civil control, security sector, Assembly, security services, Ombudsman, media.

* Faculty of Law and Business Studies, Dr. Lazar Vrkatić, Novi Sad; E-mail: radebogojevic4444@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1422-6177>
Centre for Basic Police Training, Sremska Kamenica, <https://orcid.org/0009-0007-2562-3115>.

УДК: 271.222(497.11):332.14

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 127–139

Изворни научни рад

Рад примљен 22. 4. 2024. године

Рад одобрен 24. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.8

УЛОГА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ У РЕГИОНАЛНОМ ПОЛИТИЧКОМ ДЕЛОВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Митко АРНАУДОВ, Марија МАНОЈЛОВИЋ, Никола ХАЦИЋ*

Анстракт: У раду се анализира улога Српске православне цркве у актуелном политичком деловању Републике Србије. Кроз студију случаја, аутори испитују односе Српске патријаршије са Бугарском и Македонском православном црквом – Охридском архиепископијом. У том смислу, они настоје да осветле улогу Српске православне цркве на друштвене токове кроз један историјско-политички сиже. У том смислу, у раду се траже одговори на на питање – да ли је Српска православна црква *de facto* детерминатор политичких дешавања у Србији, односно да ли утиче на доношење државних одлука на спољнополитичком плану, укључујући и оне које се односе на политичке процесе као што су европске интеграције? Кроз анализу актуелних политичких дешавања у односима са Бугарском и Северном Македонијом, аутори наглашавају важност недавно затвореног

* Институт за међународну политику и привреду, Београд; E-mail: mitko@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-3274-347X>

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошких иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

Факултет политичких наука, Београд, E-mail: marijamanojlovic86@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0004-1870-8821>

Факултет политичких наука, Београд, E-mail: nikolahadzic@yahoo.com, <https://orcid.org/0009-0004-6895-8976>

црквеног спора са Македонском православном црквом. Уједно, они изражавају и бригу поводом отворених питања која постоје између Београда и Софије не само о несагласности у вези аутокефалности Македонске православне цркве, већ и о другим битним политичким питањима.

Кључне речи: Српска православна црква, Бугарска православна црква, Македонска православна црква – Охридска архиепископија, регионални процеси.

1) УВОД

Српска православна црква је за време владавине династије Немањића ушла у процес стицања аутокефалности. Владари из ове српске династије пружили су значајан допринос у процесу утемељавања основних принципа организације Српске православне цркве. Идеја о настанку Српске православне цркве примарно се јавила из потребе да Срби добију своје такозване верске домове у којима ће моћи да делују и служе својој вери, у којој би се могли осећати као „свој на своме“.¹ Реч је о паралелном процесу обликовања српске државе и појављивања тенденције и тежње усмерене ка аутономији, а потом ка аутокефалности Српске цркве. Одлуку о самосталности цркве у Србији донео је Синод Цариградске цркве и то према овдашњим схватањима о васељенској улози патријарха, та одлука је ваљана и пуноважна.² Заокруживање српске државности, али и црквене самосталности достигнут је за време српског владара Душана, те је 1346. године Српска архиепископија уздигнута на степен Патријаршије, а дотадашњи архиепископ Јоаникије проглашен је за Патријарха Срба и Грка.³ У овом контексту битно је нагласити, када говоримо о успостављању Српске православне цркве, да је обнова Пећке патријаршије кључан догађај за српски национални и верски идентитет. Перић сматра да није било обнове Пећке патријаршије 1557. године Српска црква би се изгубила под грчким утицајем, што је избегнуто, јер је овако живот Српске цркве обновом Пећке патријаршије добио нов и снажан

¹ Димшо Перић, *Црквено право*, Правни факултет, Београд, 1999, стр. 163.

² Миодраг Петровић, *Студенички типик и самосталност српске цркве*, Дечје новине, Београд, 1986, стр. 75.

³ Радослав Грујић, *Православна Српска црква*, Евро Београд, Каленић Крагујевац, 1995, стр. 24.

подстицај који јој је помогао да опстане до данас.⁴ Међутим овде нису затворена сва питања када је реч о постојању Српске православне цркве, јер је османски султан Мустафа III 1766. године издао берат којим укида Пећку патријаршију, а то је била судбина која је убрзо дочекала и Охридску архиепископију. Пад османског царства отворио је бројна питања која су се, поред ослобођења Србије, тичала и враћања црквене аутономије, те је на Берлинском конгресу 1878. године укинут протекторат над Србијом, док је црква обновила аутокефалност.⁵ Воспостављање Пећке патријаршије коначно се догодило на почетку 20. века, односно 1920. године, након завршетка Првог светског рата и јачања положаја Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, касније Југославије на међународној сцени.⁶

2) УЛОГА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ У СРПСКОМ ДРУШТВУ

Црква у Србији, бар када је реч о Српској православној цркви, много је више заокупљена државним, политичким, него социјалним питањима. Много више се чују тираде о Косову и Метохији, него став цркве у погледу угрожених економских и социјалних права становништва Србије, те се веома често црквени врх поставља у улогу некога ко осуђује неке групе грађана Србије, а истовремено често немају слуха за врло тежак положај одређених група грађана.⁷ У том контексту, професор социологије религије на Филозофском факултету у Београду Милан Вукомановић уочио је снажан утицај Цркве на друштвене токове, и сковао синтагму „политичко православље“ које одбацује секуларне вредности и демократску политичку културу.⁸ У суштини то није никаква новина када је реч о улози Српске православне цркве у српском друштву, али и на српској политичкој сцени, имајући у виду историјску чињеницу да се још уставним решењима из 1903. године

⁴ Димшо Перић, *op. cit.*, стр. 236.

⁵ *Ibid.*, стр. 242.

⁶ Вук Ерцег, *Претпоставке за превазилажење раскола у православним црквама: пример цркве у Македонији*, мастер теза, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2022, стр. 18.

⁷ Милан Вукомановић, *Политичко православље*. Интернет: <https://pescanik.net/politicko-pravoslavlje/>, 23.4.2023.

⁸ *Ibid.*

Српска православна црква ставила на пиједестал привилегованог субјекта који ужива велики обим повластица у државном животу. У међувремену, Црква је стекла и велики утицај у доношењу политичких одлука, па чак и оних које се односе на спољнополитичко усмеравање Србије.⁹ С друге стране, Марко Николић истиче да је питање односа световног и духовног суштинско, онтолошко питање за човека, наслеђено још из времена Исуса Христа, које се темељи на Његовом учењу о „царству небеском“ и „царству земаљском“. У новијем историјском периоду, поменута вредносна дихотомија често се пројектује и своди на однос најзначајнијих институција – државе и цркве, који за средишњу тачку има појам власти.¹⁰

За процену друштвеног и политичког утицаја религије није пресудно то да ли она има у свом културном миљеу већи или мањи значај, него на којем се нивоу тај утицај испољава и на који начин црква учествује у том миљеу. Вукомановић сматра да проблем није у томе да Српска православна црква буде призната као религијска, културна институција од великог националног значаја, већ се проблем јавља онда када православље са политичким претензијама почиње да обликује јавни, друштвени простор, при чему се на суштински начин угрожавају права других на сопствени идентитет.¹¹ У том контексту битно је ставити нагласак на улогу коју Српска православна црква ужива у контексту политичког одлучивања у Србији. Не требамо то узимати као тезу у негативном контексту, али морамо имати у виду и чињеницу да је Република Србија секуларна држава у којој постоји јасна подела власти, те су цркве и верске заједнице одвојене од државе, док ниједна религија не може да се успостави као државна или обавезна.¹² Тачније, како је наведено у Уставу Републике Србије, „цркве и верске заједнице су равноправне и одвојене од државе; цркве и

⁹ Срђан Баришић, „Српска православна црква и Југославија – Анализа случаја 5“. Интернет: https://yuhistorija.com/serbian/kultura_religija_txt00c5.html, 25.4.2023.

¹⁰ Марко Николић, „Ставови Српске православне цркве везани за кризу у бившој Југославији и њен однос према европским интеграцијама“, др Невенка Јефтић (ур.), *Актуелна питања из међународних односа: безбедност, право, привреда, политика, религија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 424.

¹¹ Милан Вукомановић, *op. cit.*

¹² „Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021. Интернет: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html, 29. април 2023.

верске заједнице су равноправне и слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају у складу са законом.¹³

3) УЛОГА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Када говоримо о улози Српске православне цркве на Западном Балкану битно је напоменути да је прошле године Европски парламент усвојио резолуцију у којој, између осталог, изражава забринутост европских посланика због покушаја православне цркве у земљама као што су Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина, посебно у ентитету Република Српска, да промовише Русију као заштитницу традиционалних породичних вредности и ојача односе између државе и цркве.¹⁴ Уз то, у истој резолуцији додаје се да се тиме сеје раздор међу локалним становништвом, те развија пристрасно писање историје и промовисање антиевропских програма.¹⁵ У медијским писањима чак се наводи и тајни документ више европских обавештајних служби, који је достављен европској служби за спољне послове којом руководи Жозеп Борел, а у којем се наводи да би Српска православна црква одиграла кључну улогу у случају да Србија одлучи да се креће према Западу, те се додатно образлаже да је српски патријарх Порфирије веома близак са српским председником и да би он заправо одиграо важну улогу у томе да становништво прихвати прозападну политику Србије.¹⁶ Такав извештај проузроковао је бројна реаговања, а Српска

¹³ Према Уставу, Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

¹⁴ „Европски парламент усвојио резолуцију у којој спомиње СПЦ као промотер Русије у региону“, European Western Balkans. Интернет: <https://europeanwesternbalkans.rs/evropski-parlament-usvojio-rezoluciju-u-kojoj-spominje-spc-kao-promoter-rusije-u-regionu/>, 26.4.2023.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Наташа Латковић, „СПЦ има кључну улогу у заокрету Вучића ка Западу, тврде ЕУ обавештајци“, портал Нова. Интернет: <https://nova.rs/vesti/politika/bomba-iz-izvestaja-eu-obavestajaca-kako-vucic-milionima-kupuje-podrsku-spc/>, 26.4.2023.

православна црква је у свом саопштењу навела да је спомињање Српске православне цркве у резолуцији Европског парламента засновано искључиво на дубоким историјским предрасудама и тенденциозно креираним стереотипима, што није изненађујуће али је дубоко разочаравајуће. У истом саопштењу, Српска православна црква наводи се да је стављање ње у улогу узрочника напетости међуетничким групама на Западном Балкану како би распирила сукобе и поделила заједнице потпуно супротно чињеницама и залагању цркве у свакодневном животу и стога такав став одлучно одбија.¹⁷ Ову резолуцију смо поменули, примера ради, да би скренули пажњу на актуелна европска схватања о улози Српске православне цркве у регионалним политичким токовима на Западном Балкану, укључујући и процес европских интеграција. Тиме нисмо поставили позицију Српске православне цркве у негативан контекст, већ смо желели да испитамо однос ове верске заједнице у доменима изван наведених уставних оквира и разумевања појма секуларне државе. Било би важно још нагласити да у односима између цркава на Балкану важну улогу има и Цариградска патријаршија, која се назива и Васељенском патријаршијом, а чији је међународни утицај на овом подручју започео још 330. године када је римски цар Константин прогласио Истанбул новом престоницом и када је легализовао хришћанство.¹⁸

СПЦ и македонско црквено питање

Ако узмемо као пример помирење Српске православне цркве (СПЦ) и Македонске православне цркве – Охридске архиепископије, после 55 година раскола, тешко је установити да су најновије тековине Српске цркве деструктивног карактера и у билатералним и у регионалним односима. Сам спор настао је 1967. године када је македонска црква прогласила аутокефалност, коју прво није признала Српска православна црква а затим и друге православне цркве.¹⁹

¹⁷ „Европски парламент усвојио резолуцију у којој спомиње СПЦ као промотер Русије у региону“, *op. cit.*

¹⁸ Марија Јанковић, „Македонска православна црква: Шта значи помирење са Српском православном црквом“, ББЦ на српском. Интернет: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-61509904>, 27.4.2023.

¹⁹ Раде Ранковић, „Помирење српске и македонске цркве после 55 година раскола“, ВоА. Интернет: <https://www.glasamerike.net/a/srbija-makedonija-crkve-pomirenje-porfirije-stefan-autokefalnost/6581088.html>, 27.4.2023

Заправо, преговори између цркава започели су 2002. године у Скопљу и Нишу. У Нишу је потписан договор између цркава о канонском регулисању православља у Македонији и превазилажењу вишедеценијског раскола који никада није заживео, јер, према речима одређених аналитичара, после притисака македонских политичара којима није одговарало да се црква врати под окриље СПЦ, архијереји македонске цркве су се повукли и Нишки споразум је остао само слово на папиру.²⁰ Двадесет година касније, поглавар Српске православне цркве патријарх Порфирије дао је сагласност на захтев Македонске православне цркве – Охридске архиепископије за самосталност.²¹ Тиме је СПЦ, након што је Васељенска патријаршија саопштила 9. маја да Македонску православну цркву признаје за канонску цркву под именом Охридска архиепископија (имајући у виду област њене јурисдикције и власт у границама државе Северне Македоније), потврдила своју улогу у регионалном и билатералном контексту, те одиграла кључну афирмативну улогу, не само за унапређење односа у свету православних цркава већ и за унапређење односа између српске и македонске државе, као и између српског и македонског народа. Ипак, помирење између Српске православне цркве и Македонске православне цркве – Охридске архиепископије није једнако наишло на разумевање, те су бугарска црква и власти у Софији биле изузетно незадовољне одлуком СПЦ. Како објашњава председница Македонске асоцијације новинара Ивона Талевска, бугарске власти и бугарски црквени великодостојници нису задовољни одлуком јер се сада дефинитивно зна да Македонска православна црква нема никаквих канонских веза са Бугарском православном црквом и да је њена истинска мајчинска црква заправо Српска православна црква.²² Такав став Бугарске православне цркве не треба да буде изненађујући имајући у виду одлуку Бугарске православне цркве из 2017. године, која је прихватила да Македонску православну цркву заступа пред осталим црквама ради утврђивања њеног канонског статуса, а на захтев Охридске архиепископије да буде

²⁰ *Ibid.*

²¹ Марија Јанковић, *op. cit.*

²² „Бугари огорчени на Србе! СПЦ је сада истинска мајчинска црква Охридској архиепископији; отишли смо корак даље и од Цариграда“, *Курир*. Интернет: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3935547/bugari-ogorceni-na-srbe>, 28.4.2023.

призната као аутокефална и да Бугарска православна црква буде њена „мајка црква“.²³ Та одлука је изненадила врх СПЦ који је у том тренутку изразио наду да ће Синод у Софији остати на линији канонског поретка цркве.²⁴

Однос СПЦ и Бугарске православне цркве

Када је реч о српско-бугарским односима, у контексту СПЦ, ваљано је у овој анализи истаћи да је један од захтева представнике бугарске мањине у Србији и то да се богослужи на матерњем језику. Свештеници СПЦ служе све обреде готово само на црквенословенском, као и клер бугарске цркве, тако да језик службе Божје не би требало да буде проблем. Овај стари језик је Бугарима чак разумљивији, док су истовремено свештенослужитељи Босилеграда, где доминантно живе грађани бугарске националности и порекла, тако да се молитве, проповеди, читање јевађелија и разговори са верницима могу обављати на њиховом матерњем језику.²⁵ Познавалац верских прилика и међуцрквених односа на Балкану Живица Туцић истиче да је Бугарска православна црква ранијих година, по свему судећи, именовала једног епископа да се стара за „западне покрајине“, но то је држано у дискрецији да се не би реметили односи са СПЦ. Према речима Бранка Павлице, познаваоца и истраживача српско-бугарских односа, односи између СПЦ и Бугарске православне цркве су веома коректни те, како он објашњава, српска држава и црква не ометају Бугарску православну цркву и бугарску државу да новчано помажу обнову црквених објеката у деловима Србије у којима доминантно живи бугарска мањина, те и највиши бугарски чиновници задужени за питања вере посећују босилеградски крај.²⁶ Заправо, односи између СПЦ и Бугарске православне цркве у највећем

²³ Александар Апостоловски, „СПЦ изненађена одлуком Бугарске цркве да заступа МПЦ“, *Политика*. Интернет: <https://www.politika.rs/sr/clanak/393363/SPC-iznenadena-odlukom-Bugarske-crkve-da-zastupa-MPC>, 28.4.2023

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Бранко Павлица, „Бугарска мањина у Србији“, др Невенка Јефтић (ур.), *Актуелна питања из међународних односа: безбедност, право, привреда, политика, религија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 414.

²⁶ „Верујући ових крајева, који се не осећају Србима, преузели су српску традицију крсне славе, чега код Бугара нема, и највише славе светог Јована Крститеља и

делу, кроз савремену историју, били су детерминисани регионалним политичким токовима, али и око питања Македонске православне цркве. У претходном делу јасно смо навели неусаглашен став између бугарске и српске цркве по питању аутокефалности македонске цркве, што је по канонском праву искључиво зависило од става СПЦ, имајући у виду чињеницу да је Охридска архиепископија пре једностраног чина аутокефалности уживала самосталност у оквирима СПЦ. Такође решавање статуса, односно питања аутокефалности Украјинске православне цркве наишло је на неусклађеност између званичних ставова српске и бугарске православне цркве. Када је Васељенска патријаршија донела одлуку да призна самосталност украјинске цркве, СПЦ је у том тренутку издала саопштење у коме је изразила очекивање да се питање разреши на свеправославном сабору, што је у том тренутку био позив Москве, односно Руске православне цркве, за свеправославну дискусију. Српска патријаршија по том питању изашла је са ставом да сматра да је Цариградска патријаршија донела канонски неутемељену одлуку и да питања аутокефалности Украјинске православне цркве треба размотрити на свеправославном сабору, док је истовремено Бугарска патријаршија остала без званичног става, одбила позив Москве за свеправославну дискусију и формирала своју комисију која ће размотрити то питање.²⁷ Ово је још један показатељ да су односи између СПЦ и Бугарске православне цркве умногоме детерминисани политичким токовима у регионалном и ширем европском контексту. То нам сведочи не само да су обе цркве укључене у политичка дешавања и одлуке унутар својих држава, већ и да њихови ставови умногоме утичу на спољнополитичко деловање обе земље. Ако из тог угла посматрамо актуелни однос између Српске и Бугарске патријаршије, можемо установити да су односи између две цркве на одрживом нивоу, али да

Малу Госпојину. Врањски епископ Пахомије посећује по потреби Босилеград. Како је епархија обавестила, последњи пут је тамо био почетком новембра, када је са локалним властима разговарао о обнови храмова на овом подручју и том приликом освећен је темељ за нову цркву у селу Паралову, чију градњу помаже и бугарска држава. Владика је подсетио на „потребу очувања заједничког живота православних хришћана, без обзира на то ком народу припадају“. Видети: Живица Туцић, „ВМРО у Србији, Босиле без смиља“, *НИН*, 24.1.2008, стр. 37.

²⁷ “Bulgarian Church turns down Russia’s call for debate on Ukraine”, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-russia-church/bulgarian-church-turns-down-russias-call-for-debate-on-ukraine-idUSKCN1MF2IO>, 28.4.2023.

ипак постоје одређена размимоилажења, пре свега политички мотивисана, али и спољнополитички имајући у виду најактуелнији пример давања аутокефалности Македонској православној цркви – Охридској архиепископији од стране СПЦ у пуном називу, док је Бугарска православна црква првобитно негодовала одлуку Синода СПЦ, потом су поједини бугарски црквени великодостојници тврдили да је Бугарска православна црква природна „мајка црква“ Македонској православној цркви, да би на крају Синод Бугарске православне цркве прихватио аутокефалност Македонске православне цркве, истовремено оспоравајући званично име те цркве (Охридска архиепископија), уз тврдњу да је једини наследник древне Охридске архиепископије заправо Бугарска патријаршија.²⁸

4) ИЗВОРИ

- Апостоловски, Александар, „СПЦ изненађена одлуком Бугарске цркве да заступа МПЦ“, *Политика*. Интернет: <https://www.politika.rs/sr/clanak/393363/SPC-iznenadena-odlukom-Bugarske-crkve-da-zastupa-MPC>, 28.4.2023.
- Баришић, Срђан, „Српска православна црква и Југославија – Анализа случаја 5“. Интернет: https://yuhistorija.com/serbian/kultura_religija_txt00c5.html, 25.4.2023.
- “Bulgarian Church turns down Russia’s call for debate on Ukraine”, *Reuters*. Интернет: <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-russia-church/bulgarian-church-turns-down-russias-call-for-debate-on-ukraine-idUSKCN1MF2IO>, 28.4.2023.
- „Бугари огорчени на Србе! СПЦ је сада истинска мајчинска црква Охридској архиепископији; отишли смо корак даље и од Цариграда“, *Курир*. Интернет: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3935547/bugari-ogorceni-na-srbe>, 28.4.2023
- „Европски парламент усвојио резолуцију у којој спомиње СПЦ као промотер Русије у региону“, *European Western Balkans*. Интернет:

²⁸ „Самосталност може, сад је спорно име: Бугари против назива Македонска православна црква – “Охридска архиепископија”“, М.С.Р. Интернет: <https://www.novosti.rs/c/planeta/region/1185030/samostalnost-moze-sad-sporno-ime-bugari-protiv-naziva-makedonska-pravoslavna-crkva-ohridska-arhiepiskopija>, 29.4.2023.

<https://europeanwesternbalkans.rs/evropski-parlament-usvojio-rezoluciju-u-kojoj-spominje-spc-kao-promoter-rusije-u-regionu/>, 26.4.2023.

- Ерцег, Вук, *Претпоставке за превазилажење раскола у православним црквама: пример цркве у Македонији*, мастер теза, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2022.
- Грујић, Радослав, *Православна Српска црква*, Евро Београд, Каленић Крагујевац, 1995.
- Јанковић, Марија, „Македонска православна црква: Шта значи помирење са Српском православном црквом“, ББЦ на српском. Интернет: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-61509904>, 27.4.2023
- Латковић, Наташа, „СПЦ има кључну улогу у заокрету Вучића ка Западу, тврде ЕУ обавештајци“, портал Нова. Интернет: <https://nova.rs/vesti/politika/bomba-iz-izvestaja-eu-obavestajaca-kakovucic-milionima-kupuje-podrsku-spc/>, 26.4.2023.
- Николић, Марко, „Ставови Српске православне цркве везани за кризу у бившој Југославији и њен однос према европским интеграцијама“, др Невенка Јефтић (ур.), *Актуелна питања из међународних односа: безбедност, право, привреда, политика, религија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
- Павлица, Бранко, „Бугарска мањина у Србији“, др Невенка Јефтић (ур.), *Актуелна питања из међународних односа безбедност: право, привреда, политика, религија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
- Перић, Димшо, *Црквено право*, Правни факултет, Београд, 1999.
- Петровић, Миодраг, *Студенички типик и самосталност српске цркве*, Дечје новине, Београд, 1986.
- Ранковић, Раде, „Помирење српске и македонске цркве после 55 година раскола“, ВоА. Интернет: <https://www.glasamerike.net/a/srbija-makedonija-crkve-pomirenje-porfirije-stefan-autokefalnost/6581088.html>, 27.4.2023.
- „Самосталност може, сад је спорно име: Бугари против назива Македонска православна црква – “Охридска архиепископија”“, М.С.Р. <https://www.novosti.rs/c/planeta/region/1185030/samo>

stalnost-moze-sad-sporno-ime-bugari-protiv-naziva-makedonska-pravoslavna-crkva-ohridska-arhiepiskopija, 29.4.2023.

- Туцић, Живица, „ВМРО у Србији, Босиле без смиља“, *НИН*, 24.1.2008.
- „Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021. Интернет: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html, 29. април 2023.
- Вукомановић, Милан, *Политичко православље*. Интернет: <https://pescanik.net/politicko-pravoslavlje/>, 23.4.2023.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Када говоримо о СПЦ, када анализирамо њен начин функционисања као организације у друштвеном и политичком поретку Србије, када покушавамо да утврдимо њену улогу у спољнополитичком деловању Србије, укључујући и односе које има са православним црквама у окружењу, долазимо до закључка да је реч о организацији која има снажну друштвено-политичку улогу у држави са секуларним уређењем и уставом у којем формално-правно постоји јасна подела власти, а који не пружа никакву јурисдикцију цркви у том домену. СПЦ поред улоге чувара вредности, традиције, али и историјских тековина српског народа, истовремено представља и активног чиниоца у политичком и друштвеном животу Србије, који умногоме утиче не само на очување установљеног система вредности, већ утиче и на процесе детерминисања и успостављања нових вредносних стандарда и норми. У том контексту, често смо сведоци да је управо СПЦ покретач неслагања, односно прихватања или неприхватања одређених политичких и институционалних одлука, чиме врши снажан утицај на државни поредак Србије. Када је реч о регионалном контексту, на примеру односа са Македонском православном црквом – Охридском архиепископијом, утицај СПЦ има позитивне тенденције кроз деловање Српске патријаршије, а имајући у виду одлуке о превазилажењу дугогодишњег спора са Македонском православном црквом. У том смислу, улога СПЦ свакако доприноси одржању стабилног и одрживог регионалног окружења. С друге стране пак, не би требало занемарити њена постојећа спорења која улазе у домен такозваног историјског права које у великом броју држава региона није признато. Коначно, иако СПЦ има неспорне заслуге за историјски развој српског народа и српске државности,

њена улога у политичком деловању донекле остаје отвореним питањем. То је нарочито осетљиво, ако се има у виду утицај који она врши у доношењу важних државних одлука које могу утицати на позицију државе у важним регионалним процесима (између осталог и у процесу европских интеграција), као и уопште у ширим геополитичким односима.

THE ROLE OF THE SERBIAN ORTHODOX CHURCH IN THE REGIONAL POLITICAL ACTIVITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Mitko ARNAUDOVIĆ, Marija MANOJLOVIĆ
Nikola HADŽIĆ*

Abstract: The paper analyses the role of the Serbian Orthodox Church in the current political activity of the Republic of Serbia. Through a case study, the authors examine the relations of the Serbian Patriarchate with the Bulgarian and Macedonian Orthodox Church—Ohrid Archdiocese. In this sense, they strive to shed light on the role of the Serbian Orthodox Church in social trends through a historical-political sequence. In this sense, the paper seeks answers as to whether the Serbian Orthodox Church is a *de facto* determinant of political events in Serbia, i.e., whether it influences state decisions on foreign policy, including those related to political processes such as European integration. Through the analysis of current political events in relations with Bulgaria and North Macedonia, the authors emphasise the importance of the recently closed church dispute with the Macedonian Orthodox Church. At the same time, they express their concern regarding the open issues between Belgrade and Sofia, not only about the disagreement regarding the autocephaly of the Macedonian Orthodox Church but also about other important political issues.

Keywords: Serbian Orthodox Church, Bulgarian Orthodox Church, Macedonian Orthodox Church—Ohrid Archdiocese, regional processes.

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade, E-mail: mitko@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-3274-347X>;

Faculty of Political Sciences, Belgrade, E-mail: marijajmanojlovic86@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-1870-8821>;

Faculty of Political Sciences, Belgrade, E-mail: nikolahadzic@yahoo.com, <https://orcid.org/0009-0004-6895-8976>

УДК: 331.5.024.5(4-672EU)(497.7)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 141–160

Изворни научни рад

Рад примљен 14. 2. 2024. године

Рад одобрен 29. 4. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.9

АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У ЕУ И У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

Славко ЖАРКОВ*

Апстракт: У предметном раду аутор ће изнети приказ стратегија запошљавања, које су саставни део политике запошљавања Европске уније (ЕУ) и стратегија запошљавања у систему Републике Северне Македоније. Циљ је да се кроз упоредноправну анализу, синтезу и дедукцију кључних докумената ЕУ и Републике Северне Македоније сагледају њихове предности и евентуални недостаци. Документарна основа коришћена у овом раду покрива широк спектар писаних докумената (стратегија), креираних од стране кључних институција ЕУ и Републике Северне Македоније, попут Стратегије за запошљавања младих кадрова и за запошљавање страних држављана у ЕУ и Стратегије запошљавања у Републици Северној Македонији за 2022–2027. У закључку аутор даје предикције о могућностима имплементације стратегија запошљавања, њиховој упоредивости и међузависности у контексту процеса европских интеграција Републике Северне Македоније.

Кључне речи: Стратегија запошљавања, ЕУ, Република Северна Македонија, заштита запошљавања.

* Институт за социјални рад и социјалну политику Филозофског факултета, Универзитета „Св. Кирила и Методија“, Скопје, Република Северна Македонија.
E-mail: slavko.zarkov@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-2989-9860>

1) УВОД

Социјална укљученост и смањење незапослености представљају озбиљан изазов са којим се континуирано суочавају све земље ЕУ, али и Република Северна Македонија. Ова брига се односи на све категорије грађана, али се посебна пажња поклања групи незапослених лица међу којима су: млади, дуготрајно незапослена лица, Роми, корисници социјалне помоћи, као и особе са ниским степеном образовања. Последњих неколико деценија, на целом европском континенту запошљавање постаје све релевантније и добија све већи значај у националном и глобалном/регионалном развоју. Ово нимало не изненађује ако се узме у обзир да криза са радним местима и незапосленošћу повећава угроженост свих категорија људи, а највише младих, дуготрајно незапослених, људи са ниским степеном образовања или одређених заједница или групе грађана. Због тога се поменуте групе или појединци називају рањивим категоријама лица. То за последицу има већу незапосленост истих категорија угроженог становништва, лошији квалитет послова, већу неједнакост на тржишту рада између различитих група људи, дужи и неизвеснији прелазак са образовања на посао, као и већу удаљеност од тржиште рада. Незапосленост представља један од најхитнијих социо-економских проблема са којим се суочава велики број земаља у свету, из чега нису искључене ни земље из ЕУ, као и оне са Западног Балкана. Разлог томе јесте, пре свега, чињеница да незапосленост није изолован социоекономски проблем, већ висока стопа незапослености са собом носи и низ других негативних појава као што су сиромаштво и социјална несигурност. То за последицу има низак квалитет живота за становништво, а негативно утиче и на коришћење ресурса и привредни раст сваке од земаља, па и на сама тржишна кретања. Управо због негативног импулса који производи незапосленост, од стране националних влада, али и од стране наднационалних тела и организација, континуирано се ради на изради писаних докумената – смерница, које би биле путоказ у спровођењу запошљавања. То се види у чињеници да без јаке и чврсте визије и будућих планова за запошљавање свих лица која се налазе у некој земљи или територији, не би се постигао никакав ефекат, односно ефекти би били негативни и одразили би се на терет социјалне помоћи и социјалних давања. Управо због тога, свим овим Стратегијама заједничка су четири елемента. Први елемент одражава полазну основу, тј. полазиште

анализе, односно одражавају ставове из важеће законске регулативе, статистике и мерења о томе какво је реално стање у овој области. Други елемент одражава краткорочне и средњорочне користи које ствараоци (националне владе и/или наднационална тела) имају да постигну као визију и циљ. Трећи елемент чине циљеви и користи на дуги рок, односно шта би се унапредило непосредно пре истека рока важења одређене стратегије за запошљавање, за заштиту запослења, за унапређење радних места или за образовање и усклађивање вештина са потребама тржишта рада. Четврти елемент чине тзв. „акциони планови“, као саставни део Стратегија. У ствари, акциони планови су детаљни кораци које треба да спроведу креатори политике, учесници на тржишту рада и институције тржишта рада. Планови одражавају оперативну страну стратегија, са конкретним мерама, програмима и активностима које доприносе расту и развоју специфичне области којом се баве – запошљавања и радних односа. Узимајући све у обзир, а не заборављајући поменути историјски развој стратегија запошљавања, треба напоменути да се у данашње време не може замислити конкретна стратегија запошљавања сама по себи, а да она није у координацији са другим сличним стратегијама које имају исте специфичне циљеве: побољшање перформанси тржишта рада, повећање запослености, заштита запослености и радних места, запошљавање странаца, искорењивање незапослености, сиромаштва, рада на црно итд. Зато, како и у државама чланицама ЕУ тако и у земљама Западног Балкана постоји више међусобно повезаних стратегија које одражавају исти циљ – унапређење запошљавања, тржиште рада и радна места. У корелацији с тим, рад даје ретроспективу и анализу најчешћих, најкоришћенијих и кључних стратегија запошљавања, радних односа и заштите запошљавања. Наравно, начин креирања наведених стратегија, као и начин на који утичу на унапређење запошљавања, радних односа и тржишта рада уопште, није исти ни у једној земљи, па ни у ЕУ. То је због различитих економских, политичких и друштвених система и аранжмана. Међутим, поред разлика, постоје одређене сличности и заједничке карактеристике свих стратегија запошљавања, радних односа, раста и развоја тржишта рада. Наиме, сви они, подједнако широм европског континента, брину о што већем запошљавању, смањењу незапослености, заштити радних места утврђивањем критеријума безбедности и заштите, као и о изједначавању вештина, квалификација и знања која су потребна у привреди. Управо због ових разлика и

сличности у стратегијама јавља се нагон за упоредном анализом стратегија запошљавања, које су саставни део политике запошљавања ЕУ, са стратегијама запошљавања у систему Републике Северне Македоније. Анализа која следи у наставку текста требало би да резултира коначним закључцима у вези са обрађеним стратегијама.

2) АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У ЕУ

Запосленост је у протеклих десет година полако али сигурно постала брига број један лидера у земљама ЕУ. Према најновијим истраживањима јавног мњења Еуробарометра, грађани ЕУ имају више поверења у ЕУ него у своје владе да побољшају ситуацију у вези са запошљавањем у својој земљи. Чини се да лидери земаља чланица ЕУ не разумеју у потпуности овај изазов, без обзира на ниво и интензитет супсидијарности одлучивања о политикама запошљавања. Наиме, према анализи коју је изнела проф. Кетрин Палпант (*Catherine Palpant*),¹ напомиње се да је главни алат у овој области „Европска стратегија запошљавања“, чији се главни циљ није мењао од 1997. године, а који представља: „стимулисање тржишта рада и координација националних политика запошљавања“.² Иако је прошло много година од прве Европске стратегије запошљавања, актуелне европске политике запошљавања и даље су усмерене на принцип успостављања мреже експерата из целе ЕУ, у циљу боље координације националних политика запошљавања. У том смислу, континуирано се прате трендови у незапослености, равнотежа између пословног и приватног живота, образовних система, понуде вештина и плата у земљама ЕУ. Исти параметри се пореде између земаља, кроз процес и политику Отвореног метода координације (ОМК), чиме се политике запошљавања ЕУ чине наднационалним. У том погледу, посебно је значајна Европска опсерваторија за политику запошљавања (ЕЕПО),

¹ Catherine Palpant, “European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States”, *Policy Paper*, Notre Europe, Paris, 2019.

² Европска стратегија запошљавања (ЕЕС). Државе чланице израђују сопствене националне акционе планове за запошљавање (НАПС). Видети: Интернет: European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion”. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en, 1.2.2024>.

која има за циљ да унапреди креирање европских и националних политика пружањем информација, анализа и увида у креирање, спровођење, праћење и процену политика запошљавања.³ Узимајући у обзир све до сада изнето, могу се издвојити најважније стратегије ЕУ које се односе на политике запошљавања, смањење незапослености, заштиту запослених, заштиту запослења и радних места, како за грађане ЕУ тако и за држављане ван ЕУ.

Стратегија за отварање нових радних места

Ова Стратегија ЕУ има за циљ стратешку подршку отварању нових радних места интензивирањем отварања нових радних места, стимулисањем потражње за радном снагом, пружањем субвенција за нова запошљавања и смањењем пореза на рад. Осигуравајући фискалну одрживост, Стратегија има за циљ да промовише и подржи samozapošljavanje, социјална предузећа и нове пословне активности кроз трансформацију неформалног или непријављеног рада у редовно запошљавање. Такође, Стратегијом је предвиђено повећање зарада за све земље ЕУ, модернизација система одређивања зарада, с циљем усклађивања зарада са развојем продуктивности. Стратегија за отварање нових радних места укључује и коришћење потенцијала сектора који су богати радним местима, а тренутно су недовољно искоришћени, као што су ИКТ сектор, зелена економија и здравство.

Стратегија запошљавања кадрова који немају европско држављанство

ЕУ је дом за 21,6 милиона држављана трећих земаља, са уделом од 4,2% укупне популације. Нови мигранти који се сваке године насељавају у Унију, представљају додатни пораст од 0,5% становништва ЕУ. Већина миграната који живе у ЕУ би вероватно остала у ЕУ само привремено. Стога је проналажење посла и укључивање у друштво кључно за њихову успешну интеграцију. Социјална подршка као што је приступ становању, здравственој заштити и издржавању деце једнако је важна као и запошљавање.⁴

³ *Ibid.*

⁴ Marcello Signorelli, "Employment and Policies in Europe: a Regional Perspective", Department of Economics, Finance and Statistics, University of Perugia, 2005, pp. 1-12.

Стратешко управљање кадровима из трећих земаља је, према Стратегији, неопходно јер су та лица имала лошије резултате на тржишту рада у односу на грађане ЕУ. Све ово је поткрепљено статистичким подацима који показују да је просечна стопа запослености миграната изван ЕУ који живе у ЕУ била 55% у 2017. (у поређењу са 68% држављана земље домаћина).⁵ Уочена је и ниска стопа запослених жена које долазе из трећих земаља. Истовремено, сиромаштво међу овим особљем је високо, а оно истовремено има потешкоћа у друштвеној интеграцији због неадекватног образовања, језичких баријера, дискриминације, неуједначеног приступа запошљавању и пристојном становању и социјалним услугама. Међутим, неусклађеност са пословима и преквалификацијом у случају високообразованих миграната такође може бити утицајан фактор.

