

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

93/26

ОПШТА ПИТАЊА

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ФИНАНСИЈЕ

ПОЉОПРИВРЕДА

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА
И ИНОВАЦИЈЕ

ЉУДСКА ПРАВА



Београд, 2026.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

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

Година XXV, бр. 93, јануар-март 2026.
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 93, 2026.

Год. XXV

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 9

ОПШТА ПИТАЊА

Слободан НЕШКОВИЋ

ОДНОС НОРДИЈСКОГ САВЕТА
ПРЕМА ДРЖАВАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА
СА ОСВРТОМ НА ГРЕНЛАНД

11

ИНСТИТУЦИЈЕ

Милан ВЕСЕЛИЦА

СТАЛНО ПРЕДСТАВНИШТВО СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ
ПРИ ЕВРОПСКИМ ИНСТИТУЦИЈАМА:
УМЕТНОСТ (НЕ)МОГУЋЕГ

33

ЗАКОНОДАВСТВО

Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ

НАКНАДА ЗА ПРЕКОВРЕМЕНИ РАД СУДИЈА
- ЗАХТЕВИ УСКЛАЂЕНОСТИ
СА ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА

59

Филип МИРИЋ

ПРАВО НА ИНФОРМИСАНОСТ
У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

79

Милијана БУХА

ЕВРОПСКИ ПРИСТУПИ КРИЈУМЧАРЕЊУ МИГРАНАТА

89

ФИНАНСИЈЕ

<i>Славко ВУКША, Иван МИЛОЈЕВИЋ, Стефан КОЦИЋ</i> МЕТОДИ КОНСОЛИДОВАЊА БИЛАНСА И ЊИХОВО УСКЛАЂИВАЊЕ СА МЕЂУНАРОДНОМ ПРОФЕСИОНАЛНОМ РЕГУЛАТИВОМ	111
---	-----

ПОЉОПРИВРЕДА

<i>Дејан МИЛИКИЋ</i> КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ СА ОСВРТОМ НА CODEX ALIMENTARIUS	127
--	-----

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

<i>Љубиша СТЕФАНОСКИ, Филип ВУЧЕН</i> ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТИ	145
--	-----

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Небојша ЈЕРИНИЋ, Софија ВУЈИЧИЋ ВУКИЋЕВИЋ</i> ЈАВНИ ИНТЕРЕС ИЗМЕЂУ УЗБУЊИВАЊА И ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА	163
--	-----

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА И ИНОВАЦИЈЕ

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> НОВИ ПРЕДЛОГ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СВЕМИРСКОМ ПРАВУ	179
--	-----

<i>Станислав РАДУЛОВИЋ</i> АУТОРСКО ПРАВО И ГЕОБЛОКИРАЊЕ: ИЗМЕЂУ ПРИНЦИПА ТЕРИТОРИЈАЛНОСТИ И ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕУ	222
--	-----

ЉУДСКА ПРАВА

Réty HERRERA

ПРАВО НА ЗДРАВЉЕ МОРА
И МОЖЕ БИТИ ОСТВАРЕНО:
КУБАНСКА СТУДИЈА СЛУЧАЈА

239

Јелица ГОРДАНИЋ

ЗАШТИТА ПРАВА ДЕТЕТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ
И ОСНИВАЊЕ МРЕЖЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ
ОД СЕКСУАЛНОГ ЗЛОСТАВЉАЊА И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ

261

Предговор

Ове године обележава се 25 година излажења *Европског законодавства*, првог научно специјализованог часописа у Републици Србији који се на професионалан начин бави проучавањем права и праксе Европске уније.

Будући да усаглашавање националног правног система са правним тековинама ове међународне организације (*acquis communautaire*) представља стратешки државни циљ, сматрамо да би у његовој реализацији требало да буду ангажовани сви најважнији друштвени фактори, укључујући академске и научне установе попут Института за међународну политику и привреду из Београда (ИМПП).

ИМПП је најстарија и најрепрезентативнија научна установа у нашој земљи која се бави изучавањем међународних односа. С обзиром на то да је ИМПП од самих почетка европских интеграција био укључен у научна истраживања различитих аспеката овог процеса, било би политички сврсисходно стимулисати његову делатност у овој области како би у перспективи његови научни резултати могли добити адекватно признање и примену у остваривању најважнијих спољнополитичких циљева. Ово је, тим пре, важно у области изучавања хармонизације домаћег права са правом Европске уније, где се ИМПП преко различитих научних ангажмана већ афирмисао у пружању релевантних стратешких пројекција и анализа надлежним држаним органима.

Након 25 година искуства у објављивању *Европског законодавства* не можемо се отети утиску да је, због уско постављених националних критеријума за евалуацију научних часописа, овај једини специјализовани часопис у нашој земљи који објављује оригиналне научне радове на званичном ћириличном писму, намењене искључиво унутрашњим државним потребама, остао „у сенци“ других научних часописа који се објављују на латиничном писму или на страним језицима. То наравно делује веома дестимулативно за развој научно-истраживачког рада у овој области.

Но, и поред тога, уредништво научног часописа *Европско законодавство* наставиће своју мисију и настојаће да унапреди његов квалитет како би дало свој допринос на плану остваривања стратешких државних циљева.

На крају, уредник овог часописа користи прилику да изрази велику захвалност свим дугогодишњим сарадницима и верним читаоцима *Европског законодавства*.

Душко Димитријевић
Главни и одговорни уредник

Preface

This year marks the twenty-fifth anniversary of the publication of *European Legislation*, the first specialised scholarly journal in the Republic of Serbia devoted to the professional study of the law and practice of the European Union.

Since the harmonisation of the national legal system with the legal *acquis* of this international organisation (*acquis communautaire*) represents a strategic objective of our state, we believe that all key social actors should be engaged in its implementation, including academic and scientific institutions such as the Institute of International Politics and Economics in Belgrade (IIPE).

The IIPE is the oldest and most representative scientific institution in our country dedicated to the study of international relations. Since the Institute has been conducting scholarly research on many facets of the European integration process since its inception, it would be politically expedient to further stimulate its activities in this field so that, in the future, its scientific results may receive appropriate recognition and practical application in the pursuit of the country's most important foreign policy objectives. This is particularly significant in the field of studying the harmonisation of domestic law with the law of the European Union, where the IIPE, through a variety of research engagements, has already established itself by providing relevant strategic projections and analyses to competent state authorities.

After twenty-five years of experience in publishing *European Legislation*, we cannot help but note that, owing to narrowly defined national criteria for the evaluation of academic journals, this sole specialised journal in our country publishing original scientific papers in the official Cyrillic script—intended primarily for domestic institutional needs—has remained “in the shadow” of other academic journals published in the Latin script or in foreign languages. This situation, of course, acts as a considerable disincentive to the development of scholarly research in this field.

Nevertheless, despite these circumstances, the Editorial Board of the scholarly journal *European Legislation* will continue its mission and strive to further its quality, thereby contributing to the realisation of the country's strategic objectives.

Finally, the Editor-in-Chief takes this opportunity to express his sincere gratitude to all long-standing collaborators and loyal readers of *European Legislation*.

Duško Dimitrijević
Editor-in-Chief

УДК: 327:061.1(48:497-15)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 11-31

Изворни научни рад

Рад примљен 03. 02. 2026. године

Рад одобрен 19. 02. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.1

CC BY-SA 4.0

ОДНОС НОРДИЈСКОГ САВЕТА ПРЕМА ДРЖАВАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА СА ОСВРТОМ НА ГРЕНЛАНД

Слободан НЕШКОВИЋ*

Апстракт: Нордијски савет представља организациони форум скандинавских држава и њихових аутономних регија. То је најстарије регионално партнерство у Европи и има улогу међупарламентарне сарадње. Садржајне институционалне делатности обухватају економију, екологију, културу, одрживи развој и климатске промене. Нордијски савет министара успостављен је у контексту међудржавне сарадње, при чему је конципиран као допуна ангажмана Нордијског савета. Државе чланице посматраног колективитета спајају сличне историјске основе, друштвене реалности и развојна опредељења. Аутохтона парадигма функционисања институције може бити модел, применљив и за друге територијалне групације у свету. У предметном раду посебно се разматрају релације држава дате групације, чланица ЕУ (ЕУ), према земљама субрегиона Западног Балкана. У претходном периоду есенцијални међународни значај заузима позиција Аутономне регије Гренланда, као дела суверене Данске, због претензија администрације Сједињених Америчких Држава (САД) да преузму ту територију. Констатујемо да се наведени Савети нису до сада експлицитно огласили поводом актуелне проблематике.

Кључне речи: Нордијски савет, Савет министара, мултилатерална сарадња, Западни Балкан, САД, Данска, Аутономна регија Гренланд.

* Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Београд, Међународна академија, уметности и безбедности – МАНУБ, Украјинска Технолошка Академија у Кијеву, Украјина. E-mail: slobneskovic@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4853-7694>

1) УВОД

Регионалне парламентарне организације заузимају све значајније место у савременим међународним односима, јер омогућавају државама да, мимо формалних структура класичне дипломатије, унапреде међусобну сарадњу, усагласе развојне политике и промовишу заједничке интересе. Међу њима посебно место заузима Нордијски савет, најстарији и најстабилнији облик институционализоване регионалне сарадње у Европи. Формиран 1952. године, Нордијски савет представља политичку и парламентарну платформу држава северне Европе: Данске, Финске, Исланда, Норвешке и Шведске са својим аутономним регијама Гренланд, Фарска острва и Оландска острва.¹ Државе посматрачи у Савету су Естонија, Летонија и Литванија. Партнерство је формулисано у пројектима унапређења економских, еколошких, социјалних, културних и политичких веза између држава које поседују сличне историјске постулате, друштвене вредности и развојне приоритете. У студији која следи анализирају се институционални аспекти Нордијског савета, његовог историјског развоја, организациона структура, механизми деловања и улога на међународној сцени, с посебним фокусом на однос Нордијског савета према балканским државама. Полазећи од чињенице да нордијске земље заузимају значајно место у европским интеграцијама, међународним организацијама и глобалним развојно-политичким процесима, предмет истраживања обухвата начине којима Нордијски савет пројектује своје политике према регионима ван северне Европе. Циљ рада је вишеструк, јер приказује историјски и институционални развој Нордијског савета у циљу бољег разумевања контекста његовог оснивања и функционисања током седам деценија деловања. У раду се дају објашњења његове организационе

¹ Нордијском савету као својеврсном форуму за међупарламентарну сарадњу претходила је Нордијска интер-парламентарна унија која датира још од 1907. године, а која је била оформљена с циљем регионалног повезивања Данске, Норвешке, Шведске, Исланда и Финске. Из политичких разлога, Финска је у почетку одбијала да уђе у Нордијски савет, да би 1955. године ипак одлучила да му се придружи. Захваљујући израженим резервама, нарочито од стране Норвешке, Нордијски савет није формиран на основу међународног уговора. Уместо закључивања уговора, парламенти нордијских земаља усвајали су Статут Нордијског савета на свом службеном језику кроз спровођење законске процедуре (Данска, Финска и Шведска) или кроз доношење парламентарних одлука (Исланд и Норвешка). Видети: Душко Димитријевић, „Настанак и функционисање међудржавних форума за сарадњу у Европи: један правни преглед“, у: Драган Ђукановић (ур.), *Међудржавни форуми у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 11–52.

структуре и начина доношења одлука, финансирања и механизма у кључним областима деловања. На практичним примерима илуструју се донети нордијске институционалне сарадње, а уједно се пружа и смислена аргументација о улози и месту Нордијског савета у међународним односима, нарочито у односу на његову позицију према ЕУ и глобалним структурама попут Уједињених нација, Савета Европе и ОЕБС-а. У анализи се посебно апострофира на испитивању међународно препознатљивог нордијског модела који је Савет успео да изгради, а који би могао бити примењен и у другим регионима света, попут Балкана. Регион Балкана, као геополитички простор са сложеном историјом, постконфликтним изазовима и тежњом ка европским интеграцијама, представља подручје интересовања бројних међународних организација, укључујући и нордијске институције. У том смислу, у раду се анализирају конкретни програми, иницијативе и политике које Нордијски савет и нордијске земље спроводе у државама тзв. *Западног Балкана*, као и мотиве и интересе који стоје иза таквог ангажмана. Најзад, један од главних циљева јесте детаљно разматрање односа између Нордијског савета и Републике Србије. Тиме се обухвата историјат сарадње, развој политичких и парламентарних контаката, економских односа, развојних пројекта, као и праксе и модела који су повезани са процесима модернизације и реформе (нарочито у Србији). Посебан акценат у раду ставља се на оцену потенцијала будуће сарадње, имајући у виду динамику европских интеграција, стратешке приоритете нордијских земаља и глобалне развојне трендове. Значај рада огледа се у чињеници да је Нордијски савет релативно мало истражена тема у оквиру регионалних студија на простору Балкана, упркос томе што нордијске земље представљају један од најпрепознатљивијих и најефикаснијих модела регионалних интеграција у Европи. Разумевање структуре, функционисања и међународног деловања Нордијског савета омогућава дубљи увид у могућности које ова институција може пружити државама које се налазе изван нордијске регије. То се посебно односи на потенцијалне користи које би Србија могла остварити кроз интензивирање сарадње са овом политичком платформом. Методологија рада заснива се на анализи доступне литературе, званичних докумената Нордијског савета, извештаја међународних институција, академских радова и релевантних политичких анализа. Аутор користи квалитативну анализу институционалних структура и политика, компаративни приступ у погледу односа Нордијског савета према различитим регионима, као и студије случаја са посебним освртом на Србију. Рад је структуриран тако да пружа историјски и институционални оквир деловања Нордијског савета, потом и његову улогу на међународном плану која обухвата и регионалне аспекте деловања на подручју Балкана, укључујући анализу

односа са Републиком Србијом. На крају, рад садржи синтезу и разматрања и предлоге за унапређење међусобне сарадње.

2) НОРДИЈСКИ САВЕТ – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И НАДЛЕЖНОСТИ

Настанак Нордијског савеза везује са за послератни период, када су се политичке елите Шведске, Норвешке, Данске, Финске и Исланда, суочавале са императивом обезбеђења мира, стабилности и економског опоравка региона.² Други светски рат изменио је геополитичку мапу Европе, отворио је нове безбедносне и економске изазове, али је такође створио и простор за регионалну сарадњу која није била повезана са великим интеграционим процесима, попут оног који је објединио земље бившег СССР-а или са оним који су довели до стварања Европске економске заједнице и НАТО савеза. У времену ЕУ државе Запада усагласиле су сопствени политички ангажман.³ У том окружењу, скандинавске државе, упркос различитим спољно-политичким правцима, препознају потенцијал у отвореној, институционалној сарадњи која би могла да ојача економске токове, културне везе и политички дијалог. Иницијалне дискусије о формирању форума за сарадњу између нордијских парламената одвијале су се током касних 1940-их и раних 1950-их. Оне су биле мотивисане комбинацијом практичних потреба – координацијом трговинске политике, миграције радне снаге и стандардизацијом царинских и административних процедура – као и идејним мотивом: стварањем политичке платформе која би очувала сличности у социјалном моделу и владавини права међу државама северне Европе. Будући да скандинавске земље имају низ заједничких историјских искустава и културолошких и правних традиција, уз културно-језичку блискост то је била добра база за њихову интензивнију међусобну сарадњу.

Формално оснивање Нордијског савеза догодило се 1952. године, када су представници парламентарних већина и влада потврдили политичку вољу да се успостави форум за сталну сарадњу. У наредном периоду остварују се конкретне релације са европским институцијама. Савез је у првом периоду био међупарламентаран, успостављен као форум за размену мишљења између посланика и парламентарних комитета, с циљем да парламенти

² Ана Марјановић Рудан, „Нордијске лекције – Дизајн институција регионалне сарадње извршне власти“, *Администрација и јавне политике*, 2019, 11 (1), стр. 83–109.

³ Слободан Нешковић, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и инфраструктура држава Западног Балкана“, *Европско законодавство* 2023, бр. 81–82, стр. 55.

утичу на политику и координацију међу нордијским државама. Ова чињеница разликује Нордијски савет од Европских заједница, јер је од почетка Савет био замишљен као парламентарни простор у коме се обликују препоруке, резолуције и иницијативе које имају утицај на владе. Како је већ и речено, суоснивачи Нордијског савета биле су Данска, Норвешка, Шведска, Финска и Исланд (уз аутономне области које су касније добиле посебне статусе, нпр. Фарска острва и Оландска острва). Свака од ових држава ушла је у сарадњу са сопственим историјским и политичким предзнацима. Норвешка и Данска имале су непосредна искуства окупације током рата, Шведска је задржала традицију неутралности, Финска се суочавала са балансирањем између западних и совјетских интереса, док је Исланд тада тек остваривао пуну међународну независност. Упркос наведеним разликама, заједнички интерес за стабилност, економску обнову и друштвени развој био је важан фактор. Основни принципи сарадње у оснивању били су поштовање суверенитета држава чланица, уз заједничку вољу да се кроз парламентарни дијалог подстакне координација националних политика. Нордијски савет није био замишљен као наднационална власт и није имао мандате да ограничавају националне институције. Његова снага лежала је у политичкој неутралности која се огледала у препорукама које је усвајао, као и у утицају и ауторитету који је остваривао у међународној пракси. У фокусу рада Савета била је сарадња у најразличитијим областима, почев од социјалне политике до радноправне области, образовања, културе и слободе кретања. Транспарентност, инклузивност, односно парламентарни карактер форума омогућио је партиципацију различитих политичких група и релацијско умрежавање које није било ограничено на извршну власт. Ти принципи су омогућили Нордијском савету да постане дуготрајан и довољно флексибилан форум за сарадњу који може да преживи различите промене спољнополитичког окружења.

Парламентарни карактер Савета омогућава да у њему учествују представници различитих политичких странака из свих нордијских држава, што доприноси разноврсности перспектива и обогаћује дискусију. Овај мултилатерални дијалог показао је да чак и када постоје идеолошке разлике, могуће је пронаћи заједнички консензус који служи регионалној добробити. Консензус представља основ функционисања Савета, а без њега препоруке и иницијативе губе снагу, јер Савет не поседује формалне надлежности да доноси обавезујуће одлуке. Управо кроз потребу за широким сагласјем развијена је култура компромиса и узајамног уважавања која карактерише Нордијски савет и данас. Савет је специфичан и по својој способности да балансира између континуитета и флексибилности. Иако структура институције остаје стабилна, теме којима се Савет бави мењају се у складу са потребама друштва, глобалним изазовима и новим политичким реалностима. Ово омогућава да се форум стално прилагођава,

остаје релевантан и одговара на комплексне проблеме које нордијске државе не могу решити појединачно. Временом су се његове надлежности увећавале, тако да је Нордијски савет постао добра политичка платформа за дугорочно планирање и усклађивање политика у областима социјалне заштите, образовања, здравства, економске сарадње, животне средине и иновација.⁴ Нордијски савет постао је персонификација демократије, флексибилности и институционалне снаге.