Стратегија запошљавања младих кадрова

ЕУ подржава државе чланице у смањењу незапослености младих и повећању стопе запослености младих у складу са ширим циљем ЕУ да се постигне стопа запослености од 75% за радно способно становништво (20–64 године).⁶ Ова стратегија је потребна због чињенице да постоје статистички подаци који показују да је више од 3,3 милиона младих (узраста од 15 до 24 године) било незапослено у 2019. години.⁷ Поред тога, према статистичким подацима из Стратегије, преузете из ЕУРОСТАТ-а, указује се да у 2018. години више од 5,5 милиона младих (старости 15–24 године) није било запослено, ни у фази активног образовања ни у фази обуке. Иако се овај број смањило – са 24% у 2013. на мање од 15% у 2019. години, стопа незапослености младих је и даље веома висока у ЕУ (више од 30% у неколико земаља). Треба уочити да ови подаци и даље прикривају велике разлике између земаља ЕУ.⁸ Гледајући ретроспективно, може се

⁵ European Commission, “Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration”, Brussels, 13 May 2015

⁶ Европска комисија, „Решења за запошљавање младих – Стратешки план 2015–2022“, 2014.

⁷ Европска комисија, „Комуникација Комисије Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Одбору региона – Ангажовање, повезивање и оснаживање младих: нова стратегија ЕУ за младе“, 2018, стр. 2–12.

⁸ *Ibid.*

видети да се слабији раст ЕУ у 2008. години показао као један од највећих изазова за спровођење претходне Стратегије запошљавања младих кадрова. Међутим, заједнички акциони планови, који су помогли да се државе припреме за лакшу интеграцију младих на тржиште рада, показали су се као користан инструмент у несметаној интеграцији младих. Са новом Стратегијом акциони планови су у потпуности усклађени кроз Отворени метод координације, који омогућава пуну примену Лисабонске стратегије, дајући значајан утицај интеграцији макроекономских, микроекономских и политика запошљавања за све категорије грађана, производећи пакет мера за запошљавање.⁹ Пакет запошљавања, покренут у априлу 2012. године, представља скуп докумената политике који разматрају како се политике запошљавања ЕУ укрштају са бројним другим областима политике како би се подржао паметан, одржив и инклузиван раст.¹⁰ Ова Стратегија идентификује највеће и најважније области за потенцијална радна места у ЕУ и најефикасније начине да земље ЕУ отворе више радних места. Такође, приликом ревизије овог „Пакета“, Комисија ЕУ дала је зелено светло за покретање новог програма за међусобно учење, који има за циљ размену добрих пракси и размену заједничких искустава држава чланица Уније. Паралелно са овим процесом, Европска комисија је 2017. године усвојила нови Програм за Лисабонску заједницу (*The Program of Mutual Learning*), са око 100 мера за запошљавање на нивоу целе ЕУ.¹¹ Првобитне мере подстицаја запошљавања (EIM), реорганизоване су и заједно са другим иницијативама прегруписане у оквиру програма Заједнице за запошљавање и социјалну солидарност (PROGRESS).¹² Програм се заснива на четири специфична акциона програма у ЕУ, који су финансирани спровођење Агенде социјалне политике, као и политике везане за запошљавање и услове рада. Штавише, Европска комисија је 2010. године предложила стратегију Европа 2020 за паметан, одржив

⁹ *Ibid.*

¹⁰ European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion”. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.

¹¹ European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion – Mutual Learning Programme”, Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047>, 1.2.2024.

¹² “Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS”, *Official Journal*, L 315 of 15.11.2006.

и инклузиван раст, као примарну стратегију за запошљавање и раст европских економија до 2020. године.¹³ Кроз стратегију Европа 2020 Комисија се залаже за одрживи опоравак економија. Наведен је скуп циљева и сваки циљ је повезан са иницијативом коју треба развити. Међу тим циљевима је и Агенда за нове квалификације и послове (Дневни ред за нове квалификације и послове).¹⁴ Ова Агенда укључује потребу модернизације тржишта рада у ЕУ како би се остварила два потенцијална циља: 1) смањење незапослености и, 2) повећање продуктивности рада. Наредни Програм ЕУ за запошљавање и социјалне иновације (Програм ЕУ за запошљавање и социјалне иновације – EaSI), који директно произилази из Стратегије Европа 2020, има за циљ да на још вишем нивоу допринесе квалитетном и одрживом запошљавању у годинама након престанка примене Стратегије Европа 2020, односно у годинама које следе 2021.¹⁵ Међутим, због пандемије КОВИД-19 још увек нема анализа успешности најновијег Програма ЕУ за запошљавање и социјалне иновације, који би требало да спроведу европске институције. Према Европској агенди о миграцијама, комисија је усвојила Акциони план за интеграцију држављана трећих земаља, представљен у јуну 2016. године, у циљу јачања заједничког приступа у областима политике и укључивања свих релевантних актера.¹⁶ У њему се истиче потреба континуираног одлучног деловања са свеобухватним приступом, заједничким активностима и напорима са државама чланицама, у сарадњи са

¹³ “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM/2010/2020 final, Brussels, 3.3.2010.

¹⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment”, COM/2010/0682 final, Brussels, 23.11.2010.

¹⁵ “Regulation (EU) No 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation (“EaSI”) and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion Text with EEA relevance”, OJ L 347, 20.12.2013.

¹⁶ “Community Programme for employment and social solidarity (PROGRESS)”. Интернет: file:///C:/Users/dimit/Desktop/VP_2013_006_call_EN%20(1).pdf; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals”, COM/2016/0377 final, Brussels, 7.6.2016.

партнерима ван ЕУ, на интеграцији држављана ван ЕУ, у области запошљавања и социјално-економских права. Увидом у поменута документа може се закључити да сви они имају специфично значење у циљу подстицања запошљавања, посебно младих кадрова који имају потенцијал да својим квалификацијама и вештинама покрећу пословање кроз подстицање ефикасног рада и продуктивности. Наравно, приоритети су пре свега усмерени на привлачење и задржавање дефицитарних кадрова, али и оних који су још на социјалним давањима.¹⁷

3) АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

Према пројекцијама Уједињених нација (УН), број становника у Републици Северној Македонији смањиће се у наредних петнаестак година, а уз то се очекује и интензивније смањење структуре радно активног становништва. Штавише, ако према попису укупан број становника у Македонији у 2021. буде 1,8 милиона становника, у 2025. години се очекује да ће достићи 1,9 милиона становника, након чега се очекује драстично смањење становника до 2030. године на 1,6 милиона. Према горе наведеним пројекцијама УН, очекивано је да ће се овај тренд смањења становништва у Републици Северној

¹⁷ Занимљиво је да су према подацима Националног института за развој људских ресурса и запошљавања Велике Британије (бивше чланице ЕУ), најчешће примењиване стратегије запошљавања – Стратегија за одређивање приоритета флексибилности радног места, Стратегија за усклађивање задатака са способностима радника и Стратегија управљања опасностима на радном месту, укључујући буку, опасности од клизања и физичке опасности, тј. услова који могу да доведу до штете за раднике свих старосних група. Притом се у пракси још помињу и Акт за обезбеђивање и пројектовање ергономски прихватљивог радног окружења који укључује подесиве радне станице, минимизирање вибрација алата и буке, подне површине које смањују утицај на зглобове, подесива седишта, добро осветљење и мање одсјаја екрана и површина. У Великој Британији развијају се стратегије тимског рада. Видети: *Avoiding the demographic crunch: Labor supply and the ageing workforce*, Chartered Institute of Personnel and Development, London, 2015. Поред тога, развија се и пакет политика за улагање у обуку и изградњу вештина и компетенција радника на свим старосним нивоима. Видети: J. Collura, “Best Practices for Youth Employment Programs: A Synthesis of Current Research”, *What Works, Wisconsin – Research to Practice Series*, Issue 9, University of Wisconsin-Madison, 2012.

Македонији наставити са континуираним падом и у будућности.¹⁸ Међутим, поред смањења броја становника, тржиште рада се суочава са још једним огромним проблемом. Због свега наведеног, Влада Републике Македоније више од деценије креира међусобно испреплетене стратегије чији су кључни носиоци ресорна министарства. Све те стратегије заједнички се координирају кроз Програм Владе Македоније, који се обично креира на четворогодишњој основи. Што се тиче стратегија које одговарају наслову рада, најзаступљенији органи су: Министарство рада и социјалне политике, Национална служба за запошљавање, Министарство просвете и науке, Центар за образовање одраслих и други. Све ове институције креирају стратегије за унапређење перформанси тржишта рада, унапређење вештина и квалификација радне снаге, запошљавање, за заштиту радних места и др., а које координира и одобрава Влада кроз Програм рада Владе. Такође, ове акције се одобравају кроз билатералне и мултилатералне споразуме које је потписала Република Северна Македонија. Оквир политике запошљавања у Републици Северној Македонији дефинисан је следећим кључним стратешким документима и стратегијама: Програмом Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024; Стратегијом запошљавања Републике Северне Македоније; Националним акционим планом за запошљавање; Националним акционим планом за запошљавање младих; Акционим плановима за смањење сиве економије, Стратегијом за сузбијање и смањење сиве економије са Националном стратегијом запошљавања Републике Северне Македоније за период 2021–2027, као и Акционим планом за запошљавање младих 2021–2025, у складу са обавезама које су прописане Глобалним пактом за запошљавање Међународне организације рада (ILO), Планом гаранција за младе 2023–2026, Програмом финансирања буџета ИПА, као и Планом реформи система социјалне заштите и увођење загарантоване минималне помоћи.¹⁹

¹⁸ Изгледи светске популације, ревизија УН 2019, медијана.

¹⁹ „Програм Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024“, Влада Републике Северне Македоније, 2019.

Кључне Стратегије у Републици Северној Македонији

*Активни програми и мере за запошљавање
и унапређење вештина, знања или квалификација
незапослених лица, у циљу што лакшег запошљавања*

У Републици Северној Македонији постоје службе за помоћ незапосленима у циљу пружања помоћи при запошљавању. Ове последње се спровode само преко Завода за запошљавање Републике Северне Македоније. Међутим, и поред тог широког спектра и сплета активних мера и програма запошљавања, као и услуга тржишта рада усмерених на незапослене, проблем незапослености је и даље евидентан. Такође, не постоји ниједна држава на свету у којој постоји пуна запосленост. Стога, као и у свим земљама у свету, у Северној Македонији постоји неколико институција које се старају о увиду и анализи података о незапослености, као и о креирању добро циљаних политика, мера и програма. Крајњи циљ је смањење незапослености на најмањи могући проценат, уз истовремено подизање нивоа квалитета радних места.

*План активних програма и мера за запошљавање
и услуге на тржишту рада*

Овим Планом предвиђене су следеће мере: самозапошљавање, субвенције зарада, запошљавање и раст правних лица и многе друге активне мере.²⁰

Гаранција за младе (ГМ)²¹

Гаранција је део европских иницијатива подршке и има за циљ да младима (од 15 до 29 година) пружи квалитетну понуду за запошљавање у року од четири месеца од дана регистрације у Заводу за запошљавање Републике Северне Македоније. У Републици Северној Македонији у континуитету се бележи образовање и усавршавање, или приправнички стаж. Република Северна Македонија је прва држава на Западном Балкану која је увела и применила ГМ. Циљ

²⁰ Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Оперативни планови активних програма и мера за запошљавање и услуге тржишта рада (2007–2023)“.

²¹ Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Гаранција за младе“. Интернет: <https://av.gov.mk/garancija-za-mladi.nspk>

који је постављен јесте да се Програм сматра успешним ако најмање 30% људи укључених у ГМ програм успешно изађе из њега у периоду од четири месеца, односно буду запослени, поново укључени у образовни процес или у активне програме и мере запошљавања.²²

Национални програм за достојанствен рад 2019–2022²³

Међународна организација рада (ILO) промовише достојанствен рад као кључну компоненту развојних политика и као циљ националне политике Републике Северне Македоније и социјалних партнера. Национални програм достојанственог рада је средњорочни оквир за планирање, који усмерава рад у датој земљи у складу са приоритетима и циљевима договореним са Економско-социјалним саветом на националном нивоу. Овај документ је припремљен уз консултације са Владом и социјалним партнерима у циљу отварања радних места, проширења социјалне заштите, гарантовања права на рад и унапређења социјалног дијалога као кључних компоненти економске и социјалне политике. Истовремено, програм подржава амбициозне реформске планове наведене у Владином програму 2017–2021, који се фокусирају на развој привреде и подизање животног стандарда.

4) ЗАКОНСКИ АКТИ КОЈИ УРЕЂУЈУ И ГАРАНТУЈУ СТРАТЕГИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ И У ЕУ

Законодавство у Републици Северној Македонији

У циљу превазилажења и решавања проблема незапослености у Републици Северној Македонији, поред Устава и његових чланова 8. и 32, посебно значајну улогу имају два закона, и то: *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, којима се уређују питања берзе рада, права и обавезе послодаваца, незапослених лица, других лица која траже посао и државе, у вези са запошљавањем и осигурањем за случај незапослености, као и друга питања од значаја за

²² ЕУ за младе, „Како функционише програм Гаранције за младе у Републици Северној Македонији?“.

²³ “Decent work country programme 2019-2022, North Macedonia”, International Labor Organization, 2019.

запошљавање.²⁴ Чланом 1а Закона прописано је да, „свако има право на приступ запошљавању, без икаквих ограничења, у складу са начелом једнаког третмана, утврђеним Законом о радним односима и другим законима, а у складу са начелом једнакости, недискриминације при запошљавању на основу брачног статуса, породичног статуса, боје коже, пола, језика, политичког или другог уверења, синдикалне активности, националног порекла, социјалног статуса, инвалидитета, старости, имовинског, социјалног или другог статуса“.²⁵ *Закон о радним односима* је правни акт којим се уређују радни односи између радника и послодавца који се заснивају закључењем уговора о раду, а уједно се сваки радни однос уређује овим и другим законима, колективним уговорима и уговором о раду.²⁶ Сврха Закона је укључивање радника у процес рада, као и обезбеђивање складног развоја тог процеса, уз поштовање права радника на слободу рада, достојанство и заштиту њихових интереса у радном односу. У складу са свим наведеним, овај Закон допуњава зајемчено уставно право, наведено у члану 32. Устава Републике Македоније, који гласи: „Свако има право на рад, слободан избор запослења, заштиту током рада и материјално обезбеђење за време привремене незапослености. Закон наводи да је сваки посао доступан свима, под једнаким условима. Сваки запослени има право на одговарајућу зараду“. Закон о приправништву омогућава незапосленим младим људима до 29 година несметано стицање практичног искуства, повећање њихових вештина и лакше укључивање на тржиште рада, као и стварање могућности и услова за послодавца да запосли лица са практичним искуством која поседују одређене вештине и познавање одређених послова и радних задатака.²⁷ Потребу за приправницима послодавци ће обезбедити објављивањем јавног огласа који треба да садржи податке о

²⁴ „Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености“, *Службени весник Р. Македоније*, бр. 37/97; 25/2000; 101/2000; 50/2001; 25/2003; 37/2004; 4/2005; 50/2006; 29/2007; 29/2007; 161/2008, 50/2010; 88/2010, 51/2011, 11/2012, 125/15, 32/17, 3/2018, 88/2018 и 156/2021.

²⁵ *Ibid.*, члан 1а.

²⁶ „Закон о радним односима“, *Сл. весник Р. Македоније*, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015, 27/2016 и 132/2018.

²⁷ „Закон о шегртовању“, *Службени лист Р. Северне Македоније*, бр. 103/2021.

могућности и условима обављања приправничког стажа. Чланом 6. дефинисан је минимални и максимални период приправничког стажа, од једног до шест месеци, при чему је предвиђено да приправник може обављати приправнички рад само једном код истог послодавца.

Уредбе и Директиве ЕУ оствариве кроз отворени метод координације (ОМК)

Гледано из историјске и временске перспективе, очигледно је да је развој ЕУ и њен интеграциони процес нераскидиво везан за правни систем, изворе и врсте права. Дакле, серија „Уставни уговори“ представља креатора система који дефинише суштину права у целини. У основи, важност правног система ЕУ зависи од уговора, а важност уговора зависи од међународног права. Дакле, слободно се може рећи да је право ЕУ својеврсни подсистем међународног права. Међутим, велики изузетак се прави ако група држава чланица склапа споразуме за регулисање односа у одређеној области, међународно право им у свом правном оквиру омогућава да створе нови правни систем који је самодовољан и одвојен од међународног права, а ипак координиран кроз његове принципе и општа начела. Примарно законодавство ЕУ састоји се од „Уговора“: 1) Европске економске заједнице, 2) Европске заједнице за угљ и челик, 3) Европске заједнице за атомску енергију, 4) Јединственог европског акта, 5) Уговора из Мастрихта (Примарни уговор ЕУ), 6) Уговора из Амстердама, 7) Уговора из Нице, као и, 8) Лисабонског уговора. Наиме, након закључења последњег споразума, Устав ЕУ преузима примат примарног права ЕУ. Секундарно право ЕУ састоји се од међународних и аутономних аката институција и тела ЕУ, допуњених општим принципима признатим у правном поретку ЕУ. Корпус овог закона обухвата скуп прописа донетих на основу примарног закона или докумената који се односе на судске одлуке. Пракса Суда правде у Стразбуру, као и Суда прве инстанце, посебан је извор права ЕУ и има важну улогу у структури правног поретка Уније, без обзира на то што су задаци оба суда формално ограничени у тумачењу и примени на друге правне изворе, као што су прописи и директиве заједнице. Регулативе/директиве су директно применљиве у свим државама чланицама ЕУ. Одређени пропис аутоматски постаје део највиших одредби правног поретка дотичне државе чланице, одмах по ратификацији, без потребе да се у њега на било који начин транспонује. У ствари, формално инкорпорирање одредаба прописа у

национални правни поредак сматра се забрањеним, са образложењем да би се тиме довела у питање „правна природа применљивих одредби и датум њиховог ступања на снагу“. Наиме, то је случај са отвореним методом координације (ОМК) који је првенствено обавезан за све чланице Уније.²⁸ Међутим, непосредна примена прописа не спречава овлашћења држава чланица да донесу неопходне мере за њено спровођење, у складу са националним законодавством сваке државе чланице. У вези са стратегијама запошљавања, у ЕУ имају посебну важност следећи регулаторни акти, и то: 1) Уредба Савета 2000/78 од 27. новембра 2000. о успостављању општег оквира за једнак третман при запошљавању и занимању; 2) Директива 2006/54/ЕЦ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. године о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у области запошљавања и професија; 3) Уредба 2002/73 Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. о изменама и допунама Директиве Савета 76/207/ЕЕЦ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручној обуци и напредовању и условима рада и, 4) Европска директива 76/207/ЕЕЦ од 9. фебруара 1976. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, обуци и напредовању на радном месту и условима рада.

5) ИЗВОРИ

- *Avoiding the demographic crunch: Labor supply and the ageing workforce*, Chartered Institute of Personnel and Development, London, 2015.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment”, COM/2010/0682 final, Brussels, 23.11.2010.
- “Community Programme for employment and social solidarity (PROGRESS)”. Интернет: file:///C:/Users/dimit/Desktop/VP_2013_006_call_EN%20(1).pdf; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

²⁸ *The Open Method of Coordination*, European Parliament, October 2014. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>, 1.3.2024.

Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals“, COM/2016/0377 final, Brussels, 7.6.2016.

- Collura, J., “Best Practices for Youth Employment Programs: A Synthesis of Current Research“, *What Works, Wisconsin – Research to Practice Series*, Issue 9, University of Wisconsin-Madison, 2012.
- “Decent work country programme 2019-2022, North Macedonia“, International Labor Organization, 2019.
- “Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS“, *Official Journal*, L 315 of 15.11.2006.
- “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, COM/2010/2020 final, Brussels, 3.3.2010.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion – Mutual Learning Programme“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047>, 1.2.2024.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.
- European Commission, “Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration“, Brussels, 13 May 2015.
- Европска комисија, „Решења за запошљавање младих – Стратешки план 2015–2022“, 2014.
- Европска комисија, „Комуникација Комисије Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Одбору региона – Ангажовање, повезивање и оснаживање младих: нова стратегија ЕУ за младе“, 2018.
- „Програм Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024“, Влада Републике Северне Македоније, 2019.
- Palpant, Catherine, “European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States“, *Policy Paper*, Notre Europe, Paris, 2019.

- “Regulation (EU) No 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation (“EaSI”) and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion Text with EEA relevance”, *OJ L 347*, 20.12.2013.
- Signorelli, Marcello, “Employment and Policies in Europe: a Regional Perspective”, Department of Economics, Finance and Statistics, University of Perugia, 2005, pp. 1–12.
- *The Open Method of Coordination, European Parliament*, October 2014. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>, 1.3.2024.
- „Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености“, *Службени весник Р. Македоније*, бр. 37/97; 25/2000; 101/2000; 50/2001; 25/2003; 37/2004; 4/2005; 50/2006; 29/2007; 29/2007; 161 /2008, 50/2010; 88/2010, 51/2011, 11/2012, 125/15, 32/17, 3/2018, 88/2018 и 156/2021.
- „Закон о радним односима“, *Сл. весник Р. Македоније*, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015, 27/2016 и 132/2018.
- „Закон о шегртовању“, *Службени лист Р. Северне Македоније*, бр. 103/2021.
- Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Гаранција за младе“. Интернет: <https://av.gov.mk/garancija-za-mladi.nspх>
- Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Оперативни планови активних програма и мера за запошљавање и услуге тржишта рада (2007–2023)“.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СЕВЕРНУ МАКЕДОНИЈУ

Поред законодавства, које регулише радне односе и тржиште рада, стратегије запошљавања, заштите радних односа и развоја вештина и компетенција учесника имају суштински значајну улогу у развоју привреде, тржиште рада, социјалне политике и запошљавања на тржишту рада. Наиме, ове стратегије су репери за политике

запошљавања, и уопште процеса жељеног запошљавања у будућем периоду одређене привреде. Такође, стратегије постављају и по потреби калибришу механизме којима би се постигао жељени ниво запослености и напредовања на тржишту рада. Па, слободно се може закључити да у савременом свету, са настанком концепта људских слобода и права, и са слободним кретањем становништва у тзв. глобализованом свету, готово је немогуће не имати стратегије запошљавања и радних односа, са конкретним акционим плановима и корацима за њихову имплементацију. Ово стога, што је скоро цео друштвени живот данас повезан са радом, запошљавањем и самоиздржавањем човека кроз финансије радног односа, а на рачун социјалних давања. Испитујући привреде европског континента и системе социјалне политике из којих оне проистичу, али и на које несумњиво утичу, може се закључити да колико држава постоји толико постоје и различите стратегије и приступи запошљавању. Међутим, процес регионализације и глобализације све више намеће потребу да се креирају једнаке садржајне и обимне стратегије запошљавања, радних односа и заштите запошљавања. Најеквивалентнији и најстарији пример у ЕУ јесте њен тзв. „Отворени метод координације новог миленијума“ (ОМК). Оваквим приступом, иако са другачијим системом регулације, социјалне политике и економије држава чланица међусобно се координирају и усклађују у области политике запошљавања и социјалне политике и заштите. Уз то, регионализација изазвана актуелним токовима друштвено-економских кретања, као што су миграције, демографско старење и заједничке отворене привреде и трговине, намећу потребу креирања равноправних стратегија запошљавања у појединим регионима који су међусобно економски и социјално повезани. Такав пример постоји у балтичким државама, у скандинавским државама, али и у државама Западног Балкана (међу којима је и Република Северна Македонија). Разматрајући конкретно стратегије запошљавања у ЕУ, као и у Републици Северној Македонији, а повлачећи паралелу између њих, може се слободно закључити да се стратегије међусобно разлику. Па ипак, у погледу садржаја стратегије су веома сличне. У Републици Северној Македонији као и ЕУ (која делује кроз свој ОКМ), постоје идентичне стратегије запошљавања које генеришу сличне закључке и акционе планове на средњи и дуги рок. Истовремено, главни аспект стратегија запошљавања усмерен је на озбиљно смањење незапослености, што би у будућности требало да доведе до смањења

сиромаштва. Даље, у оба случаја, примарни аспект стављен је на гарантовање запошљавања младих кроз стварање механизма за њихову заштиту на тржишту рада. Такође, у оба случаја евидентни су напори да се подржи предузетнички дух и самозапошљавање, док се, како у стратегијама тако и у акционим или оперативним плановима, издвајају озбиљни износи јавних финансијских средстава за отварање нових радних места кроз самозапошљавање и предузетништво. Једина велика разлика, која тренутно постоји, је та што се у ЕУ са посебном озбиљношћу гледа на миграцију и запошљавање лица која нису држављани неке од земаља ЕУ, док у Републици Северној Македонији таква стратегија још није усвојена. Једини јединствен пример конкретних стратегија запошљавања, где је главни акценат стављен на развој вештина и знања током процеса рада, постоји у Великој Британији, на шта смо само спорадично у овом раду скренули пажњу читалачкој јавности. Поред тога, ова држава која је изашла из чланства ЕУ, до пре извесног времена посебну пажњу посвећивала је обуци и заштити радног односа током трудноће и након завршетка трудноће, односно у периоду родитељства. Ако се сублимирају све до сада разматране и обрађене стратегије запошљавања, може се закључити да су оне одраз потреба и захтева конкретних друштва, привреде и система из којег произилазе. Иако је најидеалнији сценарио да свака држава сама за себе одреди своје политике, стратегије и акционе планове за запошљавање, данас је немогуће заобићи и негирати јединствене и опште процесе који се дешавају у друштву, као што су: демографско старење, миграције, раст и развој технологија, регионализација и глобализација света. Стога се у будућности очекује све већа потреба да се развијају вештине и квалификације лица која учествују на тржишту рада, а што би допринело бољој политици запошљавања и мерама које државе покрећу на плану оживљавања привредних активности. За Републику Северну Македонију то је од посебне важности, будући да она тежи чланству у ЕУ са добро осмишљеним и међусобно координисаним стратегијама запошљавања, како на унутрашњем тако и на ширем регионалном плану.

ANALYSIS OF KEY STRATEGIES FOR EMPLOYMENT AND EMPLOYMENT PROTECTION IN THE EU AND THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Slavko ŽARKOV*

Abstract: The author of the subject paper will discuss employment strategies that are a fundamental component of the European Union's (EU) employment policy and employment strategies found in the Republic of North Macedonia's system. The goal is to see their advantages and possible disadvantages through comparative legal analysis, synthesis, and deduction of the key documents of the EU and the Republic of North Macedonia. The documentary basis used in this paper covers a wide range of written documents (strategies) created by key institutions of the EU and the Republic of North Macedonia, such as the Strategy for the Employment of Young Personnel and the Employment of Foreign Nationals in the EU and the Employment Strategy in the Republic of North Macedonia for 2022-2027. In conclusion, the author makes predictions about the possibilities of implementing employment strategies, their comparability, and their interdependence in the context of the European integration process of the Republic of North Macedonia.

Keywords: employment strategy, EU, Republic of North Macedonia, employment protection.

* Institute for Social Work and Social Policy, Faculty of Philosophy, University of "St. Cyril and Methodius", Skopje, Republic of North Macedonia, E-mail: slavko.zarkov@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-2989-9860>

УДК: 371:37.06(497.11)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 161–194

Изворни научни рад

Рад примљен 24. 11. 2023. године

Рад одобрен 14. 3. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.10

БЕЗБЕДНА ШКОЛА – СВЕТ И СРБИЈА – МОГУЋИ МОДЕЛИ

Драган МАНОЈЛОВИЋ, Дејана ГАЈИЋ*

Апстракт: Смртоносни напад на животе ученика и особље у школи „Владислав Рибникар“ у Београду, 3. маја 2023. године, изазвао је протесте грађана, бригу родитеља и заједнице за безбедност ученика у школама у Републици Србији. Стручна и лаичка јавност одмах је поставила питање: Како и зашто се такав злочин догодио? Политичари су се одмах заклели да то више никада неће дозволити да се понови. Након неколико дана почела су да се постављају питања о безбедности ученика у школама и изводе закључци са тврдњама ко је одговоран. Питања и закључака је пуно – од тога да ли Србија има механизме да пружи безбедност школи, ученицима и особљу, до тврдњи, да се мора укључити физички приступ безбедности кроз претварање полиције у стражаре. Резултати истраживања криминалних догађаја у школама у Европској унији, и шире у свету, указују да није довољно претварање полиције у стражаре, већ да је потребна вишеслојност мера као елемената подршке у безбедносном процесу заштите: ученика, наставника, ненаставног особља, школе и њеног окружења. У Србији се не види да је понуђено неко друго решење, приступ или модел, осим два традиционална модела: „Модела физичког рада полиције“ и „Модела стражарења полиције“. У раду се представља могућност изградње и успоставе следећих модела безбедности, и то: „Модела безбедне школе“, „Националног сервиса за безбедност ученика и школа“, „Националне асоцијације директора за безбедност школе“, „Канцеларије за безбедност ученика и школа“, на нивоу

* Пословни и Правни факултет, Београд. E-mail: detore1914@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6120-0220>;

Правни факултет, Нови Београд. E-mail: dejanadjordjic@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0001-9080-1247>.

градова и локалних самоуправа и „Ревизора за безбедност школа на свим нивома, од националног, преко градског до локалног“. Притом се испитује и могућност усвајања посебних правних аката попут: „Декларације о безбедности ученика, особља и школе“, „Кодекса о безбедности школе“ и „Закона о безбедности школе“, као и других аката који би били нужни за очување безбедности школа у Србији.

Кључне речи: Школа, безбедност, свет, модели, Република Србија.

1) УВОД

Теоријско и емпиријско истраживање у овом раду осмишљено је да помогне научну и стручну (расправу, дискусију и друге активности у заједници),¹ о настајању и развоју карактера између заједнице и школе (ученика и других учесника у образовању и васпитању),² у области безбедности,³ и изградњи „Модела безбедне школе“, у Републици Србији.⁴ Сведоци смо да се у светским оквирима за испоручивање безбедносних производа, када је у питању безбедност школе и

¹ Igor Pyrko, Viktor Dörfler, and Colin Eden, “Thinking together: what makes communities of practice work?” *Human relations*, 2017, vol. 70, no. 4, pp. 389–409.

² Законом о основном образовању и васпитању, у уводном делу који се односи на предмет Закона, у члану 1. прописао је да се наведеним Законом уређује основно образовање и васпитање, као део јединственог система образовања и васпитања. Основно образовање и васпитање остварује се у складу са Уставом, законом којим се уређују основе система образовања и васпитања, потврђеним међународним конвенцијама, повељама, споразумима и овим законом. Обавезност основног образовања и васпитања прописана у члану 5. истог Закона, где је законодавац прописао: „Основно образовање и васпитање обавезно је и остварује се у складу са законом. Надаље, у члану 6. прописано је да ће родитељ, односно други законски заступник, бити дужан да обезбеди да његово дете упише и редовно похађа школу. У делу задатака школе, у члану 9. Закона, прописано је да је основни задатак школе да омогући квалитетно образовање и васпитање за свако дете и ученика, под једнаким условима, без обзира где се школа налази, односно где се образовање и васпитање одвија. Може се приметити да наведеним Законом није прописана обавеза школе, а тиме и заједнице, да школа буде безбедно место за остављавање наведених права и извршавање прописаних обавеза. Видети: „Закон о основном образовању и васпитању“, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 129/2021 и 92/2023.

³ Clifford Shearing, “The relation between public and private policing”, *Crime and justice*, 1992, vol. 15, pp. 399–434.

⁴ Joy Ann Kirchner, *A Safe School Plan for Jefferson Elementary School*, Augsburg University, 1997.

ученика, поред јавног сектора уводи и приватни сектор у до сада неприкосновену област рада и одговорности полиције, који једним делом преузима или почиње делити одговорност са њом за безбедност грађана и њихове имовине.⁵ Потребни су нови принципи и модели за безбедност школе у Србији који узимају у обзир „замућење“ од оног што се конвенционално сматрало паралелним системима, са приватним обезбеђењем, и учешћем целокупне заједнице који су, како се верује, „мањи“ или млађи ентитети и организације у односу на јавни сектор, који по правилу успоставља држава.⁶ Рад представља неке од принципа препознатих у ЕУ и свету, као и решења за успоставу могућег „Модела безбедне школе“ у Републици Србији. Аутори подржавају став да би требало увећати сваки напор ка потпуној узајамној (симбиотичној) сарадњи између свих чланова заједнице (организација и ентитета) у изградњи „Модела безбедне школе“ у Србији.⁷ Савремена кретања у европским државама и шире, у свету, иду у смеру „приватизације“ безбедности у заштити школе, што није случај и у Србији.⁸ Овде не говоримо о економским погледима и разумевању „приватизације“ „продајом државне службе“. Овде разматрамо процес који се укоренио у Србији, у коме се брзо развијао паралелни „модел безбедности“ на тржишту који је омогућио приватним компанијама, агенцијама и појединцима да створе „хибридни модел рада“ у безбедности.⁹ За све ово није било нужно да се изврше измене закона

⁵ Michael S. Scott, and Herman Goldstein, *Shifting and sharing responsibility for public safety problems*, Washington, D.C.: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2005.

⁶ Clifford Shearing, Philip C. Stenning, “Modern private security: its growth and implications”, In: Tonry, M. & Morris, N. (Eds.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, 1981, Vol. 3, pp. 193–245.

⁷ Термини изражени у овом раду у граматичком мушком роду подразумевају природни женски и мушки род лица на које се односи.

⁸ Deborah D. Avant, *The market for force: The consequences of privatizing security*, Cambridge University Press, 2005.

⁹ Један од модела пружања (испоручивања) услуга безбедности школи, ученицима, наставницима, ненаставном особљу (из сфере тзв. „Јавног и приватног партнерства“) је Модел додатне услуге који се може препознати на примеру школе „Владислав Рибникар“ у Београду. Видети: Ken Warren, *Designing a new collective operating and funding model in the New Zealand public sector*. Victoria University of Wellington, Te Herenga Waka, Institute for Governance and Policy Studies, 2021.

у вези са радом јавног сектора безбедности.¹⁰ Уопштено говорећи, законодавство у многим државама прописује могућности организовања и пружања услуга од стране приватног сектора у области безбедности.¹¹ Оно што се десило у државама које су омогућиле учешће приватног сектора у безбедности може се назвати „експлозијом“, која је до те мере развила пружање услуга у безбедности да надмашује брзо растући број службеника у јавном сектору безбедности, а наука је све то заједно одредила термином „Индустрија за контролу криминала“.¹² С друге стране, супротно од савремених трендова смањења броја полицијских службеника на однос – до два (екстремној максималности три) полицијска службеника на хиљаду становника, у Србији је дошло до наглог пораста броја полицијских службеника. У последњих десет година, упркос свакодневном, месечном, годишњем и деценијском смањењу броја становника, достигнут је број више од пет полицијских службеника на хиљаду становника, без простора покрајине Косова и Метохије, у међународно признатим границама Републике Србије.¹³ Примећује се да се у Србији за безбедност школе фаворизују два модела: „Модел физичког рада полиције“ и „Модел стражарења полиције“, без „научних и других академских и стручних знања и достигнућа из ове области у пословима безбедности“.¹⁴ Јавност позива прво државу, а затим друштво и друге

¹⁰ Herbert Wulf, *Security sector reform in developing and transitional countries*, Berghof research center for constructive conflict management, 2004.

¹¹ Jaap De Waard, “The private security industry in international perspective.” *European journal on criminal policy and research*, 1999, vol. 7, pp. 143–174.

¹² Rick Sarre, and Tim Prenzler, *Private security and public interest: Exploring private security trends and directions for reform in the new era of plural policing*. Sydney: Australian Security Industry Association Limited, 2011; Randall G. Shelden, and William B. Brown, “The crime control industry and the management of the surplus population”. *Critical Criminology*, 2000, vol. 9, no. 1, pp. 39–62.

¹³ Завод за статистику Републике Србије. Интернет: stat.gov.rs

¹⁴ Овакав приступ у свету није показао одговарајуће резултате јер су се смртоносни и други напади, силовања, разбојништва управо дешавала унутар школа док је службено лице полиције било присутно у непосредном окружењу школе. Овакав тренд би се могао десити и у Србији, где су могући напади унутар школе без обзира на присуство тзв. „Школског полицајца“. Видети: Rob I. Mawby, “Models of policing” In *Handbook of policing*, Willan, 2012, pp. 17–46; Teh Yik Koon, “The best police force in the world will not bring down a high crime rate in a materialistic society.” *International Journal of Police Science & Management*, 2009, vol. 11, no. 1, pp. 1–7.

учеснике у јавном животу, да одговоре на запањујући низ проблема у вези са насиљем у школама, да обављају задатаке све време под претпоставком да држава и друштво имају стручност и ресурсе за то, пропуштајући да приметите да се проблеми безбедности школе, ученика, наставника и школског оркужања обично решавају комбинацијом одговора.¹⁵ Ретко је довољна само једна врста одговора, на пример одговор полиције.¹⁶ Многи од ових проблема и задатака, као што се може приметити из јавног дискурса, падају на полицију, а мало или скоро никако се не могу приметити захтеви према одговорности грађана, корпорација и других организација или јавних служби.¹⁷ Насиље у школи постало је све већа забринутост у Републици Србији, док се план за решавање овог проблема не види. У чланицама ЕУ, и шире у свету, у овој области доносе се и примењују различите Стратегије за одржавање безбедности школе (ученика, наставника и др.). Неке од њих укључују политику: 1) нулте толеранције; 2) решавања сукоба кроз вршњачко посредовање; 3) изградње бранљивог простора, 4) безбедног планирања школе и, 5) превентивног деловања заједнице.¹⁸

2) ИСТОРИЈСКИ АСПЕКТ

Трансформација савремених безбедносних претњи обликује ново безбедносно окружење и безбедносно парадигму у односу на безбедност ученика и школе.¹⁹ Из научних истраживања препознаје се

¹⁵ Pedro Noguera, "Preventing and producing violence: A critical analysis of responses to school violence". *Harvard Educational Review*, 1995, vol. 65, no. 2, pp. 189–213.

¹⁶ Michael S. Scott, Herman Goldstein, *Shifting and sharing responsibility for public safety problems, op. cit.*, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 23.

¹⁸ Glenn W. Muschert, Anthony A. Peguero, "The Columbine effect and school antiviolence policy", in: *New approaches to social problems treatment*, Emerald Group Publishing Limited, 2010, pp. 117–148.

¹⁹ Наведимо један пример ако научни резултати буду прихваћени као разумевање трендова криминала и криминалних активности у Републици Србији (што је мора се признати мало вероватно), који захтева брзу реакцију друштва. Тако, према процени *Националне асоцијације директора за безбедност школа у Сједињеним Америчким Државама*, сваке године има 9.000 силовања, 12.000 оружаних пљачки, 270.000 провала и 204.000 тешких напада у школама. Видети: Kirchner, 1997; Day, et al., 1995. Не бисмо требали да чекамо развој оваквог

очигледано „преливање“ претњи²⁰ из окружења у којем је конфликт доминантан, у простор школе. Не виде се покушаји научног и стручног деловања у смеру изградње потребних ресурса за безбедност школе, већ се види да деценијама школа има све мање могућности и капацитета за самостално деловање у овој области.²¹ С обзиром на природу угрожености школе и школског окружења, потребан је нови приступ у креирању модела безбедносних активности који ће укључити све који могу допринети спречавању и сузбијању нових претњи и стварању активног динамичног супротстављања појавама угрожавања безбедности школе у целини.²² Безбедносни приступи се, у савременим поимањима безбедносних одговора, више не заснивају само на реакцијама на претње, већ више на (профилакти) предиктивним и проактивним приступима – превенцији.²³ Узимајући ово у обзир, очекује се шире учешће различитих актера у узајамној друштвеној одговорности за безбедност школе, чиме би се стварили услови за развој превентивног „Модела безбедне школе“ као најбољи одговор на потенцијалне претње угрожавања, ученика, наставника и другог особља школе.²⁴

безбедносног угрожавања ученика у школама у Србији (*нприм. аутор*). Видети: Vlatko Cvrtila, Anita Perešin, “New security models and public-private partnership.” *Collegium antropologicum*, 2014, vol. 38, no. 1, pp. 195–204.

²⁰ *Ibid.*, p. 198.

²¹ Les Johnston, “What is vigilantism?” *The British Journal of Criminology*, 1996, vol. 36, no. 2, pp. 220–236.

²² Detmar W. Straub, Richard J. Welke, “Coping with systems risk: Security planning models for management decision making,” *MIS quarterly*, 1998, pp. 441–469.

²³ Michael Cascardi, Christopher M. King, Daniel Rector, Jill DelPozzo, “School-based bullying and teen dating violence prevention laws: overlapping or distinct?,” *Journal of interpersonal violence*, 2018, vol. 33, no. 2, pp. 3267–3297.

²⁴ Једна од интересантних студија о „Моделу безбедне школе“ спроведена је у Канади. Сврха студије је била да се испита природа политика и програма превенције насиља у школама у Канади. Студија је укључивала следеће методе истраживања: преглед литературе и систематску анализу националног узорка од 116 политика и програма за превенцију насиља школских одбора. Резултати су показали да постоји огромна количина активности унутар образовне заједнице да се разуме и помири са питањем насиља у школи и да се идентификују и имплементирају ефикасна решења. Што се тиче појединих компоненти, скоро сви школски одбори у анкети су укључили изјаву о суспензији и искључењу ученика. Друге области којима се школски одбори баве укључују делегирање административних одговорности, преношење информација о

Појава нових форми обавештавања јавности путем интернета учинила је могућим тренутно сазнавање појава, као што су угрожавање школа и ученика са свих тачака постојеће цивилизације (земљиног географског простора) у свету, што је на много начина утицало (утиче) на промене у развоју метода угрожавања школе, ученика, наставног и ненаставног особља – саме школе и њеног окружења од девијантних, делинквентних и неретко многих криминалних активности – насиља и других напада.²⁵ Могућности сазнања о активностима угрожавања у

политикама заинтересованим странама и промовисање позитивне школске климе. Такође, већина докумената које смо прегледали састојала се од изјава о политици у вези са неким од конкретних прекршаја укључених у наше категорије анализе садржаја. Обично су то укључивали физички напад, вербално узнемиравање, застрашивање/малтретирање/претње и присуство оружја. Истовремено, идентификована је потреба за више могућности за обуку особља у областима насиља у школама и превенције насиља и висококвалитетних евалуација политика и програма и добрих метода за пријављивање инцидената насиља у школи. У закључку, из студије је произашло шест општих тачака. Прво, политика школског одбора треба да буде интерно конзистентна, односно да свака изјава политике превенције насиља треба да буде логички повезана једна са другом. Друго, политика одбора треба да буде у складу са програмима превенције насиља који функционишу у свакој од школа одбора. Треће, политике треба да буду свеобухватне, укључујући што је могуће више од 35 компоненти политике идентификованих у овом извештају. Такође, програми треба да буду вишеструки. Четврто, политике одбора треба да имају фокус на заједници. Узроци насиља међу младима су бројни и често се налазе изван надлежности школског система. Морају се развити партнерства између школа и група у заједници како би се остварили усклађени, одрживи и свеобухватни напори за превенцију насиља. Пето, школски одбори треба да имају допунске програме за ученике који су агресивни и насилни. Ови програми морају бити подржавајући и корективни, а не кажњавајући, деморалишући и нефлексибилни. Најзад, решења за превенцију насиља морају да се позабаве основним узроцима насиља, односно друштвеним, породичним, еколошким и академским факторима који дете излажу ризику. Видети: David M. Day, Carol A. Golench, Jyl MacDougall, C. Beals-Gonzales, "School-based Violence Prevention in Canada: Results of a national survey of policies and programs," 1995; Vlatko Cvrtila, and Anita Perešin, "New security models and public-private partnership", *op. cit.*, p.197.

²⁵ Ова могућност, како показују истраживања, непосредно има утицаја на појаву ширења тзв. „заразе“, сличан ефекту „имитације“. Такође, може доћи до још неких видова понашања других особа, као што су: „Магле рата“, „Слепило тунела“ и других појава које би довеле до новог масовног смртоносног напада. Овакви ефекти сугеришу да понашања могу бити „заразна“ и да се шире широм популације. У примеру масовних пуцњава, рекло би се да постоји ефекат заразе

реалном времену, тренутних информација о нападима, метама и средствима за извршење, неком будућем девијанту, делинквенту и починиоцу кривичних дела омогућило је истовремену реакцију и покретање новог смртоносног напада (могућност имитације), а истовремено је умањило домет традиционалног модела испоруке безбедности који је заснован на статичком – реактивном приступу државних органа, најчешће полиције.²⁶ Ова видљива и стална промена захтева да се развије нови модел безбедносног управљања асиметричним типовима претњи у школама.²⁷ Она, истовремено, мења код корисника безбедносних услуга перцепцију захтева за испоруком безбедносних производа. Ова нова стална и скоковита промена (експлозија нових форми угрожавања безбедности школе, ученика и наставника) није само асиметрична због појаве нових облика претњи

ако један инцидент масовне пуцњаве повећа вероватноћу других случајева масовне пуцњаве у блиској будућности. Видети: James Alan Fox, Nathan E. Sanders, Emma E. Fridel, Grant Duwe, Michael Rocque. "The contagion of mass shootings: The interdependence of large-scale massacres and mass media coverage". *Statistics and Public Policy* 2021, vol. 8, no. 1, pp. 53–66. Постоје докази да када дође до масовне „пуцњаве“, постоји привремено повећање вероватноће другог догађаја у просеку у наредних неколико дана (наука на основу досадашњих резултата истраживања наводи да је то најчешће рок од 13 дана). У наведеном времену се предлаже давање примата „Моделу физичког рада“ органа безбедности, где се тражи да се смањи пропустљивост надгледања простора у коме би „потенцијални имитатор“ могао да спроведе своју намеру и изврши други масовни злочин како се догодило у Србији. Примећује се да би густина полицијских службеника требала бити повећана у руралним срединама (где је насељеност око или до 150 становника на један квадратни километар или нешто више), где је иначе мањи број полицијских службеника у географском простору, као што су градови или већа места (*нприм. аутор*). Видети: Simon Dalby, *Security and environmental change*. Polity, 2009; Haji Abdi Daud, Dr Ruth Thinguri, and Mary Mugwe, "Does Stakeholders" Security Planning Influence Security Management Outcomes?, *Empirical Evidence from Public Secondary Schools in Mandera County, Kenya*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 225–235; James Tshatshu Umziuvukile, *Strategies to deal with poor learner safety in the North-West Province Township Secondary Schools: Towards the development of a school safety strategy*, Diss. Bloemfontein: Central University of Technology, Free State, 2016.

²⁶ Immo Fritsche, "Predicting deviant behavior by neutralization: Myths and findings", *Deviant Behavior*, 2005, vol. 26, no. 5, pp. 483–510; Abhishta, Abhishta, et al., „Why would we get attacked? An analysis of attacker’s aims behind DDoS attacks”, *J. Wirel. Mob. Networks Ubiquitous Comput. Dependable Appl.*, 2020, vol. 11, no. 2, pp. 3–22.

²⁷ Louise K. Comfort, "Risk, security, and disaster management", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2005, vol. 8, pp. 335–356.

и изазова, већ и због тога што захтева и брзе асиметричне безбедносне одговоре од стране државе и њених органа.²⁸ Садашњи „Модел физичког рада полиције“ и „Модел полицајци стражари“ у Србији не могу бити ефикасни у „модерним“, новим (свакодневно новијим) условима развоја угрожавања школе, ученика, наставног и ненаставног особља и школске имовине.²⁹ Школа, ученици, њена унутрашњост и окружење у коме она постоји стално је изложено новим облицима безбедносних појава угрожавања које имају сва обележја „кризе и катастрофе“.³⁰ Модерна школа која прати (рекли бисмо, то је неминовност) друштвене токове, не само у националним границама већ у Европи и у свету, постаје све рањивија и осетљивија на (сметње) претње које угрожавају право ученика на мирно уживање својих права на учење, боравак у школи и њеном окружењу.³¹ Историјски след појава угрожавања безбедности школе, ученика, наставника и школског окружења, утврђује становиште да нове околности у безбедносном окружењу (националном и међународном) захтевају нове врсте (моделе и методе) безбедносног организовања, деловања и одговора које школа не може сама да обезбеди.³² Историјски посматрано, традиционално и владајуће поимање безбедности у државма ЕУ треба да се подвргне преиспитивању, јер има у виду тзв. државоцентрични приступ, а тиме и безбедност школе, ученика и наставника као градивних елемената њене функције. Да је овај приступ владајући и у Србији, показује чињеница да су многи одмах након масовног смртоносног напада у школи „Владислав

²⁸ Caitlin M. Bonanno, Richard L. Levenson Jr., *School shooters: History, current theoretical and empirical findings, and strategies for prevention*, Sage Open, 2014, vol. 4. no. 1; Rod Thornton, *Asymmetric warfare: Threat and response in the 21st century*, Polity, 2007.

²⁹ Cynthia Pitso, Mamokete, *The problem of safety and security in managing effective teaching and learning in the primary school*, University of Johannesburg (South Africa), (2012).

³⁰ Margaret Sinclair, and Unesco, *Planning education in and after emergencies*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning (2002).

³¹ Benjamin Kutsyuruba, Don A. Klinger, and Alicia Hussain, “Relationships among school climate, school safety, and student achievement and well-being: a review of the literature”, *Review of Education* 3.2 (2015), pp. 103–135.

³² Pedro Noguera, “Preventing and producing violence: A critical analysis of responses to school violence”, *op. cit.*, pp.189–213; Julian Richards, *A guide to national security: Threats, responses and strategies*, Oxford University Press, 2012; Louise K. Comfort, “Risk, security, and disaster management”, *op. cit.*, pp. 335–356.

Рибникар“, поставили питање: Шта је радила „БИА“ (Безбедносно информативна агенција Републике Србије)?³³ Овакав приступ се најчешће препознаје у премиси да су грађани, тиме и учесници, као чланови једног друштва безбедни ако је држава у којој бивствују безбедна. Дакле, из ове премисе бисмо требали да разумемо да је то и лични осећај безбедности грађанина а тиме и школе, ученика, наставника и друштва у целини, да је њихова безбедност условљена степеном безбедности државе.³⁴ Надаље, наведену премису разумемо у том смислу да ако јача безбедносна моћ државе тиме би ниво безбедности био на вишем нивоу унутар друштва, где своје место имају: школа, ученици и наставници, али то није тако.³⁵ Напротив, јачање безбедносне моћи државе није нужно гаранција унутрашње безбедности њеног друштва, већ се у прошлости и садашњости могу пронаћи и други концепти где је она узрок несигурности.³⁶ Из изнетог би следио закључак: не само да је у Србији погрешно питање шта је радила БИА када се разматра масовни смртоносни напад у школи „Владислав Рибникар“, већ оно показује сву лепезу непознавања основних постулата безбедности у друштву, и најочигледније потврђује ниво заблуде о томе шта је безбедност друштва и који су њени унутрашњи витални елементи, на чијој лествици своје место (у

³³ У Републици Србији се из необјашњивих разлога поистовећује „БИА“ и Унутрашња безбедност, што никако није исто. Једно је непосредна делатност, а друго је у додиру са делатношћу. Поистовећује се: контраобавештајно са безбедносним, што је значајно или немерљиво уже по свим параметрима од безбедносног. Такође се поистовећује обавештајно и информативно што никако није исто, и много тога другог. Овакав приступ је довео до стања да Србија има најмање четири „картона болести“ једног истог криминалног миљеа који не дозвољавају, прецизније је рећи ометају, спознавање (скенирање, препознавање и дешифровање појава угрожавања) болести криминалног миљеа и употребу одговарајућег „лека“, безбедносног или правног института, механизма, метода, технике или алата (*прим. аутора*); БИА је основана 1. августа 2002. године, Одлуком Народне скупштине Републике Србије. Видети: „Закон о Безбедносно информативној агенцији“, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014, – Одлука УС, 66/2014, 36/2018.

³⁴ Emma Rothschild, “What is security?”, *Daedalus*, 1995, vol. 124, no. 3, pp. 53–98.

³⁵ Sadako Ogata, *State security-human security*, United Nations University, Public Affairs Section, 2002.

³⁶ Didier Bigo, “When two become one: Internal and external securitisations in Europe”, *International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community*, 2000, pp. 171–204.

њеном врху) имају ученици, наставници, школа и њено окружење.³⁷ С друге стране, пледира се, у научној и стручној лепези различитих поимања безбедности, да би се она требала проширити и на друге референтне објекте безбедности а не само на државу, на референтне објекте безбедности на које указује Копенхашка школа „Секуритизације“, и друга схватања где је објект безбедности егзистенцијална претња (Амерички приступ после 11. септембра 2001. године).³⁸ Надаље, један од погледа на референтне објекте безбедности је и приступ који су изнеле Уједињене нације о људској безбедности, где је она „стање у којем су особе ослобођене штетног нарушавања свакодневног живота (...)“, и многих других размишљања.³⁹ Многи истраживачи из ове области, на основу својих дугогодишњих истраживања, наводе да: „Унутар академске заједнице расте и појављује се видљиви консензус, да „Програми превенције и интервенције против насиља, не само у школама већ и у заједници, треба да буду усмерени на млађу децу пре него што ће она бити умешана у „озбиљна“ тешка дела насиља“.⁴⁰ Приклањамо се наведеном консензусу, јер верујемо да је овакав приступ капиталан за будућу извесну безбедност заједнице и школе.

3) САДАШЊЕ СТАЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ ШКОЛА У СРБИЈИ

Треба приметити да ниједна јавна служба у Србији, а према резултатима истраживања генерално, нема добре резултате у односу на компараторе безбедности ученика, школе, запослених у школи и

³⁷ Laura E. Agnich, “A comparative analysis of attempted and completed school-based mass murder attacks”, *American Journal of Criminal Justice*, 2015, vol. 40, pp. 1–22; Stian Antonsen, *Safety culture: theory, method and improvement*. CRC Press, 2017.

³⁸ Emma Rothschild, “What is security?”, *op. cit.*, pp. 53–98; Thierry Balzacq and Stefano Guzzini, “Introduction: ‘What kind of theory—if any—is securitization?’”, *International relations* 2015, vol. 29, no.1, pp. 97–102.

³⁹ Ramesh Thakur, “The United Nations and human security”, *Canadian Foreign Policy Journal*, 1999, vol. 7, no. 1, pp. 51–59.

⁴⁰ Mary Jo Nolin, Elizabeth Davies, and Kathryn Chandler, “Student victimization at school”, *The Journal of School Health*, 1996, vol. 66, no. 6, p. 216; Gail A. Wasserman, *Prevention of serious and violent juvenile offending*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2000; Ron A. Astor, “School violence: A blueprint for elementary school interventions”, *Children & Schools*, 1995, vol. 17, no. 2, pp. 101–115.

школског окружења.⁴¹ Изнету премису потврђују сви догађаји који су се догодили и који су као исход имали различите последице.⁴² Не постоје развијени ефективни програми, модели и методи сарадње чији је референтни објекат безбедности: школа, запослени у школи, ученици и школско окружење. Од 160 анкетираних родитеља чија деца похађају основну школу, њих 98% сматра да државоцентрични безбедносни модел координације одозго према доле, који је требао да обезбеди прилагођене и ефективне пакете безбедносних услуга у сусрет сложеним индивидуалним околностима безбедности ученика, запослених у школи и школе, није учинио ништа, односно да је разочарао својом небригом. Не постоји осмишљен модел сарадње – сматрају сви анкетирани наставници или њих 100% (од њих 50) који би се морао препознати и доживети у школском окружењу и самом географском простору школе (...), што доводи у питање линије и нивое одговорности, без обзира да ли су координисани одозго на доле или не. Посебно је проблематично, примећује 96% анкетираних наставника, на који начин Влада Републике Србије и њени органи не разумеју шта је безбедност ученика, школе, запослених у школи и школског окружења. У Србији нема видљивих и применљивих стандардизованих услуга чија је референтна вредност ученик, школа и запослени у школи, који би могли да препознају или спрече напад у школи, указује 98% од 12 интервјуисаних особа које раде у области безбедности? Истраживања и њихови резултати у свету потврђују да је смртоносни напад у школи могуће спречити, јер у 81% случајева има довољно сигнала који указују да ће напад бити изведен.⁴³

⁴¹ Од анкетираних грађана њих 160 или 88% изјавило је да су насиље и други криминални акти веома изражени, и свакодневно се увећавају стварајући несигурност.

⁴² Од анкетираних ученика и родитеља њих 160 или њих 100% сматра да је преживело колективну виктимизацију услед смртоносног напада у школи „Владислав Рибникар”.

⁴³ У већини случајева, други људи су знали за напад пре него што се догодио. У преко три четвртине инцидената, најмање једна особа је имала информацију да је нападач размишљао или планирао напад на школу (81%). У скоро две трећине инцидената, више од једне особе је имало информације о нападу пре него што се то догодило (59%). У скоро свим овим случајевима особа која је знала био је вршњак – пријатељ, школски друг или брат или сестра (93%). Неки вршњаци су тачно знали шта нападач планира да уради; други су знали нешто „велико или лоше“ ће се догодити, а у неколико случајева су знали време и датум напада. Један ученик који је знао да ће доћи до напада донео је камеру да би могао да слика догађај да би развио своју идеју да повреди мету(е) пре напада (95%). Дужина

Веровање да је безбедност ученика, запослених у школи и улоге школе у Србији остварљива/заштићена применом „Модела физичког рада полиције“, или „Модела стражарења полиције“ је неплодносно и усамљено у светској пракси, а што сматра 96% интервјуисаних познавалаца из области безбедности. Отуд се може закључити да постоје елементи погрешног мишљења за тако сложен и шаролики проблем. Присутан је, примећују анкетирани грађани (њих 160), да је безбедност ученика, запослених у школи и саме школе пренет у искључиву надлежност полиције, што не може после напада у школи „Владислав Рибникар“ да врати достојанство школи и њеној улози у друштву, већ је затвара и издваја из друштва стварајући модел тзв. „затвора за образовање“, без видљивог ширег грађанског колаборативног приступа (кроз сарадњу).⁴⁴ Садашњи безбедносни приступ у Србији у заштити ученика, запослених у школи и школе не може, према мишљењу 160 анкетираних грађана (њих 96%), да подржи ниједан елемент који је нужен за развој школе и њене функције у друштву, било да је она образовна или васпитна. Овакво становиште подржава и истраживање где је у анкети међу грађанима, од јавности затражено да наведу проблеме безбедности ученика, запослених у школи и саме школе, од

времена у којем су нападачи држали ову идеју пре стварног напада варијала је знатно. Неки нападачи су замишљали о нападу само један или два дана раније за унапређење тог напада; други нападачи су имали идеју о нападу толико дуго – чак и годину дана пре његовог извођења. Нешто више од половине нападача развило је своју идеју за инцидент најмање месец дана пре напада (51%). Поред тога, скоро сви нападачи су планирали напад пре извођења (93%). Штавише, било је доказа из понашања нападача пре напада да је нападач имао план или се спремао да повреди мету(е) (93%). На пример, један нападач је замолио своје пријатеље да му помогну да дође до муниције за једно од његових оружја; одсекао крај пушке да би је лакше сакрио испод своје одеће; купио дуги капут са својом мајком; и резрезао џепове капута како би могао да крије оружје држећи га кроз један од изрезаних џепова. Тај нападач је имао познату фасцинацију оружјем, и то је у неколико наврата рекао својим пријатељима да је размишљао о убиству појединих ученика у школи. Освета је била мотив више од половине нападача (61%). Остали мотиви су били покушај решавања проблема (34%); настојања да се добије пажња или признање (24%) и др. Више од половине нападача имало је више мотива или разлога за своје нападе у школи (54%). Видети: Kirchner, Jody Ann, *A Safe School Plan for Jefferson Elementary School*, 1997.

⁴⁴ Може се рећи да су органи Републике Србије били приморани или су морали да реагују на начин да уведу „Модел стражарења полиције“, јер није постојао други модел. У прелазним периодима након смртоносних напада овакав модел је нужен.

укупног броја од 160 анкетираних њих 88% навело је насиље у друштву које се улива у школе као број један, док је њих 8% навело „недостатак дисциплине у школи“, а њих 4% је навело недостатак финансијске подршке од стране државе. У тренутном стању безбедносних капацитета за заштиту школе, ученика, наставника, ненаставног особља и школског окружења, може се приметити и закључити да Република Србија нема референтну јединицу у оквиру Министарства унутрашњих послова, на пример „Дирекцију унутрашње безбедности која би у својој структури имала Службу за препознавање (обавештајну и безбедносну анализу и профилисање, и друге безбедносне послове) ризика, изазова и процену претњи (...)“, која би могла да покрене Иницијативу за изградњу „Модела безбедне школе“ заједно са одговарајућом, на пример, „Канцеларијом за процену безбедности школа“ у оквиру Министарства образовања, која такође не постоји. Служба за процену безбедносних ризика, изазова и претњи у Дирекцији унутрашње безбедности, имала би научни и стручни капацитет у проучавању и спречавању угрожавања школе и других видова циљаног насиља за изградњу и стварање безбедног окружења за ученике, наставнике и особље. Како не постоји наведена служба, ни канцеларија за процену безбедности школе у Министарству за образовање, Србија нема научна истраживања напада у школама. Стога, она нема могућности да крене у развој „Модела безбедне школе“. Из изнетог следи да је јасно да не постоји објашњење зашто је до напада у школи „Владислав Рибникар“ дошло и, услед наведеног недостатка, неће га ни бити. Из наведеног следи да Србија и даље неће имати безбедносна решења за заустављање овог проблема у будућности, ако не буде имала наведену службу и канцеларију. Према доступним научним и стручним ставовима у ЕУ и свету, развој „Модела безбедне школе“ развио би механизме који би могли да укажу/сугеришу да се будући напади спрече. Ако они који су одговорни за безбедност у школама знају која питања треба да поставе, и где да се поставе, извесно је да би се могла открити сазнања која би се преводила у аналитичким процесима анализом у податке, а затим у информације које би помогле у настојањима да се интервенише пре напада у школи на ученике или на саму школу.⁴⁵ Традиционални принцип улоге и учешћа у безбедности школе, ученика

⁴⁵ Edson Ferreira Liberal, Roberto Tschoepke Aires, Mariana Tschoepke Aires, and Ana Carla de Albuquerque Osório, “Safe school”, *Jornal de Pediatria*, 2005, vol. 81, pp. 155–163. Кључна знања потребна за ову област рада у безбедности су из области бесконтактног профилисања која сада не постоје у Србији (*прим. аутор*).

и наставника и шире заједнице државоцентричног приступа (присутан и у неким земљама ЕУ), пропушта да примети да се проблеми безбедности школе, ученика, наставника и школског окружања по правилу решавају комбинацијом одговора; ретко је довољна само једна врста одговора, на пример полиције. Све је више доказа из истраживања науке и литературе, као и стручне праксе, да у решавању узрока који се налазе у основи настајања проблема од криминала и нереда треба да буду укључени сви учесници у друштву, било да су они јавни или приватни, а не само да заједница очекује да полиција ухапси преступнике, већ да се безбедност заснива на ефикаснијој контроли таквих проблема пре настанка, односно у превенцији, кроз напор и деловање целокупног друштва. Постојећи безбедносни приступ, пропушта (прецизније је рећи нема капацитет ни људски ни материјални) да примети да је ретко довољна само једна врста одговора, на пример полиције на проблеме безбедности школе. Све чешће се у истраживањима открива да није само полиција та која треба да има ауторитет и стручност да одговори на многе проблеме безбедности школе, да их ефикасније спречи и контролише, већ је то одговорност целокупне заједнице чији је полиција само један сегмент у ланцу одговорности.

4) ИЗГРАДЊА „МОДЕЛА БЕЗБЕДНЕ ШКОЛЕ“

Изградња „Модела безбедне школе“ у Републици Србији треба да обухвати и подразумева трансформацију постојеће традиционалне замисли да је систем безбедности заштитник власти, у демократски модел да је систем безбедности „грађанин у другој одори“, да му је основна функција да заштити грађане. Садашња безбедност школе кроз систем безбедности који укључује само „Модел физичког рада полиције“ и „Модел стражарења полиције“, није једини приступ безбедности који ученици, школа и грађани желе да виде. Према истраживању, које је спроведено септембра и октобра месеца 2023. године, дошло се до резултата да грађани Републике Србије, или њих 94% од укупног броја анкетираних (од њих n=160), желе систем безбедности који ће укључити све актере друштва, њихове улоге, одговорности и радње тако да се њиме управља на начин који је више у складу са демократским нормама и логичким принципима доброг управљања у безбедности, да развије и доприноси безбедном окружењу школе које је погодно за миран развој школе, ученика, њиховог права на мирно уживање права на учење и боравак, не само у

школи и њеном непосредном окружењу већ унутар целе заједнице и географском простору државе. Трансформисани систем безбедности био би заснован на науци и знању, где би наука и знање требало да информишу безбедносну праксу. То би омогућило смањење ризика од сукоба, насиља, угрожавања, а такође тиме би се обезбедила сигурност за грађане и створило би се заштићено окружење за одржив развој права грађана на безбедност, а истовремено би се омогућио и развој безбедносних механизма којима се не би угрозила права грађана, па тиме и школа које би биле заштићене. Супротно од владајућег и сада већинског разумевања да је полиција та која је једина одговорна за безбедност школе, потребно је да се отпочне са изградњом и увођењем у безбедносну праксу Србије „Модела безбедне школе“, који би могао омогућити процват колективног учешћа и одговорности заједнице за безбедност ученика и школа. У Републици Србији предлаже се следећи дизајн за имплементацију „Модела безбедне школе“, који треба да развије степеност, али не одвојен већ ланчан (троструки, или на више нивоа) центар гравитације за безбедност школе, ученика, наставног особља и окружења школе у заједници, потом да буде усмерен на сложене разнолике проблеме активности у школи и њеном окружењу, где интервенције морају бити прилагодљиве на локалном, градском и националном нивоу, а исходи предвидљиви и контролисани. Модел би требало да подржава флексибилност идеја, мисли и радњи кроз примену у пракси које су потребне за суочавање са новим или непредвиђеним изазовима, ризицима и претњама и то, проактивно, да буде мотивациони за учеснике да се носе са изазовним и остваривим циљевима, да развија разумевање и поверење међу учесницима у моделу (ученицима, наставницима, ненаставном особљу, родитељима, и другим члановима и органима у заједници, ради предвидљивости улога и њихових граница). Модел би требало да успостави и обезбеди одговорност хијерархије свих сектора од јавног до приватног, да се створи окружење у којем стручњаци практикују информишући праксу применом научних и стручних знања. Исти би требало и да пропише и потпомогне сарадњу заједнице, школе и учесника, да обезбеди, успостављање колективног модела одговорности заједнице за безбедност ученика, наставног особља и школе, да омогући да правни акти који ће бити донети од стране надлежних органа, локалне заједнице, града, или Народне скупштине омогуће и подрже његов ауторитет рада и одговор на безбедност ученика, запослених у школи и школе, да изгради централно лоцирану структуру која би могла да

подстакне сарадњу различитих органа и предлога, на начин да се омогући безбедност ученика, запослених у школи и школе, да буде способен да дефинише проблеме и створи заједничку визију за њихово решавање, врши координиране интервенције с циљем побољшања могућности модела за остваривање његове сврхе-безбедности ученика, запослених у школи и школе (капацитета људских и материјалних ресурса), затим још и да успостави заједничку основу мерења за праћење напретка и омогућавање континуираног побољшања у безбедности ученика, запослених и школе, да подстиче и координира колективне напоре за максимизирање жељеног утицаја на безбедност ученика, запослених и школе, да изградити поверење и односе међу свим учесницима и да омогући колективни модел рада који ће дефинисати и подстаћи хоризонталну и вертикалну одговорност унутар заједнице да би се обезбедила одрживост безбедности ученика, запослених у школи и школе, и др. У том погледу навешћемо и неке од многобројних могућности које би „Модел безбедне школе“ Републике Србије могао да пружи школи и заједници. Тако би модел могао да омогући да се потенцијални и надолazeћи инциденти циљаног насиља у школи благовремено скенирају, препознају и превенирају, јер су они ретко изненадни и импулсивни чиновни (нарочито са последицама масовних повреда и угрожавања живота ученика, наставника и другог особља), а што показују истраживања у ЕУ и свету.⁴⁶ Такође, модел би могао да омогући да се прикупе обавештења пре покретања напада, јер наука показује да пре већине инцидената друге особе знају за нападачеву идеју и/или планирање напада. Њиме би било могуће омогућити благовремено отпочињање изградње тзв. „моста“ између нападача и потенцијалне мете, формирање потенцијалног профила нападача који би био способен да учествује у циљаном насиљу у школи, препознавање за непрофесионалце невидљивог апела (вапаја) за помоћ коју би будући нападач тражио пре напада, препознавање узрока гради основу понашања будућег нападача пре инцидента, као што су нпр. потешкоће у комуникацији, „борба“ са значајним губицима у породици, или личним губицима и неуспесима, препознавање сигнала претрпљеног малтретирања, прогањања и других повреда које трипи или је претрпео будући нападач, препознавање појединаца који показују за околинду невидљиве спољашње знаке кризе или неинкримисано

⁴⁶ Jod Ann Kirchner, *A Safe School Plan for Jefferson Elementary School*, *op. cit.*, p. 34.

одступајуће понашање.⁴⁷ Поред наведеног, модел би могао да послужи да се изгради база података о уоченим и решеним ситуацијама насиља, чиме би школе и заједница у целини биле у могућности да се благовремено припреме за одбрану од напада, да развију потребне механизме за прикупљање сазнања и да подрже механизме идентификовања, процене и управљања потребним за обезбеђењем сигурности школа. Између осталог, модел би могао да користи и код препознавања концептуализације напада, препознавања и сигнализирања напада, напредовања напада и његових фаза, могао би још и да служи да се дешифрију благовремено још док су у развоју идеје и мотиви нападача да нанесе штету мети (нпр. да је планирао инцидент, да је претио упућивањем претњи и др.). Модел има посебну важност и код утврђивања елемената „помиреног кодирања инцидента“, код изградње документа „школске историје ученика“, који није само „дневник оцена“, код откривања трендова у настајању и паралела између безбедносних ситуација у свим појавама угрожавања безбедности ученика, наставника, ненаставног особља и школе и њеног окружења, и пружања многих других добробити за ефективнију безбедност школе. Ове промене ка плодноснијим (ефективнијим) резултатима безбедности ученика, запослених у школи и школе, са коришћењем инструмента колективне одговорности друштва, корисна је да се прагматично одреде принципи

⁴⁷ Истраживања показују да су нападачи били старости од 11 до 21 године, а већина нападача је била између старости од 13 и 18 година у време напада (85%). Нападачи су долазили из различитих породичних ситуација, у распону од нетакнутих породица са бројним везама са заједницом. Две трећине нападача долази из породица са два родитеља (63%). Видети: Jody Ann Kirchner, *A Safe School Plan for Jefferson Elementary School*, Augsburg University, 1997; Jason R. Silva, Adam Lankford, "The globalization of American mass shootings? An assessment of fame-seeking perpetrators and their influence worldwide", *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 2023, pp. 1–24. У Силвиној и Ланкфордској студији налазе се резултати испитивања масовних убица жељних славе широм света који вршили нападе од 1999. до 2022. године, у сврху идентификације њихових профила, понашања, утицаја и трендова. Квантитативне анализе су откриле многе сличности између стрелаца који траже славу у многим земљама: они су чешће били млади и већа је вероватноћа да су циљали школе и убили и повредили многе жртве. Налази студије показали су значајан пораст броја стрелаца који траже славу током времена, заједно са повећањем удела масовних стрелаца који су тражили славу и просечног броја жртава које су вршили убиства. Видети још и: Ђорђе Игњатовић, *Криминолохија*, Београд, 2007. стр. 37.

који ће водити промену која је потребна за спровођење „Модела безбедне школе“, кроз анализу постојећег стања која може да донесе нову вредност. Насупрот постојећем схватању безбедности и њеном свођењу на одговорност полиције (које је присутно у већини европских земаља), модел показује да се може досегнути нова вредност у безбедности ученика, запослених у школи и школе, која се може постићи само колективном одговорношћу заједнице. Посматрано кроз историјску призму навешћемо само неколико метода/инструмената у оквиру „Модела безбедне школе“. Према доступној литератури, могу се издвојити нека теоријска и стручна становишта за планирање, развој и успоставу „Модела безбедне школе“. Најпре да наведемо да се „Модел безбедне школе“ формира на: националном нивоу; локалном нивоу (самоуправе општина, град); нивоу школе; нивоу учионице; нивоу појединца/ученика; нивоу породице; нивоу органа безбедности/полиција, и другим. Од метода наведимо „Метод нулте толеранције – док траје изградња модела“ и многе друге. Треба навести да многи истраживачи имају резерве када је у питању примена инструмента/метода „Нулте толеранције“ на млађу децу у школама. Наиме, сматра се да овај инструмент не оставља „простора за изузетке“ у безбедносном поступању ученика, посебно када су у питању млађа деца, те да није применљив у школама са различитим узрастима.⁴⁸ Како се указује, нулта толеранција не дозвољава варијације или изузетке за ученике млађих разреда, који можда не разумеју у потпуности очекивања која прате такав приступ у безбедности. Следећи инструмент у безбедности који је заступљен у „Моделу безбедне школе“ је „Метод вршњачке медијације“ који је у извесној мери дао корисне резултате као метод за решавање сукоба између ученика. Овај метод омогућава ученицима да буду одговорни за своје речи и дела. Применом овог инструмента ученици науче да могу да се не слажу, и слажу са другима у исто време.⁴⁹ Вршњачка медијација се заснива на основи решавања сукоба. Вршњачко посредовање „оснажује ученике да деле одговорност за стварање безбедног школског окружења“ учењем вештина интервенције и

⁴⁸ Avarita L. Hanson, *Have Zero Tolerance School Discipline Policies Turned into a Nightmare – The American Dream’s Promise of Equal Educational Opportunity Grounded in Brown v. Board of Education*, UC Davis J. Juv. L. & Pol’y, 2005, vol. 9, p. 289.

⁴⁹ Robert B. Kaiser, Robert B. Kaplan, “The deeper work of executive development: Outgrowing sensitivities”, *Academy of Management Learning & Education*, 2006, vol. 5, no. 4, pp. 463–483.