Савет је успео да повеже различите државе кроз дељење знања, искустава и политика, али и кроз развијање заједничког идентитета и вредности. Управо ова комбинација учинила је Нордијски савет изузетно релевантним моделом регионалне сарадње, који не само да доприноси стабилности и интеграцији северноевропских држава, већ служи и као инспирација другим регионима који настоје да развију ефикасне механизме мултилатералне сарадње. Нордијска сарадња није само институционална или формална категорија, она је дубоко уткана у саму суштину нордијског идентитета, обликујући начин на који државе и грађани перципирају себе и своје место у регионалном, европском и глобалном контексту. Идентитет који се развијао кроз заједничку историју нордијских земаља темељи се на вишедеценијским културним, правним и друштвеним традицијама. Оне су омогућиле стварање међусобног поверења и осећаја заједничке одговорности. Нордијски савет данас представља институционални израз тог идентитета. Он је форум у којем се идентитет преточио у конкретне политичке и социјалне иницијативе. Кроз тај форум обликују се и конкретне нормe понашања и стандарди за све земље региона.⁵

Коначно, сарадња унутар Нордијског савета одликује се високим степеном консензуса и међусобног уважавања, што је директно повезано са нордијским вредностима као што су социјална правда, демократија, транспарентност и равнотежа између индивидуалних права и колективних интереса. Ове вредности нису произвољно дефинисане, већ су рефлексија реалног друштвеног искуства, у смислу да су развијени системи социјалне заштите, висок ниво поверења у јавне институције и традиција дијалога између грађана и власти створили основу за успешну имплементацију заједничких политика. У оквиру Савета, ове вредности се институционализују кроз рад одбора, пленарних седница и иницијатива

⁴ Lee Miles, *The Nordic countries and the fourth EU enlargement*, In *The European Union and the Nordic Countries*, Routledge, 2005, p. 78.

⁵ Caroline Grøn, Peter Nedergaard, Andres Wivel, *Nordic Countries and the European Union*, Taylor Francis, London, 2015, p. 15.

које се односе на образовање, здравство, мобилност радне снаге, екологију и иновације.

Нордијска сарадња огледа се и кроз конкретне пројекте који омогућавају грађанима да директно осећају предности заједничког деловања. Програми размене студената, професионалаца и културних радника, као и иницијативе у области животне средине, социјалне инклузије и дигиталне трансформације, представљају видљив израз тог заједничког идентитета. Грађани не посматрају ове активности као државне или националне иницијативе, већ као део шире нордијске заједнице, што додатно јача осећај припадности и међусобне повезаности. Већ деценијама уназад, Нордијски савет успева да одржи равнотежу између националних интереса и заједничких циљева. То се огледа у способности да се проналазе компромиси и заједнички ставови чак и када постоје значајне политичке или културне разлике међу државама чланицама. Овај баланс није настао аутоматски, већ је резултат дуготрајног процеса изградње поверења, институционалних механизма и сталног дијалога. Способност да се превазиђу несугласице и да се успостави консензус одражава не само ефикасност Савета, већ и дубоку интеграцију нордијског идентитета у сам чин његовог рада. Важан аспект нордијског идентитета кроз Савет прагматична је димензија сарадње. Нордијске државе, иако културно блиске, имају различите политичке системе и различите спољнополитичке позиције. Кроз Нордијски савет развијен је механизам који омогућава координацију политика без наметања наднационалне контроле. Такав приступ омогућава државама да очувају суверенитет док истовремено учествују у заједничким пројектима. Тиме Нордијски савет постаје више од обичног политичког форума – он је институционализована платформа за дијалог, експериментисање и размену најбољих пракси, кроз коју се развијају иновативна решења за сложене друштвене проблеме. Сарадња у оквиру Савета такође игра кључну улогу у обликовању спољнополитичке позиције нордијских држава. Нордијске земље, захваљујући заједничкој платформи, могу да наступају кохерентно поводом различитих међународних питања, почев од људских права до климатских промена, чиме пројектују свој идентитет и вредности ван граница региона. Следствено наведеном, Нордијски савет се не може посматрати само као унутрашњи форум, већ као инструмент који јача глобалну видљивост нордијског идентитета и пружа могућност да се модел сарадње примени и у другим регионима. У крајњем исходу, нордијска кооперација кроз Савет показује да регионални идентитет може имати институционализовану димензију где културне, политичке и друштвене норме постају генератори политика, стандарда и препорука које имају стваран утицај на живот грађана. Нордијски идентитет није само симболички конструкт, већ практична и функционална основа за креирање политика које повезују

стабилност, просперитет и социјалну правду. Управо та способност да се идентитет преточи у конкретне акције и политике чини Нордијски савет изузетно релевантним у савременим међународним односима.

3) ОДНОС НОРДИЈСКОГ САВЕТА ПРЕМА ДРЖАВАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Везе Нордијског савета и балканског региона имају специфичну историјску динамику. Иако нордијске земље нису директно учествовале у многим конфликтима Балкана, њихов ангажман кроз дипломатију, развојну помоћ и посредничке иницијативе значајно је обликовао стабилност региона. Нордијски савет, настао као форум за координацију политика и промоцију вредности демократије и социјалне правде, током деведесетих година прошлог века, у време ратова на простору бивше Југославије, постао је релевантна институција која је допринела међународној координацији хуманитарних и мировних иницијатива.⁶ Конкретни разлози интересовања додатно су се интензивирали током великих миграционих таласа 2015. и 2016. године, када је значајан број избеглица из Сирије, Ирака и Авганистана пролазио балканском рутом и завршавао у нордијским земљама, нарочито у Шведској и Норвешкој.⁷ Овај догађај додатно је увезао безбедносне и миграционе политике Балкана са интересима нордијских друштава, што је резултирало јачом политичком и техничком сарадњом у областима управљања границама, азилних процедура и расподеле одговорности унутар европског оквира. Нордијске земље постале су заинтересоване да државе Балкана развију стабилне институције, независна правосуђа и функционалне механизме контроле граница, јер ефикасност тих структура директно утиче на управљање миграционим токовима ка њиховом региону.

Економски мотиви такође представљају важан сегмент нордијског интересовања. Током последњих петнаест година нордијске компаније постале су међу најактивнијим инвеститорима у енергетском сектору Западног Балкана, посебно у области обновљивих извора енергије, где су препознале потенцијал региона за развој хидроенергије, ветроелектрана и соларних капацитета. Норвешке енергетске компаније учествовале су у пројектима модернизације електродистрибутивних мрежа, док су дански

⁶ Teija Tiilikainen, "The Nordic countries and the EU-NATO relationship", in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (Eds.), *The nordic countries and the European security and defence policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 51.

⁷ Bent Sørensen, *Nordic economic engagement in Southeast Europe: Energy, technology, and digital governance*, Institute for European Studies, Oslo, 2019, p. 45.

инвеститори били укључени у развој ветропаркова у Србији и Босни и Херцеговини. Финска предузећа, ослоњена на снажну ИТ индустрију, показала су интерес за дигиталну инфраструктуру и развој е-управе на Балкану, учествујући у пројектима унапређења дигиталних сервиса у Црној Гори и Србији. Интересовање нордијских земаља за регион додатно је ојачано чињеницом да је Балкан стратешки важан за транспорт и енергетску повезаност Европе, посебно у контексту настојања ЕУ да диверсификује енергетске руте и ојача регионалну кохезију. Посебан и врло конкретан разлог за интересовање произилази из улоге коју нордијске земље играју као један од најважнијих глобалних промотера концепта одрживог развоја, укључујући и политику климатских промена.

Балкан се суочава са озбиљним изазовима у областима загађења ваздуха, управљања отпадом и енергетском транзицијом, што пружа прилику нордијским земљама да своје технолошке и политичке моделе примене у пракси и на тај начин допринесу трансформацији региона. Нордијски савет посматра Западни Балкан као простор у којем се нордијски приступ кружној економији, органској производњи и смањењу емисије CO₂ може тестирати и ширити, чиме се интерес повезује са глобалним циљевима заштите животне средине.⁸

Поред наведених димензија, политички разлози такође доприносе интензивном нордијском ангажману. Нордијске земље се у оквиру ЕУ традиционално залажу за политику проширења, посматрајући Западни Балкан као регију која дугорочно може ојачати европски пројекат и подстаћи стабилност континента. Њихов интерес огледа се у подршци владавини права, деполитизацији управе и јачању институционалне транспарентности, јер сматрају да изградња снажних институција на Балкану смањује ризике од насилних конфликта, прекограничног криминала и корупције, проблема који имају потенцијал да утичу на читав европски простор. Нордијске дипломате активне су у мисијама ОЕБС-а, Савета Европе и европских преговарачких радних група, што показује да интересовање није само декларативно, већ структурирано и дугорочно. Нормативна димензија интереса посебно се изражава кроз промоцију људских права, родне равноправности и инклузивног друштва. Нордијске земље препознале су да балканска друштва пролазе кроз сложене процесе друштвене транзиције у којима су ови сегменти посебно рањиви. Због тога улажу у пројекте подршке цивилном друштву, реформи образовања и борби против насиља над женама. Њихова посвећеност овим областима

⁸ Слободан Нешковић, „Концепт Нови јавни менаџмент као парадигма реформе јавне управе Републике Србије – искуства Велике Британије и Данске“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 92, стр. 44.

није заснована искључиво на вредностима, већ је и политичка будући да верују да друштва заснована на једнаким правима и социјалној инклузији доприносе стабилнијим институцијама и већој отпорности на ауторитарне и националистичке притиске. Историја контаката нордијских земаља са Западним Балканом обликована је низом политичких, хуманитарних, развојних и безбедносних активности које су се интензивирале након распада Југославије и почетка оружаних сукоба. Од раних 1990-их, нордијске земље су активно укључене у међународне напоре за стабилизацију региона, а њихова улога је очигледна у мировним мисијама УН и НАТО-а, где су Данска, Норвешка и Шведска дале значајан допринос. У Босни и Херцеговини, као и на Косову, нордијски контингенти представљали су један од најорганизованијих сегмената међународног присуства, посебно у областима цивилне заштите, обавештајне анализе, војне полиције и хуманитарне логистике.⁹ Након завршетка ратова, нордијске земље су међу првима покренуле опсежне програме послератне реконструкције кроз билатералне и мултилатералне канале. Норвешка и Шведска су одиграле кључну улогу у обнови локалне инфраструктуре, деминирању, јачању капацитета локалних власти и реинтеграцији повратника, док је Данска пажњу усмерила на обнову јавних институција, нарочито у областима образовања и здравствене заштите. Паралелно с тим, финске институције развиле су програме усмерене на јачање информационалних система управе, реформу статистичких агенција и изградњу стручних капацитета у јавној администрацији, што је имало дугорочан утицај на институционални развој региона.

Улога Нордијског савета и нордијских држава у процесу европских интеграција Западног Балкана представља кључни мост између нордијских вредности и стратешке визије проширења ЕУ. Нордијске земље, захваљујући својој институционалној снази, дугогодишњем међународном ангажману и политичкој преданости, доприносе стабилизацији и реформи балканских земаља кроз дипломатску, експертску и финансијску подршку. Један од најјаснијих облика тог доприноса манифестује се на нивоу политичке подршке. Наиме, Влада Шведске је, на пример, више пута истицала да је ширење ЕУ ка Западном Балкану кључни интерес европског континента, те је у стратегији реформског партнерства заговарала промоцију демократских стандарда, владавине права и људских права.

⁹ “Development Assistance for a New Era: Freedom, Empowerment and Sustainable Growth”, Government of Sweden, 2024. Интернет: <https://www.government.se/contentassets/b4067f9e566b4e4e8c621087f2225a0b/development-assistance-for-a-new-era—freedom-empowerment-and-sustainable-growth-brochure.pdf>

4) УТИЦАЈ НОРДИЈСКОГ МОДЕЛА НА РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У СРБИЈИ

Историја односа Србије и нордијских држава одликује се постепеним развојем од хуманитарног ангажмана ка стратешкој партнерској сарадњи у области зелене транзиције и институционалних реформи. У раним годинама после ратова деведесетих, нордијске земље биле су присутне првенствено кроз мултилатералне механизме – Норвешка и Шведска су подржавале хуманитарне иницијативе, реинтеграцију расељених лица и обнову инфраструктуре у оквиру УН мисија. Током 2000-их тај приступ се трансформисао у дугорочну развојну сарадњу: Амбасада Шведске у Београду била је активна у промовисању демократије и реформе јавне управе, док је Норвешка путем развојних програма помагала јачање институционалних капацитета локалних власти и судског система.¹⁰ У последњих десетак година сарадња је прешла у нову фазу која је уско везана за енергетски и климатски аспект реформи. Србија је, уз подршку нордијских земаља, укључена у пројекте зелене трансформације који су директно повезани са њеним ЕУ обавезама, посебно у оквиру Поглавља 27 (*Животна средина и климатске промене*). Министарство европских интеграција Србије званично је потврдило да нордијске земље помажу кроз искуство у обновљивим изворима енергије, циркуларној економији и локалном управљању отпадом.¹¹ Посебно је значајан пројекат „Nordic Green – Solutions for Serbia“, који су покренуле амбасаде Данске, Норвешке, Шведске и Финске у Београду у сарадњи са Нордијским саветом министара. Први јавни догађај пројекта одржан је у октобру 2022. у Новом Саду, на тему одрживе пољопривреде, док су наредни фокуси укључивали обновљиву енергију, рециклажу и индустријску трансформацију. Паралелно, нордијска подршка Србији у еколошком смислу огледа се и у великим инфраструктурним и регулаторним пројектима. Шведска и Норвешка су финансирале пројекат „IED Serbia“ (*Industrial Emissions Directive*), кроз који су подржане напредне технологије за смањење индустријских емисија и усклађивање српског законодавства са ЕУ стандардима. Овај пројекат је, према званичним извештајима, допринео развоју интегрисаних дозвола за предузећа и јачању мониторинга емисија у великим индустријским постројењима. Истовремено, нордијски утицај се огледа и у нивоу локалне самоуправе. У априлу 2025. године, у

¹⁰ Peter Stadius, Miika Tervonen, Matti Välimäki, “The Nordic Passport Union and the Nordic Council”, in: N. Græger, R. Hemstad, P. Nedergaard & P. Stadius (Eds.) *Handbook of Nordic Cooperation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2025, p. 86.

¹¹ “Project cooperation”, Norway in Serbia, 2025. Интернет: <https://www.norway.no/en/serbia/norway-serbia/project-cooperation>

Крагујевцу је одржана прва конференција „Energy Efficient Smart Cities – a window to the future“, у организацији данске амбасаде и уз подршку Нордијског савета министара, с циљем размене нордијских искустава о енергетској ефикасности и дигиталним решењима у урбаним срединама. Нордијске земље су у Србији реализовале низ развојних пројеката који су директно повезани са институционалним реформама, одрживим развојем и европским интеграцијама. Пројекат „Nordic Green – Sustainable Solutions for Serbia“ представља пример конкретне примене нордијског искуства у области зелене транзиције. Овај програм започет је 2022. године кроз конференцију у Новом Саду и обухвата пилот-имплементације соларних панела на јавним зградама, унапређење система грејања у школама и болницама, те увођење рециклажних и компостерских програма у градовима као што су Крагујевац, Ниш и Суботица. Кроз ове пројекте локални администратори су прошли обуке о енергетској ефикасности, мониторингу потрошње енергије и дигиталним решењима у управљању јавним објектима, што је конкретно унапредило локалне капацитете за одрживо управљање ресурсима. Објективно и уз конкретну подршку институција Европске уније.¹² Шведска развојна агенција Сида имплементирала је програме који јачају институционалне капацитете у области родне равноправности и социјалне инклузије. У Нишу и Зајечару, кроз директне обуке и менторство локалних власти и невладиних организација, омогућено је повећање партиципације грађана у процесима одлучивања, нарочито жена и маргинализованих група. Пројекти су резултирали увођењем родно осетљивих процедура у локалној администрацији, као и развијањем механизма за укључивање грађана у мониторинг јавних политика. Норвешка је кроз програм „Norway for You – Serbia“, поред партнерства са УНОПС-ом, подржала унапређење локалне инфраструктуре и социјалних услуга у градовима погођеним поплавама 2014. године, али и кроз пројекте који се односе на реформу јавне управе. У Крагујевцу и Сомбору финансирана је обнова локалних социјалних центара, док су у сарадњи са Министарством унутрашњих послова и Министарством европских интеграција развијени програми обуке службеника за ефикасније и транспарентније управљање ресурсима. Паралелно, УНОПС и Норвешка су подржали стварање „Центра изврности“ у Београду, чиме је Србија добила институцију за размену експертског знања у управљању пројектима зелене и социјалне трансформације.

Поред ових централних пројеката, нордијске земље омогућиле су техничку и финансијску подршку имплементацији ЕУ директива у области

¹² Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, бр. 77–78, стр. 45.

животне средине. Пројекат „IED Serbia“, подржан од стране Шведске и Норвешке, резултирао је успостављањем система мониторинга индустријских емисија, увођењем интегрисаних дозвола за предузећа и адаптацијом српског законодавства ЕУ стандардима. Овај приступ омогућио је Србији да унапреди еколошки надзор, смањи негативни утицај индустрије на животну средину и повећа капацитете институција задужених за контролу и имплементацију еколошких стандарда. Кроз све ове иницијативе, нордијске земље не само да су пружале финансијску и техничку помоћ, већ су створиле и платформе за трансфер знања и искустава, посебно у области локалне управе, енергетске ефикасности, социјалне политике и инклузивног одлучивања. Резултати ових пројеката су конкретни: повећана енергетска ефикасност у јавним објектима, успостављени модели управљања отпадом у више градова, унапређени капацитети локалних управа и већа партиципација грађана у доношењу одлука, што све заједно доприноси јачању институционалне одрживости Србије и њеном приближавању европским стандардима.

Нордијски модел, препознат по принципима транспарентности, партиципације и одрживог развоја, има видљив утицај на реформе у Србији, посебно у областима јавне управе, дигитализације и социјалних политика. Пројекти реализовани уз подршку нордијских земаља омогућили су увођење конкретних механизма који унапређују ефикасност и транспарентност локалних институција. На пример, кроз програм „Energy-Efficient-Smart CITIES“, у градовима попут Крагујевца и Новог Сада имплементирана су дигитална решења за праћење потрошње енергије у јавним зградама, што је резултирало смањењем потрошње електричне енергије за 12–18% у пилот објектима, док су локални службеници обучени за примену ових технологија.¹³ Нордијске земље су кроз развојне пројекте у Србији имплементирале конкретне програме који покривају различите секторе – од инфраструктуре и образовања до одрживе пољопривреде и дигиталне трансформације. Норвешка је кроз пројекат „Smart Energy for Serbian Municipalities“ подржала увођење система за праћење и оптимизацију потрошње енергије у локалним школама и болницама у Крагујевцу и Сомбору, чиме је директно омогућено смањење потрошње енергије и буџетских трошкова за јавне институције. Пројекат је укључивао не само финансијску подршку, већ и обуке за локалне инжењере и администраторе, чиме се створила локална експертиза за примену енергетски ефикасних решења. Данска је кроз

¹³ “Nordic Green Project – sustainable solutions for Serbia”, Two Rivers / Nordic Green Project, 2025. Интернет: <https://tworivers.rs/en/nordic-green-project-sustainable-solutions-for-serbia/>

пројекат „Water Management and Flood Prevention in Serbia“, подржала унапређење система водопривреде у западној Србији, посебно у општинама Ужице и Ваљево, које су раније биле погођене поплавама. Пројекат је укључивао изградњу модерних система за одводњавање и очување речних корита, обуку локалних служби за управљање ризиком од поплава и развој информационих система за праћење нивоа воде у реалном времену. Финска је у оквиру пројеката „Smart Agriculture for Sustainable Development“ применила нордијско искуство у одрживој пољопривреди. Пилот-пројекти у околини Сомбора и Суботице обухватили су увођење сензора за праћење влажности земљишта, оптимизацију наводњавања и едукацију пољопривредника о одрживим техникама гајења усева. Резултат је повећана продуктивност и смањење утицаја на животну средину, чиме су створени практични модели за ширење у целој Србији. Кроз све ове пројекте, нордијске земље не само да финансијски подржавају реформе и развој, већ и преносе своје искуство у управљању ресурсима, образовању и инфраструктури. Тиме се ствара дугорочни ефекат који омогућава Србији да побољша локалне капацитете, унапреди социјалне и економске политике, као и да се ближе усклади са европским стандардима одрживости и дигитализације.