превенције сукоба.⁵⁰ Вршњачка медијација укључује посредника треће стране који „слуша сваког учесника у споразумевању о ситуацији“. Њоме се утврђују проблеми које треба решити, што помаже ученицима у процени могућег решења. Такође, медијацијом се спроводе и друге активности да дође до споразума на „безболан начин“ за учеснике.⁵¹ Сматра се да решавање сукоба вршњачком медијацијом има неколико предности за школско особље, вршњачке посреднике, ученике, породице и друштво.⁵² Неке од предности су: школско особље троши мање времена на спорове међу ученицима; ученици посредници развијају лидерство и повећавају језичке вештине и самопоштовање; ученици постају активни у процесу решавања проблема; процес медијације се преноси на породице. Млади који уче да решавају конфликте мирним путем вероватно ће учинити исто када одрасту.⁵³ Један од метода је „Метод решавања сукоба након што се догоди где није могућа медијација, који истовремено може бити и метод и стратегија која омогућава људима да комуницирају једни са другима на позитиван начин како би решили своје разлике“ у неком разумном времену и поступку.⁵⁴ Процес решавања сукоба може се описати кроз следеће фазе: посвећеност решавању; дефиниције сукоба; преговора; споразума; уговарања; спровођења промена, и евалуација.⁵⁵ Надаље, „Модел безбедне школе“ у свом ткиву има и многе друге методе и инструменте, али и активности као што су: одговарајући надзор (временски, проблемски и др.); анкета; дани отворених врата; родитељски кругови; развој друштвеног миљеа школе; надгледање окружења; географско профилисање; типолошко профилисање, уз многе друге програме превенције свих облика понашања која угрожавају права

⁵⁰ Aline M. Stomfay-Stitz, “Conflict resolution and peer mediation: Pathways to safer schools”, *Childhood Education*, 1994, vol. 70, no. 5, pp. 279–282.

⁵¹ Cheryl Cutrona, Diane Guerin, “Confronting Conflict Peacefully: Peer Mediation in Schools”, *Educational Horizons*, 1994, vol. 72, no. 2 pp. 95–104.

⁵² *Ibid.*, pp. 95–104.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Aline M. Stomfay-Stitz, “Conflict resolution and peer mediation: Pathways to safer schools”, *op. cit.*, pp. 279–282.

⁵⁵ David W. Johnson, Roger T. Johnson, “Constructive conflict in the schools”, *Journal of social issues*, 1994, vol. 50, no. 1, pp. 117–137; Rose W. Miller, “In Search of Peace: Peer Conflict Resolution”, *Schools in the Middle*, 1993, vol. 2, no. 3 pp. 11–13; Joan Blades, *Mediation: An old art revitalized*. Mediation Q, 1984, p. 59; Morton Deutch, *The resolution of conflict*, New Haven, London, 1973.

ученика на мирно уживање својих права у школи и школском оружењу. Учесници у изградњи, успостави и примени „Модела безбедне школе“ су: целокупна заједница (већинска и мањинска), са истим обавезама; верске заједнице свих конфесија, владине и невладине институције; спортске асоцијације, и сви други чланови заједнице као групе или појединци (грађани). Један од важних инструмената у ланцу изградње „Модела безбедне школе“ је Водич којим се детаљно описују начини на који ће се градити наведени модел. Он треба да повеже стандарде пута настајања и законитости успоставе модела. Претходница изградње Водича за изградњу „Модела безбедне школе“ је доношење од стране Народне скупштине Републике Србије на националном нивоу: Декларације о безбедности ученика, наставног и ненаставног особља и школе; Закона о безбедности школе, ученика, наставног и наставног особља; Стратегије превентивног деловања заједнице у безбедности школе, ученика, наставног и другог особља; Стратегија изградње бранљивог простора школе; Стратегија културе безбедности школе (вредности и норме). Од других ништа мање значајних докумената и аката, неопходно је донети: План безбедности школе, Кодекс безбедности школе и друге Правилнике и Упутства. Такође је неопходно утврдити у актима и формирати: у оквиру Министарства образовања Канцеларију за анализу процене безбедности школе, „Националну асоцијацију директора за безбедност школе“, „Канцеларију за безбедност ученика и школа“ на нивоу градова и локалних самоуправа, као минимум стандарда за отпочињање изградње „Модела безбедне школе“ и његово успостављање кроз примену у пракси. Требало би установити и ревизора за безбедност школе на националном, нивоу градова и општина са јасном поделом овлашћења и одговорности. Поред наведених организационих облика, неопходно је инсталирати у оквиру Министарства унутрашњих послова (новом организацијом и новим Законом о унутрашњим пословима) Дирекцију унутрашње безбедности, која би у својој организационој структури поред других јединица имала Службу за анализу и процену претњи (део специјално у вези школе) и свих других безбедносних појава угрожавања и њихових трендова (атентата, радикализације, екстремизма, насиља, и др.). Улога плана безбедне школе у изградњи и функционисање „Модела безбедне школе“ није само да смањи насиље у школи, већ и да обезбеди окружење које је безбедно, постојано и мирно за ученике и особље.⁵⁶ Поједини

⁵⁶ Како насиље постаје једна од највећих брига друштва, школе се суочавају са одлукама о примени стратегија за превенцију насиља. Један такав програм је

истраживачи описују план безбедне школе као „свеобухватан и систематичан процес да створи и одржава безбедну и пријатну школску климу, без дрога, насиља и страха“.⁵⁷ Како Морисон и други закључују „Школске политике у плану морају учинити више од настојања да не буде насиља“.⁵⁸ За потребе истраживања и изградње „Модела безбедне школе“ у Републици Србији, поред многих модела безбедности школе у свету вредних пажње, који због обима рада не могу бити представљени, изложићемо неке приступе који укључују:

1) „Модел др. Олвеуса (Olweus)“. Овај познати норвешки аутор истражује и проучава феномен малтретирања и жртве насилника више од двадесет година.⁵⁹ На основу вишедеценијских истраживања обликовао је и развио програм интервенције заснован на „основном демократском принципу: „Сваки појединац треба да има право да буде поштеђен угњетавања и (намерног или ненамерног) понижавања, у школи као и у друштву уопште“.⁶⁰ Раних 1980-их доктор Олвеус је спровео истраживање насиља у школи, које је обухватило основне и ниже средње школе у Краљевини Норвешкој. Резултати студије показали су да су школе које су биле укључене у пројекат имале значајан проценат смањења проблема са малтретирањем. Било је

имплементиран у наставни план и програм здравственог васпитања за ученике средњег нивоа у седмом разреду у руралном Мисисипију. Адаптација “Prothrow-Stith “Violence Prevention: Curriculum for Adolescents” (1987)” – уведена је као примарна интервенција за ученике да постану свесни последица насиља и стратегија за одвраћање од насилног понашања. Наставни план и програм је представљен у осам целина: (1) насиље у друштву; (2) убиство; (3) фактори ризика; (4) бес; (5) исказивање беса; (6) туча; (7) шта доводи до туче и, (8) алтернативе борбе. Током програма ученици су били активно укључени у дискусије. Позвани говорници и панелисти послужили су као ресурси из заједнице. Видети: Enger, John M., *Effects of a Violence Prevention Program on Student Understanding of Violence*, 1994.

⁵⁷ Ronald Stephens, “Planning for safer and better schools: School violence prevention and intervention strategies”, *School Psychology Review*, 1994, vol. 23, no. 2, pp. 204–215.

⁵⁸ Gale M. Morrison, Michael J. Furlong, Richard L. Morrison, “School violence to school safety: Reframing the issue for school psychologists”, *School psychology review*, 1994, vol. 23, no. 2, pp. 236–256.

⁵⁹ Ron A. Astor, “School violence: A blueprint for elementary school interventions”, *Children & Schools*, 1995, vol. 17, no. 2, pp. 101–115.

⁶⁰ Dan Olweus, “Bully/victim problems in school: Facts and intervention”, *European journal of psychology of education*, 1997, vol. 12, pp. 495–510.

такође смањење крађе, вандализма и изостајања са наставе и повећање задовољства ученика „школским животом“ боравком у школи.⁶¹ Овај програм се усредсређује на школске интервенције на три различита нивоа: 1) ниво школе, 2) ниво учионице, и 3) индивидуални ниво.⁶² Интервенције на нивоу школе укључују неколико форми које се усредсређују на свеукупно школско окружење. Неке интервенције на нивоу школе укључују: анкете, дан школске конференције о проблемима насилник/жртве, одговарајући надзор у време одмора, родитељске кругове, групе наставника за развој друштвеног миљеа школе и многе друге методе. С друге стране, методе на нивоу учионице укључују: играње улога, кооперативно учење, вршњачку медијацију, појашњења, похвале, санкције и друга правила прописана Кодексом безбедности против малтертирања, било ког вида насиља и других штетних радњи. Према истом аутору индивидуалне интервенције усмеравају се на радње које су сигналне или конкретно изведене које врши појединац/ученик, где се примењује метод конкретних разговора са учеником, његовим родитељима, и многи други методи.⁶³

2) „Калифорнијски модел планирања безбедне школе“, који је развила држава Калифорнија кроз сарадњу Одељења за образовање, Центара за превенцију криминала и насиља и државног тужиоца Калифорније.⁶⁴ По овом моделу безбедна школа је „уредно сврсисходно место у коме ученици и особље могу слободно да уче и предају без претњи физичке или психичке повреде“.⁶⁵ Модел се темељи на четири кључна принципа: а) Сигурне школе су брижне школе; б) Сигурне школе се граде кроз сарадњу (трудом) родитеља, наставника, особља обезбеђења, поверљивог особља, полиције, представника и чланова заједнице; в) Сигурне школе комуницирају са високим стандардима и, г) Сигурне школе за превенцију гради особље и ученици који су

⁶¹ Ron A. Astor, “School violence: A blueprint for elementary school interventions”, *op. cit.*, pp. 101–115.

⁶² Dan Olweus, “Bully/victim problems in school: Facts and intervention”, *op. cit.*, pp. 495–510.

⁶³ Dan Olweus, “Bully/victim problems in school: Facts and intervention”, *op. cit.*, pp. 495–510.

⁶⁴ *Safe schools: A planning guide for action*, California Department of Education and Violence Prevention Center (Calif.), Department of Education, 1995.

⁶⁵ Russell Skiba, Shana Ritter, Ada Simmons, Reece Peterson, Courtney Miller, *The Safe and Responsive Schools Project: A school reform model for implementing best practices in violence prevention*, 2006.

безбедносно образовани и припремљени.⁶⁶ Овај модел предвиђа процес планирања модела Калифорнијске сигурне школе у седам корака. Претходница самог процеса изградње је формулисање (правно и фактичко утврђење) Одбора за планирање и креирање визије за школу. Када се визија створи, информације о школи и заједници сакупе и анализирају, идентификују области жељене промене, постави главни циљ, бирају се и спроводе стратегије за сваку компоненту Сигурне школе. Последњи корак састоји се од евалуације и процене напретка да би се идентификовале снаге и слабости у Плану безбедне школе.⁶⁷ Процес планирања модела Калифорнијске сигурне школе у седам корака „фокусира се на развијање тимског духа у школи и спремности околне заједнице да се укључи у континуирани процес критичке евалуација и промена“.⁶⁸ Поред наведених интересантан је и програм „Сигурне школе“ за афричку децу. У истраживању се уочава резултат који указује на то да школске просторије све више постају одлагалишта великог дела насиља које погађа децу.⁶⁹

3) Почетком трећег миленијума на подручју Општине Звездара започет је програм за изградњу „Модела безбедне школе“ у оквиру програма „Безбедна заједница са превенцијом криминала“.⁷⁰ Сам

⁶⁶ Fernando Elizondo, Ken Feske, Dana Edgull, Kelle Walsh, “Creating synergy through collaboration: Safe schools/healthy students in Salinas, California”, *Psychology in the Schools*, 2003, vol. 40, no. 5, pp. 503–513.

⁶⁷ Седам корака „Калифорнијског модела безбедне школе“ подразумевају: 1) Идентификацију чланова одбора за планирање безбедне школе; 2) Креирање визије школе; 3) Прикупљање и анализирање информација о школи и њеној заједници; 4) Идентификацију области жељене промене у школи и заједници; 5) Постављање главног циља; 6) Избор и примену стратегије за сваку безбедну школску компоненту; 7) Оцену и процену напретка. Видети: *Safe schools: A planning guide for action*, op. cit.

⁶⁸ Jane Wettach, Jenni Owen, *Instead of suspension: Alternative strategies for effective school discipline*, 2015.

⁶⁹ Garth Stevens, Gail Wyngaard, Ashley Van Niekerk, “The Safe Schools Model: an antidote to school violence?: conversations about research”, *Perspectives in education*, 2001, vol. 19, no. 2, pp. 145–158.

⁷⁰ Модел су покренули и предложили за реализацију: Драган Манојловић, Дејан Стевановић и многи други, као што је тадашњи председник СО Звездара господин Петар Моравац, одговорна лица у школама и организацијама на територији Општине Звездара, грађани, представници медија и многи други. „Модел је извод из програма превенције криминала у заједници.“

„Модел безбедне школе“ развијао се до 2004. године кроз седам корака, узимајући у обзир принципе Калифорнијског модела и модела доктора Олвеуса. У програм су били укључени: грађани/заједница, школе, верске заједнице, мањинске заједнице, полиција и сва друга удружења и организације. Један од првих докумената који је донет је Водич за изградњу „Модела безбедне школе“. Одмах затим су формиран тимови којима је дато у задатак да изграде профиле за све школе на територији општине Звездара, као што су: локације-топографски, криминолошки – из историје криминалних дешавања у последњих десет година; типолошки у складу са облицима криминалних активности; профил мете; профил проблема; профил рањивости, безбедносни, профили географских саобраћајних траса-путева којим се ученици крећу од куће до школе, од школе до куће, са сигурним рутама које су надзиране у временима догађаја-доласка или одласка ученика из школе, и други. Донети су акти као што су: Кодекс Безбедности школе, Декларација о безбедности ученика, наставника и школе на нивоу општине; Кодекс безбедносне културе који су познаваоци из те области предавали ученицима, наставницима, родитељима и члановима заједнице; формиран је Савет за превенцију криминала и ужа тела за поједине области; изграђени су документи превенције криминала који су садржали принципе: превенције, предвиђања, проактивности, ометања, растурања криминалних активности усмерених према школи; вршена је стална обука службеника безбедности, родитеља и особља школе како да се препозна да ће наступити „мост опомене“ код ученика; дефинисани су принципи и елементи управљања конфликтом; дефинисани су простори безбедности који непосредно утичу на безбедну школу; вршена је стална обука како бесконтактно профилисати појаву угрожавања безбедности или неинкриминисано одступајуће понашање које у себи носи изазов, ризик и претњу; изграђени су захтеви поверљивости; уведене су стандардне оперативне процедуре за безбедну школу; сви подаци су се сливали у групу за анализу безбедности школе која је своје извештаје достављала Савету за превенцију на нивоу Скупштине општине са препорукама; вршена су стална анкетања ради кориговања концепта безбедности школе и заједнице; уведено је ненаметљиво надгледање контекста учионице: ходник, дворишта, улица и др. Тражени су изведени криминогени објекти; формиран је Тим за анализу, Тим за информисање, Тим за развој програма и други тимови; анкетањем су тражени непријављени догађаји, напади, инциденти, претње, употреба или

претња оружјем, нуђење дрога и др. (нпр. анкета „Самооптуживања“ и др.), да би се градио безбедан простор отпоран на могући криминални догађај. Уведена је процедура: истражујемо > примењујемо = резултат; коригујемо > истражујемо = резултат; примењујемо и истражујемо у сталном кружном процесу. Такође је изграђен модел анализе у поступку: сазнање > анализа = податак; употреба > анализа = информација > аналитичка обрада = интелигенција > примена и мере, поновни и стални кружни ток. За све елементе превенције изграђене су „брошуре“ за ученике, родитеље, особље школе под називом „Како бити и остати безбедан“ – посебно за сваку област, као што су: превенција тероризма, отмица, талачких ситуација, разбојништва, насиља, ношења оружја, крађа, туча, дрога, експлозија и др. Поред сваког телефона је стајао изграђени формулар ако се пријављује анонимно претња о подметнутој бомби или другој експлозивној направи, како и шта попуњавати. Уведени су дани отворених врата. За све одласке ученика изван простора школе сачињаван је план активности ненаметљивог надгледања. По први пут је уведан План руте за одлазак на ученичке екскурзије са обавезним надзором возача кроз тестове на алкохол и друго и возила, са елементима техничког прегледа који је морао бити приложен у документацији пута. Обавештавани су органи надлежни за надзор на траси пута-кретања возила са ученицима и надлежни орган где ће ученици боравити са захтевом за надгледање и отклањање безбедносних претњи. Изграђени су тестови способности за разне области криминала и много других садржаја. Изграђени су програми: Отклањање мотивације за почињење криминалног деликта; Програм онемогућавања потенцијалног извршиоца да почини криминални деликт и напусти место злочина неопажено; Програм отклањања могућности неопаженог приступа школи; Програм да научимо да будемо безбедни у школи; Програм да научимо како се безбедно живи; Програм надгледања околине и многи други програми. Одмах прве године од 18 напада на ученике који су претходне године квалификовани као разбојништво, након примене „Модела безбедне школе“ извршен је један покушај разбојништва на путу до школе. Модел је након пет година пилот пројекта имао за циљ да отпочне његова примена на подручју свих општина и школама на територији града Београда.⁷¹ Из свега изнетог како одредити: Шта је

⁷¹ Истраживање је спроведено 2002. на подручју СО Звездара у свим школама – основним и средњим.

безбедна школа? Према истраживању које смо спровели може се дати епистемолошки оквир одређења: „Безбедна школа је законски, образовно, васпитно, географски и безбедносно одређено сигурно место, где се посао образовања и васпитања може обављати у пријатном окружењу без застрашивања, малтретирања, насиља и страха, где образовна и васпитна клима негује дух прихватања и бриге за свако дете/ученика и особље школе, а образовна, васпитна и безбедносна очекивања јасно саопштавају и доследно се примењују“.

6) ИЗВОРИ

- Abdi Haji Daud, Thinguri, Ruth, Mugwe, Mary, “Does Stakeholders” Security Planning Influence Security Management Outcomes? *Empirical Evidence from Public Secondary Schools in Mandera County, Kenya*, Vol.6, Iss. 4, 2022.
- Abhishta, Abhishta, et al., “Why would we get attacked? An analysis of attacker”s aims behind DDoS attacks”, *J. Wirel. Mob. Networks Ubiquitous Comput. Dependable Appl.*, Vol.11. No. 2, 2020.
- Agnich, Laura E., “A comparative analysis of attempted and completed school-based mass murder attacks”, *American Journal of Criminal Justice*, Vol. 40, 2015.
- Antonsen, Stian, *Safety culture: theory, method and improvement*. CRC Press, 2017.
- Astor, Ron A., “School violence: A blueprint for elementary school interventions”, *Children & Schools*, Vol. 17, No. 2, 1995.
- Avant, Deborah D., *The market for force: The consequences of privatizing security*. Cambridge University Press (2005).
- Balzacq, Thierry, Guzzini, Stefano, “Introduction:”What kind of theory–if any–is securitization?”, *International relations*, Vol. 29, No. 1, 2015.
- Bigo, Didier, “When two become one: Internal and external securitisations in Europe”, *International relations theory and the politics of European integration: Power, security and community*, 2000.
- Blades, Joan, *Mediation: An old art revitalized*, Mediation Q., 1984.
- Bonanno, Caitlin M., Levenson Jr, Richard L., “School shooters: History, current theoretical and empirical findings, and strategies for prevention”, *Sage Open*. Vol. 4, No. 1, 2014.

- California Department of Education, and Violence Prevention Center (Calif.), *Safe schools: A planning guide for action*. Department of Education, 1995.
- Cascardi, Michele, King, Christopher M., Rector, Daniel, DelPozzo, Jill, "School-based bullying and teen dating violence prevention laws: overlapping or distinct?", *Journal of interpersonal violence*, Vol. 33, No. 21, 2018.
- Comfort, Louise K., "Risk, security, and disaster management", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, Vol. 8, 2005.
- Cutrona, Cheryl, Guerin, Diane, "Confronting Conflict Peacefully: Peer Mediation in Schools", *Educational Horizons*, Vol. 72, No. 2, 1994.
- Cvrtila, Vlatko, Perešin, Anita, "New security models and public-private partnership", *Collegium antropologicum*, Vol. 38, No. 1, 2014.
- Dalby, Simon. *Security and environmental change*. Polity, 2009.
- Day, David M., Golench, Carol A., MacDougall, Jyl, Beals-Gonzales, C., *School-based Violence Prevention in Canada: Results of a national survey of policies and programs*, 1995.
- De Waard, Jaap, "The private security industry in international perspective." *European journal on criminal policy and research*, Vol. 7, 1999.
- Deutch, Morton, *The resolution of conflict*, New Haven, London, 1973.
- Elizondo, Fernando, Feske, Ken, Edgull, Dana, Walsh, Kelle, "Creating synergy through collaboration: Safe schools/healthy students in Salinas, California", *Psychology in the Schools*, Vol. 40, No. 5, 2003.
- Enger, John M., *Effects of a Violence Prevention Program on Student Understanding of Violence*, 1994.
- Fox, James Alan, Sanders, Nathan E., Fridel, Emma E., Duwe, Grant, Rocque, Michael, "The contagion of mass shootings: The interdependence of large-scale massacres and mass media coverage", *Statistics and Public Policy*, Vol. 8, No. 1, 2021.
- Fritsche, Immo, "Predicting deviant behavior by neutralization: Myths and findings", *Deviant Behavior*, Vol. 26, No.5, 2005.
- Hanson, Avarita L., "Have Zero Tolerance School Discipline Policies Turned into a Nightmare-The American Dream's Promise of Equal Educational Opportunity Grounded in Brown v. Board of Education", *UC Davis J. Juv. L. & Pol'y*, Vol. 9, 2005.

- Ignjatović, Đorđe, *Kriminologija*, Beograd, 2007.
- Johnson, David W., Johnson, Roger T., "Constructive conflict in the schools", *Journal of social issues*, Vol. 50, No. 1, 1994.
- Johnston, Les, "What is vigilantism?", *The British Journal of Criminology*, Vol. 36, No. 2, 1996.
- Kaiser, Robert B., Kaplan, Robert B., "The deeper work of executive development: Outgrowing sensitivities", *Academy of Management Learning & Education*, Vol. 5, No. 4, 2006.
- Kirchner, Jody Ann, *A Safe School Plan for Jefferson Elementary School*, 1997.
- Kutsyuruba, Benjamin, Klinger, Don A., Hussain, Alicia, "Relationships among school climate, school safety, and student achievement and well-being: a review of the literature", *Review of Education*, Vol. 3, No. 2, 2015.
- Liberal, Edson Ferreira, Tschoepke Aires, Roberto, Tschoepke Aires, Mariana, de Albuquerque Osório, Ana Carla, "Safe school", *Jornal de Pediatria*, Vol. 81, 2005.
- Mawby, Rob I., "Models of policing", In: *Handbook of policing*, Willan, 2012.
- Miller, Rose W., "In Search of Peace: Peer Conflict Resolution", *Schools in the Middle*, Vol. 2, No. 3, 1993.
- Morrison, Gale M., Furlong, Michael J., Morrison, Richard L., "School violence to school safety: Reframing the issue for school psychologists", *School psychology review*, Vol. 23, No. 2, 1994.
- Muschert, Glenn W., Peguero, Anthony A., "The Columbine effect and school antiviolence policy". In: *New approaches to social problems treatment*, Emerald Group Publishing Limited, 2010.
- Noguera, Pedro, "Preventing and producing violence: A critical analysis of responses to school violence", *Harvard Educational Review*, Vol. 65, No. 2, 1995.
- Nolin, Mary Jo, Davies, Elizabeth, Chandler, Kathryn, "Student victimization at school", *The Journal of School Health*, Vol. 66, No. 6, 1996.
- Ogata, Sadako, *State security-human security*, United Nations University, Public Affairs Section, 2002.
- Olweus, Dan, "Bully/victim problems in school: Facts and intervention", *European journal of psychology of education*, Vol. 12, 1997.

- Pitso, Mamokete Cynthia, *The problem of safety and security in managing effective teaching and learning in the primary school*, University of Johannesburg (South Africa), 2012.
- Pyrko, Igor, Dörfler, Viktor, Eden, Colin, "Thinking together: what makes communities of practice work?", *Human relations*, Vol. 70, No. 4, 2017.
- Richards, Julian, *A guide to national security: Threats, responses and strategies*, Oxford University Press, 2012.
- Rothschild, Emma, "What is security?", *Daedalus*, Vol. 124, No.3, 1995.
- Sarre, Rick, Prenzler, Tim, *Private security and public interest: Exploring private security trends and directions for reform in the new era of plural policing*, Sydney, Australian Security Industry Association Limited, 2011.
- Scott, Michael S., Goldstein, Herman, *Shifting and sharing responsibility for public safety problems*. Washington, D.C.: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2005.
- Shearing, Clifford D., "The relation between public and private policing", *Crime and justice*, Vol. 15, 1992.
- Shearing, Clifford D., Stenning, Philip C., "Modern private security: its growth and implications", *Crime and justice*, Vol. 3, 1981.
- Silva, Jason R., Lankford, Adam, "The globalization of American mass shootings? An assessment of fame-seeking perpetrators and their influence worldwide", *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 2023.
- Sinclair, Margaret, *Planning education in and after emergencies*, Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 2002.
- Skiba, Russell, Ritter, Shana, Simmons, Ada, Peterson, Reece, Miller, Courtney, *The Safe and Responsive Schools Project: A school reform model for implementing best practices in violence prevention*, 2006.
- Stephens, Ronald D., "Planning for safer and better schools: School violence prevention and intervention strategies", *School Psychology Review*, Vol. 23, No. 2, 1994.
- Stevens, Garth, Wyngaard, Gail, Van Niekerk, Ashley, "The Safe Schools Model: an antidote to school violence?: conversations about research", *Perspectives in education*, Vol. 19, No. 2, 2001.
- Stomfay-Stitz, Aline M., "Conflict resolution and peer mediation: Pathways to safer schools", *Childhood Education*, Vol. 70, No. 5, 1994.

- Straub, Detmar W., Welke, Richard J., "Coping with systems risk: Security planning models for management decision making", *MIS quarterly*, 1998.
- Teh, Yik Koon, "The best police force in the world will not bring down a high crime rate in a materialistic society", *International Journal of Police Science & Management*, Vol. 11, No. 1, 2009.
- Thakur, Ramesh, "The United Nations and human security", *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 7, No.1, 1999.
- Thornton, Rod, *Asymmetric warfare: Threat and response in the 21st century*, Polity, 2007.
- Tshatshu, Umziuvukile James, *Strategies to deal with poor learner safety in the North-West Province Township Secondary Schools: Towards the development of a school safety strategy*. Diss. Bloemfontein: Central University of Technology, Free State, 2016.
- Warren, Ken, *Designing a new collective operating and funding model in the New Zealand public sector*. Victoria University of Wellington, Te Herenga Waka, Institute for Governance and Policy Studies, 2021.
- Wasserman, Gail A., *Prevention of serious and violent juvenile offending*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2000.
- Wettach, Jane, Owen, Jenni, "Instead of suspension: Alternative strategies for effective school discipline", 2015.
- Wulf, Herbert, *Security sector reform in developing and transitional countries*, Berghof research center for constructive conflict management, Vol. 5, 2004.
- „Закон о основном образовању и васпитању“, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 129/2021 и 92/2023.
- Завод за статистику Републике Србије. Интернет: stat.gov.rs

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Аутори су у раду спровели истраживање о предностима планирања безбедне школе. Ослањајући се на европску и ширу светску праксу, аутори су у раду изнели примере успешних програма и стратегија планирања корак по корак који школски тимови могу применити на своје школе. Из истраживања произилази да у Републици Србији постоји потреба доношења нових закона и других правних аката који

су нужни за успоставу „Модела безбедне школе“. Аутори предлажу доношење Закона о безбедности школе, ученика, наставног и ненаставног особља, који би створио правну основу за доношење Водича за планирање активности који садржи захтеве и пут изградње „Модела безбедне школе“ у Србији. У Републици Србији постоји све већа забринутост за безбедност школе. Стога се мора радити стратешки да би се обезбедила потребна безбедност школа док не буде изграђен „Модел безбедне школе“. Стратегијско промишљање на ову тему требало би да укључи: 1) политику нулте толеранције на све облике насиља – говором (вербалног) или физичког; 2) решавање могућих сукоба кроз вршњачко посредовање и медијацију; 3) учешће целокупне дрштвене заједнице, а не само полиције у обезбеђењу школа. Шира друштвена заједница на националном нивоу требало би да одмах покрене поступак планирања безбедне школе и да донесе План за изградњу „Модела безбедне школе“. Такође, она би требало да донесе и Програме интервенције против насиља, који ће бити усмерени на млађу децу пре него што она буду умешана у “озбиљна” дела насиља. Све то претпоставља успостављање адекватне организационе структуре за процену претњи које су незаобилазне у развоју обећавајуће стратегије превенције и реаговања на претње употребе ватреног оружја у школама, као и на друге претње насиљем од стране ученика. Друштвена заједница би морала да више поради како би се успоставили Тимови за процену претњи, а који би укључили школске службенике, особље за ментално здравље, полицију, и шире чланове заједнице са посебним знањима из ове области. Чланови ових тимова морали би проћи стручну обуку. Многи стручњаци за образовање и јавну безбедност, како се у истраживању примећује, слажу се да процена претње може бити драгоцено средство, указујући да школе треба одмах да приступе изградњи сопственог безбедносног профила са свим његовим елементима, и спроведу процену претње на начин који минимизира нежељене негативне последице. Из претходне анализе произилази још и да је у Републици Србији потребно донети више значајних аката за изградњу „Модела безбедне школе“ попут Кодекса безбедности школе и Декларације о безбедности школе, ученика, наставног и ненаставног особља и окружења школе. Аутори сматрају да би у оквиру Министарства образовања требало формирати Национални сервис за безбедност ученика и школа; Националну асоцијацију директора за безбедност школе, и ревизора за безбедност школа на свим нивоима са јасним нивоима овлашћења. Затим и

Канцеларију за безбедност ученика и школа на нивоу градова и локалних самоуправа, као и друге органе нужне за остварење функција безбедности у заштити школа. Приручник за школске савете о безбедности био би један од ресурса којег би требало размотрити, а који би служио за развој и примену у школама. Такође је значајно да се донесе и користи „Приручник за одбрану од масовних напада“, који би требало да детаљно пропише поступке засноване на доказима за препознавање знакова упозорења и стварање колаборативних система за доследно праћење свих догађаја у школи и у вези са школом. Поред наведеног, било би потребно још изградити базе података, тзв. „Документ школске историје“, у којем би се водили сви поступци (нпр. Помирљиво кодирање инцидента) о спреченом школском насиљу и тиме омогућило школама да поделе детаље о спреченим инцидентима насиља. Налази из претходне анализе указују да није могуће изградити „Модел безбедне школе“ и управљати процесима у безбедности школе без научних знања и безбедносне праксе. Немогуће је, другим речима, без научних истраживања идентификовати проблеме и прописати адекватне лекове за превенцију и спречавање појава угрожавања школа и њиховог окружења. На то, уосталом, указују и статистички подаци који упућују када је могуће препознати потенцијалног нападача. Тако, у 93% случајева нападач показује сигнале који нису благовремено препознати, а указивали су на најаву злочина; у 81% случајева неко из ближег окружења нападача знао је да ће се напад догодити и ко ће бити жртва; у 63% случајева нападач је пријављивао будућу жртву као нападача на њега, или неког из њеног окружења, пре него што ће он извршити напад. Коначно, на основу резултата претходне анализе, аутори су дошли до закључка да би у Републици Србији било неопходно одмах отпочети са развојем сопственог „Модела безбедне школе“ који би укључио више компоненти: а) личне карактеристике ученика и особља, б) физичко окружење школе, в) друштвено (безбедносно и друго) окружење школе и, г) школску културу безбедности. Пре тога било би потребно израдити и исцрпну аналитичку студију како би се стекао увид у постојеће безбедносне карактеристике школског система Републике Србије.

SAFE SCHOOLS: THE WORLD AND SERBIA – POSSIBLE MODELS

Dragan MANOJLOVIĆ, Dejana GAJIĆ*

Abstract: The deadly attack on the lives of students and staff at the “Vladislav Ribnikar” school in Belgrade on May 3, 2023, caused protests by citizens and the concern of parents and the community for the safety of students in schools in the Republic of Serbia. Professionals and the lay public immediately asked the question: How and why did such a crime happen? Politicians immediately vowed never to let it happen again. After a few days, questions were raised about the safety of students in schools, and conclusions were drawn with claims about who was responsible. There are a lot of questions and conclusions about whether Serbia has the mechanisms to provide security to schools, students, and staff, including claims that a physical approach to security must be included by turning the police into guards. The results of the research on criminal events in schools in the European Union and around the world indicate that it is not enough to turn the police into guards but that a multi-layered set of measures is needed as elements of support in the security process of protection of students, teachers, non-teaching staff, schools, and their environment. In Serbia, some other solution, approach, or model has not been offered, except for two traditional models: the “model of physical police work” and the “model of police guarding”. The paper presents the possibility of building and establishing the following safety models: “Safe School Model”, “National Service for Student and School Safety”, “National Association of Directors for School Safety”, “Office for Student and School Safety” at the level of cities and local self-governments, and “School Safety Auditors at all levels, from national through city to local”. At the same time, the possibility of adopting special legal acts such as the “Declaration on the Safety of Students, Staff, and Schools”, the “Code on School Safety” and the “Law on School Safety”, and other acts necessary to preserve the safety of schools in Serbia is examined.

Keywords: school, security, world, models, Republic of Serbia.

* Faculty of Business and Law, Belgrade. E-mail: detore1914@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6120-0220>

Faculty of Law, New Belgrade. E-mail: dejanadjordjic@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0001-9080-1247>

УДК: 004.8:34(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 195-216

Изворни научни рад

Рад примљен 7. 2. 2024. године

Рад одобрен 11. 3. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.11

ПРЕДЛОГ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ВЕШТАЧКОЈ ИНТЕЛИГЕНЦИЈИ

Драгана ДАБИЋ*

Апстракт: Како апликације генеративне вештачке интелигенције улазе у општу употребу, а софистицирани системи и модели постају комерцијална роба, све је већи фокус на питањима регулација (зло)употребе ове напредне технологије. Иако постоји велики број иницијатива, како на нивоу националних јурисдикција тако и на глобалном нивоу (предлози о међународним споразумима или оснивању међународног тела за надзор), до сада је само Европска унија учинила иоле озбиљан покушај да грађане заштити од ризика повезаног са коришћењем система вештачке интелигенције. У 2021. години Комисија је сачинила Предлог уредбе о вештачкој интелигенцији. Очекивања су да она почне да се примењује најраније од 2026. године, након што је формално усвоје Савет и Парламент. Међутим, до тада би модели вештачке интелигенције могли напредовати до непрепознатљивости. Предлог уредбе се разматра у целисти, како би се указало на значај предметне материје и пружила основа за даља истраживања. Предочени су критички ставови изнети у литератури и назначени поједини недостаци у погледу садржине Предлога уредбе. Из анализе произилази да је окосница европског приступа у нормирању вештачке интелигенције двојака. С једне стране, ЕУ настоји да заштити

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

основна права, етичка начела и води рачуна о правној сигурности и захтевима за транспарентношћу. С друге стране, читава се и намера да Европа не заостаје у технолошком надметању на међународном плану, те се настојало да се не спута иновативни потенцијал и да европске државе остварују корист од нових технологија. Ова два приступа није увек могуће истовремено остварити у пракси.

Кључне речи: Европска унија, вештачка интелигенција, регулаторни оквир.

1) УВОД

Европска унија (ЕУ, Унија) крајем 2022. године била је на корак од усвајања Уредбе о вештачкој интелигенцији, када је компанија *OpenAI* представила јавности свој револуционарни софтверски производ *ChatGPT*, стављајући пред европске законодавце тежак изазов како регулисати вештачку интелигенцију опште намене која се може применити у широке сврхе, како безбедне и прогресивне тако и ризичне и противзаконите. Генеративни системи вештачке интелигенције већ могу на основу једноставних језичких инпута да „напишу“ (генеришу) јасан и убедљив текст (примера ради – правне документе, различите форме чланака, пословне и маркетиншке планове, стратегије, и сл.), да произведу оригиналне слике, различите форме уметности, компјутерске кодове итд.¹ Када је у питању поступак нормирања предметне материје, тешко је повући историјске паралеле

¹ „Генеративна вештачка интелигенција је подврста вештачке интелигенције која користи моделе машинског учења за креирање новог, оригиналног садржаја, као што су слике, текст или музика, на основу образаца и структура научених из постојећих података.“ Она је данас такорећи свеprisутна: у здравству и научним истраживањима, у креативном и академском писању, превођењу, компоновању, обради звука и слика, у архитектури, као и у индустријама – од аутомобилске индустрије до медија и индустрије забаве. С друге стране, упоредо са њеним развојем расте и број отворених питања и дилема – правних, етичких, политичких, друштвених, економских итд. Тако су, примера ради, у Сједињеним Америчким Државама писци, глумци и уметници поднели низ тужби против великих технолошких компанија, у којима наводе да су њихова дела заштићена ауторским правима без дозволе коришћена за тзв. обуку система вештачке интелигенције. Видети: Center for Teaching Innovation, Cornell University. Интернет: <https://teaching.cornell.edu/generative-artificial-intelligence>, 25/01/2024. Детаљан приказ досадашњег развоја вештачке интелигенције, као и перспективе њене даље примене видети у: Драган Прља, Гордана Гасми, Вања Кораћ, *Вештачка интелигенција и правном систему ЕУ*, Институт за упоредно право, Београд, 2021, стр. 57–95.