5) ПОЗИЦИЈА АУТОНОМНЕ РЕГИЈЕ ГРЕНЛАНД

Анализа геостратегијског положаја Аутономне регије Гренланд интересантна је због актуелних претензија администрације САД, оличених у експанзионистичким наступима председника Доналда Трампа. Презентоване аспирације за брутално заузимање те области имплементацијом Монроеве доктрине из 1823. године, значајно су узнемириле контроверзну европску јавност, са углавном негативним конотацијама и осудама европских лидера. Познато је да су ту од раније стациониране америчке војне базе. Овим поводом Нордијски савет није заседао у свом седишту Копенхагену, а ради заузимања властите позиције. То је преседан у екстремно кризној позицији партнерског ентитета. Наша наредна анализа усмерена је ка садржајној генези те важне геополитичке територије, која је под сувереном јурисдикцијом Данске.

Аутономне регије Гренланд и Фарска острва представљају територијални простор у оквиру Краљевине Данске. Међутим, није одувек било тако, па се историјат ових територија данас користи за детаљнију анализу успеха политика које имплементирају, укључујући и родну равноправност. Процес добијања аутономног статуса укључивао је условљавање географском изолацијом, специфичном демографијом и потребом активације становништва у учествовању у кључним друштвеним питањима. Почев од 1721. године, Гренланд је имао статус данске колоније.

Тај статус потрајао је до 1953. године, да би после тога Гренланд добио статус аутономне територије. За анализу нам је битна завршна колонијална година, јер у међувремену укључује и Други светски рат, са догађајима које данас политичари користе како би доказали да Гренланд није дански. Специфичније, Немачка је окупирала Данску и самим тим је Гренланд био угрожен. У том тренутку САД долази у фокус и узима Гренланд под заштиту од 1941. до 1945. године. Након завршетка рата САД условно речено „враћа“ Гренланд Данској. Овај догађај, иако се десио пре много година, представља разлог на који се амерички председник Доналд Трамп позива када каже да Гренланд мора постати део САД. Трамп за главни аргумент користи дешавања у Другом светском рату, не узимајући у обзир историју, традиционалне вредности и укоренење данске културе још од 18. века. Главни разлози ових одлука стављају фокус на геополитику. Како објашњава Левитан, последњи потези везани за ову тему спојени су са бригом ширења руског и кинеског тржишта безбедности и инфраструктуре на овој територији. Иако је Данска увела вето на градњу кинеске инфраструктуре на острву, САД имају бригу да власти Гренланда неће одолети новим понудама које кинеска влада може понудити. С тим у вези, од 2025. године постоји изражена америчка брига за националну безбедност. Ово, према мишљењу аутора, није толико без разлога, будући да историја америчког уплитања у унутрашње односе других земаља није непозната чињеница у међународним односима, нарочито када се амерички интереси нађу угрожени интересима и утицајима других великих сила. Навешћемо и један актуелан пример. Кинески пројекат „Поларни свилени пут“ представља кинески глобални инфраструктурни пројекат где Кина преко аустралијских и канадских фирми учествује у пословним пројектима на Гренланду. Ово су индиректни утицаји који веома лако могу постати директнији, и довести до економских битака и такмичења за светску моћ на Гренланду, чиме би колателарна штета била Европа. С обзиром на то да је сва дилема покренута у време рата, где је државна безбедност била у фокусу, данашњи догађаји не само да вуку последице (пример америчке заштите), већ изазивају нове планове и идеје од стране САД ка покушају очувања безбедности. Према Отхману и анализи скоријих званичних извештаја самог НАТО-а, Гренланд је истакнуто представљен у сценаријима одбране и ширења НАТО-а.¹⁴ Данска, с друге стране, у исто време најављује значајно повећање одбрамбених механизма на Гренланду као војне вежбе, и додатне машинерије и системе. Оба потеза државе и организације можемо посматрати као покушај успостављања моћи и борбе за „власништво“ над Гренландом, иако је Данска члан НАТО-а. Респективни чланак, као и остали

¹⁴ Azizi Othman, *Greenland as a Strategic Flashpoint: Sovereignty, Militarization, and the Arctic Security Dilemma*, Asia e University, Petaling Jaya, Malaysia, 2026, p. 6.

академски извори на ову тему, закључују да Гренланд не представља више територију, већ централну стартешку жаришну тачку у арктичкој геополитици, где претње великих сила поткопавају локалну управу и утичу на домаће политике. С друге стране, као централна европска организација ЕУ инсистира на поштовању суверенитета Гренланда, дајући одговарајућу безбедносну подршку очувању територијалне целовитости Гренланда.

Будући да безбедност никада није неутрална, она укључује додатне социјалне и друштвене факторе. Аутори, као што је Енлое, објашњавају процес милитаризације као нешто што свакодневно утиче на живот жена. У овом случају, узимамо тренутне факторе заједно са феминистичким приступом. Ауторка тврди да уколико нека територија постане стратешки важна, као Гренланд, долази до промена у локалном друштву у сфери запошљавања, породичних улога, миграција и социјалних политика. Специфичније говорећи, уколико дође до екстремне милитаризације, што није немогућ сценарио у овом случају, жене би преузеле додатни неплаћени рад, бригу о заједници и одржавање нормалности свакодневног живота, док би мушкарци били заузети војним обавезама. Други пример директније везан за могући утицај милитаризације на стање жена и родну равноправност, јесте објашњење како су жене представљене као те које треба заштитити, али у исто време очекује се од њих да кроз милитаризацију учествују у администрацији, здравству, логистици или као део локалне заједнице који легитимишу војно присуство. Ово може довести до могућег потискивања социјалних права, као и аутономије локалне заједнице. Све је уско повезано, а индиректни ефекти су, нажалост, већински неповратни. У том смислу, Данска би требало да повећа утицај на Гренланду, али не кроз саму милитаризацију. С друге стране, САД своје спољнополитичко понашање оправдава бригом за државну и људску безбедност. Међутим, у овом смислу, уколико се фокус пребаци на дефинисање безбедности као војне и стратешке, могло би доћи до потискивања људске безбедности. Под овим се мисли на економску стабилност, социјалну заштиту и генерални положај жена. Када се људски елементи стављају у други план, долази до маргинализације политика које доприносе развоју истих. У америчкој политици последњих пар година, а поготово од Трампове победе, истиче се терминологија везана за државну безбедност и стратешке планове. У оквиру кампања и изјава председник Трамп је више пута истицао да „Америка мора бити снажна војно и економски, пре него што се брине о социјалним питањима“. Такав дискурс наговештава приоритет војне доминације, економских интереса и територијалних контрола и усклађује тренутне потезе везане за Гренланд. Уколико се безбедност стварно посматра овако, долази до ризика да се програми родне равноправности потисну зарад политичких приоритета. Овај тренд јасно је уочљив у савременим анализама безбедносних политика, где је војна компонента на првом месту. Савремена

геополитичка ситуација са Гренландом има директне и индиректне, позитивне и негативне импликације на политике родне равноправности. У овом случају, концентрација може бити законодавна али и социјално-друштвена. Иако Гренланд има законе који гарантују једнака права мушкараца и жена, историјски колонијални утицаји, као и савремени закони, обликују политичке приоритете и расподелу ресурса. Уколико Данска направи додатни притисак на Гренланд, у смислу јаче контроле и управљања, као што Америка очекује и тражи, позитивни утицаји били би присутни у облику удела жена у политици, смањења платног јаза и умањења насиља. С друге стране, ова врста утицаја може имати и негативне последице. На пример, уколико ситуација ескалира и интересовања са три стране – Америка, Русија и Кина – почну да добијају реалан облик, Данска може преусмерити буџете са социјалних политика (према којима су сада оријентисани) ка сигурносним и економским инвестицијама. Таква редистрибуција буџета може утицати на програме за родну равноправност, смањити улагања у женске иницијативе и лимитирати учешће жена у јавном сектору. Додатно, негативан резултат укључује јачање страних утицаја, што би довело до теже владавине права од стране локалних законодаваца да спроводе политику равноправности. Све напред наведено показује да, иако Гренланд као и Фарска острва формално имају аутономију и законске оквире за родну равноправност, савремени геополитички проблеми, који су обликовани историјом, могу значајно утицати на будућност обликовања родних политика. Закључци савремене академије и аутора на ову тему укључују неколико могућих сценарија за завршетак целе ситуације. Један од начина јесте коришћењем „меке моћи“, што значи куповином, уценама, политичким уценама или економским санкцијама. Други начин представља „чврсту моћ“ која подразумева војну интервенцију под изговором геополитичке безбедности.¹⁵ Ова два начина сумирају академска размишљања, док различити сценарији указују да, иако Гренланд има законске оквире за родну равноправност, „мека“ или „чврста“ моћ у геополитичком смислу директно или индиректно органишава ресурсе и капацитете за спровођење политика равноправности.

6) ИЗВОРИ

“Development Assistance for a New Era: Freedom, Empowerment and Sustainable Growth”, Government of Sweden, 2024. Интернет: <https://www.government.se/contentassets/b4067f9e566b4e4e8c621087f>

¹⁵ Vladislav Sotirović, *Greenland Between Denmark and USA*, Center for Strategic Studies, Belgrade, 2025, p. 4.

2225a0b/development-assistance-for-a-new-era—freedom-empowerment-and-sustainable-growth-brochure.pdf

Димитријевић, Душко, „Настанак и функционисање међудржавних форума за сарадњу у Европи: један правни преглед“, у: Драган Ђукановић (ур.), *Међудржавни форуми у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007.

Grøn, Caroline, Nedergaard, Peter, Wivel, Andres, *Nordic Countries and the European Union*, Taylor Francis, London, 2015.

Марјановић Рудан, Ана, „Нордијске лекције – Дизајн институција регионалне сарадње извршне власти“, *Администрација и јавне политике*, 2019, 11 (1).

Miles, Lee, *The Nordic countries and the fourth EU enlargement*, In *The European Union and the Nordic Countries*, Routledge, 2005.

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

Нешковић, Слободан, „Концепт Нови јавни менаџмент као парадигма реформе јавне управе Републике Србије – искуства Велике Британије и Данске“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 92.

Нешковић, Слободан, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и инфраструктура држава Западног Балкана“, *Европско законодавство* 2023, бр. 81–82.

“Nordic Green Project – sustainable solutions for Serbia”, Two Rivers / Nordic Green Project, 2025. Интернет: <https://tworivers.rs/en/nordic-green-project-sustainable-solutions-for-serbia/>

Othman, Azizi, *Greenland as a Strategic Flashpoint: Sovereignty, Militarization, and the Arctic Security Dilemma*, Asia e University, Petaling Jaya, Malaysia, 2026.

“Project cooperation”, Norway in Serbia, 2025. Интернет: <https://www.norway.no/en/serbia/norway-serbia/project-cooperation>

Sørensen, Bent, *Nordic economic engagement in Southeast Europe: Energy, technology, and digital governance*, Institute for European Studies, Oslo, 2019.

Sotirović, Vladislav, *Greenland Between Denmark and USA*, Center for Strategic Studies, Belgrade, 2025.

Stadius, Peter, Tervonen, Miika, Välimäki, Matti, “The Nordic Passport Union and the Nordic Council”, in: N. Græger, R. Hemstad, P. Nedergaard & P. Stadius (Eds.) *Handbook of Nordic Cooperation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2025.

Tiilikainen, Teija, “The Nordic countries and the EU–NATO relationship”, in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (Eds.), *The nordic*

countries and the European security and defence policy, Oxford University Press, Oxford, 2006.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа односа Нордијског савета према државама Балкана, и посебно према Републици Србији, указује на вишеслојну и дугорочну стратегију нордијских земаља која комбинује политички, развојни и институционални ангажман. Разлози њиховог интересовања за Балкан проистичу из комбинације геополитичких, економских и хуманитарних фактора. Нордијске земље препознају стабилност и просперитет Балкана као кључни фактор регионалне сигурности и европских интеграција, при чему се посебно вреднује трансфер нордијског искуства у областима демократизације, људских права, родне равноправности и одрживог развоја. Ова интересовања су се од деведесетих година прошлог века, када су у фокусу били хуманитарни пројекти и помоћ избеглицама, развила у софистициран систем подршке који укључује институционалну сарадњу, развојне пројекте и стратешки утицај на локалне и националне реформе. Историјат контаката и пројеката показује континуирани и растући ангажман. У Србији су нордијске земље кроз своје амбасаде и развојне агенције спроводиле пројекте који укључују обнову и унапређење локалне инфраструктуре, енергетски и еколошки развој, дигитализацију јавне управе, као и подршку европским интеграцијама. Пројекти су омогућили конкретне примене зелене енергије, паметног управљања енергијом и одрживе пољопривреде у градовима као што су Нови Сад, Крагујевац, Ниш и Суботица, чиме су створени мерљиви резултати који унапређују локалне капацитете и ресурсе. Слично томе, оне су допринеле и модернизацији образовног сектора, дигиталној трансформацији школских установа и јачању родно осетљивих политика, као и развоју социјалне инфраструктуре и модела партиципативног одлучивања, што јача локалне заједнице и социјалну инклузију. Утицај нордијског модела на реформске процесе у Србији огледа се у стварном унапређењу институционалних капацитета, јачању транспарентности и партиципације у локалној управи, као и у примени европских стандарда у области животне средине, енергетике и социјалне политике. Пројекти „IED Serbia“ и „Smart Energy for Serbian Municipalities“ демонстрирају како трансфер нордијског искуства може имати мерљив ефекат у смањењу емисија, оптимизацији потрошње енергије и дигитализацији процеса. Исто тако, пилот програми у образовању, социјалној заштити и одрживој пољопривреди стварају примере добре праксе који могу да се шире регионално и национално. Изгледи за будућу сарадњу Нордијског савета и Србије указују на јачање стратешког партнерства. Приоритети укључују проширење постојећих

пилот пројеката у већем броју градова и сектора, имплементацију модела кружне економије и енергетску транзицију, унапређење локалне управе и социјалних политика, као и континуирану подршку европским интеграцијама Србије. Дугорочни циљ је стварање институционално и социјално одрживог окружења које ће омогућити Србији да се усклади са европским стандардима и да примени нордијске принципе транспарентности, одрживости и партиципативног управљања у свим сегментима друштва. Свеукупно, сарадња Нордијског савета са Балканом, а посебно са Србијом, представља пример дугорочне, вишеслојне и конкретно мерљиве развојне дипломатије, која кроз пројекте, обуке, инфраструктуру и институционалну подршку не само да доприноси стабилности и просперитету региона, већ и омогућава Србији да практично усвоји принципе нордијског модела и примени их у својој свакодневној управи и друштвеној пракси. Ови ефекти су видљиви кроз смањење социјалних неједнакости, унапређење локалне и државне администрације, јачање капацитета за зелену транзицију и одрживост, што све заједно показује да је нордијска сарадња кључни инструмент у процесу модернизације, демократизације и европских интеграција Србије. Последњих месеци нарочиту пажњу европске и шире међународне јавности произвели су наступи представника америчке администрације, на челу са председником Доналдом Трампом, у вези заузимања Аутономне регије Гренланд, за коју међународноправни ексклузивитет има Краљевина Данска. Његови агресивни наступи у јавности иницирали су већином негативне ставове и осуде европских лидера, са заоштравањем међусобних политичко-безбедносних односа. Поводом настале кризне ситуације, Нордијски савет и Нордијски савет министара није се изјашњавао. То указује на потребу редефинисања постојећег концепта партнерства у концепт безбедности. Будући да је реч о концепту европске безбедности, Република Србија би посредством Уједињених нација и међународних дипломатских механизма могла дати свој допринос у подршци очувања регионалног мира и безбедности.

**THE RELATIONSHIP OF THE NORDIC COUNCIL
TOWARDS THE STATES OF THE WESTERN BALKANS
WITH A SPECIAL REFERENCE TO GREENLAND**

Slobodan NEŠKOVIĆ*

Abstract: The Nordic Council is an organisational forum of the Scandinavian states and their autonomous regions. It is the oldest regional partnership in Europe with the role of interparliamentary cooperation. The substantive institutional activities include economy, ecology, culture, sustainable development, and climate change. The Nordic Council of Ministers was established in the context of interstate cooperation and was conceived as a complement to the engagement of the Nordic Council. The member states of the observed collectivity combine similar historical foundations, social realities, and development orientations. The indigenous paradigm of the institution's functioning can represent a model applicable to other territorial groupings in the world. The paper specifically examines the relations of the countries of the given group, members of the European Union (EU), towards the countries of the Western Balkans subregion. In the previous period, the position of the Autonomous Region of Greenland, as part of sovereign Denmark, has been of essential international importance due to the claims of the United States of America (US) administration to take over that territory. We note that the aforementioned councils have not yet explicitly stated their position on the current issue.

Keywords: Nordic Council, Council of Ministers, multilateral cooperation, Western Balkans, USA, Denmark, Autonomous Region of Greenland.

* University of Economics Academy in Novi Sad, Faculty of European Legal and Political Studies, Belgrade, International Academy of Arts and Security – MANUB, Ukrainian Technological Academy in Kiev, Ukraine; E-mail: slobneskovic@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4853-7694>.

УДК: 322:061.1(4)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 33–57

Изворни научни рад

Рад примљен 01. 07. 2025. године

Рад одобрен 27. 08. 2025. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.93.2

CC BY-SA 4.0

СТАЛНО ПРЕДСТАВНИШТВО СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ ПРИ ЕВРОПСКИМ ИНСТИТУЦИЈАМА: УМЕТНОСТ (НЕ)МОГУЋЕГ

Милан ВЕСЕЛИЦА*

Анстракт: Српска православна црква је 2004/2005. године одлучила да отвори стално представништво при европским институцијама у Бриселу, по угледу на остале европске помесне православне цркве. Међутим, иако је одлука Светог архијерејског синода Српске православне цркве о постављењу сталног представника и даље на снази, рад представништва је у застоју дужи низ година. У раду се анализирају могућности које би оживљавање рада сталног представништва у Бриселу донело Српској православној цркви, и то усмеравајући пажњу на заговарање о Косову и Метохији и располагање европским фондовима. Ипак, запажени су и изазови који се, углавном, тичу шире политичке ситуације на европском континенту и међуцрквеног спора

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: milan.veselica@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-1608-3678>. Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2026“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2026 (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200041).

Аутор се захваљује високопреподобном архимандриту Данилу Љуботини, дугогодишњем сталном представнику Српске православне цркве при европским институцијама, на учешћу у истраживању. Ставови за које није наведено да припадају архимандриту Данилу Љуботини припадају искључиво аутору.

Москве и Цариграда. Методологија истраживања обухвата анализу годишњих извештаја Европске комисије о Косову и Метохији (упоређених са извештајима Стејт департамента САД) у периоду од 2015. до 2024. године, те разговор са архимандритом Данилом Љуботином, дугогодишњим сталним представником Српске православне цркве при европским институцијама. Прво, примећене су одређене мањкавости у извештавању Европске комисије о стању Српске православне цркве на Косову и Метохији, што може бити део заговарачке агенде. Друго, запажени су потенцијали које Српска православна црква може да искористи кроз пројектно финансирање. Стога, закључује се да би активан рад сталног представништва у Бриселу имао позитивне ефекте за Српску православну цркву, упркос тренутној стратегији одржавања деликатне равнотеже.

Кључне речи: Српска православна црква, стално представништво, Европска унија, заговарање, Косово и Метохија, фондови.

1) УВОД

„Устаните у (Европском) парламенту да вас виде и реците: ‘Ја сам тај страшни Србин, представник тог најгорег народа’ и онда ће они престати“ – рекао је архимандриту Данилу Љуботини некадашњи амбасадор Аустрије у Југославији и саветник председника Европске комисије за верска питања, Михаел Венингер (*Michael Weninger*). Ово је изрекао поводом страшних увреда које је српски народ подносио у европским институцијама крајем прошлог и почетком 21. века. Притом је додао: „Ви као народ дуго нећете моћи да уђете у Европску унију, али као црква – сад је моменат.“¹ Имајући то у виду, Свети архијерејски синод Српске православне цркве (Синод СПЦ) 2005. године поставио је првог сталног представника Српске православне цркве (СПЦ) при европским институцијама у Бриселу.² У том периоду, у Европској унији (ЕУ) вођена је дебата о улози хришћанства у процесу европеизације, упоредо са неуспешним планом проглашења устава ЕУ.³ С друге стране, Србија је током истог периода покушавала да превлада дугогодишњу међународну стигму и да приступи међународним организацијама, а нарочито ЕУ.⁴ Иако

¹ Електронска преписка са архимандритом Данилом Љуботином, 27. 6. 2025. Сви наводи из разговора се објављују уз одобрење архимандрита Данила Љуботине, сведока поменутих догађаја.

² Ђоко Малинић, „Игуман у Бриселу“, *НИН*, бр. 2819, 6. 1. 2005, стр. 14.

³ Philip Schlesinger and François Foret, “Political Roof and Sacred Canopy? Religion and the EU Constitution”, *European Journal of Social Theory*, 2006, vol. 9, no. 1, pp. 59–81.

⁴ Милан Крстић, *Стратегије дестигматизације у спољној политици држава: студија случаја спољне политике Републике Србије од 2001. до 2018. године*,

је била стигматизирана, Цркви је понуђено да отвори стално представништво у Бриселу. На предлог епископа западноевропског Луке (Ковачевића), Синод СПЦ је за сталног представника поставио поменутог архимандрита Данила Љуботину, ондашњег пароха пулског и перојског, као врсног познаваоца европских језика и прилика.⁵ Ипак, иако оставши носилац функције сталног представника, његов службени боравак у Бриселу није био дуг, како због унутрашњих превирања, тако и због кризе у самој Европи. Упркос томе што је, према његовим речима, одлука о отварању представништва била правилна и оправдана, и даље се чека на то да мисија добије свој пуни облик.⁶ Посебну пажњу верским институцијама ЕУ је посветила током десетогодишњег мандата Жака Делора (*Jacques Delors*), председника Европске комисије од 1985. до 1995. године. Делор је препознао важност успостављања духовног темеља европског идентитета.⁷ Иако његова идеја није заживела у значајној мери, бројне помесне православне цркве отвориле су стална представништва у Бриселу: Цариградска патријаршија 1994. године, Црква Грчке 1998. године, Руска православна црква 2002. године, Румунска православна црква 2007. године и Православна црква Кипра 2009. године.⁸ Међутим, њихове могућности биле су ограничене, нарочито због тога што функција сталног представништва у Бриселу није духовног, већ првенствено политичког карактера.

Унија је Лисабонским уговором институционализовала дијалог са црквама и верским заједницама. У члану 17(3) Уговора о функционисању Европске уније (2009), наведено је да ЕУ води дијалог са верским институцијама „признајући њихов идентитет и посебан допринос“ за

докторска дисертација, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2020.

⁵ „Paroh Danilo Ljubotina postao stalni predstavnik SPC pri EU“. Интернет: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/paroh-danilo-ljubotina-postao-stalni-predstavnik-spc-pri-eu/240559.aspx>, 21. 12. 2004.

⁶ Телефонски разговор са архимандритом Данилом Љуботином, 12. 6. 2025. Сви наводи из разговора се објављују уз одобрење архимандрита Данила Љуботине.

⁷ Lucian N. Leustean, “Religion and Politics in the European Union”, in: Grace Davie and Lucian N. Leustean (eds.), *The Oxford Handbook of Religion and Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 287.

⁸ Lucian N. Leustean, “Does God matter in the European Union?”, in: Lucian N. Leustean (ed.), *Representing Religion in the European Union Does God matter?*, Routledge, London and New York, 2013, p. 14; “Cyprus Church opens Brussels office”. Интернет: <https://archive.cyprus-mail.com/2009/03/18/cyprus-church-opens-brussels-office/>, 18. 3. 2009.

Унију.⁹ У складу с тим, ради боље координације и усаглашавања ставова, православне цркве су 2010. године основале Комитет представника православних цркава при ЕУ (*Committee of Representatives of Orthodox Churches to EU – CROCEU*).¹⁰ Комитет чине представници помесних православних цркава са територије ЕУ: Цркве Грчке, Православне цркве Кипра, Румунске православне цркве, Бугарске православне цркве, Цариградске патријаршије и Руске православне цркве. Ипак, политичка превирања на европском тлу оставила су трага на овај дијалог, тако да је, након поделе у православном свету по питању украјинске аутокефалије, Руска православна црква смањила укљученост у рад Комитета.¹¹ Међутим, чак и након почетка рата у Украјини, Руска православна црква није затворила своје представништво при европским институцијама.¹² Српска патријаршија је 2015. године истакла да је тема сталног представништва у Бриселу „дубља од пуке политичке приче“, а Свети архијерејски сабор СПЦ поново је размотрио могућност потпунијег спровођења раније одлуке.¹³ Треба имати у виду запажање Сергеја Мудрова (*Sergei A. Mudrov*) да „европске институције не показују исти степен отворености и жеље за сарадњом са хришћанским црквама као што цркве исказују у погледу сарадње са ЕУ“.¹⁴ Штавише, црквама, а не европским званичницима, „припада заслуга за то што су у тексту Лисабонског уговора одредбе о дијалогу са ЕУ одвојене од дијалога са цивилним друштвом“.¹⁵

⁹ “Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 17, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26. 10. 2012.

¹⁰ Sergei A. Mudrov, “Patterns of Cooperation Between Churches and the European Union: Representations, Dialogue, and Influence”, *The Review of Faith & International Affairs*, 2014, vol. 12, no. 4, p. 68.

¹¹ Упоредити: “Committee of Representatives of Orthodox Churches to the European Union meet in Brussels”, <https://mospat.ru/en/news/48520/>, 7. 5. 2017; “Meeting of Committee of Representatives of Orthodox Churches to EU (CROCEU) – Key issues discussed”. Интернет: <https://orthodoxtimes.com/meeting-of-committee-of-representatives-of-orthodox-churches-to-eu-croceu-key-issues-discussed/>, 15. 1. 2025.

¹² Видети: “Russian Orthodox Church Representation to the European Institutions”. Интернет: <http://www.orthodoxru.eu/index.php?content=home&lang=en>, accessed 1. 6. 2025.

¹³ „Одлука о представништву СПЦ у Бриселу није нова“, <https://www.rts.rs/vesti/drustvo/1939922/odluка-o-predstavnistvu-spc-u-briselu-nije-nova.html>, 4. 6. 2015.

¹⁴ Sergei A. Mudrov, “Patterns of Cooperation Between Churches and the European Union: Representations, Dialogue, and Influence”, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵ *Ibid.*

Узевши у обзир да стално представништво СПЦ у Бриселу, иако формално отворено 2005. године, и даље није заживело у пуном капацитету, у раду ћемо покушати да одговоримо на питање које би биле предности овог представништва за СПЦ, али и препреке, тј. оптерећења која би отежавала рад мисије. Емпиријски део истраживања представља упоредна анализа званичних извештаја Европске комисије о Косову и Метохији који су се у протеклих десет година, тј. од 2015. године када је СПЦ обновила интересовање за стално представништво, све до 2024. године дотицала СПЦ.¹⁶ Додатно, спроведен је и разговор са архимандритом Данилом Љуботином (телефоном и електронском поштом), дугогодишњим сталним представником СПЦ при европским институцијама. Рад је организован на следећи начин. Прво се укратко представља историјат присуства СПЦ на територији ЕУ. Потом се разматра теоријска основа сврхе и интереса верских институција у погледу представништва, да би се прешло на предности и изазове сталног представништва СПЦ при европским институцијама.

2) ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД ПРИСУСТВА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ НА ТЕРИТОРИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Од самих почетака европских интеграција СПЦ је присутна на простору ЕУ. Политичке промене у Југославији након Другог светског рата утицале су на слабљење веза Српске патријаршије у Београду са дијаспором. Комунистичким властима није одговарало да се дијаспора превише осамостали, јер ју је махом чинила „непријатељска емиграција“, док је дијаспора сматрала да је Патријаршија под контролом комунистичких власти. У том погледу, преломни период за СПЦ био је период 1960-их. Док, с једне стране, подстакнута од стране Савезне комисије за верска питања, СПЦ приступа Светском савету цркава (1965), дотле, с друге стране, бива суочена са раскоlima у Америци и Канади (1963) и Македонији (1967).¹⁷ У

¹⁶ Одабир извештаја који се односе на Косово и Метохију, а не оних које Европска унија означава као извештаје о Србији, потиче одатле што је увидом у извештаје о Србији утврђено да се у њима Српска православна црква махом не спомиње.

¹⁷ Растко Јовић, „Екуменизам: недоходници времена“, у: Радомир В. Поповић (ур.), *Српска теологија данас 8*, Институт за теолошка истраживања, Православни богословски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 14; Вељко Ђурић Мишина, *Герман Борих: Патријарх у обезбоженом времену*, Манастир Светог првомученика и архијакона Стефана Сланци, Београд, 2012; Marko Nikolić, Duško Dimitrijević, „Macedonian orthodox church

таквим условима, а с намером да се реше отворена питања међу емиграцијом, СПЦ 1969. године формира Епархију западноевропску и аустралијску, која постаје окосница црквеног организовања на простору Европских заједница.¹⁸ Како је део емиграције неблагонаклоно гледао на поступке Српске патријаршије, раскол из Америке и Канаде проширио се на остале делове српског расејања: Аустралију, Нови Зеланд и Европу. Након што је Свети архијерејски сабор СПЦ одлучио да 1969. формира Епархију западноевропску и аустралијску, америчко-канадска јерархија у расколу исте године формира „Слободну српску православну епархију у Европи“. Од „слободних“ епархија у Америци и Канади, Аустралији и Новом Зеланду и Европи, проглашавају „Слободну српску православну цркву“ (1984), која је још називана и Митрополија новограчаничка.¹⁹ Раскол је превладан 1991. године. Пратећи развој канонских епархија СПЦ на тлу ЕУ, вратићемо се корак уназад. И пре формирања прве западноевропске епархије 1969. године, на овом простору налазиле су се „српске православне црквене општине и парохије ван граница Југославије (црква у дијаспори)“, тј. мисионарско подручје под управом српског патријарха.²⁰ Четири године након формирања прве западноевропске епархије, из њеног састава издвојена је Епархија аустралијско-новозеландска. Године 1990. Епархија западноевропска престаје да постоји, а од ње се формирају Епархија средњоевропска (потоња Епархија франкфуртска/диселдорфска и немачка) и Епархија британско-скандинавска. Како је раскол са Слободном српском православном црквом – Митрополијом новограчаничком превладан 1991. године, на простору Западне Европе у том тренутку затекле су се три јурисдикције: Средњоевропска епархија, Британско-скандинавска епархија и (тада већ канонска) Епархија за западну Европу Митрополије новограчаничке. Да би се превладало овакво стање, Свети архијерејски сабор СПЦ 1994. године од делова трију епархија поново формира Епархију западноевропску, уз коју настављају да постоје Епархија средњоевропска и Епархија британско-скандинавска. Исте године, подручје Италије је припојено Митрополији загребачко-љубљанској.²¹ Године 2011. из састава Епархије средњоевропске издвојене

(Мос)“ in former Yugoslav State, *Politikologija religije (Politics and Religion)*, 2013, vol. VII, no. 1. pp. 193–215.

¹⁸ Ђоко Слијепчевић, *Историја Српске православне цркве III*, ЈРП, Београд, 2002, стр. 246–259.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 235–246.

²⁰ *Ibid.*, стр. 205.

²¹ „Историјат Епархије“. Интернет: <http://www.crkva.at/eparhija/osnivanje/>, 2. 6. 2025.

су парохиије у Аустрији и Швајцарској и формирана је посебна Епархија аустријско-швајцарска. Њој је тада припојено подручје Италије, а потом и Малта.²² Четири године касније, епархија средњоевропска мења име у Епархија франкфуртска и све Немачке, да би од 2018. године добила тренутни назив Епархија диселдорфска и немачка.²³ Напослетку, 2024. године дошло је поделе неких европских јурисдикција; раздвојене су Епархија аустријска и Епархија швајцарска (која и даље покрива територије Италије и Малте), као и Епархија скандинавска и Епархија британско-ирска; потоња се преко јурисдикције у Републици Ирској налази на територији ЕУ.²⁴ Дакле, у тренутку писања рада (мај–јун 2025), СПЦ има тринаест епархија у деветнаест држава чланица ЕУ. У њима служи дванаест архијереја, од којих су двојица администратори (док је један истовремено и епархијски архијереј на територији ЕУ и администратор друге европске епархије) (Табела 1). Присуство СПЦ у деветнаест од двадесет седам држава ЕУ и значајан број различитих епархија које су транснационалног карактера, говори о важности сарадње СПЦ са институција ЕУ. Додатно, стално представништво СПЦ при европским институцијама могло би да помогне епархијама у примени релевантних прописа ЕУ.

²² *Ibid.*

²³ „Историја“. Интернет: <https://eparhija-nemacka.com/istorija/>, приступљено 2. 6. 2025.

²⁴ „Саопштење за јавност Светог Архијерејског Сабора Српске Православне Цркве“. Интернет: <https://www.spc.rs/sr/news/3//11107.saopstenje-za-javnost-svetog-arhijerejskog-sabora-srpske-pravoslavne-crkve.html>, 20. 5. 2024.

Табела 1. Епархије Српске православне цркве на простору Европске уније

Држава	Епархије	Надлежни архијереј(и)	Приступање државе ЕЗ/ЕУ
Француска, Белгија, Холандија, Луксембург	Епархија западноевропска (од 1994) <i>Епархија за Западну Европу</i> <i>Митрополије новограчаничке</i> <i>(канонска 1991–1994)</i> Епархија средњоевропска (1990–1994) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Јустин (Јеремић) (од 2022)	1951.
Немачка	Епархија диселдорфска и немачка (од 2018) <i>Епархија франкфуртска и све Немачке (2015–2018)</i> Епархија средњоевропска (1990–2015) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Григорије (Дурић) (од 2018)	1951.
Италија	Епархија швајцарска (од 2024) <i>Епархија аустријско-швајцарска (2011–2024)</i> <i>Митрополија загребачко-љубљанска (1994–2011)</i> Епархија средњоевропска (1990–1994) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Андреј (Ћилерџић) (од 2014)	1951.
Данска	Епархија скандинавска (од 2024) <i>Епархија британско-скандинавска (1990–2024)</i> Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Доситеј (Мотика) (од 1991)	1973.

Данска	Епархија скандинавска (од 2024) Епархија британско-скандинавска (1990–2024) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Доситеј (Мотика) (од 1991)	1973.
Ирска	Епархија британско-ирска (од 2024) Епархија британско-скандинавска (1990–2024) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Нектарије (Самарџић) (од 2024)	1973.
Уједињено Краљевство (до 2020)	Епархија британско-ирска (од 2024) Епархија британско-скандинавска (1990–2024) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Доситеј (Мотика) (за време ЕУ: 1991–2024)	1973–2020
Португалија, Шпанија	Епархија западноевропска (од 1994) Епархија средњоевропска (1990–1994) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Јустин (Јеремић) (од 2022)	1986.
Аустрија	Епархија аустријска (од 2024) Епархија аустријско-швајцарска (2011–2024) Епархија средњоевропска (1990–2011) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Иринеј (Буловић), админ. (од 2024)	1995.

Финска	Епархија скандинавска (од 2024) Епархија британско-скандинавска (1990–2024) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Доситеј (Мотика) (од 1991)	1995.
Шведска	Епархија скандинавска (од 2024) Епархија британско-скандинавска (1990–2024) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Доситеј (Мотика) (од 1991)	1995.
Мађарска, Чешка	Епархија будимска	Лукијан (Пантелић) (од 2002)	2004.
Малта	Епархија швајцарска (од 2024) Епархија аустријско-швајцарска (2011–2024) Митрополија загребачко-љубљанска (1994–2011) Епархија средњоевропска (1990–1994) Епархија западноевропска (1973–1990) Епархија западноевропска и аустралијска (1969–1973)	Андреј (Ћилерџић) (од 2014)	2004.
Словенија	Митрополија загребачко-љубљанска Епархија горњокарловачка	Кирило (Бојовић), админ. (од 2023) Герасим (Поповић) (од 2004)	2004.
Румунија	Епархија темишварска	Лукијан (Пантелић), админ. (од 1996)	2007.

Хрватска	Митрополија загребачко-љубљанска Митрополија далматинска Митрополија захумско-херцеговачка и приморска Епархија горњокарловачка Епархија пакрачко-славонска Епархија осечкопољска и барањска (од 1991)	Кирило (Бојовић), админ. (од 2023) Никодим (Косовић) (од 2017) Димитрије (Рађеновић) (од 2018) Герасим (Поповић) (од 2004) Јован (Ђулибрк) (од 2014) Херувим (Ђермановић) (од 2018)	2013.
УКУПНО: 19 држава чланица ЕУ	13 активних епархија	10 епархијских архијереја и 2 администратора	

Извор: Аутор²⁵

3) СВРХА ПРЕДСТАВНИШТВА: ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ

Службена или стална представништва црква при европским институцијама нису дипломатска представништва у класичном смислу. Једина црква са дипломатским представништвом при Европској унији је Римокатоличка црква, али то је зато што је њена дипломатска мрежа апостолских нунцијатура заснована на *sui generis* међународноправном положају Свете столице. Остале цркве и верске институције имају службена или стална представништва при европским институцијама (*official representation of churches*).²⁶ Иницијатива отварања представништва при европским институцијама, с обзиром на то да представља институционализовање односа са политичко-економском (међународном) организацијом, заснована је на одмереним предностима и недостацима. Иако се религија и рационални избор ретко доводе у везу, верске институције се у међународном саобраћају неретко понашају „рационално“,

²⁵ Табела је израђена на основу претходно наведених историјских извора и доступних података на званичним веб презентацијама епархија.

²⁶ Lucian N. Leustean, “Religion and Politics in the European Union”, *op. cit.*, pp. 18–19.