и водити се пређашњим искуством. Ниједна технологија – до те мере напредна и са далекосежним последицама будућег развоја – није постала тако брзо и лако доступна широкој популацији. Док се пробоји и напредак у медицини и доступније образовање сматрају значајним потенцијалом вештачке интелигенције, дотле се страхује од масовног ширења лажних информација и нових безбедносних претњи потпомогнутих њеним брзим развојем и злоупотребом. Такође, велика је непознаница како ће се њена већа примена у пословном окружењу одразити на будућност тржишта рада и уопштено социо-економских односа. Успостављање новог регулаторног и управљачког оквира који ће моћи да се носи са изазовима које доноси даљи напредак ове, по много чему, јединствене технологије, није нимало једноставан задатак. Иако се о овој теми навелико дискутује и постоји велики број иницијатива, како на нивоу националних јурисдикција тако и на глобалном нивоу (предлози о међународним споразумима или оснивању међународног тела за надзор), до сада је само ЕУ учинила иоле озбиљан покушај да грађане заштити, од како се у самом тексту Предлога уредбе наводи, – „неприхватљивог“ ризика повезаног са коришћењем система вештачке интелигенције. Након интензивних преговора и усаглашавања ставова, у децембру 2023. године, Европски парламент и Савет постигли су договор у погледу предлога Уредбе о утврђивању усклађених правила о вештачкој интелигенцији, а која се често наводи као акт или закон ЕУ о вештачкој интелигенцији у зависности од превода (*EU Artificial intelligence act*). Анализа договорених решења Предлога уредбе предмет је овог рада. Реч је о првом свеобухватном настојању да се успоставе заштитне мере и изврши контрола над крајње неизвесним последицама брзог развоја индустрије вештачке интелигенције. Начелно, ЕУ се определила за приступ заснован на ризику, те је у Предлогу уредбе развијена методологија процене ризика по здравље, безбедност и основна права. Ризик се степенује на: „неприхватљив“, „висок“ и „низак“, или „минималан“. Преостало је да коначни текст Уредбе формално усвоје Савет и Парламент, у својству колегислатора у редовној законодавној процедури ЕУ. Очекивања су да она почне да се примењује од 2026. године. Примећује се да је окосница приступа ЕУ у регулисању вештачке интелигенције уствари двојака. С једне стране, Унија настоји да заштити основна права, етичка начела и води рачуна о захтевима за транспарентношћу. Како се наводи у образложењу Предлога уредбе, вештачка интелигенција која је доступна на тржишту Уније, или на

неки други начин утиче на њене грађане, требало би да буде „алат у служби човека“ и „позитивна снага у друштву која ће с временом побољшати добробит грађана“.² С друге стране, очигледна је и намера европских елита да Европа не заостаје у технолошком надметању на међународном плану, као делу ширих геополитичких ривалстава. На том трагу, настојало се да се претераном регулацијом не спута иновативни потенцијал и да европске државе остварују корист од нових технологија.

2) МЕРЕ ЕУ

Изради Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији (2021), од стране Европске комисије,³ претходило је доношење већег број докумената на нивоу Уније (резолуција, декларација, стратешки документ, координисани план, етичке смернице, бела књига, извештаји и сл.), од којих издвајамо: формирање експертске групе на високом нивоу за вештачку интелигенцију (2018), објављивање Беле књиге о вештачкој интелигенцији звучног наслова „Европски приступ изврности и изградњи поверења“ (2020), и Процена утицаја Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији (2020).⁴ Када поступак усвајања обавезујуће легислативе на нивоу ЕУ буде окончан, предметна Уредба ће постати први свеобухватни пропис о вештачкој интелигенцији на свету. У међувремену, Европска комисија је сачинила и нацрт Директиве о одговорности за вештачку интелигенцију, којом се допуњује правни оквир грађанске одговорности у ЕУ, како би се укључила штета изазвана системима вештачке интелигенције.⁵ Правни основ за доношење Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији (у даљем тексту: Предлог уредбе), пронађен је у

² За образложење Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији видети: Интернет: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 25/01/2024, стр. 1.

³ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts”, Brussels, 21.4.2021, COM(2021) 206 final.

⁴ European Commission, White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust, COM(2020) 65 final, 2020.

⁵ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive)”, Brussels, 28.9.2022, COM(2022) 496 final.

одредбама чл. 114. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ), где се, између осталог, каже да „Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовном законском процедуром и после консултовања Економског и социјалног комитета, доносе мере у вези са приближавањем законских, управних и административних одредби држава чланица које имају за циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта“. Циљ досезања заокруженог и функционалног заједничког тржишта константно пружа уверљиве поводе за реформу и трансформацију система – за функционалну надоградњу и/или побољшање заједничких институција и политика – што све, без изузетка, води ка „више Европе“.⁶ Како нови правни оквир обухвата и поједина питања која су изван функционисања унутрашњег тржишта (на пример, биометријска идентификација од стране државних органа), за правни основ је узета и одредба чл. 16. УФЕУ.⁷

3) СВРХА

У образложењу и преамбули Предлога уредбе, вештачка интелигенција је дефинисана тек начелно као „скуп технологија која се брзо развија и може допринети низу економских и друштвених користи у целом спектру сектора и друштвених активности“. У чл. 3. тач. 1. дефинисана је као „софтвер који је развијен помоћу најмање једне технике или приступа из Прилога I, и који може, за задати скуп циљева које одреди човек, генерисати излазне резултате, као што су садржај, предвиђања, препоруке или одлуке, које утичу на окружења са којима су у интеракцији“.⁸ У дефинисању система вештачке

⁶ Драгана Дабић, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/2019, Београд, 2019, стр. 45.

⁷ Наведена одредба УФЕУ налаже да „свако лице има право на заштиту података о личности који се на њега односе“. Парламент и Савет „утврђују правила о заштити физичких лица приликом третмана података о личности од стране институција, органа и тела Уније, као и држава чланица, при вршењу активности којима се проширује поље примене права Уније“.

⁸ Технике и приступи на које се мисли су: приступи машинског учења, што обухвата надзирано, ненадзирано и учење са подршком, користећи широки спектар метода, укључујући дубоко учење; приступи засновани на логици и приступи који се темеље на знању, укључујући репрезентације знања, индуктивно (логичко) програмирање, базе знања, модуле за инференцију и дедукцију, (симболичко) закључивање и

интелигенције, унутар правног оквира Уније, настојало се да понуђена дефиниција буде што технолошки неутралнија и отпорнија на будуће технолошке и тржишне промене. Приликом одређења вештачке интелигенције за сврху примене предметне Уредбе, њени творци су водили рачуна о два кључна циља која није увек могуће истовремено остварити у пракси. Први је настојање да се осигура правна сигурност, док је други успостављање довољно флексибилног регулаторног оквира који ће омогућити прилагођавање технолошком напретку. Вештачка интелигенција је у фокусу актуелних дискусија, како међу научницима различитих усмерења тако и међу креаторима политика у Европи и шире. Проблем представља околност да оне често не нуде јасно одређење шта вештачку интелигенцију чини посебном. Различито се описује као „технологија будућности“, увелико и широко коришћена „технологија опште намене“, „кључна“ технологија или „скуп“ прилично различитих технологија. Такве недовољно прецизне концепције и дефиниције не настајују само академске дебате. Узмимо, за пример, горе наведена одређења која чине део предлога нормативног оквира вештачке интелигенције на нивоу ЕУ. Како су дефинисана питања вештачке интелигенције тако рађају последице, *inter alia*, по права заинтересованих страна. Наиме, када се законима или другим прописима доделе одређена права и обавезе корисницима система вештачке интелигенције (и другима на које утиче њихово коришћење), та права су условљена ониме што се сматра системом вештачке интелигенције и њеним апликацијама.⁹ Сврха Предлога уредбе огледа се у побољшању функционисања унутрашњег тржишта утврђивањем уједначеног правног оквира за развој, стављање на тржиште и употребу вештачке интелигенције, у складу са вредностима Уније (висок ниво заштите здравља, безбедности и основних права).¹⁰ Избор уредбе као правног инструмента оправдан је

експертске системе; статистички приступи, Бајесовска процена (*Bayesian estimation*), методе претраживања и оптимизације. Дефиниција система вештачке интелигенције је допуњена пописом посебних техника и приступа примењених у његовом развоју, а које је потребно ажурирати с обзиром на тржишне и технолошке промене и новине на основу делегираних аката Комисије за измену прописа.

⁹ Tim Büthe, Christian Djeflal, Christoph Lütge, Sabine Maasen, Nora von Ingersleben-Seip, “Governing AI – attempting to herd cats? Introduction to the special issue on the Governance of Artificial Intelligence”, *Journal of European Public Policy*, Volume 29, Issue 11: Special Issue: The Governance of Artificial Intelligence, 2022, p. 1722.

¹⁰ „Преамбула Предлога Уредбе“.

потребом за уједначеном применом нових правила. Њена директна применљивост је у складу са чл. 288. УФЕУ. Очекује се да ће њена примена умањити правну фрагментацију и „олакшати развој јединственог тржишта за законите, сигурне и поуздане системе вештачке интелигенције“¹¹

4) САДРЖАЈ

Предлог уредбе има обимну преамбулу, укупно 12 поглавља, а поједина поглавља више потпоглавља укључујући прилоге (анексе). Преамбула се непосредно не примењује већ служи за тумачење и лакше разумевање правних правила Предлога уредбе. Природа правних правила упућује на њихову обавезну и непосредну примену у свим државама чланицама. Предлог уредбе доминантно садржи усклађена правила о вештачкој интелигенцији, укључујући и правила о измени одређених законодавних аката Уније. Саставни део садржине Предлога уредбе чине девет прилога. У њима су дефинисане технике и методи вештачке интелигенције, сачињен је списак осталог усаглашеног законодавства Уније, набројани су високоризични системи вештачке интелигенције, дефинисане су обавезе у вези са техничком документацијом. Дефинисани су и елементи ЕУ изјаве о усаглашености, уређен је поступак оцењивања усаглашености на основу унутрашње контроле, оцењивања система управљања квалитетом и на основу оцењивања техничке документације. Надаље, уређен је скуп информација које се морају доставити при регистрацији високоризичних система вештачке интелигенције у бази података ЕУ и набројано је законодавство Уније које регулише функционисање великих информационих система у области слободе, безбедности и правде.¹² У првом поглављу Предлога уредбе (*Опште одредбе*) одређен је њен предмет регулисања, подручје примене, дефиниције појмова и израза за потребе њеног разумевања и начин измена Прилога I. Субјекти и ентитети на које ће се примењивати правила Уредбе су: добављачи који стављају на тржиште или у употребу системе вештачке интелигенције у Унији, независно од тога имају ли они пословно седиште у Унији или трећој земљи; корисници система вештачке

¹¹ „Образложење“, стр. 7.

¹² Драган Прља, Гордана Гасми, Вања Кораћ, *Вештачка интелигенција и правном систему ЕУ*, *op. cit.*, стр. 125–126.

интелигенције који се налазе у Унији; добављачи и корисници система вештачке интелигенције који се налазе у трећој земљи, под условом да се излазни резултат система употребљава у самој Унији.¹³ Ограничавањем географске примене Уредбе на коришћење система вештачке интелигенције унутар ЕУ, могућа је ситуација да неки високоризични, или чак забрањени системи вештачке интелигенције, буду развијени, продати или извезени из ЕУ, али за коришћење ван ЕУ.¹⁴ У другом поглављу Предлога уредбе (*Забрањене праксе у подручју вештачке интелигенције*) регулисана су питања садржине забрањених пракси. Забрањене праксе се формулишу по принципу еnumerације. Суштински, њихов попис обухвата системе вештачке интелигенције чија се употреба не сме дозволити, јер је супротна вредностима ЕУ.¹⁵

У чл. 5. Предлога уредбе наводе се четири забрањене праксе. Прва забрана се односи на праксе које имају знатан потенцијал за манипулацију лицима применом сублиминалних техника које делују на несвесном нивоу, због којих лице мења своје понашање на начин који том или другом лицу узрокује или би могао проузроковати телесну или психолошку штету. Друга забрана тиче се праксе која има знатан потенцијал за злоупотребу искоришћавањем било које слабости одређених специфичних рањивих група лица, као што су деца или лица са инвалидитетом, како би се битно променило њихово понашање на начин којим би се њима или другим лицима могла проузроковати психолошка или телесна штета. У образложењу предлога Уредбе истакнуто је да би се друге манипулативне или изабљивачке праксе, које утичу на одрасле и које би системи вештачке интелигенције могли олакшати, могле обухватити постојећим прописима Уније о заштити података, заштити потрошача и дигиталним услугама, којима се обезбеђује правилно информисање појединаца и слободно одлучивање о подвргавању изради профила или другим праксама које би могле утицати на њихово понашање. Трећа забрана се односи на друштвено вредновање или класификацију

¹³ Предлог уредбе, чл. 2.

¹⁴ Marijana Mladenov, "Human vs. Artificial intelligence – EU's legal response", *LAW – theory and practice*, Special Edition/2023, p. 35.

¹⁵ У чл. 2. Уговора о ЕУ наведене су вредности које су „заједничке свим чланицама“. „Унија је заснована на вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама.“

веродостојности појединаца у опште сврхе које се заснивају на вештачкој интелигенцији и спроводе их тела јавне власти (или се спроводе у њихово име), и које доводе до штетног или неповољног третмана одређених физичких лица или читавих група под претпоставкама наведеним у Предлогу. Четврта забрана се односи на примену система за даљинску биометријску идентификацију у стварном времену на јавним местима за потребе кривичног гоњења, осим уколико се примењују одређени ограничени изузеци, утврђени у Предлогу уредбе. Ти изузеци укључују: потраге за жртвама кривичних дела, укључујући несталу децу, спречавање „конкретне, озбиљне и непосредне“ претње по живот или физичку безбедност појединаца, спречавање терористичког напада, „откривање, лоцирање, идентификацију или кривично гоњење“ починиоца или осумњиченог за кривично дело из чл. 2 ст. 2. Оквирне одлуке Савета у вези са Европским налогом за хапшење.¹⁶ Међутим, последња забрана је релативизиована, јер се државама чланицама допушта да пропишу могућност потпуног или делимичног одобрења употребе система за даљинску биометријску идентификацију у стварном времену на јавним местима за потребе кривичног гоњења, додуше уз ограничења и под условима наведеним у Предлогу уредбе. У литератури су изнета различита мишљења у погледу садржине чл. 5. Предлога уредбе, односно да ли би и у којој мери било оправдано додатно проширење ограничења примене вештачке интелигенције у правном систему ЕУ.¹⁷ Треће поглавље Предлога уредбе (*Високоризични системи*) укључује три потпоглавља и садржи посебно уређена правила за системе вештачке интелигенције који су високоризични по здравље и безбедност, као и основна права човека. Високоризични системи вештачке интелигенције могу се пустити на тржиште Уније само ако су у складу са унапред одређеним захтевима из Предлога уредбе и *ex*

¹⁶ “Council framework decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA), L 190/1. Услов је да је горе наведено кривично дело кажњиво у држави чланици казном закона или одузимањем слободе чији максимални период трајања не може бити мањи од три године.

¹⁷ О различитим приступима овом питању видети код: Милена Галетин, Јована Шкорић, Милан Михајловић, „Приказ ставова у погледу садржине члана 5. Предлога уредбе Европске уније о вештачкој интелигенцији: изазов проналаска праве мере“, *Универзитетска мисао*, 2022, Vol. 21, стр. 164–175.

ante оцењивања усклађености. У првом потпоглављу су нормирана правила за класификацију високоризичних система и утврђене две главне категорије, док су у Прилогу III таксативно наведене области у којима примена вештачке интелигенције представља високи ризик. Реч је о: биометријској идентификацији и категоризацији појединаца; управљању критичном инфраструктуром (путеви, снабдевање електричном енергијом итд.); образовању (примера ради – системи вештачке интелигенције који су намењени за процену приступа појединаца образовним установама, или системи који су намењени оцењивању ученика или студената); запошљавању и радним односима; приступу одређеним јавним и приватним услугама, као и социјалним давањима; кривичном гоњењу, управљању миграцијама, азилом и надзором државне границе; и правосуђу и демократским процесима. Класификација система вештачке интелигенције као високоризичног не зависи само од његове функције, већ и од његове конкретне намене и начина употребе.¹⁸ Наведени попис високоризичних система односи се на ризике који су већ заживели у пракси, или се очекује да ће заживети у скорој будућности. Како би се одговорило на нужност осавремењавања ризика које са собом носи примена вештачке интелигенције, Комисија може проширити листу. Дакле, нормиран је и начин измене Прилога III. У другом потпоглављу дефинисани су захтеви које високоризични системи морају да испуне: систем управљања ризицима, начин коришћења података, начин вођења техничке документације, начин евидентирања рада високоризичних система, начин остваривања транспарентности и информисања корисника, контрола рада система вештачке интелигенције од стране човека, техничка отпорност и сајбер безбедност система вештачке интелигенције. У трећем потпоглављу дефинисане су обавезе произвођача система вештачке интелигенције, односно утврђен је скуп хоризонталних обавеза за добављаче високоризичних система вештачке интелигенције (систем управљања квалитетом, обавеза састављања техничке документације у складу са Прилогом IV, оцењивање усаглашености, аутоматско генерисање дневника догађаја, корективне мере, обавеза обавештавања, сарадња са надлежним органима, обавезе произвођача производа).¹⁹ Такође,

¹⁸ „Образложење Предлога уредбе“, стр. 13.

¹⁹ Хоризонтално директно дејство има последице у односима између појединаца. То значи да се појединац може позвати на одредбу права ЕУ у односу на другог

утврђене су и пропорционалне обавезе за кориснике и друге учеснике (трећа лица) у ланцу вредности вештачке интелигенције (овлашћени заступници, увозници, дистрибутери). У четвртом потпоглављу садржана су правна правила у вези са регулисањем питања органа који спроводе пријављивање и тела која проверавају усаглашеност високоризичних система вештачке интелигенције. Органи за спровођење пријављивања су у надлежности државе чланице Уније, која именује или оснива тело које ће спроводити пријављивање, које је одговорно за утврђивање и спровођење поступака потребних за оцењивање, именовање, пријављивање и праћење тела за оцењивање усаглашености.²⁰ У петом потпоглављу детаљније се уређују поступци оцењивања усаглашености за сваку врсту високоризичног система вештачке интелигенције на бази стандарда и заједничких спецификација, издавање сертификата о усаглашености, жалбеног поступка на одлуке именованих или основаних тела за оцењивање усаглашености, обавезе именовања тела за оцењивање усаглашености у погледу обавештавања, чувања документације и регистрације у бази података високоризичних система вештачке интелигенције. Ознака ЦЕ (енг. *CE*) ставља се на високоризичне системе вештачке интелигенције, тако да је „видљива, читка и неизбрисива“. „Уколико то због природе високоризичног система није могуће, или није оправдано, ознака ЦЕ (*CE*) се ставља на паковање или на пропратну документацију“.²¹ У четвртом поглављу Предлога уредбе (*Обавезе у погледу транспарентности за одређене системе вештачке интелигенције*) уређују се ризици од манипулација. Уколико су појединци у интеракцији са системом вештачке интелигенције, или се изводи аутоматизовано препознавање њихових емоција или карактеристика, они морају о томе бити обавештени.²² Добављачи су у обавези да обезбеде да системи који су намењени интеракцији са појединцима буду осмишљени и развијени тако да они буду свесни да су у интеракцији са системом вештачке интелигенције. Даље, обавезе у

појединца. Видети: “The direct effect of European Union law”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>, 25/01/2024.

²⁰ Члан 30. Предлога уредбе.

²¹ Члан. 49. Предлога уредбе.

²² Обавезе транспарентности за одређене системе вештачке интелигенције наведене су у чл. 52. Предлога уредбе.

погледу транспарентности примењују се и на системе који служе откривању емоција или одређивању повезаности са категоријама на основу биометријских података. Корисници таквих система су у обавези да информишу појединце који су изложени том систему о његовом раду. Иста правила примењују се и на системе који стварају или манипулишу сликовним, аудио или видео садржајима у којима постоји знатна сличност са постојећим лицима, предметима, местима или другим догађајима и који би се неком лицу нетачно чинио за веродостојни или истинит (тзв. *deep fake*). Обавезно је навести да је садржај вештачки створен или да се њиме манипулисало.

Одредбама петог поглавља Предлога уредбе (*Мере за подршку иновацијама*) уређује се правни режим и мере које се предузимају за мале произвођаче и кориснике система вештачке интелигенције. Тиме се, како се истиче у Образложењу уредбе, „доприноси циљу стварања правног оквира који је прилагођен иновацијама, спреман на будуће промене и отпоран на поремећаје“. У циљу подстицања иновација у области система вештачке интелигенције, надлежни органи и тела држава чланица подстичу се на успостављање регулаторних изолованих окружења и утврђивање оквира за управљање, надзор и одговорност. Тиме се успоставља окружење за вештачке технологије као контролисано окружење за тестирање иновативних технологија у ограниченом времену на основу тестирања договореног са надлежним телима.²³ Истакнуте су мере смањења регулаторног оптерећења за мала и средња и новооснована (*start-up*) предузећа. У том домену, државе чланице су овлашћене да предузимају следеће мере: малим добављачима и новооснованим предузећима, под условом да испуњавају услове прихватљивости, дају приоритетни приступ регулаторним изолованим окружењима за вештачку интелигенцију; организују посебне активности информисања о примени Уредбе прилагођене потребама малих добављача и корисника; уводе наменски канал за комуникацију с малим добављачима и корисницима и другим иноваторима ради пружања смерница и одговора на упите о повреди Уредбе.²⁴ Предмет шестог поглавља Предлога уредбе (*Управљање*) посвећен је нормирању система управљања у области вештачке интелигенције на нивоу ЕУ и и нивоу држава чланица. Предвиђено је

²³ Члан 53. Предлога уредбе.

²⁴ Члан 55. Предлога уредбе.

да се на нивоу Уније оснује Европски одбор за вештачку интелигенцију, који се састоји од представника држава чланица (национална надзорна тела), Европског надзорника за заштиту података и Комисије.²⁵ Задужен је да саветује Комисију и пружа јој другу врсту помоћи. Између осталог, он прикупља и преноси стручно знање и најбоље примере из праксе међу државама чланицама и доприноси уједначеним административним праксама у чланицама. Из напред наведеног произилази да ће ново европско тело имати улогу координатора у овом јединственом систему управљања вештачком интелигенцијом на више нивоа. Одбором председава Комисија, а на своје састанке може позивати спољње стручњаке и посматраче, као и размењивати информације са заинтересованим трећим лицима, ради обавештавања о својим активностима на примерен начин. Предлогом уредбе уређује се и систем управљања на нивоу држава чланица. Огледа се у уређењу поступка именовања, односно оснивања националних органа који ће бити надлежни за примену и спровођење у живот одредаба предметне уредбе. Свака од држава чланица има обавезу да међу националним надлежним органима именује једно национално надзорно тело. Такође, оне имају обавезу да једном годишње извештавају Комисију о стању финансијских и људских ресурса националних надлежних органа и притом оцењују њихову довољност. Надлежним националним органима дата је могућност да пружају смернице и савете за спровођење Уредбе, укључујући и мале добављаче. У седмом поглављу Предлога уредбе (*База података Европске уније за самосталне високоризичне системе вештачке интелигенције*) уређује се успостављање базе података о високоризичним системима вештачке интелигенције на нивоу Уније, како би се олакшало њено спровођење. Базу података ЕУ успоставља и води Комисија, у сарадњи са државама чланицама. Добављачи у базу података ЕУ уносе податке из Прилога VIII, у чему им Комисија пружа техничку и административну подршку. Информације унете у базу доступне су јавности. Комисија има улогу надзорника базе података и добављачима обезбеђује примерену техничку и административну подршку.²⁶ У осмом поглављу Предлога уредбе (*Праћење након стављања на тржиште, размена информација, надзор тржишта*) уређује се, у неколико потпоглавља, систем праћења

²⁵ Члан 56. Предлога уредбе.

²⁶ Члан 60. Предлога уредбе.

и извештавање високоризичних система, пријављивање инцидената и неисправности, као и контрола на тржишту Уније и на националним нивоима држава чланица. На добављачима је обавеза успостављања система праћења и израде документације за тај систем, на начин који је у сразмери са природом релевантних технологија и ризицима високоризичних система вештачке интелигенције. Системом праћења активно и систематски прикупљају се, документују и анализирају релевантни подаци које су доставили корисници система, или који су прикупљени из других извора о способности високоризичних система вештачке интелигенције током њиховог животног века. Систем се заснива на плану праћења након стављања на тржиште и представља део техничке документације из Прилога IV. Комисији је стављено у дужност да донесе акт о спровођењу са детаљним решењима којим се утврђује основа за план праћења и пописа елемената које треба укључити у план. Овлашћења тела за надзор тржишта засниваће се на темељу Уредбе ЕУ 2019/1020 о надзору тржишта. Дакле, Предлог уредбе не предвиђа аутоматско оснивање додатних тела на нивоу земаља чланица, већ постојећа секторска тела добиће овлашћења за праћење и спровођење одредби Уредбе у овом домену. У деветом поглављу Предлога уредбе (*Кодекси понашања*) нормиран је оквир за израду кодекса понашања, којим се настоје охрабрити добављачи система вештачке интелигенције који нису високоризични да добровољно примењују обавезне захтеве за високоризичне системе. Европска комисија и државе чланице имају задатак да подстичу и олакшавају израду кодекса понашања којим би добављачи добровољно применили захтеве који се односе, примера ради, на одрживост животне средине, приступачност за лица са инвалидитетом, сарадњу учесника у пројектовању и развоју система вештачке интелигенције итд. У помагању и олакшавању израде кодекса понашања треба узети у обзир посебне интересе и потребе малих добављача и новооснованих предузећа.²⁷ Поверљивост информација и података и изрицање прекршајних новчаних санкција за кршење одредаба Уредбе предмет су регулисања десетог поглавља Предлога уредбе (*Поверљивост и санкције*). Државе чланице су те које утврђују правила о санкцијама које се примењују за кршење одредаба Уредбе, осим за непоштовање забрањених пракси из чл. 5. и неусклађености система вештачке

²⁷ Члан 69. Предлога уредбе.

интелигенције са захтевима утврђеним у чл. 10, за које је висина новчаних казни утврђана у Уредби. Између осталог, наводи се да предвиђене санкције морају бити „делотворне, пропорционалне и одвраћајуће“, као и да се узимају у обзир „интереси малих добављача и новооснованих предузећа и њихова економска одрживост“.²⁸ Државе чланице обавештавају Комисију о прекршајним правилима и њиховим изменама. Свака држава чланица утврђује правила о томе могу ли се, и у којој мери, органима јавне власти и јавноправним телима те државе чланице изрећи прекршајне новчане казне. У зависности од природе правног система држава чланица, правила о прекршајним новчаним санкцијама могу се примењивати на тај начин да новчане казне изричу надлежни национални судови или други органи, с крајњим циљем да њихова примена мора имати истоветан учинак. Новчане казне за кршење одредаба Уредбе о вештачкој интелигенцији дефинисане су као проценат укупног годишњег промета на светском нивоу компаније прекршиоца у претходној финансијској години, или унапред одређени износ, у зависности од тога који је износ већи, што би конкретно износило 35 милиона евра или 7% промета за кршење чл. 5. који се односи на забрањене праксе, 15 милиона евра или 3% промета за кршење одредаба Уредбе о вештачкој интелигенцији и 7,5 милиона евра или 1,5% промета за давање нетачних информација.²⁹ Формулисање правила за извршавање делегираних овлашћења и њихово спровођење у пракси предмет су 11. поглавља, док се у 12. поглављу (*Завршне одредбе*) утврђују обавезе за Комисију да редовно процењује потребу ажурирања садржине Прилога III и саставља извештаје о евалуацији и преиспитивању Уредбе. Такође, садржи решења о измени појединих аката ЕУ ради њиховог усаглашавања са

²⁸ Члан 71. Предлога уредбе.

²⁹ На овом месту потребно је учинити напомену. Износи казни за кршење различитих аспеката Уредбе о вештачкој интелигенцији у чл. 71. претрпели су одређене измене у односу на иницијални предлог Комисије (2021). Посебно, за непоштивање одредби које се односе на забрањене праксе вештачке интелигенције наведене у члану 5. казна је одређена на 35 милиона евра, или 7% годишњег промета, нешто изнад границе утврђене у Предлогу Уредбе Европске комисије, који је износио 35 милиона евра или 6,5% годишњег промета. С друге стране, износи договорених казни за преостале случајеве су нешто нижи него у предлогу Комисије. Упоредити чл. 71. Предлога уредбе (2021) и чл. 71. Привременог споразума од 2. фебруара 2024. Видети: Интернет: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5662-2024-INIT/en/pdf,7/2/2024>.

Уредбом, укључујући одредбе које се односе на процену и потребу будућих измена прописа и ступања Уредбе на снагу. У литератури је издвојено неколико недостатака Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији ЕУ. Међу њима су: релативно узак приступ Комисије заснован на ризику, одсуство механизма обештећења, изостанак регулације одговорности за штету коју изазову системи вештачке интелигенције и ослањање на регулаторна окружења, као својеврсна безбедна „игралишта“, у којима се тестирају нове потенцијално опасне технологије и пословни модели. За потребе овог рада издвојићемо два значајна недостатка, која су подвучена у литератури: недостатак индивидуалних правних лекова и одсуство заштите права радника и запослених.

Иако је циљ предметне Уредбе да заштити основна права, недостају јој правни лекови помоћу којих појединци могу захтевати обештећење за кршење прописа. Конкретно, нацрт не предвиђа никакав механизам који би олакшао појединцима да доведу у питање систем вештачке интелигенције.³⁰ Није им дато ни право да се жале органима за надзор над тржиштем, нити да туже провајдера система вештачке интелигенције.³¹ Од највеће је важности укључити могућност позивања на одговорност, како би се актери укључени у коришћење система вештачке интелигенције на смислен начин држали одговорним, ако систем има ефекте који крше права појединаца или наноси штету друштву.³² Могуће је да је европски законодавац пропустио да регулише питање појединачних захтева (тужби), из бојазни да би се надлежни органи врло брзо нашли „затрпани“ великим бројем индивидуалних захтева. Парламент и Савет још увек имају прилику да унапреде Предлог уредбе у кључним областима како би испунили ове захтеве. Даље, Комисија тврди да су њено одређење вештачке интелигенције, као и приступ заснован на ризику који

³⁰ Martin Ebers, Veronica R. S. Hoch, Frank Rosenkranz, Hannah Ruschemeier and Björn Steinrötter, “The European Commission’s Proposal for an Artificial Intelligence Act – A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)”, *Multidisciplinary Scientific Journal*, No. 4, 2021, p. 600.

³¹ *Ibid.*, p. 599.

³² Angela Müller, “Der Artificial Intelligence Act der EU: Ein risikobasierter Ansatz zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz – mit Auswirkungen auf die Schweiz”, *Zeitschrift für Europarecht*, 1/2022, p. A25

подупире нацрт Уредбе, засновани на јавним консултацијама. Али, околност да су представници индустрије и технолошке фирме чиниле огромну већину испитаника у Белој књизи о вештачкој интелигенцији из 2020. године, сугерише праксу која је далеко од демократске.³³ Под изговором да промовишу знање, науку и технологију, усмеравала су регулаторни процес у правцу који служи њиховим интересима. Глас друштва, посебно синдиката, био је угушен.³⁴ Овај аспект утицаја вештачке интелигенције не би требало занемарити, јер чак и конзервативне процене сугеришу да би у наредним годинама велики број радних места могао бити изгубљен. Раст продуктивности биће праћен умањењем потреба за појединим занимањима и вештинама. Као једно од могућих решења недовољне заштите радних права у Предлогу уредбе, предложено је усвајање *ad hoc* директиве која би се фокусирала на вештачку интелигенцију у контексту запошљавања и тржишта рада, и која би заштитила раднике омогућивши им да остварују своја права и слободе на индивидуалној или колективној основи.³⁵ Такође, у теорији је изнето мишљење да даљи правци развоја нормативног регулисања треба да се заснивају на уређењу система вештачке интелигенције у посебним прописима и областима права, а не искључиво на јединственом пропису који би уређивао примену вештачке интелигенције на једнак начин у свим областима. Како су могућности информационо-комуникационих технологија огромне, истовремено су праћене и значајним ризиком по права и слободе грађана, због чега је неопходно детаљно истражити и уредити однос конкретног облика вештачке интелигенције и области права у којој се примењује.³⁶

³³ Aida Ponce Del Castillo, "The Missing Link in Europe's AI Strategy", *Project Syndicate*. Интернет: https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-artificial-intelligence-regulation-must-protect-worker-rights-by-aida-ponce-del-castillo-2021-08?a_la=english&a_d=61152229cd61dcadad672d6f&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Ftopic%2Fthe-ai-revolution&a_li=eu-artificial-intelligence-regulation-must-protect-worker-rights-by-aida-ponce-del-castillo-2021-08&a_pa=topic-commentaries&a_ps=main-article-a2&a_ms=&a_r=&barrier=accesspay, 25/01/2024.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Стефан Андоновић, „Стратешко-правни оквир вештачке интелигенције у упоредном праву“, *Страни правни живот*, бр. 3/2020, стр. 120.

5) ЗАКЉУЧАК

Примена вештачке интелигенције у различитим областима људске делатности већ неко време није непознаница, али јесте новина да се интезивно ради на њеном правном нормирању, првенствено од стране ЕУ. У последње време расту захтеви заинтересованих страна и у САД и Кини да се одређена спорна питање уреде. У првој половини 2021. год. Европска комисија је сачинила Предлог уредбе о вештачкој интелигенцији. Полазећи од претпоставке да још увек нема довољно искуства и знања у вези са најдалекосежнијим последицама примене вештачке интелигенције, проналажење оптималне мере у ограничавању њене употребе, појављује се као изазов. Креирање правних правила у Предлогу уредбе представља искорак у правном регулисању области вештачке интелигенције за државе чланице ЕУ, али и за ширу заједницу. Њени творци су настојали да пронађу баланс између примене вештачке интелигенције у пракси и заштите здравља, безбедности и основних права човека. Такође, они су тежили да помире развој технологије и иновација са заштитом грађана од ризика и злоупотреба. Настојало се у формулисању правних правила за успостављање европског правног оквира за њену примени у пракси, ради коришћења и даљег развоја њених производа и услуга, али на безбедан и етичан начин (из перспективе вредности ЕУ). Предлог уредбе тренутно пролази кроз детаљан легислативни процес, током којег ће, могуће је, у одређеним сегментима бити измењен. У раду су наглашене поједине измене које су уведене привременим договором Савета и преговарача Европског парламента с краја прошле године. Након што ступи на снагу, правни оквир о вештачкој интелигенцији ЕУ захтеваће од Србије доношење нових и измену и допуну важећих прописа који су општеобавезујући (закони и подзаконски акти), као и оних који такво дејство немају, односно који спадају у меко право (професионални кодекси понашања, препоруке, резолуције, декларације и сл.). Напошетку, може се закључити да су досадашњи регулаторни напори да се уреди област вештачке интелигенције на међународном нивоу у повоју и још увек неадекватни. Нашироко познат као Закон (Акт) о вештачкој интелигенцији ЕУ, прецизније предлог Уредбе који је био предмет овог рада, најамбициознији је покушај управљања вештачком интелигенцијом до сада учињен у свету. Међутим, он ће ући у примену најраније од 2026. године, до када би модели вештачке интелигенције могли напредовати до непрепознатљивости. Сложеност технологије и брзина њеног напретка

учиниће готово немогућим за националне владе да донесу релевантна правила разумним темпом. Ако државе ускоро не сустигну корак, могуће је да никада неће. И то под претпоставком да уопште желе да крену тим путем, јер је раширена перцепција да би ограничење развоја, употребе и промета система вештачке интелигенције могло негативно да се одрази на економски раст. У наредним годинама постаће далеко јасније ко ће побрати највише користи у трци за развој, не само технологије већ и у погледу надметања међу регулаторним приступима и моделима. Они се међу собом могу разликовати у зависности од тога да ли је примат дат нпр. заштити права појединаца или тржишним снагама. Ови конкурентни модели могли би оснажити технолошке компаније, поједине владе у глобалној технолошкој трци или тзв. дигиталне грађане на различите начине, али са далекосежним друштвеним, економским и политичким реперкусијама. Притом, вештачка интелигенција никако није последња напредна, а потенцијално разорна технологија са којом ће се човечанство суочити. Биотехнологија, квантно рачунарство, нанотехнологија и роботика, такође имају потенцијал да преобликују свет и трансформишу друштвене односе. Евентуално успешно (делотворно) регулисање и управљање вештачком интелигенцијом на нивоу ЕУ, послужиће као модел за успешно управљање и другим изазовним технологијама будућности.

6) ИЗВОРИ

- Андоновић, Стефан, „Стратешко-правни оквир вештачке интелигенције у упоредном праву“, *Страни правни живот*, бр. 3/2020.
- Bütthe, Tim, Djefal, Christian, Lütge, Christoph, Maasen, Sabine, von Ingersleben-Seip, Nora, “Governing AI – attempting to herd cats? Introduction to the special issue on the Governance of Artificial Intelligence”, *Journal of European Public Policy*, Volume 29, Issue 11: Special Issue: The Governance of Artificial Intelligence, 2022.
- Галетин, Милена, Шкорић, Јована, Михајловић, Милан, „Приказ ставова у погледу садржине члана 5 Предлога уредбе Европске уније о вештачкој интелигенцији: изазов проналаска праве мере“, *Универзитетска мисао – часопис за науку, културу и умјетност*, Vol. 21, 2022.
- Дабић, Драгана, „Оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца – рађање новог утицајног актера у европском систему управљања на више нивоа?“, *Европско законодавство*, 70/2019, Београд, 2019.