тј. теже заштити и/или промоцији најважнијих интереса. Спајање приступа рационалног избора, тј. приступа заснованог на интересима, са идеационим пољем религије, сматра Ентони Гил (*Anthony Gill*), „нуди узбудљиву могућност разумевања како идеје и институције уобичајено међусобно интерагују“.²⁷ Према Џонатану Фоксу (*Jonathan Fox*), основни интереси које верска институција у том погледу тежи да заштити или обезбеди јесу „институционални опстанак“ и „заштита централних верских вредности“.²⁸ Верска институција која сматра да јој неће бити угрожен опстанак институционализацијом односа или уласком у одређени савез, те да јој неће бити угрожене централне верске вредности тамошњим активностима, сматраће за сврсисходно да тако нешто уради. Обратно, престанак институционалних односа или напуштање организације говори о томе да су јој били угрожени основни интереси. На пример, Бугарска и Грузинска православна црква су 1998. године напустиле Светски савет цркава, док су остале православне цркве – након редефинисања положаја и права гласа православних цркава – остале у организацији, сматрајући да им тиме неће бити угрожене основне идеје и циљеви.²⁹ Имајући то у виду, представништво једне цркве при европским институцијама може да остварује више функција које произилазе из основних интереса. Функције се могу груписати као: (1) заговарање одређених идеја, и (2) остваривање права која проистичу из институционалног односа. Према речима оца Сорина Шелару (*Sorin Şelaru*), директора Представништва Румунске православне цркве при европским институцијама, „Православне цркве су морале не само да обрате пажњу на политички и друштвени развој, већ и да размотре утицај који европска изградња има на њих и на хришћански живот уопште, као и на њихов допринос обликовању европског идентитета“.³⁰ То је поглед који полази од става да би било „рационално да верска институција подржава политичке активности само када оне не угрожавају опстанак институције, осим ако није у питању суштинска,

²⁷ Anthony Gill, “Religion and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2001, vol. 4, no. 1, p. 119.

²⁸ Jonathan Fox, *An Introduction to Religion and Politics: Theory and Practice (Second Edition)*, Routledge, London and New York, 2018, p. 84.

²⁹ За више о проблему православних цркава и превладавању кризе видети: “Final Report of the Special Commission on Orthodox Participation in the WCC (2002)”. Интернет: <https://www.oikoumene.org/sites/default/files/Document/pb-03-special-commission.pdf>, 14. 2. 2006.

³⁰ Sorin Şelaru, “Representing the Orthodox Churches to the European Union”, *Ortodoksia*, vol. 54, 2017, p. 56.

неупитна верска вредност“.³¹ Дакле, овде се функција представништва односи на заштиту сржних вредности, и то, заговарањем одређених идеја, ставова и политика. С друге стране, отац Данило Љуботина, дугогодишњи представник СПЦ при европским институцијама, истиче да треба имати на уму да је Европска унија првенствено бирократско-политичка структура. У телефонском разговору (12. 6. 2025), вођеном за потребе овог истраживања, отац Данило истакао је да је одлука Синода СПЦ о отварању представништва била правилна и да је постојала значајна потреба за овим представништвом. Међутим, како је ЕУ првенствено бирократско-политичка структура, сматра отац Данило, функција представништва може да буде праћење и спровођење пројеката које нуде финансијски механизми ЕУ. На тај начин, према његовом мишљењу, функционисање представништва било би корисно за Цркву у глобалу, а нарочито за њен просветни део. Нагласак на црквеној просвети и манастирима долази отуда што СПЦ има богословске школе и храмове од великог културно-историјског значаја широм Европе.³² Погледи оца Сорина Шеларуа и оца Данила Љуботине су итекако компатибилни. Имајући у виду оба, размотрићемо могућности представништва СПЦ при европским институцијама, прво се осврнувши на могућност заговарања по питању Косова и Метохије као једне од централних вредности СПЦ, а потом могућности пројектног финансирања.

4) МОГУЋНОСТИ ПРЕДСТАВНИШТВА СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ

Заговарање

Рад сталних представништава, између осталог, заснива се на заговарању питања која су за институцију послања од ванредне важности (*advocacy*). Када је у питању СПЦ, тема која се тиче њених централних верских вредности, а која је у директној вези са ЕУ, јесте заштита статуса, православног становништва и храмова на Косову и Метохији. Штавише, положај СПЦ на Косову и Метохији предмет је преговора Београда и Приштине.³³ У

³¹ Jonathan Fox, *An Introduction to Religion and Politics: Theory and Practice (Second Edition)*, *op. cit.*, p. 84.

³² Телефонски разговор са архимандритом Данилом Љуботином, 12. 6. 2025. Сви наводи из разговора се објављују уз одобрење архимандрита Данила Љуботине.

³³ Велибор Џомић, „Српска Православна Црква у Предлогу споразума Европске уније о путу нормализације између тзв. ‘Косова’ и Србије од 27. фебруара 2023. године“, *Црквене студије*, 2024, бр. 21, стр. 485–504.

годишњим извештајима о проширењу који се односе на Косово и Метохију, Европска комисија спомиње СПЦ у контексту слободе вероисповести и културних права, али је поређењем са истоврсним извештајима Стејт департмента САД примећено занемаривање и/или генерализовано извештавање о верски мотивисаним нападима и вандализмима. У наставку ће бити приказани само случајеви у периоду посматрања (2015–2024), који говоре о важности заговарања ове теме. У извештају из 2015. године, у погледу права на слободу вероисповести, Европска комисија указује на нормално функционисање Богословије у Призрену, али и нерешено питање реконструкције српских православних храмова. Као проблем наведено је неспровођење одлуке Уставног суда о упису земљишта на манастир Високи Дечани (решено 2024. године). Истиче се да „наставак случајева ситних крађа и вандализам на местима верског наслеђа треба ефикасно пратити“, али да „власти по правилу прописно одговарају на такве инциденте“.³⁴ Када су у питању културна права, Европска комисија наглашава да „заштита културног наслеђа, укључујући сарадњу између Српске православне цркве и косовских власти, и даље представља проблем“.³⁵ Даље се наводи да СПЦ сарађује са властима у Приштини, али недовољно често. Напомиње се да косовска полиција испуњава свој задатак заштите српских православних места, али да стални изазов представља, између осталог, „побољшање комуникације са локалним православним свештенством“.³⁶ С друге стране, у извештају за 2015. годину, Стејт департмент САД описује случајеве каменовања аутобуса и вандалских напада на српске посетиоце у Ђаковици, што је организовано од стране локалног удружења несталих особа и подржано од стране опозиционих политичара. У извештају се наводе бројни случајеви верског насиља и напада на појединце, вандалски чинови против српских православних светиња и гробаља, незаконито заузимање просторија у власништву СПЦ од стране „косовске агенције за борбу против корупције“ итд.³⁷ Наводи Стејт департмента се не појављују ни у извештају Европске комисије из 2016. године. У том извештају, Европска комисија тврди да „није било извештаја о озбиљним инцидентима повезаним са заштитом

³⁴ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2015 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2015) 215, Brussels, 10. 11. 2015, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, p. 20.

³⁶ *Ibid.*, p. 26.

³⁷ U.S. Department of State – Office of International Religious Freedom, “Kosovo 2015 International Religious Freedom Report”. Интернет: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/256417.pdf>, accessed 6. 6. 2025, pp. 3–10.

историјских и верских локалитета који су под надлежношћу косовске полиције“.³⁸ С друге стране, Стејт департмент САД наводи да је 30. јануара 2016. косовска полиција ухапсила четворицу Албанаца испред манастира Високи Дечани, који су поседовали АК-47 и пиштољ и носили одећу повезану са ИСИС-ом. Локални тужилац је изјавио да су били укључени у рат у Сирији. Напослетку су новчано кажњени за незаконито поседовање оружја.³⁹ Даље се наводе други случајеви верске мржње и насиља, као што су физички напади каменицама и флашама на српске посетиоце рушевина манастира Свете Тројице у Муштутишту од стране локалних Албанаца.⁴⁰ Европска комисија није објавила извештај о Косову и Метохији 2017. године, у коме би ови случајеви требало да буду наведени. У извештају из 2019. године, Европска комисија као проблем истиче неспровођење одлуке Уставног суда о земљишту манастира Високи Дечани, као и ранијих година, и додаје да „Министарство културе треба да настави сарадњу са Српском православном црквом о начинима подршке обнови њених споменика“.⁴¹ У извештају се не наводи оно што препознаје Стејт департмент САД: вербални напад локалних Албанаца на свештеника СПЦ Бојана Јевтића, уз претњу да ће га заклати испред његове цркве у Новом Брду; протест Албанаца против доласка српских посетилаца у Ђаковицу због обележавања Божића, уз постављање листе наводних српских ратних злочинаца на врата православне цркве у том месту; уништење око 20 надгробних споменика на православном гробљу у Липљану и Урошевцу.⁴² Међутим, Европска комисија се на ово осврнула у извештају за 2020. годину, уопштено рекавши да су „инциденти скрнављења гробаља у различитим регионима на Косову, који су циљали православна,

³⁸ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2016 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2016) 715, Brussels, 9. 11. 2016, p. 24.

³⁹ U.S. Department of State – Office of International Religious Freedom, “Kosovo 2016 International Religious Freedom Report”. Интернет: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Kosovo-3.pdf>, accessed 6. 6. 2025, pp. 4–5.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁴¹ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2019 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2019) 260, Brussels, 29. 5. 2019, pp. 25 and 32.

⁴² U.S. Department of State – Office of International Religious Freedom, “Kosovo 2019 International Religious Freedom Report”. Интернет: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/KOSOVO-2019-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf>, accessed 6. 6. 2025, pp. 9–10.

муслиманска и католичка гробља, били су чести 2019. године.⁴³ У извештају за 2021. или 2022. годину Европска комисија не спомиње да је организација *Европа Ностра* уврстила манастир Високе Дечане на листу најугроженијих верских места у Европи и да је то, након интервенције приштинских власти, повукла. То је пак наведено у извештају Стејт департмента САД за 2021. годину.⁴⁴ Међутим, Европска комисија истиче да се „број инцидената повећао, углавном на штету српске заједнице јужно од реке Ибар. Ови инциденти укључују крађе, подметање пожара, крађе стоке и возила, као и физичке нападе, повреде, пуцњаве и покушаје отмица. Такође, чести су вандализам и провале у верске објекте, укључујући цркве и џамије“.⁴⁵ Стејт департмент детаљније наводи ове случајеве, истичући крађу материјала вредног 4.000 евра из парохијског дома у Витомирици и пљачку манастира Светих Четрдесет Мученика и цркве Светог Димитрија код Штрпца.⁴⁶ Последња три извештаја у посматраном периоду (2022–2024) не доносе новине у извештавању о нападима на храмове СПЦ и верски мотивисане нападе на Србе на Косову и Метохији. Понавља се да, „док је укупна безбедносна ситуација у заједницама које нису већинске стабилна, инциденти и даље настављају да се дешавају“, укључујући физичке нападе, вандализам и провале у верске објекте, тј. „цркве и џамије“.⁴⁷ У извештају из 2023. године наводи се да је патријарху српском Порфирију забрањен улазак на Косово и Метохију у децембру 2022. године,⁴⁸ док је у извештају из 2024. године

⁴³ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2020 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2020) 356, Brussels, 6. 10. 2020, p. 31.

⁴⁴ U.S. Department of State – Office of International Religious Freedom, “Kosovo 2021 International Religious Freedom Report”. Интернет: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/KOSOVO-2021-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf>, accessed 6. 6. 2025, pp. 11–12.

⁴⁵ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2021 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2021) 292, Brussels, 19. 10. 2021, p. 36.

⁴⁶ U.S. Department of State – Office of International Religious Freedom, “Kosovo 2021 International Religious Freedom Report”, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁷ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2022 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2022) 334, Brussels, 12. 10. 2022, p. 40.

⁴⁸ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2023 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the

наведен случај депортације православног игумана, који је тринаест година служио на Косову и Метохији, из разлога „националне безбедности“.⁴⁹ У истом извештају 2024. године наведено је да су се дешавали „случајеви скрнављења против СПЦ и покушаји присвајања и поткопавања идентитета верских локалитета“.⁵⁰ Овај извесни напредак у извештавању указује на потенцијалну спремност Европске комисије на побољшање приступа, што је неопходан услов за успешно заговарање од стране СПЦ. Ипак, генерално посматрано, анализа извештаја од 2015. до 2024. године показује да Европска комисија не поклања довољно пажње отвореним иступима верске нетрпељивости. Понегде се уопштено наводи да постоји повећан број вандалских напада, али против свих верских објеката (црква и џамија) и гробаља већинских верских заједница, чиме се пренебрегава реалност неупоредиво веће угрожености СПЦ. Упоредна анализа извештаја Стејт департмента САД о верским слободама на Косову и Метохији показала је да су извештаји Европске комисије у великој мери недовољни и да се у њима не спомињу важни случајеви дискриминације. Како је питање православља на простору Косова и Метохије једна од најзначајнијих тема за СПЦ, сматрамо да би активан рад сталног представника СПЦ при европским институцијама у Бриселу кроз заговарање могао да допринесе повећаном интересу за бројна кршења основних права и слобода, те њиховом уношењу у извештаје и друга званична документа Европске уније. То је могуће остварити и посредством Комитета представника православних црква (CROCEU). Комитет, између осталог, прати „сва питања у вези са активностима, истрагама и дешавањима у ЕУ која су од интереса за CROCEU, са циљем израде и подношења предлога и сугестија надлежним европским и другим властима“.⁵¹ За ту сврху, Комитет има седам лобиста, од којих је један лобиста ангажован у пуном радном капацитету. Комитет, како је претходно речено, чине стални представници Цариградске, Московске, Румунске и Бугарске патријаршије, те Грчке и Кипарске архиепископије. Досад је забележено да су заговарали ставове у вези са

Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2023) 692, Brussels, 8. 11. 2023, p. 41.

⁴⁹ “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2024 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2024) 692, Brussels, 30. 10. 2024, p. 33.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ “Committee of the Representatives of the Orthodox Churches in European Union”. Интернет: <https://www.lobbyfacts.eu/datacard/committee-of-the-representatives-of-the-orthodox-churches-in-european-union?rid=945330325636-88&sid=58542>, accessed 20. 6. 2025.

„Чланом 17“, „Зеленим договором“ и миграцијама.⁵² СПЦ би, потенцијално, могла да искористи могућности лобиста овог Комитета за теме дискриминације на Косову и Метохији.

Пројектно финансирање

Новембра 2024. године посланици Европског парламента из групе „Патриоти за Европу“ (*Patriots for Europe*), поставили су питање Европској комисији у вези са алокацијом средстава за СПЦ. Између 2007. и 2020. године ЕУ је приштинским властима доделила преко 1,21 милијарду евра у оквиру претприступних инструмената, са намером да помогне у поштовању основних права свих заједница, укључујући српску православну заједницу која је изложена озбиљној дискриминацији. Посланици напомињу да су, ипак, српски православни храмови, манастири и гробља и даље редовно нападани. Стога, упитали су какве су мере предузете за заштиту православних верских локалитета на Косову и Метохији у вези са средствима ЕУ, да ли ЕУ планира директно финансирање обнове православних цркава и манастира, као што је то урађено пројектом *IRPP/Regional Programme on Cultural and Natural Heritage* на Балкану, као и шта може да се уради да приштинске власти обезбеде верску слободу и заштите културна права српске православне мањине.⁵³ У писаном одговору од 18. марта 2025. Марта Кос (*Marta Kos*), комесарка за суседство и проширење, истакла је: „Од 2014. године, Инструменти за претприступну помоћ (*IPA II* и *IPA III*) обезбедили су 125,5 милиона евра за подршку владавини права и основним правима, укључујући више од 7,5 милиона евра за различите пројекте који користе хришћанске организације и православна заједница на Косову. Ово укључује помоћ ЕУ од 5,6 милиона евра у оквиру Инклузивне иницијативе за очување културног наслеђа која има за циљ реконструкцију културних локалитета. Помоћ ЕУ на Косову спроводи се на основу формалних процедура и строгих правила која се примењују на финансирање ЕУ“.⁵⁴ Из одговора видимо да Европска комисија обезбеђује средства која могу да буду од интереса СПЦ. Истакли смо пример Косова и Метохије због ургентности заштите српских православних светиња од највећег културно-историјског значаја и обнову порушених храмова, али се

⁵² *Ibid.*

⁵³ “Respect for and protection of Serbian Orthodox religious sites and the Serbian minority in Kosovo in connection with the provision of EU funding”, Question for written answer E-002519/2024/rev.1 to the Commission, 13. 11. 2024.

⁵⁴ “Answer given by Ms Kos on behalf of the European Commission”, E-002519/2024, 18. 3. 2025.

средства могу искористити и за друге намене широм јурисдикције СПЦ. Како је СПЦ транснационалног карактера, значајан број српских православних храмова и манастира од културно-историјског значаја налази се на територији ЕУ. У Хрватској се налазе и две школе: Богословија „Света Три Јерарха“ у манастиру Крка и Српска православна општа гимназија „Кантакузина Катарина Бранковић“ у Загребу. Поред средњовековног манастира Крке, СПЦ у Хрватској има још осамнаест манастира, од којих неки захтевају свеобухватну обнову, као и порушене објекте од велике важности, попут епархијског двора у Пакрацу. Пет српских православних манастира налазе се у Румунији, два у Мађарској, један манастир и два скита у Немачкој, три манастира у Шведској, три у Француској и један у Шпанији.⁵⁵ Међутим, комесарка Марта Кос у свом одговору на питање посланика Европског парламента није прецизирала да ли ЕУ располаже механизмима усмерене алокације средстава директно СПЦ у угроженим подручјима. Стога, друга важна област, у којој би рад сталног представништва био од изузетног значаја, јесте праћење фондова ЕУ који би обезбедили директну финансијску подршку пројектима СПЦ. Важно је напоменути да Европска унија формално не финансира верске активности (нпр. мисионарски рад), али може да подржи пројекте у којима верске институције имају шири друштвени, културни, образовни или хуманитарни значај. За заштиту културног наслеђа, образовање, дигитализацију грађе, истраживање, хуманитарне активности и слично, за СПЦ могу да буду значајни позиви у оквиру програма *Creative Europe*, *Erasmus+* (као што је био позив *Heritage PRO*), *Horizon Europe* (претходни релевантни позиви су били *RURITAGE* и *ROCK*), *Connecting Europe Facility*, *Cohesion fund* и *European Regional Development Fund*.⁵⁶ Рад сталног представништва могао би да допринесе њиховом праћењу, препознавању, обуци у писању и исправном пријављивању, праћењу алокације средстава, али и иницирању нових програма.

5) ИЗАЗОВИ

Изазов у продубљивању односа СПЦ и ЕУ представља *Резолуција Европског парламента о спољном уплитању у све демократске процесе у Европској унији, укључујући дезинформисање*, од 9. марта 2022. године. У њој

⁵⁵ Подаци преузети са званичних веб-сајтова свих епархија Српске православне цркве на територији Европске уније, те интернет адресе: „Српски православни манастири“. Интернет: <https://www.srpskimanastiri.com/srpski-pravoslavni-manastiri/>, приступљено 20. јуна 2025.