- Ebers, Martin, Hoch, Veronica R. S., Rosenkranz, Frank, Ruschemeier, Hannah and Steinrötter, Björn, "The European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act – A Critical Assessment by Members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)", *Multidisciplinary Scientific Journal*, No. 4, 202.
- Јањевић, Милутин (прир.), *Консолидовани Уговор о Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Јелисавац Трошић, Сања, Горданић, Јелица, „Признање права на приступ интернету као самосталног људског права – потенцијали и препреке“, *Страни правни живот*, год. LXVII, бр. 3/2023.
- Mladenov, Marijana, "Human vs. Artificial intelligence – EU's legal response", *LAW – theory and practice*, Special Edition/2023.
- Müller, Angela, "Der Artificial Intelligence Act der EU: Ein risikobasierter Ansatz zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz – mit Auswirkungen auf die Schweiz", *Zeitschrift für Europarecht*, 01/2022.
- Ponce Del Castillo, Aida, "The Missing Link in Europe's AI Strategy", *Project Syndicate*. Интернет: https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-artificial-intelligence-regulation-must-protect-worker-rights-by-aida-ponce-del-castillo-2021-08?a_la=english&a_d=61152229_cd61dcadad672d6f&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Ftopic%2Fthe-ai-revolution&a_li=eu-artificial-intelligence-regulation-must-protect-worker-rights-by-aida-ponce-del-castillo-2021-08&a_pa=topic-commentaries&a_ps=main-article-a2&a_ms=&a_r=&barrier=accesspay, 25/01/2024.
- Прља, Драган, Гасми, Гордана, Кораћ, Вања, *Вештачка интелигенција и правном систему ЕУ*, Институт за упоредно право, Београд, 2021.
- "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts", Brussels, 21.4.2021, COM(2021) 206 final.
- "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive)", Brussels, 28.9.2022, COM(2022) 496 final.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Србију, као земљу кандидата за чланство у ЕУ, од изузетног је значаја да се у границама својих могућности укључи у праћење европских

трендова у области нормативног регулисања вештачке интелигенције. Изградња правног оквира у предметној области, по угледу на регулативу ЕУ, представљала би почетне кораке у конкретизацији и примени Стратегије развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период од 2020–2025. године.³⁷ Даље, Влада Републике Србије је одлуком (18. март 2021) основала Истраживачко-развојни институт за вештачку интелигенцију, ради истраживања која се односе на примену вештачке интелигенције у различитим областима, као и анализом и праћењем стања у области вештачке интелигенције у нашој земљи.³⁸ Као део процеса приступања од Србије се очекује, да након што Уредба ЕУ о вештачкој интелигенцији ступи на снагу, приступи усклађивању свог законодавства са одредбама предметне уредбе, да изгради механизме којима ће се створити правне претпоставке за несметано и безбедно коришћење високоризичних система вештачке интелигенције. Овај поступак захтева доношење нових прописа и измену и допуноу постојећих. Од нових прописа, првенствено се очекује доношење посебног закона о вештачкој интелигенцији са неопходним казним одредбама који ће обезбедити несметану и ефективну примену у пракси. Идући у корак са европском регулативом, а у циљу усклађивања механизма заштите података о личности на глобалном нивоу, у Србији је донет Закон о заштити података о личности. Овај закон је почео да се примењује у 2019. год. Написан је по узору и у складу са Општом уредбом о заштити података (*General Data Protection Regulation – GDPR*).³⁹ У блиској прошлости, Србија је посебним законодавством начинила први неуспешан корак у нормативном регулисању питања деловања тзв. биометријских камера. Биометријски надзор био је предмет правног регулисања у новопредложеном Нацрту закона о унутрашњим пословима. Међутим, након одређених коментара појединих невладиних организација током јавне расправе тог нацрта закона, упућених примедби заштитника грађана и оштре реакције из ЕУ, у чијим се надлежним органима и телима

³⁷ Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. године. Стратегију је донела Влада РС на основу члана 38. Закона о планском систему Републике Србије (*Службени гласник РС*, број 30/18). Стратегија је објављена у: *Службени гласник РС*, бр. 96/2019.

³⁸ Одлука о оснивању Истраживачко-развојног института за вештачку интелигенцију Србије, *Службени гласник РС*, бр. 24/2021.

³⁹ Сања Јелисавец Трошић, Јелица Горданић, „Признање права на приступ интернету као самосталног људског права – потенцијали и препреке“, *Страни правни живот*, год. LXVII, бр. 3/2023, стр. 380.

о том питању иначе годинама интензивно расправља, уз честе примедбе да је неселективан, као и да је систематски и масован биометријски надзор грађана на јавном месту (улице, тргови, саобраћајнице) изузетно подложен разноврсним злоупотребама, и потенцијално угрожава права и слободе грађана, дошло је до његовог повлачења.⁴⁰

EUROPEAN UNION REGULATORY FRAMEWORK ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Dragana DABIĆ*

Abstract: As applications of generative artificial intelligence become more prevalent and sophisticated systems and models become commercial commodities, there is an increasing focus on regulating the abuse and use of this advanced technology. Although there are a large number of initiatives, both at the level of national jurisdictions and the global level (proposals on international agreements or the establishment of an international supervisory body), so far, only the European Union has made a serious attempt to protect citizens from the risks associated with the use of artificial intelligence. In 2021, the European Commission drafted a Proposal for the Regulation of artificial intelligence. It is expected to enter into force in 2026 at the earliest after it has been formally adopted by the Council and Parliament. By then, though, AI models could advance beyond recognition. In this article, the Proposal for the Regulation is considered in its entirety to indicate the importance of the legal matter in question and provide a basis for further research. The critical views put forward in the literature are presented. In addition, certain shortcomings in terms of the content of the draft regulation are indicated. It follows from the analysis that the backbone of the European approach to artificial intelligence regulation is twofold. On the one hand, the EU seeks to protect fundamental rights and ethical principles and takes into account legal certainty and transparency requirements. On the other hand, the intention to ensure that Europe does not fall behind in the technological competition on the international stage is also evident. An effort was made not to hinder the innovative potential and benefits of the European countries borne by new technologies. However, it is not always possible to achieve these two goals simultaneously.

Keywords: European Union, artificial intelligence, regulatory framework.

⁴⁰ „Неопходан је законски оквир за примену биометријских камера”, *Политика* од 15. јануара 2024., стр. 9.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>

The work was created as part of the scientific research project “Serbia and Challenges in International Relations in 2024”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia and implemented by the Institute of International Politics and Economics in 2024.

УДК: 614:314.151.3(4-672)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 217-242

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 2. 2024. године

Рад одобрен 2. 4. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.12

ПОЛОЖАЈ ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАНАТА У ТЕШКОМ ЗДРАВСТВЕНОМ СТАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Ана МЕМЕТИ*

Апстракт: Директива о враћању илегалних миграната, усвојена од стране Европског парламента и Савета, има за циљ успостављање заједничких стандарда у поступцима враћања држављана трећих земаља који незаконито бораве у државама чланицама ЕУ. Циљ Директиве је да се повећа број спроведених одлука успостављањем ефективне процедуре. Ипак, Директива предвиђа и ситуације у којима особа не може бити враћена услед ризика од повреде принципа забране протеривања. Једна од тих ситуација је када особе не могу бити враћене услед њиховог медицинског стања и недостатка здравствене заштите у држави порекла. С тим у вези, ауторка ће представити основне принципе Директиве о враћању, као и стандарде заштите Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније поводом положаја поменутих лица. У раду су испитана питања која се односе на решавање правног статуса на основу Директиве о враћању и решења држава на националном нивоу. Друго, приказана је пракса Суда правде Европске уније у односу на процедурална права у погледу забране протеривања, као и имплементација стандарда на националном нивоу. На основу анализе првог питања може се уочити да је Суд правде Европске уније искључио могућност пружања супсидијарне заштите истакавши да државе немају обавезу пружања боравишне дозволе, чиме је остављена могућност решавања правног статуса на националном нивоу. Анализа показује постојање неуједначене праксе при решавању статуса особа које дуготрајно не могу

* Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: amemeti@ius.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0009-0002-2997-6835>

бити враћене, као и недостатак омогућавања трајне заштите. Други део анализе доводи до закључка да постоје позитивне промене у унапређивању процедуралних права, али и да недостаје примена принципа забране протеривања пре спровођења одлуке о враћању.

Кључне речи: Директива 2008/115/ЕЗ, забрана протеривања, поступак враћања, тешко здравствено стање, Суд правде Европске уније, здравствена заштита

1) УВОД

У Европској унији (ЕУ) и шенгенској зони сваке године се изда више од 300.000 одлука о враћању ирегуларних миграната из трећих земаља у државу порекла.¹ Издавање ових одлука део је политике која се спроводи у циљу контроле граница и регуларног боравка на територији ЕУ.² Упркос великом броју издатих одлука, у пракси се спроведе тек нешто више од 20% ових одлука, што за последицу има незаконити боравак држављана трећих држава у државама ЕУ.³ Како би се систематски смањило број ирегуларних миграната, ЕУ је 2008. године усвојила Директиву 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима за враћање држављана трећих земаља са незаконитим боравком (у даљем тексту: *Директива о враћању/Директива*). Иако је регулисање законитог боравка и заштите граница основно право сваке државе, правила међународног права и људских права предвиђају одређена ограничења. Приликом враћања особа у одређену државу, морају се поштовати људска права и установљени стандарди у погледу забране протеривања у оне државе где лицу прети опасност од

¹ Члан 3. Директиве 2008/115/ЕЗ дефинише термин „враћање“ које се односи на: (а) државу порекла, (б) државу транзита на основу споразума Уније или билатералних споразума о реадмисији, или у (в) трећу државу коју лице у поступку добровољно одабере, а у којој ће бити прихваћено. У даљем тексту ауторка ће користити израз „држава порекла“ али ће се он односити на све државе у које лице може бити враћено по основу члана 3. Директиве. Видети: “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, Article 3, *Official Journal of the European Union* 348, 24.12.2008, p. 98–107.

² European Commission, “A humane and effective return and readmission policy”. Интернет: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy_en, 10.1.2024.

³ *Ibid.*

злостављања. С тим у вези, члан 5. Директиве о враћању предвиђа да ће државе узимати у обзир најбољи интерес детета, право на породичан живот, као и здравствено стање држављана треће земље и поштовати начело забране протеривања.⁴

У овом раду биће анализиран положај особа које услед здравственог стања не могу бити враћене у државу порекла. До оваквих случајева може доћи уколико особа не може бити враћена услед ризика по здравље током путовања, или уколико у држави порекла лице не може остварити заштиту због неадекватног здравственог система, или недоступне здравствене заштите. Наиме, многе државе суочавају се са недостатком приступа специфичним третманима лечења као и успостављању ефикасног здравственог система услед недостатка ресурса и различитог степена развијености. Неадекватни услови за остваривање здравствене заштите и недостатак приступа лековима у неким државама могу бити кобни за лица која болују од тешких болести. Стандарди заштите ових лица прво су установљени у пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП). Усвајањем Директиве о враћању ови случајеви су постали релевантни за тумачење њених одредаба. С тим у вези, важно је истаћи да се Суд правде Европске уније (СПЕУ) позивао на стандарде ЕСЉП одлучујући о тумачењу Директиве о враћању. Основна хипотеза рада увиђа унапређивање процедуралне заштите, уз недостатак пружања суштинског решења њиховог статуса. Како би се адекватно приступило теми, у првом делу рада биће представљена Директива о враћању с фокусом на њене основне принципе. У другом делу рада, ауторка примећује да је СПЕУ био веома пажљив у постављању уједначених стандарда по питању регулисања статуса особа које не могу бити враћене. Остављено је широко поље слободне процене у решавању овог статуса на националном нивоу, уједно лишшавајући државе могућности пружања супсидијарне заштите. Поменути стандарди довели су до неуједначене праксе држава у погледу пружања правног статуса, приступа неопходним правима и пружању дуготрајног решења. С друге стране, СПЕУ је развио процедуралну заштиту поменутих лица, захтевајући од држава да ускладе своје стандарде у циљу заштите од забране протеривања. Важност процедуралних права, као и стандарди који се захтевају на нивоу СПЕУ,

⁴ Directive 2008/115/EC, *op. cit.*, Article 5.

биће приказани у трећем делу рада као и праксе држава у којима је издата већина одлука о враћању. Може се приметити да, иако су праксе држава у погледу процедуралних права усклађеније, основни циљ миграционих политика је повећање броја спроведених одлука о враћању, који доводи до практичних проблема за остваривање ефективне заштите.

2) ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ДИРЕКТИВЕ О ВРАЋАЊУ

Директива о враћању усвојена је 2008. године како би се успоставила ефикасна процедура враћања и смањио број миграната који ирегуларно бораве на територији држава чланица ЕУ. Имплементирана је у свим државама ЕУ (осим у Ирској), укључујући и четири чланице шенгенске зоне: Швајцарску, Норвешку, Исланд и Лихтенштајн.⁵ Директива се односи на лица из трећих земаља која не испуњавају услове регуларног боравка у државама чланицама ЕУ.⁶ Један од основних принципа Директиве о враћању јесте успостављање *правичне и транспарентне процедуре*.⁷ Поред тога, Директива је заснована на принципу добровољног повратка, чиме се од државе захтева да пре спровођења присилног враћања омогући период за добровољни повратак лицу коме је издата одлука о враћању, или да се макар омогући да лице поднесе захтев за добровољни повратак.⁸ Поред периода за добровољни повратак, Директива предвиђа и успостављање система саветовања и пружања подршке лицима која су у поступку добровољног враћања, као и могућност продужења периода за добровољни повратак узимајући у обзир индивидуалне околности случаја.⁹ Посебно важан је члан 9. Директиве који предвиђа могућност одлагања одлуке о враћању, као и приступ посебним правима у периоду док је одлука одложена на основу члана 14. Основни принципи Директиве односе се и на ограничавање притварања миграната, чиме се истиче принцип пропорционалности. Сви наведени аспекти Директиве о враћању упућују на узимање у

⁵ *Ibid.*, Recital 26–30; Директива о враћању се не примењује на Уједињено Краљевство.

⁶ *Ibid.*, Article 2 (1).

⁷ *Ibid.*, Recitals (4) and (6).

⁸ *Ibid.*, Recital 10, Article 7.

⁹ *Ibid.*, Recital 10, Article 7(2).

обзир индивидуалних околности и посебне осетљивости лица. У тренутку усвајања, постојала су очекивања да ће Директива о враћању посебно допринети заштити ирегуларних миграната од забране протеривања и праксе непропорционалног притварања.¹⁰ Неке државе су током усвајања Директиве истицале и забринутост због права која пружа, као и да ће она негативно утицати на ефикасност поступка враћања.¹¹ Ипак, Директива о враћању негативно је оцењена у стручној јавности због проблема у имплементацији. Разлог се може огледати и у супротним циљевима које има. Никола Делвино (*Nicola Delvino*) истиче да је Директива о враћању, с једне стране, усвојена као основ изградње „европске тврђаве“, док с друге она има за циљ да лицима која ирегуларно бораве омогући приступ правима уз поштовање њихових основних људских права и установљених стандарда.¹² Имплементација саме Директиве произвела је практичне и правне немогућности спровођења одлука, посебно у утврђивању идентитета миграната, успостављању сарадње са државама у које би лица била враћена, као и услед принципа забране протеривања.¹³ Негативни ставови према Директиви о враћању засновани су и на предлогу измена по убрзаној процедури без претходне процене утицаја на државе у којима је имплементирана, под образложењем да су измене хитне.¹⁴ Како би се превазишли изазови, ЕУ је предложила Нови пакт о миграцијама и азилу, чиме се једно од питања односило и на унапређење система враћања. Неједнака подела одговорности, успостављена у оквиру система азила, представљала је превелики терет за граничне државе чланице ЕУ, што је резултирало системским

¹⁰ Anneliese Baldaccini, “The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive”, *European Journal of Migration and Law* Volume 11, Issue 1, 2009, pp. 1–17.

¹¹ Fabian Lutz, “Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy”, in: *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Oxford: Hart Publishing, 2020, p. 7.

¹² Nicola Delvino, “European Union and National Responses to Migrants with Irregular Status: Is the Fortress Slowly Crumbling?”, In: Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (eds), 73–97), p. 82.

¹³ Fabian Lutz, “Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴ Izabella Majcher, and Tineke Strik, “Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Volume 23 Issue 3, 2021, pp. 103–126, p. 108.

проблемима.¹⁵ То је довело до потребе за подстицањем сарадње и солидарности међу државама чланицама. У циљу боље координације система враћања, 2022. године основан је Координатор за враћање ЕУ (*EU Return Coordinator*), како би се на високом политичком нивоу разговарало о изазовима између релевантних актера за поступак враћања.¹⁶ Најновији предлози у циљу успостављања ефикасног система јесу препоруке Европске комисије о међусобном признавању одлука о враћању и њихова имплементација кроз издвајање ресурса на ЕУ нивоу. Узимањем у обзир поменутих прилика, може се учити да је основни фокус ЕУ на смањењу броја ирегуларних миграната, што може довести до проблема за особе које не могу бити враћене.¹⁷

3) ОСОБЕ КОЈЕ СЕ НАЛАЗЕ У ТЕШКОМ ЗДРАВСТВЕНОМ СТАЊУ

Принцип забране протеривања забрањује државама да врате лице које се налази у њиховој надлежности у државу где му прети опасност од излагања мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, или другим озбиљним кршењима људских права. Овај принцип изричито је препознат чланом 19. став 2. Повеље ЕУ о основним правима,¹⁸ Конвенцијом о статусу избеглица, као и Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских, и понижавајућих казни и поступака.¹⁹ Препознат је од стране надзорних тела, односно Општим коментаром 20. Комитета за људска права, и у оквиру праксе ЕСЉП на основу члана 3. Европске конвенције о

¹⁵ Eleonora Milazzo, "Asymmetric interstate solidarity and return sponsorship", *Journal of Common Market Studies*, Volume 61, Issue 5, pp. 1179–1193.

¹⁶ European Commission, "Migration management: First meeting of the High-Level Network for Return", 4.1.2024. Интернет: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/migration-management-first-meeting-of-the-high-level-network-for-return/>.

¹⁷ Olivia Sundberg Diez, Florian Trauner, and Marie De Somer, "Return Sponsorships in the EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains", *European Journal of Migration and Law*, Volume 23 Issue 3, pp. 219–244, p. 243.

¹⁸ European Union, "Charter of Fundamental Rights of the European Union", 26 October 2012, 2012/C 326/02, Article 19 (2).

¹⁹ UN General Assembly, "Convention Relating to the Status of Refugees", 28 July 1951, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137, Article 33; UN General Assembly, "Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", 10 December 1984, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85, Article 3.

људским правима (ЕКЉП), док је Високи комесаријат УН за избеглице истакао да забрана протеривања чини међународни обичај.²⁰ Дакле, државе имају обавезу да воде рачуна о принципу забране протеривања пре него што лице врате у државу порекла. Овај принцип спомиње се у члану 5. Директиве о враћању. Члан 5. истиче да ће државе при имплементацији Директиве узети у обзир: (1) најбољи интерес детета, (2) породични живот, (3) здравствено стање и поштовати принцип забране протеривања.²¹ Иницијални предлог Европске комисије био је да се забрани издавање одлуке о враћању у случајевима када би оне повредиле принцип забране протеривања.²² Међутим, државе су се у процесу преговарања избориле за слабију формулацију члана 5, тако да ће оне поштовати принцип забране протеривања.²³ На особе које се налазе у тешком здравственом стању, а за које се установи да не би имале приступ неопходној здравственој заштити, услед чега би њихово враћање могло довести до повреде члана 19. став 2. Повеље ЕУ о основним правима, примениће се члан 5. Директиве. Поред члана 5, за ове категорије лица посебан значај има члан 9. Директиве као и члан 14. Наиме, члан 9. став 1. (а) предвиђа да ће државе одложити одлуку о враћању уколико би она повредила принцип забране протеривања.²⁴ Може се уочити да Директива о враћању нуди само могућност одлагања одлуке за лица којима прети изложеност мучењу у држави порекла, али не и њено укидање. Члан 9. истиче и да ће одлука бити одложена за одговарајући период узимајући у обзир индивидуални случај.²⁵ Ипак, код особа које су тешко болесне, постоји велика

²⁰ UN Human Rights Committee (HRC), "CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)", 10 March 1992, para. 9; *Soering v. The United Kingdom*, Application no. 1/1989/161/217, Council of Europe: European Court of Human Rights, Judgment of 7 July 1989, para. 91; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law", Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994.

²¹ Directive 2008/115/EC, *op. cit.*, Article 5, Recital 12.

²² Izabella Majcher, Tineke Strik, "Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive" *op. cit.*, p. 125.

²³ *Ibid.*

²⁴ Directive 2008/115/EC, *op. cit.*, Article 9.

²⁵ *Ibid.*

вероватноћа да ће такво стање трајати дуг временски период, па и до краја њиховог живота, због чега се поставља питање на који начин је њихов статус регулисан и да ли постоји приступ трајном решењу. У том контексту члан 14. уређује корпус права која ће државе узети у обзир, „колико год је могуће“.²⁶ Оваква формулација омогућава државама да саме одлуче у којој мери ће права бити спроведена у пракси и производ су преговарања у процесу усвајања Директиве.²⁷ Како би се утврдило која лица остварују услове из члана 5. Директиве о враћању, биће представљена пракса СПЕУ при имплементацији Директиве и начин уређења њиховог статуса. Имајући у виду да су све државе на које се односи Директива уједно и уговорнице ЕКЉП у оквиру Савета Европе, обавезе установљене у оквиру овог система заштите се примењују. За тумачење члана 5. Директиве веома је важно да се стандарди развијени праксом ЕСЉП комплементарно примене у систему ЕУ. Правни основ за примену стандарда установљених у пракси ЕСЉП јесте члан 6. став 4. Уговора о ЕУ, који права загарантована ЕСЉП сматра општим начелима права Уније.²⁸ Поред тога, члан 52. став 3. Повеље ЕУ о основним правима предвиђа да обим и тумачење заштите на основу повеље одговарају оним загарантованим на основу ЕКЉП.²⁹ Приликом своје анализе, Суд ће пратити стандарде утврђене у пракси ЕСЉП посредно се позивајући се на њих.³⁰ У овом делу рада биће представљени случајеви у којима је разматрано да ли недостатак доступне здравствене неге може довести до повреде забране протеривања и члана 3. ЕКЉП, као и стандарди уређења статуса ирегуларних миграната.

²⁶ *Ibid.*, Article 14.

²⁷ Fabian Lutz, *The negotiations on the Return Directive: comments and materials*, Nijmegen, The Netherlands, Wolf Legal Publishers, 2010.

²⁸ European Union, “Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht”, 7 February 1992, *Official Journal of the European Communities* C 325/5; 24 December 2002, Article 6 (4).

²⁹ European Union, “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, 26 October 2012, 2012/C 326/02, Article 52 (3).

³⁰ Alexandros Kargopoulos, “ECHR and the CJEU: Competing, overlapping, or Supplementary Competences?”, *The European Criminal Law Associations’ Forum*, 2015/01/01, pp. 96–100, Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights *OJ* C 303, 14.12.2007.

Материјална заштита

Постављање (не)савладиве препреке

Заштита од забране протеривања на основу здравственог стања (*health-based non-refoulement*), почела је да се развија током 1990-их година услед епидемије АИДС-а, чиме је први случај пружања заштите лицу које болује од ХИВ-а био *Д. против Уједињеног Краљевства*.³¹ У поменутом случају, ЕСЉП је 1997. године по први пут препознао да враћање особе у државу порекла може довести до повреде члана 3. ЕКЉП. Подносилац представке је лице које се налазило у затвору услед трговине наркотицима у Уједињеном Краљевству и које је боловало од ХИВ-а.³² Након извршења казне, претила му је депортација у државу порекла, односно Светог Кристофера и Невиса.³³ Подносилац представке је истакао да приступ лечењу које је имао у Уједињеном Краљевству не би имао у својој земљи, као и да би недостатак приступа лечењу значајно смањило његов животни век.³⁴ Суд је у конкретном случају анализирао да ли би враћање довело до повреде члана 3. услед недостатака социјалне и здравствене заштите. При својој анализи Суд се ослонио на три кључне чињенице испитујући: (1) медицинско стање особе; (2) могућност приступа лечењу у држави порекла; као и (3) приступ подршке чланова породице у држави порекла.³⁵ Имајући у виду да се лице налазило у веома напредној фази болести, услед чега му је претила неминовна смрт, као и да не би имао приступ лечењу у држави порекла ни члановима породице који би могли да се брину о њему, Суд је нашао повреду члана 3.³⁶ Суд је био веома пажљив у својој анализи и експлицитно је истакао да лице које служи казну затвора и коме прети депортација не може захтевати неизвршење мере како би наставио да користи медицинску, социјалну или другу заштиту током

³¹ Cassandra Baker, "No Refuge for the Sick: How the EU's Health-Based Non-Refoulement Standard Compounds the Exclusionary Nature of International Refugee Law", *Washington International Law Journal*, Volume 31, No. 2, 2022, pp. 251–291, p. 272.

³² *D. v. The United Kingdom*, Application no. 30240/96, Judgment of 2 May 1997, Council of Europe: European Court of Human Rights, paras. 6–7.

³³ *Ibid.*, para. 7.

³⁴ *Ibid.*, para. 10.

³⁵ *Ibid.*, paras. 50–54.

³⁶ *Ibid.*, para. 53.

трајања затворске казне.³⁷ Ипак, установљено је да би из убедљивих хуманитарних разлога, као и због великих физичких и психичких болова којима би лице било изложено, такво поступање било противно ЕКЉП.³⁸ Пракса која је уследила пред ЕСЉП показала је да је постављена несавладива препрека, која је довела до одбацивања многих медицинских случајева.³⁹ На основу приказаног може се уочити да се заштита пружена у случају *Д. против Уједињеног Краљевства* односила на омогућавање достојанствене смрти засноване на принципу хуманости. Тиме се примећује да се основ повреде члана 3. ЕКЉП не базира на радњи враћања лица у државу порекла у којој би му здравље било озбиљно угрожено услед недостатака здравствене заштите. Суд је своје становиште додатно потврдио у случају *Н. против Уједињеног Краљевства* где је одбијена заштита лицу које болује од ХИВ-а након неуспешног поступка за азил. Истакнуто је да државе немају обавезу да пружају неограничену здравствену заштиту лицу које ту заштиту не би имало у држави порекла, као и да она не може повлачити повреду ЕКЉП имајући у виду да је болест природна појава, а не резултат повреде права државе порекла.⁴⁰ Чињеница да ће лицу значајно бити скраћен животни век услед недостатка система лечења у држави порекла не повлачи повреду члана 3.⁴¹ Суд се позвао и на принцип балансирања интереса заједнице и индивидуалних захтева за заштитом основних права.⁴² Овакво становиште супротно је апсолутној природи члана 3, на основу које је истакнуто да нису дозвољени никакви изузеци, оправдања или балансирање интереса, укључујући и пружање заштите лицима која су учинила кривична дела

³⁷ *Ibid.*, para. 54.

³⁸ *Ibid.*, para. 53–54.

³⁹ *S.C.C. v. Sweden* Dec. No. 46553/99, 15 February 2000, Council of Europe: European Court of Human Rights; *Arcila Henao v. the Netherlands*, Dec. No. 13669/03, 24 June 2003, Council of Europe: European Court of Human Rights; *Ndangoya v. Sweden*, Dec. No. 17868/03, 22 June 2004, Council of Europe: European Court of Human Rights; *Bensaid v. the United Kingdom*, Application no. 44599/98, Judgment of 6 February 2001, Council of Europe: European Court of Human Rights, par. 40; *Amegnigan v. the Netherlands*, Dec. No. 25629/04, 25 November 2004, Council of Europe: European Court of Human Rights.

⁴⁰ *N. v. The United Kingdom*, Application no. 26565/05, Judgment of 27 May 2008, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 43.

⁴¹ *Ibid.*, para. 51.

⁴² *Ibid.*, para. 44.

и независно од дела које је учињено.⁴³ Владислава Стојанова (*Vladislava Stoyanova*) истиче да узрок повреде права није релевантан за повреду принципа забране протеривања.⁴⁴ Уочава се да је ЕСЉП одступио од установљене праксе у другим случајевима по питањима повреде члана 3, упркос томе што је истакао да узрок ризика не утиче на ниво заштите у оквиру члана 3.⁴⁵ Другачија анализа Суда може се објаснити различитим разумевањем социјалних права у односу на политичка и грађанска права, као и страхом држава да би морале да издвоје ресурсе како би омогућиле ову заштиту.⁴⁶ Ипак, овакви налази Суда су критиковани и од стране судија 2011. године, који су у делимично одвојеном мишљењу изразили забринутост услед високо постављених стандарда. Иако је Суд дао предност правној сигурности и ускратио заштиту лицу, критиковани су ставови Суда који захтевају да лицу прети смрт. Указано је да би и смањење животног века било довољно да се установи повреда члана 3.⁴⁷ На праксу ЕСЉП ослонио се и СПЕУ у својој анализи и тумачењима могућности за добијање међународне заштите. Наиме, Белгија је лицу које не може бити враћено у државу порекла услед тешког здравственог стања и недостатка система здравствене заштите у Мауританији омогућила добијање боравишне дозволе. Белгија је упутила питање да ли би овим лицима могла да се пружи суспендијарна заштита, чиме би се омогућио приступ услугама социјалне и здравствене заштите. Позивајући се на случај *H. против Уједињеног Краљевства*, СПЕУ је истакао да лице не може бити

⁴³ *Gäfgen v Germany*, Application no. 22978/05, Judgment of 1 June 2010, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 107.

⁴⁴ Vladislava Stoyanova, "How Exceptional Must 'Very Exceptional' Be? Non-Refoulement, Socio-Economic Deprivation, and Paposhvili v Belgium", *International Journal of Refugee Law*, Volume 29, Issue 4, December 2017, pp. 580–616, p. 598.

⁴⁵ Cassandra Baker, "No Refuge for the Sick: How the EU's Health-Based Non-Refoulement Standard Compounds the Exclusionary Nature of International Refugee Law", *op. cit.*, p. 270.

⁴⁶ Slingenberg Lieneke, "European case law on migrants' social and mobility rights: The need for a comparative approach in assessing 'human rights overreach'", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Volume 40, Issue 2, pp. 98–117, 2022; Sylvie Da Lomba, "The ECHR and the Protection of Irregular Migrants in the Social Sphere", *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 22, Issue 1, pp. 39–67, p. 67.

⁴⁷ *Yoh-Ekale Mwanje v. Belgium*, Application No. 10486/10, Judgment of 20 December 2011, Partially concurring separate opinion, Council of Europe: European Court of Human Rights. Делимично одвојено мишљење укључило је шест од седам Судија који су Судили у поменутом предмету.

враћено.⁴⁸ Ипак, експлицитно је напоменуто и да се не може пружити супсидијарна заштита на основу Директиве 2004/83.⁴⁹ Супсидијарна заштита дата је само оним лицима којима је намерно онемогућен приступ здравственој заштити који иначе постоји у држави, чиме би то био акт прогона особе. Оваквом одлуком указује се на недостатак жеље за пружањем адекватног решења и сужавање приступа социјалној заштити.

Превазилажење препреке или постављање нове

Високи стандарди постављени у пракси ЕСЉП делимично су измењени случајем *Папошвили против Белгије*, чиме је установљен нови тест који ће пружити заштиту ширем кругу лица. Наиме, Суд је даље развио приступ утврђен у *Н. против Уједињеног Краљевства* који је указао да заштита може бити пружена и у другим „веома изузетним случајевима“⁵⁰. Иако у том тренутку није дефинисано шта се подразумева под „веома изузетним случајевима“ они су разјашњени у поменутом случају. Захтева се да постоји (1) стварни ризик на основу (а) одсуства адекватног третмана у земљи пријема, или (б) недостатка приступа третману, као и да (2) изложеност ризику доводи до озбиљног, брзог и неповратног погоршања здравственог стања које се огледа у (3) интензивној патњи или значајном смањењу животног века.⁵¹ На овај начин дошло је до отварања могућности за пружање заштите и лицима која болују од тешког облика болести али којима не прети блиска смрт. Суд је такође истакао да обавеза забране протеривања лежи у негативној обавези државе да се уздржи од излагања лица ризику од мучења, а не у упоређивању нивоа здравствене заштите у државама.⁵² Владислава

⁴⁸ *Mohamed M'Bodj v État belge*, C-542/13, European Union: Court of Justice of the European Union, Judgment of 18 December 2014, para. 39.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 45.

⁵⁰ *N. v. The United Kingdom*, *op. cit.*, para. 42.

⁵¹ *Paposhvili v. Belgium*, Application no. 41738/10, Judgment of 13 December 2016, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 183.

⁵² *Ibid.*, para. 188; *Saadi v. Italy*, Application no. 37201/06, Judgment of 28 February 2008, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 125; *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Judgment of 21 January 2011, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 365; *Tarakhel v. Switzerland*, Application no. 29217/12, Judgment of 4 November 2014, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 93; *F.G. v. Sweden*, Application no. 43611/11, Judgment of 23 March 2016, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 111.

Стојанова и Наташа Мавраникола (*Natasa Mavronicola*) указују да обавеза лежи у суздржавању од излагања лица мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању тиме што би се погоршало стање услед недостатка неопходне неге.⁵³ Услед тога, није јасно због чега је и даље задржан стандард „веома изузетних околности“.⁵⁴ Суд је такође указао на потребу анализе утицаја индивидуалних околности при анализи ефективног приступа здравственој заштити, као и могућностима ослањања на чланове породице.⁵⁵ Посебан допринос досадашњој пракси односи се и на указивање обавезе државе да пре протеривања лица у државу порекла мора да обезбеди индивидуална и довољна уверења да ће у држави порекла лице имати право на здравствену заштиту.⁵⁶ У недавном случају, Суд се позвао на *Папошвили* тест и пружио заштиту лицу које као третман лечења од рака крви користи медицински канабис који му није доступан у Русији, а како би ублажио болове.⁵⁷ Питања која су се нашла пред Судом односила су се на тумачење члана 4. Повеље ЕУ о основним правима, односно забране мучења. Истакнуто је да одлагање одлуке о враћању не може да се сведе на питање да ли је лице у стању да путује, већ и да ли би у држави порекла дошло до интензивне патње или смањења животног века.⁵⁸ Такође је истакнуто да државе не могу одредити конкретан период у закону до када би морала да се испољи интензивна патња након враћања у државу порекла.⁵⁹ На тај начин се узимају у обзир индивидуалне околности конкретног случаја, као и стандарди установљени у пракси ЕСЉП.⁶⁰ Међутим, док с једне стране Суд забрањује враћање, препознајући утицај болести на патњу, као и

⁵³ Vladislava Stoyanova, How Exceptional Must 'Very Exceptional' Be? Non-Refoulement, Socio-Economic Deprivation, and Paposhvili v Belgium, *op. cit.*, p. 596; Natasa Mavronicola, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR*, Bloomsbury Academic, London, 2021, p. 182.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Paposhvili v. Belgium, op. cit.*, para. 190.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 191.

⁵⁷ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éloignement – Cannabis thérapeutique)*, Case C-69/21, Court of Justice of the European Union, Judgment of 22 November 2022, paras. 61, 63, 65.

⁵⁸ *Ibid.*, para. 82.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 76.

⁶⁰ *Ibid.*, para. 95.

апсолутну природу члана 3. ЕКЉП и члана 4. Повеље ЕУ о основним правима, истиче и да државе чланице нису дужне да лицу које се налази у ситуацији да не може бити враћено, издају боравишну дозволу.⁶¹ На тај начин Директива о враћању доводи до ситуације у којој се с једне стране лицу пружи заштита, док се с друге стране она потпуно негира у практичном смислу. Оно што је посебно проблематично јесте постојање велике вероватноће да ће особа која болује од тешке болести у овом стању бити дужи временски период, уз могућност да се то стање настави и до краја живота.⁶² То значи да се на основу Директиве о враћању лице може наћи у ситуацији да се његова одлука о враћању одлаже, чиме не постоје препреке да се она одлаже неограничени број пута. Ипак, државе ништа не спречава да на основу националног закона одлуче да издају боравишну дозволу лицу које се налази у оваквој ситуацији, али се Директива о враћању не може тумачити на начин да установљава ову обавезу.⁶³ То значи да државе могу издати регуларан статус овим лицима, али само по основу националног закона, што може довести до неуједначене праксе и различитих стандарда. Владислава Стојанова истиче забринутост услед неједнаког развоја материјалних и процедуралних права ових категорија људи.⁶⁴ Уочава се и да СПЕУ посебно указује на обавезе на основу ЕКЉП и праксу у случајевима када одређује да државе конкретно питање реше на националном нивоу, што додатно компликује ово питање уз пребацивање терета државама.⁶⁵ Позивање на национално право може се објаснити чињеницом да се ради о питањима из сфере социјалних права, услед чега СПЕУ предност

⁶¹ *Ibid.*, paras. 84–89.

⁶² Nicola Delvino, European Union and National Responses to Migrants with Irregular Status: Is the Fortress Slowly Crumbling?, *op. cit.*, p. 83.

⁶³ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éloignement – Cannabis thérapeutique)*, Case C-69/21, Court of Justice of the European Union, Judgment of 22 November 2022, para. 86; Jean-Baptiste Farcy, “Unremovability under the Return Directive: An Empty Protection?”, In: Madalina Moraru, Galina Cornelisse, Philippe De Bruycker (eds.), *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Hart Publishing, 2020, p. 453.

⁶⁴ Vladislava Stoyanova, How Exceptional Must ‘Very Exceptional’ Be? Non-Refoulement, Socio-Economic Deprivation, and Paposhvili v Belgium, *op. cit.*, p. 615.

⁶⁵ Tamás Molnár, “The impact of ECtHR case-law on the CJEU’s interpreting of the EU’s return acquis: More than it first seems?”, *Hungarian Journal of Legal Studies*, Volume 62, Issue 4, 2022, pp. 257–280, p. 270.