⁵⁶ European Commission, *The CulturEU funding guide: EU Funding Opportunities for the Cultural and Creative Sectors 2021–2027*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

је СПЦ означена као промотер руског утицаја на Балкану. Наводи се да је Европски парламент „забринут због покушаја Православне цркве у земљама као што су Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина, посебно у њеном ентитету Републици Српској, да промовише Русију као заштитника традиционалних породичних вредности и да ојача односе између државе и цркве“.⁵⁷ Иако је Европски парламент избегао да таргетира СПЦ под њеним пуним именом, свакако је јасно да се на њу односи. СПЦ је одговорила: „Квалификавање Српске православне цркве у односној Резолуцији, супротно овим необоривим и опште познатим чињеницама, даје нетачну слику и резултате који нису у складу са циљевима због којих је основана и постоји ЕУ, судећи бар по њеним прокламованим начелима и званичним документима, а то су мир, правда и слобода за све“. Додаје се да се СПЦ залаже за кооперативну одвојеност цркве и државе у свим државама у којима врши своју мисију, уз допуну да је „управо такво уређење заступљено и у државама ЕУ у чијем парламенту је донесена Резолуција“.⁵⁸ Недуго потом, патријарх српски Порфирије и чланови Синода СПЦ су се састали са Емануелом Жиофреом (*Emanuele Giaufret*), шефом Делегације ЕУ у Србији. Званично саопштење након састанка показује да је једна од тема састанка била поменута Резолуција, али се не наводи да је дошло до извињења са европске стране.⁵⁹ Ипак, резолуција Европског парламента је политички, а не правно обавезујући документ. За СПЦ и друге верске институције важнија је сарадња са Европском комисијом и Саветом ЕУ. Како досад није било сличних изјава о СПЦ од стране представника ових институција, постоји шанса да односи не буду дугорочно нарушени. Међутим, један од додатних изазова за СПЦ јесте и међуцрквена динамика у православном хришћанству, тј. односи између помесних православних цркава. Односи су значајно нарушени 2018. године питањем украјинске аутокефалије, која је, између осталог, политичка тема.⁶⁰ Како је окосница поменуте резолуције Европског парламента руско-

⁵⁷ “European Parliament resolution of 9 March 2022 on foreign interference in all democratic processes in the European Union, including disinformation (2020/2268(INI))”, Art. 123, *Official Journal of the European Union*, 2022/C 347/07, Brussels, 9. 3. 2022.

⁵⁸ „Поводом Резолуције Европског парламента“. Интернет: <https://spc.rs/sr/news/saopstenja/6977.povodom-rezolucije-evropskog-parlamenta.html>, 14. 3. 2022.

⁵⁹ „Патријарх српски г. Порфирије разговарао са г. Емануелом Жиофреом, шефом Делегације Европске уније“. Интернет: <https://radiosr.net/?p=64782>, 15. 3. 2022.

⁶⁰ Marko Veković and Miroljub Jevtić, “Render unto Caesar: Explaining Political Dimension of the Autocephaly Demands in Ukraine and Montenegro”, *Journal of Church and State*, vol. 61, no. 4, 2019, pp. 591–609.

украјински сукоб и како је приметно смањено учешће представника Руске православне цркве на састанцима Комитета представника православних цркава, представништво СПЦ у Бриселу не би могло да избегне суочавање са овим питањима. Ипак, уколико пажња представништва буде на поменутих темама попут Косова и Метохије и обнове манастира и школа, смањује се шанса да се сарадња са ЕУ неповољно одрази на постојећу балансирану позицију СПЦ „између Москве и Цариграда“.⁶¹

6) ЗАКЉУЧАК

Стално представништво СПЦ при европским институцијама у Бриселу је иницијатива која има значајан потенцијал за СПЦ. Као транснационална верска институција, чија се јурисдикција протеже на деветнаест држава чланица ЕУ, са (више)вековним присуством на том подручју, СПЦ има потенцијал да кроз рад сталног представништва помогне епархијама у различитим државама ЕУ у успостављању одрживог односа са релевантним институцијама. На основу двоструког схватања интереса верских институција, у раду су размотрене могућности заговарања о Косову и Метохији и располагање фондовима ЕУ. Анализом годишњих извештаја Европске комисије о Косову и Метохији и поређењем са извештајима Стејт департмента САД о стању верских слобода, примећена је недовољна пажња европске стране при сагледавању и преношењу ситуације са терена. Стога, СПЦ може да буде заговорач при европским институцијама да се такав приступ промени. С друге стране, напоменуто је да је ЕУ, према речима архимандрита Данила Љуботине, првенствено бирократско-политичка структура, што значи да се не може очекивати „духовни“ карактер односа са ЕУ. Стога, корисност односа СПЦ са ЕУ може да буде заснована на коришћењу механизма финансијске подршке образовним, културно-историјским, хуманитарним и другим пројектима СПЦ од друштвене важности.

Међутим, остаје питање у којој мери је ЕУ, након почетка руско-украјинског сукоба и Резолуције Европског парламента која је таргетирала СПЦ као промотера руског утицаја, заинтересована за продубљивање сарадње. Ипак, специфичан положај Српске патријаршије између два тренутна православна центра – Москве и Цариграда – може да буде добра прилика за оба актера: за СПЦ да има директан увид у прилике „на

⁶¹ За више о политичком и другим аспектима ривалства Москве и Цариграда и положају СПЦ унутар тога, видети, на пример: Растко Јовић, „Православна Црква и ‘расплети’ у Украјини и Северној Македонији“, у: Ивона Лађевац, Марко Вековић и Милан Веселица (ур.), *Теорије међународних односа некад и сад: приступи, концепти, праксе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2024, стр. 59–69.

западном простору“ и да одржи постојећу динамику баланса, а за ЕУ да не напушта основни наратив о дијалогу са верским заједницама и јачању институција цивилног друштва.

7) ИЗВОРИ

- “Answer given by Ms Kos on behalf of the European Commission”, E-002519/2024, 18. 3. 2025.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2015 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2015) 215, Brussels, 10. 11. 2015.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2016 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2016) 715, Brussels, 9. 11. 2016.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2018 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2018) 156, Brussels, 17. 4. 2018.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2019 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM(2019) 260, Brussels, 29. 5. 2019.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2020 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2020) 356, Brussels, 6. 10. 2020.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2021 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2021) 292, Brussels, 19. 10. 2021.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2022 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2022) 334, Brussels, 12. 10. 2022.
- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2023 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2023) 692, Brussels, 8. 11. 2023.

- “Commission Staff Working Document Kosovo* – 2024 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, SWD(2024) 692, Brussels, 30. 10. 2024.
- “Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26. 10. 2012.
- Џомић, Велибор, „Српска Православна Црква у Предлогу споразума Европске уније о путу нормализације између тзв. ‘Косова’ и Србије од 27. фебруара 2023. године“, *Црквене студије*, бр. 21, 2024.
- Ђурић Мишина, Вељко, *Герман Ђурић: Патријарх у обезбоженом времену*, Манастир Светог првомученика и архијакона Стефана, Сланци, Београд, 2012.
- European Commission, *The CulturEU funding guide: EU Funding Opportunities for the Cultural and Creative Sectors 2021–2027*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- “European Parliament resolution of 9 March 2022 on foreign interference in all democratic processes in the European Union, including disinformation (2020/2268(INI))”, *Official Journal of the European Union*, 2022/C 347/07, Brussels, 9. 3. 2022.
- Fox, Jonathan, *An Introduction to Religion and Politics: Theory and Practice (Second Edition)*, Routledge, London and New York, 2018.
- Gill, Anthony, “Religion and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, vol. 4, no. 1, 2001.
- Јовић, Растко, „Екуменизам: недоходници времена“, у: Радомир В. Поповић (ур.), *Српска теологија данас 8*, Институт за теолошка истраживања, Православни богословски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
- Јовић, Растко, „Православна Црква и ‘расплет’ у Украјини и Северној Македонији“, у: Ивона Лађевац, Марко Вековић и Милан Веселица (ур.), *Теорије међународних односа некад и сад: приступи, концепти, праксе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2024.
- Крстић, Милан, *Стратегије дестигматизације у спољној политици држава: студија случаја спољне политике Републике Србије од 2001. до 2018. године*, докторска дисертација, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2020.
- Leustean, Lucian N., “Religion and Politics in the European Union”, in: Grace Davie and Lucian N. Leustean (eds.), *The Oxford Handbook of Religion and Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

- Leustean, Lucian N., "Does God matter in the European Union?", in: Lucian N. Leustean (ed.), *Representing Religion in the European Union Does God matter?*, Routledge, London and New York, 2013.
- Mudrov, Sergei A., "Patterns of Cooperation Between Churches and the European Union: Representations, Dialogue, and Influence", *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 12, no. 4, 2014.
- Nikolić, Marko, Dimitrijević, Duško, "Macedonian orthodox church (Moc)" in former Yugoslav State, *Politikologija religije (Politics and Religion)*, vol. VII, no. 1, 2013.
- Петровић, Милош, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2023.
- "Respect for and protection of Serbian Orthodox religious sites and the Serbian minority in Kosovo in connection with the provision of EU funding", Question for written answer E-002519/2024/rev.1 to the Commission, 13. 11. 2024.
- Schlesinger, Philip, François Foret, "Political Roof and Sacred Canopy? Religion and the EU Constitution", *European Journal of Social Theory*, vol. 9, no. 1, 2006.
- Selaru, Sorin, "Representing the Orthodox Churches to the European Union", *Ortodoksia*, vol. 54, 2017.
- Слијепчевић, Ђоко, *Историја Српске православне цркве III*, ЈП, Београд, 2002.
- Veković, Marko, Miroljub Jevtić, "Render unto Caesar: Explaining Political Dimension of the Autocephaly Demands in Ukraine and Montenegro", *Journal of Church and State*, vol. 61, no. 4, 2019.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је кандидат за чланство у ЕУ од 2012. године, а у току су опсежни преговори о приступању. Ипак, европска перспектива Србије је оптерећена бројним историјским и савременим политичким изазовима. Зато Милош Петровић, Ивана Радић Милосављевић и Маја Ковачевић истичу да „процес европеизације није само бирократски задатак, већ и друштвени подухват који поседује вредносну компоненту“.⁶² Имајући на уму да европски пут има вредносну компоненту и да су његов саставни чинилац преговори Београда и Приштине, активан рад сталног представништва СПЦ при европским институцијама у Бриселу могао би да допринесе бољем разумевању вредносних позиција обеју страна. Да је СПЦ релевантна

⁶² Милош Петровић, Маја Ковачевић и Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2023, стр. 350.

институција за тако нешто говори њено присуство на Косову и Метохији, изложеност дискриминацији, али и висок степен подршке који ужива у Србији. Дакле, она може европској страни да приближи реалну ситуацију са тог простора мимо главних политичких токова и преговора. На тај начин, стално представништво СПЦ при европским институцијама у Бриселу може да помогне у реализацији планова од обостраног интереса.

THE PERMANENT REPRESENTATION OF THE SERBIAN ORTHODOX CHURCH TO EUROPEAN INSTITUTIONS: THE ART OF THE (IM)POSSIBLE

Milan VESELICA*

Abstract: In 2004/2005, the Serbian Orthodox Church decided to establish the Permanent Representation to the European Institutions in Brussels, following the example of other European Orthodox Churches. However, although the Holy Assembly of Bishops of the Serbian Orthodox Church's decision to appoint a permanent representative remains in effect, the office's activities have been largely dormant for several years. This paper analyses the potential benefits the reactivation of the Church's representation in Brussels could bring. It particularly focuses on advocacy regarding Kosovo and Metohija and access to European funding mechanisms. Nevertheless, certain challenges are evident, primarily related to the broader political landscape on the European continent and the inter-church dispute between Moscow and Constantinople. The research methodology includes an analysis of the European Commission's annual reports on Kosovo and Metohija (compared with the U.S. State Department reports) for the period 2015 to 2024, along with other relevant EU documents. It also incorporates an interview with Archimandrite Danilo Ljubotina, the long-standing permanent representative of the Serbian Orthodox Church to the European institutions. Firstly, the analysis reveals specific shortcomings in the European Commission's reporting on the status of the Serbian Orthodox Church in Kosovo and Metohija, which may serve as a focus for future advocacy efforts. Secondly, the research highlights potential opportunities available to the Serbian Orthodox Church through project-based funding. It is thus concluded that the reactivation of the Church's representation in Brussels would yield positive outcomes for the Serbian Orthodox Church, despite its current strategy of maintaining a delicate balance.

Keywords: Serbian Orthodox Church, permanent representation, European Union, advocacy, Kosovo and Metohija, funding.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: milan.veselica@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-1608-3678>.

УДК: 347.962:331.2(4)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 59–78

Изворни научни рад

Рад примљен 13. 02. 2026. године

Рад одобрен 19. 03. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipr_ez.2026.25.93.3

CC BY-SA 4.0

НАКНАДА ЗА ПРЕКОВРЕМЕНИ РАД СУДИЈА – ЗАХТЕВИ УСКЛАЂЕНОСТИ СА ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА

*Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ**

Апстракт: Независност судске власти један је од кључних елемената владавине права, а промовисање владавине права на међународном и националном нивоу је потциљ 16.3. Циљева одрживог развоја. Материјална независност судија једна је од важних гаранција њихове независности. Отуд не изненађује што је питање накнаде за рад судија сагледано у различитим међународним инструменатима меког права, међу којима се као посебно значајни истичу стандарди које формулишу европска струковна удружења и организације судија. Ови стандарди, иако формулисани у документима меког права, инкорпоришу се у право и праксу Европске уније (ЕУ) и њених држава чланица, а последично су од значаја и за државе кандидате за приступање ЕУ. За развој праксе њихове примене од посебног значаја је јуриспруденција Суда правде Европске уније, који је прво јасно успоставио општу обавезу држава чланица ЕУ да поштују независност својих националних судова, а потом и доследно стајао на становишту да накнаде за рад судија јесу важан елемент њихове независности. У раду се прво применом упоредно-

* Институт за упоредно право, Београд. Е.маил: a.bojovic@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3746-5747>. Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта „Право и циљеви одрживог развоја: Први део“, који у 2026. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200049 од 5. 2. 2026).

правног и нормативног метода представља начин на који се европски стандард материјалне независности судија тумаче и примењују у праву ЕУ. Потом, у раду се анализира пресуда Суда правде ЕУ у предмету C-272/24 *NZ v Tribunalul Galați* из новембра 2025. године, у којој се додатно сагледава и накнада за прековремени рад судија. На самом крају, ауторка указује на могуће импликације наведене пресуде на правни систем и праксу у Србији.

Кључне речи: Независност судија, европски стандарди, ЕУ, Суд правде ЕУ, материјална независност, накнада за рад.

1) УВОД

Независност судске власти један је од кључних елемената владавине права, а промовисање владавине права на међународном и националном нивоу је потциљ 16.3. Циљева одрживог развоја.¹ Истовремено, материјална независност судија једна је од важних гаранција њихове независности. Отуд не изненађује што је питање накнаде за рад судија предмет различитих међународних инструмената меког права, односно, што су различите европске организације, превасходно укључујући и оне струковне, формулисале стандарде у вези са овим питањем. У Препоруци бр. R (94) 12 Комитета министара Савета Европе, као и у Препоруци Препорука CM/Rec(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности, наводи се да накнада за рад судије мора бити сразмерна достојанству њихове професије и терету одговорности.² Консултативно веће Европских судија (у даљем тексту: КВЕС) је већ у свом мишљењу број 2 указало на то да је финансирање судова уско повезано са питањем независности судија.³ Потом је у свом мишљењу број 18 КВЕС потцртало да накнада за рад судија мора бити довољна како би се обезбедила судска независност, док је у Мишљењу број 21 истакнуто да довољна накнада

¹ „Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) Извештај о владавини права“, CDL-AD(2011)003rev, Стразбур, 2011; Krzysztof Sielski, “Frozen” Valorization of Judges’ Salaries in Poland in the Light of Europe Union Legal Standards”, *Przeгляд Права Конституcyjnego* 2023, No. 3, pp. 261–271.

² „Препорука бр. Р (94) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија“, став 53; „Препорука CM/REC(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности“, став 54.

³ „Мишљење бр. 2 (2001) Консултативног већа европских судија (КВЕС) упућено Комитету министара Савета Европе о финансирању и управљању судовима са освртом на ефикасност правосуђа и члан 6. Европске конвенције о људским правима“, Стразбур, 2001, став 2.

представља јемство за спречавање корупције.⁴ Магна карта судија додатно признаје улогу накнаде за рад у погледу заштите непримерених утицаја на судије⁵. Комисија за демократију путем права (*Венецијанска комисија*) дели исто становиште, истичући да је одговарајућа накнада за рад судија неопходна за заштиту судија од непримереног спољашњег утицаја.⁶ *Eli Mount Scopus* стандарди независности судства у Стандарду 10 понављају да накнада за рад судије мора бити таква да обезбеди материјалну сигурност судије, те да служи као штит од непримерених утицаја на судију.⁷ У овом стандарду се даље истиче да накнада за рад судије мора одговарати одговорности коју са собом носи судијска функција. Осим тога, европским стандардима је прописано и да накнада за рад судија мора бити прописана законом, при чему закон мора садржати и гаранције да се она неће смањивати.⁸ Ови стандарди, иако формулисани у документима меког права, инкорпоришу се у право и праксу ЕУ и њених држава чланица, као и држава кандидата за приступање ЕУ. У овом раду ће се стога представити начин на који се стандард материјалне независности судија тумачи и примењује у праву Европске уније, а потом детаљније анализирати пресуда Суда правде ЕУ (у даљем тексту: СПЕУ) из новембра 2025. године, у којој се додатно сагледава и накнада за прековремени рад судија.

2) МАТЕРИЈАЛНА НЕЗАВИСНОСТ СУДИЈА КАО ЕЛЕМЕНТ НЕЗАВИСНОСТИ СУДСТВА У ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ

Осим кроз стандарде меког права у ЕУ питање накнаде за рад судија, као важног елемента независности судства, обликовано је и кроз судску праксу Суда правде ЕУ. Заправо, управо је умањење плата судија у Португалу довело

⁴ „Мишљење бр. 18 (2015) о положају судске власти и њеном односу са другим гранама државне власти у модерној демократији“, Лондон, 2015, став 35; „Мишљење бр. 21 (2018) о спречавању корупције међу судијама“, Загреб, 2018, Закључци и препоруке, г).

⁵ „Магна карта судија, КВЕС(2010)3“, Стразбур, 2010, став 7.

⁶ „Студија бр. 494/2008 – Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) Извештај о независности правосудног система, Део I: независност судија“, CDL-AD(2010)004, Стразбур, 2010, став 44.

⁷ “ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence”, Vienna, 2024.

⁸ Весна Ђорић, Ана Кнежевић Бојовић, „Финансијска независност судија и тужилаца: Међународни стандарди, упоредна анализа, преглед стања законодавства у Србији и препоруке за његово унапређење“, ЕУ и Савет Европе, Београд, 2026, стр. 5–9.