даје основној идеји Директиве о враћању, односно успостављању ефективне политике враћања у треће државе.⁶⁶

Уређење статуса⁶⁷

Приказани стандарди, развијени у погледу уређења правног статуса особа које не могу бити враћене, илуструју да државе не могу пружити супсидијарну заштиту овим лицима, као и да Директива о враћању не установљава обавезу издавања боравишне дозволе. Имајући у виду да је у великом броју случајева ситуација лица која не могу бити враћена услед недостатка лечења по природи трајна, поставља се питање на који начин је она уређена. На основу праксе СПЕУ и самог текста Директиве, државе могу одложити одлуку о враћању неограничени број пута, за период који оцене да је адекватан на основу индивидуалних околности. Оне такође могу пружити могућност издавања боравишне дозволе на основу националног закона, или неку врсту регуларног боравка из медицинских разлога. У даљем тексту биће анализирана студија о националним законима 26 држава на које се односи Директива о враћању и питање правног положаја ових особа. Наиме, може се приметити да су државе на различите начине регулисале положај миграната чији је ирегуларан боравак дуготрајан. Док ниједна држава не предвиђа разлику у боравку између лица која кратко бораве и оних који дуго бораве, седам држава узима у обзир дужину боравка при анализи околности индивидуалних случаја.⁶⁸ У седам држава се не прави разлика у разлозима због којих лице може бити спречено да се врати, нудећи им иста права.⁶⁹ Овакво решење може довести до проблема у мапирању

⁶⁶ Sylvie Da Lomba, "The ECHR and the Protection of Irregular Migrants in the Social Sphere", *op. cit.*, p. 67.

⁶⁷ У раду ће бити анализирани резултати истраживања Европске миграционе мреже (*European Migration Network*), која је укључила анализу националних закона у погледу решавања питања миграната који се трајно налазе у стању незаконитости. Видети: European Migration Network Study, "Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway", July 2021. Интернет: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-07/00_eu_long_term_irregular_staying_migrants_study_en.pdf, 24.12.2023.

⁶⁸ European Migration Network Study, "Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway", *op. cit.*, p. 12, Немачка, Француска, Шпанија, Хрватска, Луксембург, Летонија и Норвешка.

⁶⁹ *Ibid.*, Белгија, Кипар, Грчка, Мађарска, Италија, Малта, Португал.

потреба лица. Ипак, 18 држава прави разлику да ли је лице спречено да се врати услед правних или практичних разлога.⁷⁰ Међу државама које праве разлику између основа услед којих лице не може бити враћено, могу се уочити потпуно различите праксе регулисања боравка, као што су продужетак рока добровољног повратка,⁷¹ писмена потврда одлагања одлуке о враћању,⁷² али и издавање привремене боравишне дозволе посебно за лица која не могу бити враћена из медицинских разлога.⁷³ На основу приказаних решења која су понудиле државе може се уочити велика неуједначеност. У државама које нуде одлагање одлуке и државама које омогућавају продужење добровољног враћања може се уочити правна несигурност и нерегулисан статус у случају када одлагање траје дужи временски период. Овакви приступи доводе до практичних проблема у пружању трајног решења. На основу студије може се уочити и да државе предвиђају бројне мере у циљу одвраћања лица која ирегуларно бораве, кроз нуђење саветовања о повратку, али и усвајањем рестриктивних закона у погледу приступа јавним службама.⁷⁴ Важно је напоменути да само шест држава нуди могућност решавања ирегуларног боравка у виду издавања трајне боравишне дозволе.⁷⁵ Разлози због којих лице може добити трајни боравак могу бити услед болести (Луксембург), услед специјалних околности (Словачка), као и уколико је узрок такав да је дуготрајан по природи (Шведска).

⁷⁰ Правни разлози односе се на случајеве засноване на принципу забране протеривања, док практични разлози укључују недостатак неопходне документације, сарадње са државом порекла и сличне. Особе које не могу бити враћене услед здравственог стања и недостатка медицинске заштите у држави порекла представљају категорију која не може бити враћена услед правних разлога. *Ibid.*, Аустрија, Белгија, Чешка, Немачка, Естонија, Грчка, Финска, Француска, Хрватска, Ирска, Литванија, Луксембург, Летонија, Холандија, Пољска, Шведска, Словенија, Словачка и Норвешка.

⁷¹ *Ibid.*, Чешка, Италија, Летонија, Литванија, Пољска, Португал, Шведска и Норвешка.

⁷² *Ibid.*, Ирска, Италија, Литванија, Летонија, Холандија, Пољска, Шведска, и Норвешка.

⁷³ *Ibid.*, Белгија, Кипар, Немачка, Естонија, Грчка, Шпанија, Финска и Луксембург, Хрватска, Мађарска, Италија, Литванија, Летонија, Холандија, Пољска, Шведска, и Норвешка.

⁷⁴ European Migration Network Study, "Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway", *op. cit.*, pp. 30–31.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 32; Белгија, Немачка, Луксембург, Холандија, Словачка и Шведска.

Издавање трајне боравишне дозволе може се истаћи као позитивна пракса која лицима омогућава приступ трајном регулисању статуса.

Процедурална заштита принципа забране протеривања

*Издавање негативне одлуке захтева
за међународну заштиту и одлуке о враћању*

На основу начела забране протеривања државе имају и одређене процедуралне обавезе. Како би се обезбедила ефикасна заштита, државе морају водити рачуна о евентуалној повреди члана 19. става 2. Повеље ЕУ о основним правима, члана 5. Директиве о враћању, као и повреди члана 3. ЕКЉП. У циљу успостављања ефикасније процедуре враћања члан 6. став 6. истиче да у моменту када се статус лица може квалификовати као „незаконит“, држава може издати одлуку о враћању.⁷⁶ Ипак, важно је напоменути да су основи због којих се нечији боравак може квалификовати као „незаконит“ различити, и они могу укључити више правних поступака. Како су особе које не могу бити враћене услед ризика од повреде забране протеривања често изложене третману који може бити основ за добијање међународне заштите, посебно важан поступак јесте поступак азила. Ипак, као што је приказано, пракса СПЕУ јасно истиче да се лицима која би била изложена повреди забране мучења услед недостатка приступа здравственој заштити не може пружити међународна заштита по основу Директиве 2011/95/ЕУ (Квалификационе директиве).⁷⁷ Међутим, као што је приказано праксом

⁷⁶ Directive 2008/115/EC, *op. cit.*, Article 6 (6); У већини држава чланица одлука о враћању је издата истовремено са негативном одлуком о захтеву за азил. Ипак, у Италији и Белгији одлука о враћању није издата одмах након негативне одлуке, већ тек након што истекне период за жалбу. ASGI, Asylum Information Database, Country Report: Italy. Интернет: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_2022-Update.pdf, 6.1.2024. p. 26; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Asylum Information Database, Country Report: Belgium". Интернет: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-BE_2022update_final.pdf 6.1.2024. p. 30.

⁷⁷ Квалификациона директива успоставља заједничке стандарде за поступак добијања избегличког статуса и супсидијарне заштите на нивоу ЕУ. Видети: "Council of the European Union, Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)", 20 December 2011, *OJ L*. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU.

пред ЕСЉП и СПЕУ, овим лицима би одлука о враћању била одложена на основу члана 9. Директиве о враћању. Оно што се истиче као потенцијални проблем јесте да ли је у поступку азила анализирана и евентуална повреда забране протеривања, која укључује ширу заштиту од оне која се даје на основу захтева за међународну заштиту. То би се материјализовало кроз пример који је истакао и СПЕУ. Наиме, лицима која су у држави порекла била изложена намерном ускраћивању здравствене заштите може се пружити међународна заштита. С друге стране, лице које се налази у тешком здравственом стању, а приступ лечењу не би имало у држави порекла, услед чега би његово стање довело до патње или смањења животног века, може бити заштићено на основу члана 5. Директиве о враћању, члана 19. става 2. Повеље ЕУ о основним правима као и члана 3. ЕКЉП. Међутим, особа неће добити међународну заштиту на основу Квалификационе директиве, након чега ће истовремено бити издата одлука о враћању. То доводи до недостатка заштите поменутих категорија лица из разлога што Квалификациона директива не предвиђа анализу ризика од забране протеривања, већ само право на међународну заштиту.⁷⁸ Белгија и Шведска су једине државе у којима закон предвиђа да ће бити анализирана потенцијална повреда ЕКЉП пре издавања одлуке о враћању, док се у Аустрији може спречити одлука о враћању уколико лице у жалби посебно истакне ризике од повреде међународних обавеза.⁷⁹

Суспензивно дејство одлуке о враћању

Како би се спречило враћање лица пре окончања поступка за азил, посебан значај има признавање суспензивног дејства одлуке о враћању. Наиме, у случају *Абдида*, Белгија је упутила питање СПЕУ да ли би правни лек против одлуке о враћању, издатог на основу одбијања

⁷⁸ Tamás Molnár, "Chapter 4 The Place and Role of International Human Rights Law in the EU Return Directive and in the Related cjeu Case-Law: Approaches Worlds Apart?", In: Carrera, Sergio, Arie Pieter Leonhard den Hertog, Marion Panizzon, and Dora Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, Boston/Leiden, 2019, p. 122.

⁷⁹ Swedish Refugee Law Center, "Asylum Information Database, Country Report: Sweden". Интернет: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-SE_2022_update.pdf, 6.1.2024, p. 21; Asylkoordination Österreich, "Asylum Information Database, Country Report: Austria", https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-AT_2022-Update.pdf, 6.1.2024, p. 20.

захтева за законит боравак или за супсидијарном заштитом, имао суспензивно дејство. Суд је истакао да на основу члана 5. и члана 13. Директиве о враћању, и поштујући члан 19. став 2. и члан 47. Повеле ЕУ о основним правима, национални закон државе мора обезбедити суспензивно дејство одлуке о враћању у случају када би извршење те одлуке изложило држављанина треће земље озбиљном и неповратном ризику од погоршања његовог здравственог стања.⁸⁰ Истакнуто је да се у таквим ситуацијама одлука одлаже применом члана 9. Директиве о враћању, као и да се током периода одлагања одлуке примењују права садржана у члану 14.⁸¹ Овакви стандарди установљени пред СПЕУ усклађени су са стандардима ЕСЉП који је истакао апсолутну природу члана 3. ЕКЉП и указао на неповратну штету коју би лице претрпело услед чега се мора обезбедити правни лек са аутоматским суспензивним дејством одлуке.⁸² Као што је већ напоменуто, постоје случајеви у којима се лице може истовремено наћи у поступку враћања и покренути поступак за међународну заштиту. У случају *Арслан*, чешки Суд упутио је питање да ли се члан 2. став 1. Директиве о враћању примењује на лица која су тражиоци азила. Наиме, *Арслан* се налазио у притвору, и против њега је издата одлука о враћању услед чињенице да је незаконито боравио на територији Аустрије и Чешке.⁸³ Пре него што је одлука извршена, он је поднео захтев за азил. СПЕУ је истакао да се Директива о враћању неће примењивати на лице које је поднело захтев за међународном заштитом, од тренутка подношења захтева за азил до доношења првостепене одлуке.⁸⁴ Како је неколико држава истакло да би подношење захтева за азил могло да буде основ да се одложи одлука о враћању и на тај начин злоупотреби поступак азила, Суд је истакао да иако се одлука о враћању одлаже, она није трајно суспендована и примениће се након доношења првостепене

⁸⁰ *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdida*, C-562/13, European Union: Court of Justice of the European Union, Judgment of 18 December 2014, paras. 53, 63.

⁸¹ *Ibid.*, para. 55.

⁸² *M.S.S. v. Belgium and Greece*, *op. cit.*, para. 293.

⁸³ *Mehmet Arslan v Policie ČR*, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Police Force of the Czech Republic, Regional Police Directorate of the Ústí nad Labem Region, Foreigners Police Section), C-534/11, European Union: Court of Justice of the European Union, Judgment of 30 May 2013, par. 23.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 49.

одлуке.⁸⁵ Ипак, као што се може приметити, Суд је заузео став да се од изрицања првостепене одлуке сматра да особа нелегално борави и да се Директива о враћању активира. Међутим, поставља се питање да ли одлука може да се спроведе пре завршетка жалбеног поступка? У случају *Гнанди*, белгијски Суд поставио је питање да ли одлука о враћању може бити извршена након одбијања захтева за азил, али пре исцрпљивања свих правних лекова? Суд је истакао да иако се сматра да особа „незаконито борави“ након окончања првостепеног поступка, државе морају сачекати да прође период за покретање жалбеног поступка. Уколико се он покрене, одлука о враћању биће суспендована до окончања жалбеног поступка.⁸⁶ Када лице поднесе жалбу, сва правна дејства одлуке о враћању биће суспендована до окончања жалбеног поступка.⁸⁷ Током овог периода, права из Директиве 2003/9 (тј. Директиве 2013/33/ЕУ), примењиваће се и даље на лице, услед чега оно има и право да се позове на нове околности случаја, као и да буде обавештено о могућностима подношења жалбе.⁸⁸ На овај начин, лице је у исто време и подносилац захтева за азил и лице у поступку враћања, те се обе Директиве примењују. Утицај *Гнанди* пресуде био је велики. Наиме, поменути случај представља корак напред у препознавању важности суспензивног ефекта одлуке о враћању, као и права на ефективан правни лек.⁸⁹ С друге стране, Паоло Менгози (*Paolo Mengozzi*) истакао је да је проблематична ситуација у којој је лице у исто време и у поступку азила као и у поступку враћања.⁹⁰ Иако је одлука о враћању

⁸⁵ *Ibid.*, para. 60.

⁸⁶ *Sadikou Gnandi v État belge*, Request for a preliminary ruling from the Conseil d'État (Council of State, Belgium), C-181/16, European Union: Court of Justice of the European Union, 22 February 2018, para. 61.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Директива 2003/9 више није на снази, већ је ажурирана Директивом 2013/33/ЕУ која се односи на утврђивање заједничких стандарда за пријем лица која су поднела захтев за међународном заштитом по основу Квалификационе директиве. Видети: "Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)", 29 June 2013, *OJ L* 180/96 -105/32; 29.6.2013, 2013/33/EU; *Sadikou Gnandi v État belge*, *op. cit.*, para. 63.

⁸⁹ Sarah Progin-Theuerkauf, "Asylum and Return: The Gnandi Case, or a Clarification of the Right to an Effective Remedy", *European Papers*, Volume 4, Issue 1, pp. 359–363, 2019.

⁹⁰ "Additional Opinion Of Advocate General Mengozzi in case C-181/16 *Sadikou Gnandi v État belge*, Request for a preliminary ruling from the Conseil d'État (Council of State,

суспензивног дејства, њено издавање ставља лице у ситуацију правне несигурности, уз обавезу враћања у државу порекла.⁹¹ Он истиче и да овакав начин не доводи до повећања ефикасности саме процедуре, већ до проблематичног приступа у погледу транспарентности саме процедуре. Ипак, током 2018. године усвојене су две пресуде у којима је холандски Суд упутио питање да ли је довољно да првостепена одлука буде аутоматског суспензивног дејства уколико постоји претња о кршењу начела забране протеривања. У оба случаја национални Суд је истакао да у жалбеном поступку одлука о враћању нема аутоматски суспензивно дејство. СПЕУ је истакао да државе нису дужне да успоставе двостепени поступак, услед чега не би дошло до повреде чланова 18, 19. и 47. Повеље ЕУ о основним слободама, уколико у жалбеном поступку одлука о враћању нема аутоматско суспензивно дејство.⁹² У пракси, државе чланице су предвиделе аутоматско суспензивно дејство у случају доношења негативне одлуке о захтеву за азил, док ниједна држава не предвиђа овакво дејство када је захтев одбачен као неприхватљив.⁹³ Уколико је одлука проглашена неприхватљивом, лице може поднети захтев за привременом мером у Немачкој, Холандији, Грчкој, и Аустрији.⁹⁴ Док се суспензивно дејство у погледу негативне одлуке сматра позитивним примером у складу са утврђеним стандардима, могу

Belgium)”, European Union: Court of Justice of the European Union, 22 February 2018, para. 51.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *X and Y v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-180/17, European Union: Court of Justice of the European Union, Judgment of 26 September 2018, para. 44; *X v. Belastingdienst/Toeslagen*, (C-175/17), European Union: Court of Justice of the European Union, Judgment of 26 September 2018, para. 34, 36.

⁹³ Анализа обухвата националне законе Немачке, Француске, Белгије, Холандије, Грчке, Италије, Аустрије, Шпаније и Шведске. Разлог издвајања поменутих система огледа се у највећем броју издатих одлука о враћању на основу података Еуростата.

⁹⁴ Ипак, у поменутих државама постоје препреке. Наиме, у Холандији се издаје обавезан притвор уколико је одлука одбачена као неоснована, док у Немачкој захтев за суспензивно дејство мора да се поднесе заједно са свом додатном документацијом у року од седам дана. У Грчкој постоји пракса да је у току 2021. године од 4.653 захтева суспензивно дејство одбијено у 4.476 одлука. Видети: Dutch Council for Refugees, “Asylum Information Database, Country Report: Netherlands”. Интернет: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-NL_2022_update.pdf, 6.1.2024. pp. 22–23; У Немачкој захтев за суспензивним дејством одлуке о враћању, након одбацивања захтева за азил као неприхватљивим износи 360, а лице мора да аплицира у посебном поступку за приступ фонду. Овакав поступак

се уочити проблеми у активирању суспензивног дејства када је одлука неприхватљива, као и процедуралне препреке у погледу другостепеног поступка у коме одлука нема суспензивно дејство. Овакве одлуке о враћању могу бити посебно проблематичне у случајевима када лицу прети опасност од изложености повреди члана 3. ЕКЉП, што је истакнуто и у случају *A. M. A. против Холандије*.⁹⁵

4) ИЗВОРИ

- Baker, Cassandra, “No Refuge for the Sick: How the EU’s Health-Based Non-Refoulement Standard Compounds the Exclusionary Nature of International Refugee Law”, *Washington International Law Journal*, Volume 31, No. 2.
- Baldaccini, Anneliese, “The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive”, *European Journal of Migration and Law* Volume 11, Issue 1.
- Da Lomba, Sylvie, “The ECHR and the Protection of Irregular Migrants in the Social Sphere”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 22, Issue 1.
- Delvino, Nicola, “European Union and National Responses to Migrants with Irregular Status: Is the Fortress Slowly Crumbling?”, in: Spencer Sarah, Triandafyllidou Anna (eds).
- Gkliati, Mariana, “The EU Returns Agency: The Commissions’ Ambitious Plans and Their Human Rights Implications”, *European Journal of Migration and Law*, Brill, Volume 24, Issue 4.
- Jean-Baptiste Farcy, *Unremovability under the Return Directive: An Empty Protection?*, Madalina Moraru, Galina Cornelisse, Philippe De Bruycker (eds.).
- Kargopoulos, Alexandros, “ECHR and the CJEU: Competing, overlapping, or Supplementary Competences?”, *The European Criminal Law Associations’ Forum*, Volume 1, Issue 1.

траје дуже, а у периоду од седам дана лица некада не могу имати ниједан састанак са адвокатом. Видети: Paula Hoffmeyer-Zlotnik and Marlene Stiller, Asylum Information Database, Country Report: Germany, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-DE_2022update.pdf, 6.1.2024, p. 23. Greek Council for Refugees, “Asylum Information Database, Country Report: Greece”. Интернет: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-GR_2022-Update.pdf, 6.1.2024, p. 65.

⁹⁵ *A. M. A. v. The Netherlands*, Application no. 23048/19, Judgment of 24 October 2023, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 69.

- Kidane, Won, “Procedural Due Process in the Expulsion of Aliens Under International, United States, and European Union Law: A Comparative Analysis”, *Emory International Law Review*, Volume 27.
- Lutz, Fabian, *Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy*, in: Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union, Oxford: Hart Publishing, 2020.
- Lutz, Fabian, *The negotiations on the Return Directive: comments and materials*, Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2010.
- Majcher, Izabella, and Tineke Strik, “Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Volume 23 Issue 3.
- Mavronicola, Natasa, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR*, Bloomsbury Academic, London, 2021.
- Milazzo, Eleonora, “Asymmetric interstate solidarity and return sponsorship”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 61, Issue 5.
- Molnár, Tamás, “The impact of ECtHR case-law on the CJEU’s interpreting of the EU’s return acquis: More than it first seems?”, *Hungarian Journal of Legal Studies* Volume 62, Issue 4.
- Molnár, Tamás, “Chapter 4 The Place and Role of International Human Rights Law in the EU Return Directive and in the Related cjeu Case-Law: Approaches Worlds Apart?”, In: Carrera, Sergio, Arie Pieter Leonhard den Hertog, Marion Panizzon, and Dora Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, Boston/Leiden, 2019.
- Progin-Theuerkauf, Sarah, *Asylum and Return: The Ghandi Case, or a Clarification of the Right to an Effective Remedy*, *European Papers*, Volume 4, Issue 1.
- Slingenberg Lieneke, “European case law on migrants’ social and mobility rights: The need for a comparative approach in assessing ‘human rights overreach’”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Volume 40, Issue 2.
- Spencer, Sarah, *Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 44, Issue 12.
- Stoyanova, Vladislava, “How Exceptional Must ‘Very Exceptional’ Be? *Non-Refoulement*, Socio-Economic Deprivation, and *Paposhvili v Belgium*”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 29, Issue 4.

- Sundberg Diez, Olivia, Florian Trauner, and Marie De Somer, "Return Sponsorships in the EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains", *European Journal of Migration and Law*, Volume 23, Issue 3.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Како би се повећао број спроведених одлука о враћању ирегуларних миграната на територији ЕУ, усвојена је Директива о враћању. Њен основни циљ односи се на успостављање ефикасније процедуре, која ће уз систем координације и издвајања ресурса довести до знатног смањења броја ових лица. Систем враћања мора бити успостављен на начин да не угрожава људска права особа која се налазе у поступку. Због тога Директива о враћању садржи и основне принципе који се односе на успостављање правичне и транспарентне процедуре, давање предности принципу добровољног повратка и ограничену примену притварања ирегуларних миграната. Ипак, неке особе не могу бити враћене у државу порекла услед различитих разлога. Један од разлога односи се на здравствено стање особе и ризик од повреде принципа забране протеривања. С тим у вези, у систему Савета Европе ЕСЉП је поставио стандарде у којима би враћање ових лица довело до повреде члана 3. ЕКЉП. То је недостатак здравствене заштите услед кога је лице изложено ризику од озбиљног, брзог и неповратног погоршања здравственог стања које се огледа у интензивној патњи или значајном смањењу животног века. Имајући у виду да се стандарди ЕСЉП могу комплементарно применити у систему ЕУ, СПЕУ је препознао обавезу забране враћања при имплементацији Директиве. Ипак, уочени су недостаци у погледу регулисања статуса лица која не могу бити враћена. Пажљива анализа СПЕУ, и искључивање могућности пружања супсидијарне заштите, допринеле су остављању широког поља слободне процене и пребацивању одговорности на државе и њихове националне законе. Иако пружање боравишне дозволе није забрањено, државе немају такву обавезу, већ се могу одредити за неограничено одлагање одлуке о враћању. У том погледу, уочено је да државе имају неуједначена решења која знатно доприносе правној несигурности, остављајући велики број људи без могућности остваривања трајног решења. Само шест држава нуди могућност издавања трајне боравишне дозволе, док се само за три експлицитно зна да се односе

на лица чија ситуација је трајна по природи, што укључује особе које су тешко болесне. Иако постоји недостатак пружања адекватног статуса, СПЕУ је развио процедуралну заштиту, која се посебно огледа у суспензивном дејству одлуке о враћању све до завршетка првостепеног поступка о захтеву за азил. Лица којима прети изложеност повреди члана 3. ЕСЉП често ће покушати да остваре право на међународну заштиту, посебно због сличних чињеница случаја у државама порекла. Ипак, СПЕУ је истакао да је намерно лишавање особе права на здравствену заштиту погодно за додељивање статуса супсидијарне заштите. С друге стране, особе које би биле изложене патњи која је толико интензивна да се може сматрати повредом члана 3. услед недостатка здравствене заштите или приступа здравственој заштити у држави порекла не остварују услове за супсидијарну заштиту, услед чега ће одлука о њиховом захтеву бити негативна. С обзиром на то да државе већински издају одлуку о враћању у истом поступку са негативном одлуком о захтеву за међународну заштиту, државни органи би требало шире да посматрају овај захтев и анализирају ризике од повреда међународних обавеза. На основу примера држава које издају највише одлука о враћању, уочава се позитивна пракса признања суспензивног дејства до окончања првостепеног поступка. Ипак, при одбацивању захтева због незаконитости или јасне неоснованости, лица не могу захтевати суспензивно дејство одлуке о враћању. У случајевима где је то дозвољено на захтев, велики број одлука је одбијено, уз шта се примећује и пракса притварања. Практика указује да постоји велика вероватноћа да ће лице бити враћено и пре подношења захтева за другостепени поступак, или да ће лице бити суочено са бројним процедуралним препрекама које имају за циљ да демотивишу особу да остане на територији држава чланица ЕУ. Поменути случајеви могу бити од значаја и за законодавну праксу у Републици Србији као кандидату за приступање ЕУ. Ово тим пре, јер се кроз анализу Директиве о враћању и њене примене у европској пракси јасно показује да је тежиште ЕУ и даље на страни смањења ирегуларних миграната, и промовисању процедуре враћања која је саставни део њене миграционе политике.

THE POSITION OF IRREGULAR MIGRANTS IN SERIOUS HEALTH CONDITIONS IN THE EUROPEAN UNION

Ana MEMETI*

Abstract: The Return Directive adopted by the European Parliament and the Council aims to establish common standards in procedures for the return of third-country nationals illegally residing in the EU member states. The Directive aims to increase the number of implemented return decisions and establish an effective procedure. However, the Directive also foresees situations when a person cannot be returned due to the risk of violating the principle of *non-refoulement*. One of these situations is when a person cannot be returned due to their medical condition or lack of health care in their country of origin. In this regard, the author will represent the basic principles of the Return Directive and the practice of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU. The paper examines issues related to the regulation of legal status based on the Return Directive and the position of states at the national level. Second, the practice of the Court of Justice of the European Union concerning procedural rights is presented, as well as the implementation of standards at the national level. Based on the analysis of the first question, it can be seen that the Court of Justice of the European Union ruled out the possibility of providing subsidiary protection, pointing out that states do not have the obligation to provide a residence permit, which leaves the possibility of solving the legal status at the national level. The analysis shows the existence of divergent practices in resolving the status of long-term irregularly staying migrants as well as the lack of enabling permanent protection. The second part of the analysis leads to the conclusion that there are positive changes in the improvement of procedural rights. However, they also require an analysis of the non-refoulement principle before issuing a return decision.

Keywords: Directive 2008/115/EC, non-refoulement principle, return procedure, serious health conditions, Court of Justice of the European Union, health protection.

* Faculty of Law, University of Belgrade. E-mail: amemeti@ius.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0009-0002-2997-6835>

УДК: 340.134:347.62-055.3(4-672EU)

341.231.14-053.2(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 243–262

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 4. 2024. године

Рад одобрен 15. 5. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.13

ПОЛОЖАЈ ДЕЦЕ ИЗ ИСТОПОЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У ПРАВУ ЕУ

Љубомир ТИНТОР*

Анстракт: У оквиру Европске уније (ЕУ) слобода кретања грађана представља један од „камена темељаца“ њеног правног поретка. Међутим, за ЛГБТ особе ово зајемчено право није у потпуности остварено. Различите законске регулативе о родитељским правима за истополне парове могу изазвати проблеме када се породице преселе у другу државу чланицу ЕУ која не препознаје истополну заједницу у свом законодавству. Деца из ових породица могу се наћи у неповољнијем положају, а правни статус родитеља може бити нејасан. Само мали број држава признаје пуна родитељска права за истополне заједнице. Овај рад испитује положај деце из истополних заједница у праву ЕУ, усмеравајући пажњу на њихово право на слободу кретања и спајање породице и остваривање породичних веза. У чланку се анализира пракса Суда ЕУ по овим питањима, а нарочита пажња придаје се случају В.М.А. који представља прекретницу у признању права деце из истополних породица да оба родитеља буду уписана у матичну књигу рођених. На крају анализе аутор указује на могуће даље правце реформе положаја деце из истополних заједница у комунитарном праву ЕУ и значају ове теме за Републику Србију.

Кључне речи: ЕУ, права детета, истополна заједница, слобода кретања, спајање породице, комунитарно право

1) УВОД

Један од камена темељаца ЕУ јесте слобода кретања њених грађана. Међутим, у стварности то није случај за многе ЛГБТ особе.

* Институт за упоредно право, Београд. Е-mail: lj.tintor@iup.rs, <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>

Родитељска права која истополни парови уживају према националном закону знатно се разликују широм ЕУ, с обзиром на то да положај истополних заједница спада у искључиву надлежност држава чланица. Иако грађани ЕУ имају право слободног кретања у било којој држави чланици без икакве дискриминације, када се оваква породица пресели у неку државу чланицу која не препознаје истополну заједницу и родитељска права за оба члана такве заједнице, тада могу настати озбиљне потешкоће у погледу признавања породичних веза између детета и једног од родитеља, што за собом носи додатне потешкоће. Деца из истополних заједница могу бити у значајно неповољнијем положају у односу на децу из традиционалних породица код којих су породичне везе неспорне и немају проблем са слободним кретањем на подручју ЕУ. Два милиона деце се тренутно може суочити са ситуацијом у којој њихови родитељи нису признати као такви у некој другој држави чланици. Једини доследан начин очувања полне неутралности брака, као темеља породичног устројства, јесте усвајање као правно признатог начина стицања статуса родитеља. Иако регулатива ЕУ већ захтева да родитељство буде признато у оквиру права детета у комунитарном праву, то није случај са правима детета према националним законима држава чланица.¹ Питање које се намеће јесте – да ли одбијање неких држава чланица да правно признају породичне везе међу члановима истополних породица, који се селе унутар граница ЕУ у остваривању права на слободно кретање ЕУ, представља кршење комунитарног права? Ово питање се намеће у системима у којима је усвојен приступ *ius sanguinis*, деца могу стећи држављанство једне земље само од лица која су призната у закону као родитељи детета, што код истополних породица може довести до апатридије. Ако родитељ који није законом признат за родитеља умре без тестаента, његова деца неће имати право да наследе његову имовину. Штавише, ако је законски родитељ тај који умре дете постаје сироче. У недостатку признања родитељског права дете правно остаје одсечено од дела породице. Ово су само неки проблеми са којима се суочавају деца из истополних бракова. Тренутно мали број држава чланица признало је пуна родитељска права. Само девет држава

¹ European Commission, "Recognition of parenthood between Member States". Интернет: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/family-law/recognition-parenthood-between-member-states_en 27.3.2024.

чланица аутоматски признаје статус родитеља за оба члана у истополним заједницама, док у 12 држава чланица уопште није могуће признање родитељских права. Заједничко усвајање чланова истополних заједница је слабо препознато.² Овај рад ће се фокусирати на положај деце из истополних заједница у којој је барем један члан држављанин ЕУ. Биће сагледано право детета у оваквим заједницама на слободу кретања и спајање породице унутар ЕУ. У раду ће бити сагледано и да ли комунитарно право може да наметне обавезу државама чланицама да препознају и правно признају породичне везе између деце и оба родитеља ако су они већ правно препознати у другим државама чланицама, а у ситуацијама кад постоји остваривање права на слободно кретање од стране истополних породица. Посебна пажња биће посвећена пракси Суда правде ЕУ (*Court of Justice of the European Union*), о правима деце из истополних заједница. Биће указани и могући правци реформе и даљег развоја у побољшању положаја ове категорије деце у комунитарном праву. На крају, у закључним разматрањима, биће указано на релевантност поменутог питања за Републику Србију у контексту хармонизације домаћег права са правом ЕУ.

2) СЛОБОДА КРЕТАЊА ДЕЦЕ ИЗ ИСТОПОЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА НА ТЕРИТОРИЈИ ЕУ

Када говоримо о деци, они своја права гарантована комунитарним правом могу стећи директно на основу чињенице да сами поседују држављанство државе чланице, или изведено на основу када им се признају изведена права кроз њихов однос са држављанином ЕУ који остварује права на слободно кретање. Постоје четири начина на које

² У Словачкој и Грчкој, на пример, само један од родитеља истог пола детета биће правно признат као родитељ. У Италији, истополни парови нису признати као заједнички родитељи детета. С друге стране, у Литванији је у судској пракси препознато право да се члану истополне заједнице призна привремени боравак ради спајања породице. На пример, у Румунији није јасна ситуација, иако се чини да породичне везе између детета и његових/њених истополних родитеља нису законски признате. Заједничко родитељство истополних парова такође није дозвољено по хрватском закону. Ипак, родитељу који је у (регистрованом) животном партнерству (у истополној вези) може бити одобрена родитељска одговорност за дете. Видети: Alyna Tryfonidou, Robert Wintimute, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, European Union, 2021, pp. 74–75.

деца могу имати користи од права на спајање породице према закону о слободном кретању ЕУ. С обзиром на законодавство ЕУ уочљива су четири начина како деца могу слободно да се крећу унутар ЕУ. Дете може искористити одредбе члана 2(2) Директиве 2004/38 да се придружи држављанину ЕУ у држави чланици домаћину, када је он „директан потомак“ држављанина ЕУ који остварује право на слободно кретање или супружника или регистрованог партнера тог грађанина Уније.³ Дете може да спада у ову категорију без обзира да ли је држављанин Уније, али само под условом да је млађе од 21 године. Треба нагласити да уколико су испуњени наведени услови држава нема поље слободне процене. Друго, према категорији члана 2(2)(д) Директиве 2004/38, ако је дете држављанин Уније и није зависно од свог једног или оба родитеља, али они зависе од њега, дете може на основу статуса издржаваоца користити право на спајање породице за своје родитеље или родитеља ако нису држављани ЕУ и стога не уживају сами права на слободно кретање.⁴ Ако су ови услови испуњени, дете ужива аутоматско право кретања у ЕУ. Треће, на основу праксе Суда ЕУ може се закључити да малолетници који су држављани ЕУ, и желе да користе ово своје право да се крећу и бораве на територији друге државе чланице по сопственом праву, могу то захтевати на основу члана 21. Уговора о функционисању ЕУ, те је омогућено да се малолетницима придруже њихови примарни неговатељи у држави домаћину, под условом да је породица економски самостална, тј. да не пада на социјални третман држава чланица.⁵ Ако дете не испуњава услове ни за једну од претходних ситуација оно се може ослонити на члан 3(2)(а) Директиве 2004/38 као издржавано лице од стране грађанина ЕУ. Алтернативно, ако је дете држављанин Уније може се ослонити на исту одредбу, и бити спонзор права на спајање породице, ако његови/њени родитељи могу доказати да јесу чланови децјег

³ “Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation” (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance). *OJ L* 158, 30.4.2004, pp. 77–123, art. 2 (2)

⁴ *Ibid.*, art.2 (2) d.

⁵ Case C-200/02 – Zhu & Chen v Secretary of State for the Home Department, ECJ Judgment of the Court of 19. 10. 2004, paras 26–34.

домаћинства у матичној држави чланици или издржавају дете. У обе ситуације држава чланица има обавезу само да олакша породични живот, тако да то спада у дискреционо право држава. Међутим, ова сва права се примењују код традиционалих породица, док су одређене „нетрадиционалне“ породице такође обухваћене Директивом 2004/38. Члан 2(2)(ц) Директиве признаје везу између родитеља и пасторка пошто изричито предвиђа да држављанин Уније има право да му се у држави домаћину придруже, између осталог, деца супружника или регистрованог партнера.⁶ Стога се такве породице могу осећати сигурним да њихова одлука да користе права ЕУ на слободно кретање неће довести до раздвајања породице. Положај деце у истополним заједницама није прецизно дефинисан, будући да Директива спомиње „директне потомке“ и „рођаке“ непрецизирајући ко се све подразумева под овом одредницом. Нејасноћа коришћених термина навела је неке државе чланице које не препознају истополне заједнице да имају одређено поље слободне процене при одлучивању. Новија тумачења од стране Европског суда правде говоре у корист да се термин потомак коришћен у Директиви мора тумачити широко и обухвата „сваки однос између родитеља и деце било биолошки или правни“.⁷ Ово тумачење је значајно за спајање породица истополних заједница, јер у овим заједницама однос између детета и једног родитеља није биолошки већ правни. Најбоље решење за ову ситуацију пружа члан 3(2) који говори о зависним особама што олакшава улазак и боравак деце из истополних заједница у државама које не препознају породичне везе у оваквим заједницама.⁸ С обзиром на то да о статусу истополних заједница у правним системима држава чланица, када се чланови „дугиних породица“ (истополне заједнице) преселе у неку другу државу, чланице њихове породице се суочавају са проблемом одржавања породичних веза. Нормативи ЕУ у погледу родитељских права не пружају тренутно никакве помоћи у побољшању положаја ових породица, јер је државама остављено значајно поље слободне процене ради очувања јавног поретка и морала. Питање породичних односа у ЕУ спада у надлежност држава чланица, док сама ЕУ има само

⁶ “Directive 2004/38/EC”, *op. cit.*, art. 2(2)(c)

⁷ *SM v. Entry Clearance Officer*, Case C-129/18, UK Visa Section Judgment of the Court (Grand Chamber) of 26 03, 2019 paras. 50–51.

⁸ Alina Tryfonidou, “EU Free Movement Law and the Children of Rainbow Families: Children of a Lesser God”, *Yearbook of European Law*, 2019, Vol. 38, p. 234.