до тога да се пред СПЕУ постави питање да ли је смањење плата судија у складу са захтевом независности судске власти, како је он формулисан у правним тековинама ЕУ.⁹ Пресуда СПЕУ у овом предмету (у даљем тексту „португалске судије“) представљала је прекретницу у погледу тога да ли и у којој мери су СПЕУ, али и ЕУ уопште, спремни да задиру у начин на који су организовани и функционишу национални правосудни системи – до тада, за ова питања се сматрало да су превасходно резервисана за националног законодавца.¹⁰ Према речима појединих аутора, својом пресудом СПЕУ је успоставио општу обавезу држава чланица ЕУ да поштују независност својих националних судова.¹¹ У наведеном предмету радило се о томе да је законом бр. 75/2014 португалски законодавац привремено смањео износе плата лица запослених у јавном сектору. Синдикат португалских судија (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*) је прво пред националним судом тражио поништај управних аката којим се плате умањују, тврдећи да је смањењем плата судија повређено начело независности судства, које је утврђено како португалским Уставом, тако и чланом 19. Уговора о Европској унији (у даљем тексту: УЕУ) те чланом 47. Повеље ЕУ о основним правима (у даљем тексту: Повеља ЕУ). Одлучујући по претходном питању, СПЕУ је изнео неколико важних становишта. Као прво, СПЕУ је подсетио да члан 19. УЕУ, којим се конкретизује вредност владавине права наведене у члану 2. Уговора о Европској унији, правну заштиту поверава не само СПЕУ већ и судовима држава чланица. Дакле, СПЕУ је потцртао значај националних судова у спровођењу судског надзора над применом правних тековина ЕУ (став 32. пресуде у предмету „португалске судије“). Потом, СПЕУ је истакао да неко тело, да би имало својство суда и стога одлучивало о питањима која се односе на примену или тумачење права ЕУ, мора испуњавати услове који

⁹ “Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas”, Case C-64/16, CJEU Judgment of 27 February 2018, ECLI:EU:C:2018:117; Laurent Pech, Sébastien Platon, “Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case” *Common Market Law Review*, 55, No. 6, pp. 1827–1854; Michel Krajewski, “Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma”, *European Papers*, Vol. 3, No. 1, pp. 395–407.

¹⁰ “Medel Statement on judicial independence and financial security”, 2024. Интернет: <https://medelnet.eu/medel-statement-on-judicial-independence-and-financial-security/>.

Jerzy Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Adam Marszałek, Toruń 2020, p. 536 et seq.

¹¹ Laurent Pech, Sébastien Platon, “Judicial Independence Under Threat: The Court of Justice to the Rescue”, *op. cit.*; Aida Torres Pérez, “From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, Vol.27, No. 1, pp. 107–109.

омогућавају да се пред овим телом пружа делотворна правна заштита, што подразумева и да се ради о независном телу (став 41. пресуде у предмету „португалске судије“).

Према становишту СПЕУ, независност националних судова подразумева да ова тела могу своју судску функцију обављати самостално, а да при томе не буду у хијерахијском или подређеном односу те да буду заштићени од спољних утицаја или притисака. Коначно, СПЕУ је истакао да је једна од гаранција својствених независности судија то што они примају плату која је одговарајућа, с обзиром на важност функције коју обављају (став 45. пресуде у предмету „португалске судије“). Иако у конкретном случају СПЕУ није сматрао да је опште смањење плата у јавном сектору усмерено на смањење буџетског дефицита, а које обухвата и плате судија супротно начелу независности судске власти, у резонувању СПЕУ постављена су јасна начела којима се овај суд касније руководио, а пре свега, становиште да накнаде за рад судија јесу важан елемент њихове независности. То се показало у потоњим пресудама које је СПЕУ донео такође по захтеву за претходно одлучивање.¹² Ради се о пресуди у спојеним предметима C-146/23 и C-374/23 коју је СПЕУ донео у фебруару 2025. године.¹³ Стога је корисно сагледати и конкретне околности и исход ових предмета. Конкретно, у предмету C-146/23, један пољски судија је оспоравао метод који је коришћен приликом обрачуна накнаде за његов рад, која је, према закону, била везана за просечну плату у држави у другом кварталу претходне године. Ипак, током 2021, 2022. и 2023. године одступљено је од овог метода и за обрачун плата судије користили су се статистички подаци за друге године, односно износ који је одредио пољски законодавац. У пракси, ово је довело до замрзавања плата судија које је, иако првобитно замишљено као само привремено, продужено и, према становишту судије који је и покренуо поступак пред националним судом, било је супротно стандарду према којем судије имају право на зараду чији се износ одређује на основу објективних критеријума. Слично томе, у предмету C-374/23, литванске судије оспориле су методологију обрачуна плата судија, за који се као референта вредност узимала основна стопа, коју је на годишњем нивоу утврђивао парламент на предлог ваде. Литванске

¹² A. Torres Pérez, “From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *op. cit.*; Matteo Bonelli, Monica Claes, “Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical Dos Juizes Portugueses”, *European Constitutional Law Review*, 2018, Vol. 14, No. 3, pp. 622–43.

¹³ Joined Cases C-146/23 and C-374/23, Sąd Rejonowy w Białymstoku and Adoreikė: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 February 2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/2044/oj>.

судије су тврдиле да овако постављен метод обрачуна њихових плата није заснован на јасним критеријума, већ да њихове плате зависе од воље извршне и законодавне власти, што није у складу са начелом независности судске власти и вредностима заштићеним чланом 2. УЕУ. СПЕУ је у својој пресуди, у овим спојеним предметима, поновио своје претходно становиште да је независност судства неопходна за обезбеђивање пуне примене права ЕУ и судске заштите коју појединци добијају из права ЕУ (став 47). Он је нагласио да независност судства није само формални концепт већ суштинска гаранција која захтева да судије буду слободне од спољних притисака, било директних било индиректних, а да та слобода укључује и накнаду за рад судије која је у сразмери са значајем судијске функције, што представља заштиту од непромереног утицаја на судију (став 49). СПЕУ је потом потврдио да сваки механизам за одређивање накнаде за рад судија мора бити објективан, предвидљив, стабилан и транспарентан (став 56). Ипак, СПЕУ је ово становиште донеке релативизовао, будући да је поновио свој раније изнети став у предмету „португалске судије“ да умањења накнаде за рад судија, која се истовремено односе и на друге кориснике државног буџета, не сматрају нужно проблематичним, под условом да су образложена објективним и општим интересом, попут отклањања прекомерног државног дефицита, те ако се примењују изузетно и привременог су карактера (ставови 65–76). Уз то, СПЕУ захтева да свако буџетско ограничење мора бити и сразмерно циљу који се жели постићи, осигуравајући да финансијска сигурност судија није непотребно угрожена (ставови 67, 69. и 73). Иако ни у једном од два наведена предмет СПЕУ није нашао да је националним прописима и мерама повређено начело независности судске власти, значај ове пресуде огледа се у томе да је њом јасно указано да оправдања не дају неограничена овлашћења за измену правила о накнади за рад судија на начине који би могли да угрозе независност судства.¹⁴ Као илустративан пример утицаја међународних стандарда и праксе СПЕУ на праксу националних судова, у погледу нормативног ограничавања накнаде за рад судија, истиче се пресуда Уставног суда Словеније из 2023. године.¹⁵ Наиме, овај суд је у својој одлуци U-I-772/21 од 1. 6. 2023. године оценио да су одредбе словеначког Закона о систему плата о јавном сектору, у делу који се односи на плате судија, неспојиве са Уставом Словеније. У

¹⁴ “Judicial independence and judges’ remuneration: echoes of the Portuguese Judges”, Officialblogunio, judgment in the joined cases C-146/23 and C-374/23“. Интернет: https://officialblogofunio.com/2025/03/27/judicial-independence-and-judges-remuneration-echoes-of-the-portuguese-judges-judgment-in-the-joined-cases-c-146-23-and-c-374-23/#_ftnref9

¹⁵ Више о овој пресуди у: Алекса Дамњановић, „Материјални положај судија и судијска независност: пример једне одлуке Уставног суда Словеније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2025/4, стр. 1139–1155.

образложењу одлуке донете по захтеву који је поднео словеначки Судски савет, а који се заснива на томе да плате судија нису прописане тако да њихов износ буде упоредив са платама државних службеника, Уставни суд Словеније је поновио свој претходни став да материјална сигурност судија представља једну од основних гаранција судске независности (у ставу 56).¹⁶ Овај суд се потом позвао на међународне инструменте у којима се конкретизује начело независности судства, као и, у контексту онога што је предмет његове одлуке, на оне инструменте у којима се указује на материјални аспект независности судске власти. Нарочито значајно место у томе имала су Мишљења КВЕС наведена раније у овом раду. Потом се суд даље позвао на право и праксу ЕУ, на коју се и позвао предлагач – словеначки судски савет. Укратко, међународни стандарди меког права и судска пракса СПЕУ већ сада се примењују у државама чланицама Савета Европе и ЕУ у контексту утврђивања садржине појма независне судске власти, чија је важна компонента материјална независност судија. Пресудом СПЕУ из новембра 2025, по захтеву за претходно одлучивање који је поднео Апелациони суд из Букурешта (Румунија), консолидује се становиште СПЕУ и дају додатне перспективе у погледу обима рада судија, како редовног, тако и прековременог.

3) МЕРЕ ЕУ

Пресуда Суда правде ЕУ од 13. новембра 2025. године у предмету C-272/24 HZ v Tribunalul Galati (Judgment of the Court of 13 November 2025 in Case C-272/24 HZ v Tribunalul Galati, ECLI:EU:C:2025:874).

4) САДРЖАЈ

Главни поступак и захтев за претходно одлучивање

Као што је то био случај и са претходним пресудама СПЕУ представљеним у овом раду, и пресуда у предмету C-272/24 (у даљем тексту: предмет Галати) донета је по захтеву за претходно одлучивање. Које су то конкретне околности које су довеле до подношења овог захтева? Лице ХЗ обавља судијску функцију у једном од судова у Румунији (Галати), у коме одређени број систематизованих судијских места није попуњен. Услед тога, судија сматра да је обављао не само задатке повезане са својим радним местом, већ и део задатака који одговарају непопуњеним судијским

¹⁶ Ово је још један важан европски стандард, који, на пример, наводи Венецијанска комисија у ставу 46 Извештаја о независности правосудног система, Део I: независност судија.

местима, што је за последицу имало то да је судија обављао прековремени рад. Стога, судија ХЗ тражио је да се за тај прековремени рад исплати увећање накнаде за рад, и да се то увећање исплаћује док се сва систематизована судијска места не попуне. Судија је своја потраживања одредио на основу нето накнаде за рад за судијска места која у његовом суду нису попуњена, коју је потом поделио са бројем стварно попуњених судијских места. На плате и друга примања по основу рада судија у Румунији примењује се закон који се односи и на друге запослене у јавном сектору.¹⁷ Њиме је прописано да се прековремени рад у року од 60 календарских дана, након што је извршен, мора надокнадити у облику слободних дана. Међутим, уколико накнада у облику слободних дана није могућа у наведеном року, за прековремени рад се наредног месеца исплаћује увећана зарада, сразмерно обављеном прековременом раду. Ипак, у циљу смањења буџетског дефицита, Влада Румуније донела је неколико узастопних хитних уредби (став 9 пресуде у предмету Галати) којима се, између осталог, прописује да запослени у јавном сектору који су распоређени на руководећа радна места, немају право на финансијску накнаду за прековремени рад, већ да имају само право на слободне дане (став 16. пресуде у предмету Галати). У главном поступку, који се водио пред Вишим судом у Букурешту, тужба судије ХЗ је одбијена, због наведених одредби хитних уредби. На ову пресуду судија ХЗ поднео је жалбу, у којој је додатно истакао да је могућност да се прековремени рад надокнади кроз слободне дане само теоријска, имајући у виду његово стварно радно оптерећење. Другим речима, судија је истакао да због обима посла који има заправо не може да користи дане плаћеног одуства. Уз то, судија ХЗ је истакао да хронични недостатак запослених у суду доводи до повећања броја задатака које треба да обавља сваки поступајући судија, те повећања ризика од грешке и, самим тим, и ризика од покретања поступка у којима би се због тих грешака против судије могао покренути дисциплински поступак. Имајући све наведено у виду, судија ХЗ у главном поступку тврдио је да накнада за рад коју судије имају у таквим околностима није у складу са одговорношћу која је повезана са обављањем њихове дужности, што је међународни стандард. Суочен са овим наводима, Апелациони суд у Букурешту упутио је СПЕУ захтев за претходно одлучивање. Претходно питање које је поставио Апелациони суд у Букурешту, и на које је СПЕУ пружио одговор, усмерено је на то да се одговори да ли у околностима као што су оне о којима је реч у главном поступку, одредбе члана 19. у вези са чланом 2. УЕУ, треба тумачити тако да се независности судија противи национално законодавство којим се забрањује плаћање прековременог

¹⁷ Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, Monitorul Oficial al României, Part I, No 49.

рада које је судија обавио услед мањка запослених у суду у коме обавља своју функцију, већ се одобравају само слободни дани.¹⁸ На самом почетку, корисно је указати на чињеницу да могућност да се прековремени рад накнади путем слободних сати или слободних дана није непознат концепт нити у радном, нити у службеничком праву.¹⁹ Европском социјалном повељом (члан 4, став 2) прописано је да радници имају право на увећану накнаду за прековремени рад, али Комитет за социјална права је ипак стао на становиште да је, осим увећане накнаде за рад, могуће да прековремени рад буде надокнађен и кроз слободне дане. На пример, у службеничком праву Пољске и Србије, слободни дани или слободни сати прописани су као искључиви (Пољска) или превасходни (Србија) начин на који се може накнадити прековремени рад.²⁰

Обим рада судија и привлачност судијске професије у Румунији као додатна перспектива у односу на захтев за претходно одлучивање

На додатну перспективу у односу на питање из главног поступка наводе становишта, које је у својој пресуди изнео СПЕУ, да је обим посла судија тешко израчунати. Конкретно, овај суд је истакао да судијска делатност има карактеристике које могу отежати или чак онемогућити мерење радног времена, имајући у виду хитност поступања, као и начелни захтев доношења пресуде у разумном року. На овај начин, СПЕУ је донекле потцртао *ratio* међународног стандарда, према коме накнада за рад судије треба да одговара одговорности коју обављање судијске функције подразумева, пре

¹⁸ У свом претходном питању Апелациони суд у Букурешту додатно је питао да ли је наведени пропис у складу са члановима 5. до 7. Повеље Заједнице о основним социјалним правима радника и члановима 3, 5. до 7. Директиве 2003/88/ЕЗ. СПЕУ је нашао да је суд који је упутио претходно питање није појаснио због чега су наведене одредбе Повеље и поменуте директиве релевантне за предмет и стога стао на становиште да усклађеност са овим актима не треба ни испитати (ставови 30 – 34 пресуде), те суштински сузио претходно питање.

¹⁹ “Overtime in Europe: Regulation and practice”, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

²⁰ Ипак, у правној теорији изнета су и становишта у погледу тога да пољско решење није у складу са захтевима Европске социјалне повеље. Видети: Anna Reda-Ciszewska, “Right to Compensation for Overtime in the Civil Service Corps in Poland”, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, Vol. 27, No. 3, pp. 187–188. У односу на законодавство Србије, видети: „Закон о платама о платама државних службеника и намештеника“, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018, 14/2022, 19/2025.

него неким квантитативним захтевима, као што су број предмета или степен савладавања прилива предмета. С друге стране, на овај начин се посредно указује да се тешко може утврдити и шта је обухваћено редовним, а шта прековременим радом судије, те каква је накнада одговарајућа за тај рад. Ни правна наука не пружа јасне одговоре у том погледу, будући да се увиди у проблематику радног времена судија превасходно односе на питање успостављања равнотеже између радног времена и одмора судија, али су и темељнија истраживања у том погледу веома ограничена.²¹

СПЕУ је такође у контексту Румуније указао на значај њиховог кључног тела судске самоуправе – Правосудног савета (*Consiliului Superior al Magistraturii*) – у квантификавању радног оптерећења судија и обезбеђивању равномерног оптерећења судова (став 25. пресуде), тако што одређује број судија за сваки суд у зависности од оптерећености суда предметима. Другим речима, СПЕУ је посредно указао да број судија у једном суду у Румунији одговара оптерећености тог суда предметима, те је праву слику онога што сматра редовним обимом рада судије у једном суду најпре може имати правосудни савет. У својој пресуди СПЕУ је у том погледу стао на становиште да се неопходност тога да судија обавља додатни посао мора испитати с обзиром на стварни обим посла рада судије у одређеном тренутку, и не може се претпоставити само имајући у виду (не)попуњеност судијских места у суду (став 25). Како би се сагледале околности могућег редовног обима посла судија у Румунији, као и могућим разлозима непопуњености неких судијских места, корисно је осврнути се на податке о привлачности судијске професије у Румунији, који произлазе из података и анализа Европске комисије за ефикасност правосуђа (СЕПЕЈ, у даљем тексту: СЕПЕЖ), те оптерећености румунских судова предметима. С једне стране, занимљиво је видети да последњи доступни подаци СЕПЕЖ-а указују да се судијска професија у Румунији не може сматрати непривлачном. Управо супротно, проценат судија које буду изабране да врше судијску функцију у поређењу са бројем кандидата прилично је низак и износи 6%, што је значајно испод медијане на европском нивоу од 13%.²² Овај податак сведочи о привлачности судијске професије, те се оправдано може поставити питање због чега нека судијска места дуго нису била попуњена. Ово је додатно занимљиво ако се зна да судије у Румунији, према подацима СЕПЕЖ-а, имају плате које су од просечних зарада више него што

²¹ Maryna Barsuk, “Features of the legal regulation of the balance of work and rest of judges in the Member States of the European Union”, *Visegrad Journal on Human Rights*, No. 2, pp. 5–10.

²² “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2024 Part 1 General analyses”, Council of Europe, 2024, pp. 47–48.

је медијана на европском нивоу – тачније, у Румунији су накнаде за рад судија на почетку каријере 2,9 пута веће од просечне зараде, док судије на највишим судијским функцијама имају плате које су 5,8 пута више од просечне зараде на нивоу целе државе.²³ С друге стране, у истом извештају СЕПЕЖ-а, који садржи ове податке, указује се на то да је Румунија једна од европских држава која је у претходном периоду предузела кораке како би се одговорило на смањење броја кандидата за обављање судијске функције у Румунији.²⁴ Из тога се може закључити да су у периоду који је обухваћен тужбом у главном спору постојали одређени одвраћајући фактори за потенцијалне будуће носиоце судијске функције у Румунији.²⁵ И сам СЕПЕЖ указује да на привлачност судијске функције утичу различити фактори као што су ниво зараде, услови рада, оптерећеност предметима, величина и квалитет тима који пружа подршку судији, флексибилно радно време, те прилике за напредовање. У том погледу, индикативни су подаци о приливу грађанских предмета у судове првог степена – у Румунији је готово седам на 100.000 становника, што је вишеструко више од европске медијане која износи два грађанска предмета на исти број становника.²⁶ Уједно, ово је и највиша стопа прилива грађанских првостепених предмета у Европи. Овако сагледано, оптерећење судија првостепених судова предметима, те додатно оптерећење које проилази из чињенице да у суду има непопуњених судијских места, могу дати повода да се судијска функција не само не чини привлачном, већ и да се накнада за рад судије не сматра сразмерном озбиљности и обиму посла. На ово се донекле указује и у Мишљењу 21 КВЕС, у чијим закључцима се наводи да савладиво радно оптерећење представља

²³ “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2024 Part 1 General analyses“, *op. cit.*, p. 79.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Појава смањења броја кандидата за судијске функције идентификована је и у Извештају Европске мреже правосудних савета о привлачности судијске професије. На пример, у 2022. години на поновљени конкурс за слободна судијска места у Румунији јавило се 1.196 кандидата, у поређењу са 1.474 кандидата из 2021. године. Као могући разлози за пад привлачности судијске професије наводе се, између осталог, ограничења која произлазе из прописа о сукобу интереса, те више зараде и боље могућности за развој каријере у приватном сектору. “Attractiveness of the Judicial Career; Report of the ENCJ Thematic Dialogue group, adopted at the ENCJ General Assembly in Rome 14 June 2024”, pp. 44.