ограничено овлашћење за усвајање мера хармонизације породичног права са прекограничним импликацијама.⁹ Иако у Европи не постоји судска пресуђена пракса по питању породичних односа родитеља и детета у истополним заједницама, европски суд за људска права већ је доносио одлуку у случајевима у којима је држава потписница Конвенције одбила да правно призна однос родитељ-дете који је успостављен у другој земљи. Додуше, у свим овим случајевима дете је било члан самохране породице или породице коју је створио пар супротног пола, тако да ова јуриспруденција може послужити за разјашњење и положаја детета у истополним заједницама на његова права на пуно уживање људских права.¹⁰ Први случај вредан помена је *Е.Б. против Француске*, у коме је подносилац представке била жена која је живела у истополној заједници која је поднела захтев за усвајање детета који је одбијен. С обзиром на то да је француски закон допуштао усвајање појединцама, те је из тог разлога ЕСЉП установио да је једини разлог одбијања захтева за усвајање сексуална оријентација и тиме је начињена повреда члана 8. (права на приватни и породични живот) и члана 14. (забрана дискриминације).¹¹ У овом случају, ЕСЉП је изричито приметио да Конвенција не гарантује ни право на усвајање ни право на заснивање породице, те државе имају широко поље

⁹ Helen Stalford, "For Better, For Worse: The Relationship between EU Citizenship and the Development of Cross-border Family Law" in: Michel Dougan, Niamh Nic Shuibhne, Eleanor Spaventa (eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, 2012, pp. 230–233.

¹⁰ Иако првобитни уговори Европске заједнице нису укључивали никакво упућивање на основна (људска) права, Суд ЕУ је утврдио да основна права чине део општих принципа права ЕУ. Иако је овај новоуспостављени систем заштите основних права био потпуно независан од одредби Европске конвенције о људским правима, Суд ЕУ је назначио да, иако ЕКЉП није инструмент ЕУ и није обавезујући за ЕУ, он ипак има посебан положај у правни поредак ЕУ. Након промена које је унео Уговор из Лисабона 2009. године, члан 6(2) Уговора о ЕУ предвиђа да ће ЕУ приступити ЕКЉП, иако то до данас није реализовано. Коначно, што се тиче Повеље ЕУ о фундаменталним људским правима и свом односу са ЕКЉП, постоји посебна одредба Повеље посвећена овом питању: она предвиђа да „Уколико ова Повеља садржи права која одговарају правима загарантованим ЕКЉП, значење и обим тих права биће исти као и они који су утврђени ЕКЉП“. Видети: Ивана Крстић, Бојана Чучковић, „Приступање ЕУ Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2016, 64(2), стр. 49–78.

¹¹ *E. B. v. France*, Application no. 43546/02 ECHR Judgment 22 January 2008 para. 41.

слободне процене при одређивању које категорије особа треба да имају право да усвоје. Ипак, када држава одлучује ко може усвојити, њена одлука не сме бити дискриминаторна. Овај став потврђен је и надograђен у случају *X и други против Аустрије*. Ова држава је дозволила усвајање од другог родитеља за невенчане особе супротног пола парове, док су искључени невенчани/нерегистровани истополни парови из могућности усвајања. Суд је сматрао да је била разлика у третману између истополних и невенчаних/нерегистрованих парова супротног пола у вези са правом на усвојење од другог родитеља.¹² Ове разлике довеле су до повреда породичног живота у оквиру истополне заједнице. Крајњи печат на уживање породичних права од стране истополних заједница је и случај *Гас и Дубоа против Француске*, у којем Суд јасно назначује да истополни пар и њихова деца могу заједно да уживају у „породичном животу“ онако како је гарантовано чланом 8. Конвенције.¹³ Ова одлука следи општи приступ ЕСЉП, према којем биолошке везе нису превасходни фактор у успостављању породичног живота и обично су потребни неки докази о стварној и сталној вези пре него што се таквим односима пружи заштита из члана 8. Конвенције.¹⁴ Тако партнер из истополне заједнице може се сматрати родитељем за потребе члана 8. ЕКЉП, уколико однос између њега и детета може да се уподоби односима нормалним за традиционалне породице. Иако је државама остављено широко поље слободне процене да ли ће у свом законодавству признати истополне бракове, али услед пресуда Суда у Стразбуру очигледно је да ће државе морати прихватити истополне породице настале у другим државама. Овај став Европског суда за људска права је битан и за уживање људских права

¹² *X and others v. Austria*, Application no. 19010/07, ECtHR, Judgment 19 February 2013. paras. 38–42.

¹³ *Gas and Dubois v. France*, no. Application no. 25951/07, Judgment 31 August 2010. para 37. Европски суд за људска права закључио је да члан 12. Конвенције (право на брак и породицу) не обавезује државе да легализују истополне бракове, а уколико одобре неку другу форму, нпр. регистровано партнерство, имају дискреционо право да одлуче која ће права, доступна брачним партнерима, бити призната партнерима у партнерству. Такође, Суд је стао на становиште да није било дискриминације на основу сексуалне оријентације, с обзиром на то да и невенчани хетеросексуални парови не могу да усвоје дете. Видети: Ана Човић, „Случај Гас и Дубоис против Француске у светлу усвајања закона 2013–404“, *Европско законодавство*, 2013, 45/46, стр. 377.

¹⁴ *J.R.M. v. the Netherlands*, Application No. 16944/90, ECtHR, Judgment of 8 February 1993.

под окриљем комунитарног права, јер члан 6(3) Уговора из Лисабона предвиђа да: „Основна права, гарантована ЕКЉП и уставним традицијама које су заједничке државама чланицама, представљају опште принципе права Уније.“¹⁵ Такође, члан 52. Повеље о фундаменталним правима гарантује да док су права која гарантују ЕКЉП и Повеља ЕУ идентичног значења и домашај тих права биће исти као значење које им даје поменута Конвенција, те је овим дефинисањем успостављен принцип минималних стандарда који обавезује да ЕУ не сме пружати мањи али може већи обим заштите од Конвенције.¹⁶ Имајући у виду ову чињеницу тумачење које је дао ЕСЉП примењиво је и на члан 7. Повеље о фундаменталним правима ЕУ. На крају овог дела треба споменути да и Конвенција о правима детета, иако сама ЕУ није страна уговорница овог битног међународног инструмента, има великог значаја за положај детета из истополних породица. Суд ЕУ је нарочито истакао да овај уговор представља један од основних инструмената, када се одлучује о примени принципа ЕУ.¹⁷ У овом духу, законодавни инструменти ЕУ који се односе на децу, готово без изузетка, експлицитно позивају на одредбе Конвенције о правима детета или имплицитније упућују да се поштује принцип најбољег интереса детета. Према самој Конвенцији о правима детета, државе су обавезне да предузму све одговарајуће мере како би осигурале да дете буде заштићено од свих облика дискриминације или кажњавања на основу статуса, активности, изражених мишљења или уверења родитеља или старатеља.¹⁸ Иако се сексуална оријентација нигде експлицитно не спомиње као дискриминишући основ, Комитет за права детета, у једном од својих Општих коментара, каже да деца имају право на уживање својих права „без обзира на сексуалну оријентацију својих родитеља“.¹⁹ У још једном општем коментару

¹⁵ “Charter of Fundamental Rights of the European Union” *OJ C 326*, 26.10.2012, pp. 391–407, art.6.

¹⁶ *Ibid.*, art. 52.

¹⁷ ЕУ се ослања на „општа начела права ЕУ“ (писана и неписана начела извучена из заједничких, уставних традиција држава чланица) да би допунила и усмеравала тумачења уговора ЕУ.

¹⁸ Council of Europe, *Handbook on European law relating to the rights of the child*, 2016. p. 27.

¹⁹ “Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration”, 16 November 2017, para. 21.

наводи се да су деца заштићена од дискриминације у случају да су рођена изван брака, или под другим околностима која одударају од традиционалних вредности.²⁰ Очигледно да су употребљени изрази кориштени с разлогом, да обухвате широк спектар ситуација који обухватају и парове из истополних заједница. Конвенција о правима детета у члану 8. наводи такође да су државе дужне да поштују право детета да очува сопствени идентитет и породични однос са родитељима без противправног мешања државе у тај однос.²¹ Комитет за права детета је тумачећи одредбе флексибилно тумачио породичне односе. Приликом разматрања шта све спада под појам породичног окружења, Конвенција одражава различите породичне структуре које произилазе из различитих културних образаца и породичних односа у настајању. У том смислу Конвенција се односи на проширене породице и заједнице, и примењује се у ситуацијама нуклеарне породице, раздвојених родитеља, самохраних родитеља породица, ванбрачних породица и усвојитељских породица.²² Приметно је да приликом тумачења појма родитељ, неопходног за одржавање породичних односа, не постоји горња граница генеричног појма. Ова тумачења би требала да заштите децу из истополних бракова од било каквог облика дискриминације приликом уживања права на слободно кретање које се гарантује на основу грађанства ЕУ.

3) ПРАВО ДЕТЕТА НА СПАЈАЊЕ ПОРОДИЦЕ

Када говоримо о праву детета на спајање породице, тренутна регулатива, која се заснива на Директиви 2004/38, при дефинисању уједињења спомиње директне потомке и рођаке у узлазној линији без детаљнијег тумачења ових појмова. Осим тога, не постоји успостављена ЕУ дефиниција за речи 'родитељ', 'основни неговатељ' или 'дете', што значи да није јасно да ли је у сврху права ЕУ призната веза између детета и оба његова истополна родитеља. Због недовољно дефинисаних појмова тумачења ове Директиве иду у правцу да комунитарно право

²⁰ Committee on the Rights of the Child General Comment No. 7 (2005), "Implementing child rights in early childhood", 20 September 2006, para. 12.

²¹ UN General Assembly, "Convention on the Rights of the Child", 20 November 1989, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3, art. 8 para. 1.

²² John Tobin, "Recognising Same-Sex Parents: Bringing legitimacy to the law", *Alternative Law Journal*, 2008, vol. 33, no. 36, pp. 37–38.

проширује обим права на поновно уједињење породице изван биолошких односа. То укључује усвојену или хранитељску децу, као и децу невенчаног партнера држављанина ЕУ који користи своје право на слободно кретање. Ипак остаје неизвесност, посебно у вези са породицама дугиних боја (породице са родитељима истог пола). Недостатак специфичних случајева пред Европским судом правде значи да нема дефинитивних одлука о томе да ли недостатак биолошке везе може утицати на признање односа родитељ-дете унутар породица истог пола. Сходно томе, када се породица дугиних боја квалификује као „породица“ за потребе ЕКЉП, она може да ужива заштиту која се нуди свим породицама без разлике. Принципи утврђени у судској пракси Суда ЕУ, нарочито у случају Жу (*Zhu*) и Чен (*Chen*), поставио је основ да се термини дете и његов родитељ потпуно идентично тумачи, било да се ради о хомосексуалној или хетеросексуалној породици.²³ На тај начин породице дугиних боја уживаће иста права на спајање породице према закону ЕУ за хетеросексуалне породице. Уколико држава не омогући спајање детета са оба своја родитеља зато што у свом правном систему не препознаје истополне заједнице, таквим потезима би кршила норму комунитарног права које омогућавају детету слободно кретање и боравак на целокупној територији ЕУ, а у исто време би био прекршен и члан 10. УН Конвенције о правима детета који гарантује право детета на спајање са родитељима који живе у другој држави, под условом да је то у најбољем интересу детета.²⁴ У правцу овог схватања иде и пресуда Суда правде ЕУ у случају Меток (*Metock*), која назначује да ако грађанима Уније није дозвољено да воде нормалан породични живот у држави чланици домаћину, остваривање слобода које су им гарантоване Уговором било би озбиљно ометано.²⁵ Препреке које се појављују у овом контексту не могу се оправдати дерогацијама Уговора или објективним оправдањима. Такве препреке крше основна људска права која су заштићена законима ЕУ, укључујући право на породични живот и заштиту од дискриминације. Конкретно, ове препреке укључују опште одбијање да се прихвате чланови породице других сексуалних

²³ *Zhu & Chen v Secretary of State for the Home Department*, Case C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 – Judgment of the Court (Full Court) of 19 October 2004, para. 42.

²⁴ “UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child”, *op. cit.*, art. 10.

²⁵ *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice*, Case C-127/08, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2008:449 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 July 2008, para. 44.

оријентација, и то без обзира на њихово лично понашање. Овакво поступање је у супротности са захтевима члана 27(2) Директиве 2004/38, који наглашавају да се оцена боравка члана породице треба обавити на индивидуалној основи, узимајући у обзир све релевантне околности случаја. У пракси Европског суда за људска права први случај спајања родитеља и њихове деце, којим се бавио Европски суд за људска права, био је Гул (*Gul*) против Швајцарске 1994. године.²⁶ Ако сагледамо досадашњу праксу Европског суда за људска права није разматран случај спајања детета са истополним родитељима/старатељима. Основни параметар приликом одлучивања судова о спајању родитеља и деце морао би бити принцип „најбољег интереса детета“. Овај принцип предвиђа да у свим активностима која се тичу деце, без обзира на то да ли их предузимају јавне или приватне институције социјалног старања, судови, административни органи или законодавна тела, најбољи интереси детета биће од првенственог значаја.²⁷ Све ово намеће обавезу и институцијама ЕУ да се приликом креирања законодавства, који се директно или индиректно тиче детета, руководе овим принципом. Приликом одлучивања о томе шта је најбољи интерес детета у ситуацији спајања родитеља узима се у обзир анализа емоционалних, физичких и социјалних, те економских потреба детета. Конвенција УН о правима детета признаје право детета колико год је то могуће да зна што више о свом идентитету и да се о њему брину родитељи, али се не може користити да се тврди да свако дете има апсолутно право да га они одгајају.²⁸ У међународном праву нагласак је на заштити породичних односа детета, а не на давању права да га одгајају само њихова биолошка мајка и отац. Дететово право на идентитет, иако је важно, јасно је и одвојено од питања ко о детету води бригу. Оно што је важно за добробит деце није само ко су им биолошки родитељи, већ квалитет бриге, подршке и сигурности коју добијају унутар заједнице у којој обитавају. На основу овог тумачења не би смеле постојати запрете за спајање детета са члановима породице у истополној заједници, без обзира да ли држава чланица ЕУ признаје родитељски статус једном или оба родитеља у оваквој заједници.

²⁶ *Gul v. Switzerland*, Application No. 23218/94, ECtHR, Judgment of 19 February 1996, paras. 36–43.

²⁷ UN General Assembly, “Convention on the Rights of the Child”, *op. cit.*, art. 3.

²⁸ *Ibid.*, art. 8

4) ПРАКСА СУДА ЕУ

Пракса Суда ЕУ по питању права детета из истополних заједница врло је рудиментарна. Доносећи одлуку у случају В.М.А. (V.M.A.) Суд ЕУ је зашао на врло непознату територију, будући да се први пут суочио са питањем родитељских права истополних заједница у праву ЕУ. Случај се тичао хомосексуалног пара Британке и Бугарке чија је ћерка рођена у Шпанији. Шпанске власти су издале извод из матичне књиге у коме су и В.М.А. и С.Д.К.А. назначене као мајке детета. В.М.А. је такође затражила од бугарских власти издавање извода из матичне књиге рођених за дете, што је био услов за издавање бугарских личних докумената. Бугарске власти су тражиле доказ родитељства и статус биолошке мајке. Након што В.М.А. није испунила услов, бугарске власти одбиле су захтев В.М.А. наводећи два основна разлога, а то су недостатак информација о идентитету биолошке мајке детета и чињеница да је навођење две мајке у матичним књигама у супротности са бугарским јавним поретком.²⁹ Овај случај доспео је пред Суд ЕУ, с обзиром на то да га је бугарски суд уступио тражећи одговор на питање да ли одбијање бугарских власти да издају извод из матичне књиге рођених за С.Д.К.А. крши чланове 20. и 21. Уговора о функционисању ЕУ, као и низ одредби Повеље ЕУ о основним правима.³⁰ У суштини, Управни суд у Софији је тражио појашњење да ли држава чланица мора издати извод из матичне књиге рођених у којем су наведене две жене као мајке, нарочито у случају када је једна мајка држављанин те државе чланице, док су обе жене већ признате као мајке на изводу из матичне књиге рођених који је издала друга држава чланица. Општи правобранилац Кокот (*Kokott*) формирао је став да се мора успоставити равнотежа између националног идентитета држава чланица и права на слободу кретања детета и његовог родитеља. Став општег правобраниоца је био да би непризнавање породичних односа у Бугарској створило озбиљне препреке за уживање у породичном животу у Бугарској и утицао на њен

²⁹ Суд је појаснио да неиздавање бугарског извода из матичне књиге рођених у овом случају „не представља одбијање бугарског држављанства“ пошто се бугарско држављанство додељује детету према члану 25(1) Устава Републике Бугарске када бар један од родитеља има бугарско држављанство. Видети: “Summary of the request for a preliminary ruling pursuant to Article 98(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice”, Case C-490/2, 2 October 2020, para 33.

³⁰ *Ibid.*

повратак у ту државу. Штавише, у случају да се утврди да је дете Бугарин, ефективно остваривање права детета на слободно кретање такође би било озбиљно угрожено ако то дете није имало важећи лични документ.³¹ Општи правобранилац Кокот је исправно нагласио да је признавање породичних односа успостављених у Шпанији искључиво у сврху коришћења права на слободу кретања која је гарантована грађанима ЕУ, стога у конкретном случају грађани не би мењали концепт родитељства или брака према бугарском породичном закону, па не би ни на који начин утицали на јавни поредак Бугарске. Сходно томе, општи правобранилац Кокот је утврдио да Бугарска у овом случају не може да одбије да призна родитељство детета, ради слободног кретања на основу тога што бугарски закон не предвиђа истополни брак или заједничко родитељство за особе истог пола.³² Одлука Суда ЕУ заснована је на претпоставци да С.Д.К.А. има бугарско држављанство по рођењу, будући да је једна од њених мајки бугарска држављанка – и стога је ЕУ грађанка.³³ Из тога је произашло да су бугарске власти обавезне, на основу члана 4. став 3. Директиве 2004/38, издати С.Д.К.А. личну карту или пасош у којем ће стајати њено држављанство и презиме како је наведено у шпанском изводу из матичне књиге рођених. Констатовано је да су регулисање брака и родитељства ствари које су у искључивој надлежност држава чланица, које су „на тај начин слободне да одлуче да ли ће или не дозволити брак и родитељство за особе истог пола према њиховом националном закону“.³⁴ Суд ЕУ се потпуно сагласио са мишљењем општег правобраниоца да је Бугарска дужна да изда извод из матичне књиге рођених. Суд ЕУ је установио повреду чланова 7. и 24. Повеље ЕУ о фундаменталним људским правима.³⁵ До повреде ових права долази ако је дете користећи се својим правом кретања унутар ЕУ онемогућено да одржава везе са другим родитељима, што није у складу са принципом „најбољег интереса детета“. Пресуда је револуционарна јер наглашава значај међусобног признања извода из матичне књиге рођених међу државама чланицама ЕУ. Пресудом је

³¹ *Opinion of Advocate General Kokott*, 2021 in Case C-490/20 V.M.A. v. Stolichna obshtina, EU:C:2021:1008

³² *Ibid.*, para. 115.

³³ *V.M.A. v. Stolichna*, Case C-490/20, para. 39.

³⁴ *Ibid.*, para. 56.

³⁵ *Ibid.*, paras. 59–62.

осигурано да малолетници који су грађани Уније могу бити у пратњи оба своја родитеља истог пола у било којој држави чланици ЕУ у коју одлуче да се преселе. Ова пресуда поставља важан преседан, који омогућава да се деца у таквим породицама третирају једнакоправно као и деца у традиционалним породицама када је у питању њихово право на слободно кретање унутар ЕУ. Овим се осигурава да права и слободе ових породица не буду ограничена преласком граница унутар ЕУ, пружајући им могућност да живе заједно као породица, без обзира на земљу чланицу у којој се налазе, што указује да законодавство ЕУ тежи да буде инклузивно и да се не ограничава на регулисање само традиционалне нуклеарне породице.³⁶ Такође, пресуда је значајна и услед експлицитног потврђивања да непрепознавање држава чланица односа између родитеља и детета може бити схваћено као кршење основних права која су заштићена Повељом ЕУ и Конвенцијом о правима детета. Ова ситуација не само што би могла неоправдано ограничити слободу кретања породица унутар ЕУ, већ би такође могла довести до дискриминације и кршења основних права детета на признавање и заштиту њихових породичних веза.³⁷ Не треба пренебрегнути чињеницу да иако се овом пресудом унапређује положај ЛГБТ популације, она се ипак своди на само један аспект признања породичних веза због слободе кретања, али многи аспекти права породица дугиних боја остали су у дискреционом домену појединачне државе чланице. Права наслеђивања детета које има истополне родитеље и даље у комунитарном праву остаје нерегулисано. Још један недостатак пресуде у случају В.М.А. јесте што не намеће обавезу држави чланици да детету призна статус грађанина ЕУ. Без обзира што један од родитеља поседује држављанство ЕУ, државама чланицама остављено је широко поље слободне процене да ли ће детету доделити пасош, нарочито ако је родитељство спорно или када та држава не признаје законско родитељство.³⁸ Ово произилази

³⁶ Alina Tryfonidou, "The Cross-Border Recognition of the Parent-Child Relationship in Rainbow Families under EU Law: A Critical View of the ECJ's V.M.A. ruling", *European Law Blog*: <https://europeanlawblog.eu/2021/12/21/the-cross-border-recognition-of-the-parent-child-relationship-in-rainbow-families-under-eu-law-a-critical-view-of-the-ecjsv-m-a-ruling/>, 7.4.2024.

³⁷ Alina Tryfonidou, "EU Free Movement Law and the Children of Rainbow Families: Children of a Lesser God", *op. cit.*, pp. 259–262.

³⁸ Lydia Bracken, "Recognition of LGBTQI+ parent families across European borders", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, Vol. 29(3), p. 405.

из тога што је питање родитељства и питање националности у искључивој надлежности сваке државе чланице, што значи да свака држава има право да уреди ова питања на начин који јој одговара. Дакле, иако су један од родитеља или обоје држављани ЕУ, дете не мора бити аутоматски признато као држављанин ЕУ у свим случајевима. Недостатак ове пресуде огледа се и у чињеници да не пружа одговор ни на питање шта би се догодило у случајевима када извод из матичне књиге рођених, који признаје две особе истог пола као заједничке родитеље, није издат од стране државе чланице ЕУ. Другим речима, да ли ће се захтеви за међусобно признавање, прописани у овом контексту, примењивати и на изводе из матичне књиге рођених (или друге документе, укључујући судске пресуде) које су издале државе које нису чланице ЕУ?³⁹ Други случај који се бавио правима детета из „дугиних породица“, а који се појавио пред Судом ЕУ, је Рјечник (*Rzecznik Praw Obywatelskich*). Предмет се односи на одбијање шефа матичне службе да упише у пољски регистар цивилног статуса извод из матичне књиге рођених кћерке мајке К.С. и њене супруге С.В.Д., који су издале шпанске власти. Овај недостатак регистрације ометао је издавање пасоша, што је утицало на слободу кретања детета. Суд ЕУ је у светлу своје претходне судске праксе закључио да члан 21. Уговора о функционисању ЕУ гарантује сваком грађанину Уније право да се слободно креће и борави на територији држава чланица.⁴⁰ Будући да је СРС.-Д. (SRS.-D) пољска држављанка, Суд је приметио да су пољске власти дужне да издају личну карту или пасош у којима се наводе њена националност и презиме онако како се појављују на изводу из матичне књиге рођених који су саставиле шпанске власти. Члан 4(3) Директиве о правима грађана такође захтева од пољских власти да издају личну карту или пасош, без обзира на то да ли је шпански извод из матичне књиге рођених уписан у пољски регистар цивилног статуса.⁴¹ Стога се држава чланица не може позивати на своје национално право као оправдање за одбијање да сачини те документе.⁴² Суд ЕУ је експлицитно назначио да је понашањем пољских власти дошло до повреде права детета на породичан и приватан живот гарантован чланом 7. Повеље ЕУ, као и да је до повреде дошло услед

³⁹ Alina Tryfonidou, "The Cross-Border Recognition of the Parent-Child Relationship in Rainbow Families under EU Law: A Critical View of the ECJ's V.M.A. ruling", *op. cit.*

⁴⁰ *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Case C-2/21, 24/06/2022 paras. 35–37.

⁴¹ *Ibid.*, paras. 38–39.

⁴² *Ibid.*

кршења најбољег интереса детета.⁴³ Иако ова пресуда потврђује стајалишта Суда ЕУ из претходног случаја он није допринео разјашњењу осталих отворених питања са којима се суочавају, како родитељи тако и деца из истополних заједница у оном делу где државе имају слободно поље процене. Сходно томе, у зависности од држава у којој они живе, држава може наставити да одбија да призна породичне везе успостављене у другим земљама. Досадашња пракса Суда ЕУ није дала експлицитан и недвосмислен одговор на питање – за које све сврхе и у ком обиму се морају признати односи родитеља и деце у истополним заједницама. Не треба пренебрегнути чињеницу да се тренутно води неколико случајева пред Европским судом за људска права, који одлучују у вези са издавањем извода из матичне књиге рођених који укључују два родитеља истог пола, или се одлучује о признавању извода из матичне књиге рођених у прекограничним ситуацијама.⁴⁴ Међутим, имајући у виду да Европски суд за људска права није прихватио представку у случају који је укључивао прекогранично признавање односа родитељ-дете, у случају који укључује истополни мушки пар који су постали родитељи помоћу сурогат мајчинства.⁴⁵

5) МОГУЋИ ПРАВЦИ РЕФОРМЕ ТРЕНУТНОГ ПОЛОЖАЈА ДЕЦЕ

ЕУ је лидер у доношењу законских аката против дискриминације, који укључује и заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације. Ипак, ЕУ није донела ниједан закон који би посебно регулисао права „дугиних породица“. Ово кореспондира са недостатком надлежности ЕУ у области породичног права.⁴⁶ Подстакнути

⁴³ *Ibid.*, paras. 46–48

⁴⁴ R.F. and Others v. Germany Application no. 46808/16, lodged on 2 August 2016.

⁴⁵ *F.S.H. v. Poland* (application nos. 56846/15 and 56849/15) ECtHR, Judgment of 16 November 2021. Европски суд за људска права једногласно је прогласио захтев неприхватљивим. Одлука је коначна. Родитељи подносиоца представке су истополни пар који је имао децу зачету споразумом о сурогат мајчинству 2010. године. Подносиоци представке су потврђени као деца својих родитеља од стране Врховног суда Калифорније. Случај се тицао њиховог захтева за пољско држављанство (један од њихових родитеља је пољски држављанин). Суд је закључио да пошто подносиоци представке нису трпели никакве потешкоће, нити су остали у правном вакууму због одлуке пољских власти, пријава мора бити одбачена *ratione materiae*.

⁴⁶ Да будемо прецизни, ЕУ има ограничена овлашћења у погледу породичног права са прекограничним импликацијама као дела правосудне сарадње у грађанским стварима.

случајевима пред Судом ЕУ посланици Европског парламента, крајем 2023. године, предлажу да се ограничи могућност да земље ЕУ одбију да признају родитељство успостављено у другој држави чланици на основу заштите јавног поретка. Са 14 гласова за, четири гласа против и без уздржаних, Комитет за правна питања усвојио је своје мишљење о нацрту Уредбе којим се олакшава признавање родитељства широм ЕУ.⁴⁷ Ако и када предложена уредба буде усвојена представљаће несумњиво значајан корак напред у олакшавању прекограничних ситуација и учиниће правни систем ефикаснијим и приступачнијим за грађане.⁴⁸ Ова Уредба би олакшала и одржавање односа између родитеља и деце из „дугиних породица“, без обзира што је експлицитно назначено да предлог Уредбе не покрива признавање бракова или регистрованих партнерстава закључених у иностранству у држави чланици.⁴⁹ Предложена Уредба се неће примењивати на Данску и није јасно да ли ће Ирска искористити своју могућност искључења од примене.⁵⁰ Уредба има ограничен територијални опсег, јер искључује све ситуације у којима је родитељство успостављено у трећој земљи, не укључује никакве гаранције за заштиту права детета да зна своје порекло; и укључује изузетак из јавне политике.⁵¹ С обзиром на то да је неопходан консензус држава чланица тешко је очекивати скоро усвајање.⁵² Када чланови оваквих породица доспеју у државу чланицу која законски не признаје статус родитеља за обе особе, долази до низа потешкоћа за

Видети: Lenka Krickova, "Same-sex families' rights and the European Union: incompatible or promising relationship?", *International Journal of Law, Policy and The Family*, 2023, Volume 37, Issue 1. Интернет: <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebad001> 10.4.2024, p. 5.

⁴⁷ European Parliament, "Recognition of parenthood in the EU: no discrimination against children's rights". Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231031IPR08715/recognition-of-parenthood-in-the-eu-no-discrimination-against-children-s-rights> 11.4.2024.

⁴⁸ Европска комисија је 7. децембра 2022. године усвојила предлог Уредбе Савета о надлежности, важећем праву, признавању одлука и прихватању аутентичних инструмената у питањима родитељства и о стварању европског сертификата о родитељству. *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Alina Tryfonidou, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU, European Union*, 2023, p. 106.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Добијање једногласног одобрења предлога од стране свих држава чланица у Савету – како то захтева изабрана правна основа на крају, може се показати немогућим.

одржавање породичних односа.⁵³ Управо из ових разлога неопходно је да државе чланице и саме институције ЕУ интензивно раде на усвајању родитељских сертификата, како би се омогућило да деца ефикасно и перманентно уживају у фундаменталним људским правима гарантованих Повељом ЕУ. Европска комисија би требало да изда Саопштење у којем појашњава да термини који се користе у Директиви 2004/38 односе се на децу и њихове родитеље.⁵⁴ Европска комисија треба да предузме мере за спровођење, или треба да подржи акцију цивилног друштва за спровођење или развој постојећег права ЕУ, или постојеће судске праксе ЕСЉП и Суда ЕУ. Неопходно је радити на омогућавању једнаких права родитеља у истополним заједницама у случају развода или смрти једног од партнера. Такође, треба олакшати поступак утврђивања родитељства за истополне парове који нису биолошки родитељи детета. ЕУ је предузела неке кораке ка реформи положаја деце из истополних заједница.

5) ИЗВОРИ

- Bracken, Lydia, "Recognition of LGBTQI+ parent families across European borders", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 29(3) 2022.
- Council of Europe, *Handbook on European law relating to the rights of the child*, 2016.
- Човић, Ана, „Случај Гас и Дубоис против Француске у светлу усвајања закона 2013–404“, *Европско законодавство*, бр. 45/46, 2013.
- Krickova, Lenka, "Same-sex families' rights and the European Union: incompatible or promising relationship?", *International Journal of Law, Policy and The Family*, Volume 37, Issue 1, 2023. Интернет: <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebad001> 10.4.2024.
- Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана, „Приступање ЕУ Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи“, *Анали Правног факултета у Београду*, 64(2), 2016.

⁵³ На пример, ако један родитељ није законски признат као родитељ детета на својој територији, та особа неће моћи да путује сама са дететом, да пристане на лечење детета, нити да пријави дете у школу.

⁵⁴ "Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation" *ОЈ С 64*, 21.2.2023, pp. 46–48.

- Stalford, Helen, "For Better, For Worse: The Relationship between EU Citizenship and the Development of Cross-border Family Law" in Dougan Michel, Shuibhne, Niamh Nic, Spaventa Eleanor (eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, 2012.
- Tobin, John, "Recognising Same-Sex Parents: Bringing legitimacy to the law", *Alternative Law Journal*, vol. 33, no. 36, 2008.
- Tryfonidou, Alina, "EU Free Movement Law and the Children of Rainbow Families: Children of a Lesser God", *Yearbook of European Law*, Vol. 38, 2019.
- Tryfonidou, Alina, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*, European Union, 2023.
- Tryfonidou Alyna, Wintimute Robert, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, European Union, 2021.
- Влашковић, Вељко, Арсић, Јелена, „Перспективе родитељства истополних партнера у Србији – између потреба и могућности“, *Правни записи*, vol. 13, бр. 1.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији постоје озбиљне тежње да се изради и усвоји закон којим би се статус истополних заједница правно регулисао. У том контексту, посебно се истиче да би регулисање овог питања довело и до регулисања правног положаја деце у таквим заједницама. Нацрт Закона не пружа недвосмислен правни темељ за успостављање родитељског односа између једног од истополних партнера и детета чији је други партнер родитељ. Међутим, нацрт садржи неколико одредби које омогућавају истополном партнеру родитеља детета да обавља одређене дужности које произлазе из родитељских права.⁵⁵ Нацрт Закона предвиђа одређена права и дужности које један истополни партнер може имати у односу на дете другог партнера.⁵⁶ Према мишљењу аутора, иако је овај нацрт Закона о истополним заједницама приређен, до његовог усвајања реално неће доћи у скоријем времену. Међутим, као кандидат за приступање ЕУ, Република

⁵⁵ Вељко Влашковић, Јелена Арсић, „Перспективе родитељства истополних партнера у Србији – између потреба и могућности“, *Правни записи*, 2022, vol. 13, бр. 1, стр. 241.

⁵⁶ „Нацрт закона о истополним заједницама“. Интернет: <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-rasprave.php>, 4.4.2024.

Србија мораће да усклади предметну материју са директивама ЕУ и другим регулаторним актима како би се регулисао положај истополних заједница. Иако регулисање статуса истополних заједница спада у искључиву надлежност држава чланица, то не значи да ће Србија бити ослобођена дужности да у свој правни систем транспонује оне правне стандарде којима се гарантују права детета у оквирима оваквих заједница, а што спада у шири корупус усаглашавања домаћег законодавства са законодавством ЕУ. Иначе, унапређење права деце из истополних заједница спада у заштиту људских права и права мањина. Напредак на овом плану има одређени значај и за међународни углед Србије, због чега доследно регулисање ове материје заслужује свестрано ангажовање нашег друштва, будући да неправична решење могу утицати негативно на виталне интересе наше земље и њено позиционирање у процесу европских интеграција.

THE STATUS OF CHILDREN FROM SAME-SEX PARTNERSHIPS IN EUROPEAN UNION LAW

Ljubomir TINTOR*

Abstract: Within the European Union, the freedom of movement of citizens is one of the “cornerstones” of its legal order. However, for LGBT people, this guaranteed right has not been fully realized. Different legal regulations on parental rights for same-sex couples can cause problems when families move to another EU member state that does not recognise same-sex unions in its legislation. Children from these families may find themselves at a disadvantage, and the legal status of their parents may be unclear. Only a small number of states recognise full parental rights for same-sex unions. This paper examines the position of children from same-sex unions in EU law, focusing on their right to freedom of movement, family reunification, and family ties. The article analyses the practice of the Court of the European Union on these issues, and special attention is paid to the case of V.M.A., which represents a turning point in the recognition of the right of children from same-sex families to have both parents registered in the birth register. At the end of the analysis, the author indicates possible further directions for the reform of the position of children from same-sex unions in the communitarian law of the European Union and the importance of this topic for the Republic of Serbia.

Keywords: EU, child rights, same-sex union, freedom of movement, family reunification, community law.

* Institute of Comparative Law, Belgrade. E-mail: lj.tintor@iup.rs, <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>.

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 напомени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напомени наводи једна *e-mail* адреса аутора.

Навођење захвалница

Захвалница се наводи као податак да је текст настао у оквиру рада на одређеном научном пројекту или у оквиру одређеног програма.

Захвалница се наводи у напомени (*), на дну прве стране ауторског текста иза афилијације.

Апстракт и резимеи

Радови у Европском законодавству треба да садрже апстракт на српском језику и резиме на енглеском језику.

Апстракт 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

Апстракт и резимеи морају садржати кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које тематски, теоријски, методолошки, дисциплинарно, субдисциплинарно и на друге релевантне начине упућују на садржај рада за потребе индексирања и претраживања. Кључне речи треба изабрати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире реферисан унутар међународних цитатних база за научну област друштвених наука (на пример, *Web of Science*, *Journal Citation Report*, *SCImago Journal Rank*). Кључне речи се додају испод апстракта и резимеа на српском односно енглеском језику.

Поднаслови

У зависности од теме коју обрађује текст рада, зависиће и поднаслови.

Пожељено је да радови у часопису Европско законодавство обрађују поједине нормативне акте (Директиве, Уредбе, Препоруке, Саопштења, Одлуке, Уговоре, итд.), поред апстракта имају и следеће 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*-у, назив издавача, место издавања, година издања и број страна.

Код навођења прилога садржаног у зборнику на енглеском наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ed.), односно ако има више приређивача са ознаком (eds).

Чланци у научним часописима

Пуно име и презиме аутора, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (-), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у), датум написан арапским бројевима, број стране/страница.

Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или службено гласило у коме је документ објављен (у *Italic*-у), број тома, број издања, место и годину издања.

Навођење одлука суда и других тела

Код навођења одлука правосудних и других тела, наводи се назив одлуке, заводни број, датум доношења и извор тј. званична публикација у којој је одлука објављена. Ако је део текста одлуке преузет у преводу, наводи и број стране са које је текст преузет.

Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим *op. cit.* И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", *op. cit.*, p. 879). *Ibid.* или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абecedном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутству за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови се достављају у електронској форми на e-mail адресу главног и одговорног уредника часописа Европско законодавство, др Душка Димитријевића: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs

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 : Донат Граф доо). - 24 cm

Доступно и на: <https://www.evropsko zakonodavstvo.rs/>. -
Тромесечно. - Је наставак: Pregled evropskog zakonodavstva =
ISSN 1450-6815

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

ISSN 3042-0385 (Online)

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:

- Данило Бабић, *Јазма за Подсахарску Африку у XX и XXI веку*, тврд повез, 2024, 518 стр.
Global security and international relations after the escalation of the Ukrainian crisis,
Dušan Proroković, Paolo Sellari, Rich Mifsud (Eds.), тврд повез, 2024, 618 стр.
- 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 и jugoslovenskoj krizi 1990–2001.*, тврд повез, 2023, 544 стр.
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 Копања (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 стр.