²⁶ “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2024 Part 2 Country Profiles“, Council of Europe, 2024, p. 148; James Thomas, “Fact check: Do Romanian judges work the most in Europe?”, 2025. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/09/18/fact-check-do-romanian-judges-work-the-most-in-europe>

једну од важних гаранција у борби против корупције у судству.²⁷ Осим тога, показало се да превелико оптерећење предметима представља додатан притисак на судије и негативно утиче на резултате њиховог рада.²⁸ Румунски правосудни савет је такође учинио напоре усмерене на то да се подаци о оптерећености румунских судија предметима, као и износи њихових зарада, упореде не само са просечном зарадом у Румунији, већ и са накнадама за рад судија у другим државама чланицама Европске уније. Ослањајући се такође на податке које је изнео СЕПЕЖ, румунски правосудни савет указао је у свом саопштењу за јавност да су у апсолутним износима накнаде за рад судија у Румунији међу најнижима међу државама чланицама Европске уније, док је Румунија истовремено држава чији судови имају највећи прилив грађанских и привредних предмета у Европи.²⁹ И док је румунски правосудни савет изнео податке који се односе на накнаде за рад и остала увећања које судија у Румунији може имати у складу са прописима (румунски закон прописује могућност увећања накнаде за рад судија у зависности од суда у коме врше функцију, по основу тога што раде у штетним или опасним условима, или на основу тога што су у ризику од неуропсихолошког оптерећења – у потоњем случају накнада за рад може бити увећана и до 25%), у својој пресуди СПЕУ је истакао да појам „накнаде за рад судија“ треба широко тумачити, тако да обухвата сва новчана и неновчана примања у вези са запослењем.³⁰

Накнада за рад судија као елемент независности судске власти у пресуди СПЕУ у предмету Галати

У даљем резонувању, СПЕУ је подсетио да је независност судства кључна за остварење владавине права као вредности на којој је успостављена ЕУ, а да она подразумева и то да судије имају накнаду за рад која одговара значају

²⁷ КВЕС „Мишљење бр. 21 (2018) о спречавању корупције међу судијама“, Загреб, 2018.

²⁸ Federica Viapiana, Frans van Dijk, Bart Diephuis, “Pressure on judges: How managerialisation and evolving professional standards affect judges’ autonomy, efficiency and stress”. *Oñati Socio-Legal Series. Series: Empirical research with judicial officers and courts: Methods and practices*, Vol. 13, 1, pp. S347– S385.

²⁹ “Comunicat de presă Analiză comparativă cu privire la volumul cauzelor și termenul mediu de soluționare raportat la alte state din Uniunea Europeană”, 17. 7. 2025.

³⁰ “Meeting of the ENCJ Thematic dialogue group: Attractiveness of the Judicial Career 11–12 March Riga, 2024 Similarities in the method for defining judges’ salaries”. Интернет: <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2024/04/NVvR-Overview-of-information-on-Judicial-Salaries-April-2024.pdf>

њихових дужности (став 37. пресуде). СПЕУ је потом подсетио на то да државе чланице имају прилично широко постављено дискреционо овлашћење у погледу одређивања методе обрачуна јавних трошкова, што укључује и начин обрачуна накнаде за рад судија. Ипак, СПЕУ је поново истакао да национална правила о накнадама за рад судија не смеју код појединаца побудити легитимне сумње у погледу независности судија од спољних утицаја, те да висина накнаде за рад судија мора бити таква да судије штити од ризика од корупције. СПЕУ је потом указао на то да се накнаде за рад судија могу разликовати по основу дужине радног стажа и природе дужности које су им поверене, те да ова накнада увек мора одговарати значају који судијска функција има у правној држави. Сама оцена примерености накнаде за рад судија, према становишту СПЕУ, подразумева да се у обзир узима не само редовна основна плата, већ и различити додаци и накнаде које судије примају (став 43). СПЕУ је такође подсетио на стандард према коме плате судија морају бити упоредиве са платама државних службеника, али и припадника других правних професија, те да свака промена у правном регулисању плате судија подлеже судском преиспитивању. Коначно, СПЕУ је јасно формулисао захтеве који морају бити испуњени како независност судија не би била нарушена законодавном мером којом се предвиђа да се за прековремени рад судије, који настаје извршавањем задатака повезаних са упражњеним судијским местом у суду, не исплаћује новчана накнада као што је увећање плате, већ да судија по том основу стиче право на слободне дане.

Услови ваљаности мере прописивања плаћеног одсуства као једине накнаде за прековремени рад судија

Као први захтев СПЕУ поставља тај да таква мера мора бити прописана законом, односно, да мора испуњавати исти захтев као и општа правила на основу којих се одређују износи и/или методи обрачуна накнаде за рад судија. Истовремено, начини на који се наведеном мером одступања одређује накнада за рад судија морају бити објективни, предвидљиви и транспарентни. Други захтев који је СПЕУ поставио јесте да мера одступања мора бити оправдана циљем од општег интереса, као што је захтев уклањања прекомерног државног дефицита. СПЕУ је при томе подсетио да буџетски разлози који оправдавају доношење мере којом се одступа од општих правила о накнадама за рад судија морају бити јасно објашњени, а, уз то, не смеју се посебно односити само на судије, већ морају бити део ширих мера усмерених на то да се у јавном сектору постигну жељени циљеви фискалне политике. Трећи захтев који је СПЕУ поставио ослања се на начело пропорционалности, које је опште начело права Европске уније. СПЕУ је истакао да законодавна мера којом се одступа од

општих правила у вези са накнадама за раду судија мора бити одговарајућа за остварење постављеног циља у општем интересу, ограничена на оно што је крајње нужно за постизање тог циља и сразмерна том циљу. То подразумева и одмеравање важности циља и озбиљности задирања у начело независности судија. Уз то, СПЕУ је истакао да мера која испуњава ове захтеве уједно мора остати изузетна и привремена, и не сме се примењивати дуже од периода који је потребан за остваривање легитимног циља који се жели остварити (став 54 пресуде), а сам утицај мере на накнаде за рад судија не сме бити несразмеран циљу који се жели постићи. Као четврто, СПЕУ захтева да висина накнаде за рад судија увек одговара значају дужности који они обављају, како би били заштићени од спољних утицаја и притисака. Дакле, чак и када се на судије примењује мера буџетског ограничења због привредне, социјалне и финансијске кризе, материјални аспект независности судија не сме бити угрожен. Пети захтев СПЕУ, слично као и други, заправо је поновљени општи стандард материјалне независности судија. Другим речима, и мера одступања мора бити подложна делотворном судском надзору (став 57. пресуде). СПЕУ је потом указао да је на суду који је упутио претходно питање да провери да ли су испуњени постављени захтеви, и додатно појаснио на који начин то треба учинити. У односу на први захтев, СПЕУ је истакао да из одлуке којом је упућен захтев за претходно одлучивање произилази да се у конкретном случају ради о актима који су законодавне природе и који су временски ограничени, а чије је доношење образложено потребом за уклањање прекомерног државног буџетског дефицита, што се сматра циљем од општег интереса. Ипак, СПЕУ је указао да је неопходно проверити да ли су непопуњена судијска места предвиђена тим годишњим буџетима, а ако јесу то би довело у питање доследно остваривање циља који се настоји постићи. Овакво резонување СПЕУ није у потпуности доследно изведено: ако нека судијска места нису обухваћена буџетом, не могу се ни попунити без ревизије буџета. Стога би изостављање непопуњених судијских места из буџета представљало не одвраћајући, већ готово онемогућавајући фактор да се судијска места у питању одиста и поуне. Истовремено, СПЕУ је стао на становиште да конкретно ограничење у главном предмету испуњава и захтев да није усмерено само на судије, будући да се примењује и на друге запослене у јавном сектору. Уколико би се следила логика претходно наведеног закључка овог суда, за ваљаност мере одступања онда би се морало проверити да ли су и непопуњена руководећа места у јавном сектору предвиђена годишњим буџетом – што, готово је извесно, СПЕУ није имао на уму. Заправо, чини се да је СПЕУ свесно пропустио да се темељније позабави овом и другим импликацијама чињенице да не само у Румунији, већ и у многим другим правним системима у државама чланицама Европске уније, радноправни режим судија, укључујући и то по

ком методу се обрачунавају накнаде за рад судија, није регулисан законима који се односе само на носиоце судијске функције, већ упућивањем на (сходну) примену режима који се примењује на државне службенике.³¹ Ипак, може се претпоставити да би у будућности и ово питање могло постати предмет преиспитивања, тим пре што се ради о режиму који је пре свега прилагођен раду запослених у извршној грани власти, који подлеже специфичним стандардима службеничког права, и у коме се, додатно, преговарачка позиција запослених кроз синдикалне активности значајно разликује од потенцијалне преговарачке позиције судија, као носилаца јавних функција и представника судске гране власти.³² У погледу пропорционалности, СПЕУ је упутио суд који је поднео захтев за претходно одлучивање да утврди да ли мера о којој је реч представља непосредно смањење накнаде за рад судија, тако што ће проверити да ли се овим мерама ограничава природа накнаде за прековремени рад на то да се тиме само стекне право на слободне дане. Уз то, СПЕУ је нагласио да је на Апелационом суду у Букурешту да провери јесу ли у пракси судије биле одвраћене од коришћења слободних дана које су „зарадиле“ прековременим радом, или чак спречене у томе. СПЕУ је надаље указао да је на самом Апелационом суду у Букурешту да одреди примереност накнаде за рад коју је примио судија ХЗ, имајући у виду привредну, социјалну и финансијску ситуацију у Румунији, и то поредећи просечну плату судија са просечном платом у тој држави. Овај суд је у самој пресуди указао на то да румунске судије, чак и на почетку своје каријере, имају накнаде за рад које су готово три пута више него просечна зарада у држави, али у том погледу није изнео никакав даљи вредносни суд, нити указао на неке упоредне податке. И док се СПЕУ прилично стриктно држао међународног стандарда у коме се указује на то да накнаде за рад судија морају бити у неком односу сразмере у односу на просечне зараде у једној држави, у свом раније поменутом саопштењу за јавност румунски правосудни савет је заправо посредно указао да је, упркос томе, спорно да ли апсолутни износи накнаде за рад румунских судија представљају довољно јаку брану од корупције. У коначници, СПЕУ је одговорио да члан 19. став 2. у вези са чланом 2. УЕУ треба тумачити тако да се начелу независности судија не противи национални пропис којим се искључује

³¹ Весна Ђорић, Ана Кнежевић Бојовић, „Финансијска независност судија и тужилаца: Међународни стандарди, упоредна анализа, преглед стања законодавства и препоруке за његово унапређење“, 2026, *op. cit.*

³² Више о синдикатима судија и професионалним удружењима судија која предузимају „синдикалне“ активности у: Ana Knežević Bojović, Jovana Misailović, “Judges’ associations and trade unions – international standards and selected national practices”, *Strani pravni život*, Vol. 66, No. 4, pp. 387–410.

свака финансијска накнада за прековремени рад који судија обави услед непопуњених судијских места у суду, већ се прописује да судија на име прековременог рада има само право на плаћено одсуство, под условом да тај судија може стварно да користи плаћено одсуство на које је стекао право и под условом да тај пропис не утиче на примереност његове накнаде у односу на важност дужности коју обавља. Одлука СПЕУ представља логичан наставак претходно установљене судске праксе овог суда у погледу гаранција материјалне независности судија. Ипак, постоје одређени аспекти ове пресуде којима се осветљавају посебно занимљива питања. Једно од њих произилази из чињенице да је СПЕУ истакао да је радно време судија, а последично и редован обим њиховог рада веома тешко одредити, а нарочито на начин који се примењује у другим занимањима. СПЕУ је стога указао на то да је потребно неопходност обављања додатног посла испитати с обзиром на стварни обим рада судије у одређеном тренутку. Ипак, СПЕУ није пружио никакве додатне смернице у погледу тога како би се ово у пракси могло и учинити, осим да укаже да се додатно оптерећење не може претпоставити или проценити само с обзиром на (не)попуњеност радних места у неком суду. Овакво резонување СПЕУ има двојаке импликације. С једне стране, оно може потенцијално угрозити ваљаност свих оних система обрачуна накнаде за рад судија у којима се прописују правила за увећање зараде судија на основу чињенице да у суду одређени проценат судијских места није попуњен. С друге стране, СПЕУ на овај начин упућује и националне судове да се у пракси суоче са изазовима које представља сагледавање тога да ли је оптерећење судија предметима у сваком конкретном случају, сразмерно или несразмерно, па и оценом тога како се конкретан обим посла једног судије „преводи“ у сате радног времена. Равномерна оптерећеност предметима, као и веза између броја предмета, радног времена и ефикасности рада судије изузетно су контроверзна питања, на која нису дати одговори готово ни у једном европском правосудном систему. Уз то, обим рада судија у једном суду може значајно флукуирати из године у годину, из различитих разлога. Уско читање оваквог резонувања СПЕУ могло би довести до ефеката који су сасвим супротни од оних намераваних – да се редован обим посла судије и адекватност накнаде за његов рад, у одсуству јасних критеријума, веже за ефикасност рада судије или број предмета, што би било противно релевантним међународним стандардима. Утисак је да је и овим захтевом СПЕУ упутио националне судове да проникну дубље у саму суштину редовног и повећаног обима посла судија и не само стварних препрека у остваривању права на плаћено одсуство – као што је, на пример, неодобравање тражених дана одсуства од стране председника суда – већ и потенцијалних одвраћајућих фактора за коришћење слободних дана, као што су повреде права на суђење у разумном року или одуговлачење

поступка услед коришћења плаћеног одсуства (те потенцијална дисциплинска одговорност у том погледу).

5) ИЗВОРИ

Barsuk, Maryna, "Features of the legal regulation of the balance of work and rest of judges in the Member States of the European Union", *Visegrad Journal on Human Rights*, No. 2.

Bonelli, Matteo, Claes, Monica, "Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical Dos Juízes Portugueses". *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, No. 3.

Дамњановић, Алекса, „Материјални положај судија и судијска независност: пример једне одлуке Уставног суда Словеније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2025/4.

Jaskiernia, Jerzy, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Adam Marszałek, Toruń, 2020.

Knežević Bojović, Ana, Misailović, Jovana, "Judges' associations and trade unions – international standards and selected national practices", *Strani pravni život*, Vol. 66, No. 4.

Pech, Laurent, Platon, Sébastien, "Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case", *Common Market Law Review*, 55, No. 6.

Michel Krajewski, "Associação Sindical dos Juízes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma", *European Papers*, Vol. 3, No. 1.

Reda-Ciszewska, Anna, "Right to Compensation for Overtime in the Civil Service Corps in Poland", *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, Vol. 27, No. 3.

Sielski, Krzysztof, "Frozen" Valorization of Judges' Salaries in Poland in the Light of Europe Union Legal Standards", *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2023, No. 3.

Spaić, Bojan, Đorđević, Mila, "Who works more, and who works smarter? Comparing judicial performance in Europe", *Pravni zapisi*, No. 1/2024.

Torres Pérez, Aida, "From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27, No. 1.

Viapiana, Federica, van Dijk, Frans, Diephuis, Bart, "Pressure on judges: How managerialisation and evolving professional standards affect judges' autonomy, efficiency and stress". *Oñati Socio-Legal Series. Series: Empirical research with judicial officers and courts: Methods and practices*, Vol. 13, 1.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Као и друге пресуде СПЕУ у којима овај суд поставља стандарде и захтеве које се односе на различите аспекте независности судске власти, и ова пресуда је значајна за Србију као државу кандидата за приступање Европској унији, која своје законодавство и праксу његове примене усклађује са правним тековинама Европске уније. Уједно, као што је истакнуто у уводном делу овог рада, пракса СПЕУ у погледу материјалне независности судија темељно се ослања на постојеће међународне (пре свега европске) стандарде, те самим тиме представља и додатан користан путоказ у погледу усклађености националних прописа и пракси са овим стандардима. Уз то, поједини аспекти ове пресуде додатно су занимљиви у контексту начина на који су накнаде за рад судија прописане у Србији. Подсетимо, Законом о судијама³³ прописани су основна плата судије, која се састоји од основице за обрачун и коефицијента за обрачун, при чему су коефицијенти одређени овим законом, а основица се одређује Законом о буџету за сваку годину. Законом о судијама предвиђа се да се основна плата судије увећава ако судија врши функцију у коме је непопуњено више од 10% судијских места, или у коме је знатно повећан обим посла, сразмерно броју непопуњених места или обиму овог повећања. Као што се видело у пресуди СПЕУ, овакво непосредно повезивање повећања накнаде за рад судија и броја непопуњених судијских места овај суд не сматра адекватним приступом или, тачније, указао је да сам број непопуњених радних места није довољан основ за повећање накнаде за рад судија. Уколико би се судска пракса СПЕУ додатно изградила у погледу овог питања, то би могло постављати основ за преиспитивање наведеног нормативног решења српског законодавца. Закон о судијама не помиње појам прековременог рада, као ни друге категорије накнада и додатака, али ипак изричито нормира да „судија има право на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова у случају прописаном законом или другим прописом, као и право на накнаду за неискоришћени годишњи одмор, најмање под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду“. Кнежевић Бојовић и Ђорић примећују да у одредби остаје нејасно да ли и на који начин судије остварују право као што су увећање зараде по основу рада на рад празника који су нерадни дани, као и по основу прековременог рада.³⁴ Занимљиво је на овом месту истаћи да је Законом о платама државних службеника у Србији изричито прописано да државни службеник за сваки сат који ради дуже од пуног радног времена, по налогу

³³ „Закон о судијама“, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023 и 9/2026.

³⁴ Весна Ђорић, Ана Кнежевић Бојовић, „Финансијска независност судија и тужилаца: Међународни стандарди, упоредна анализа, преглед стања законодавства у Србији и препоруке за његово унапређење“, *op. cit.*

претпостављеног, има право на сат и по слободно. Рад дужи од пуног радног времена се месечно прерачунава у слободне сате, које државни службеник мора искористити у току наредног месеца. Овим законом је, ипак, прописано и да ако државном службенику, због природе послова радног места, не буде омогућено да искористи слободне сате, за сваки сат прековременог рада исплатиће се основна плата државног службеника увећана за 26%. Ипак, истим законом је у члану 29. прописано да државни службеник који ради на положају има право само на додатак за време проведено у радном односу. Другим речима, ограничење које је у Румунији уведено за потребе смањења буџетског дефицита, у службеничком праву Србије је правило за лица на положају. Може се поставити питање – да ли би неки домаћи суд применио слично резонување као и румунски суд у главном поступку у предмету Галати и заузео став да се на поједине судије примењује одредба која се односи на државне службенике на положају или не. Како, на пример, секретар Врховног суда има статус државног службеника на положају, ова могућност би постојала у односу на судије Врховног суда Србије.³⁵ Нормирање накнаде за прековремени рад на начин на који је то учињено у законодавству Србије начелно није у супротности са међународним стандардима, али би се могло довести у питање са становишта стварне могућности коришћења слободних дана, нарочито у судовима у којима је оптерећеност предметима велика.³⁶ Уз то, анализа коју су спровеле Кнежевић Бојовић и Ћорић показала је да праксе у погледу начина обрачуна додатака и накнада нису изричито прописане Законом о судијама.³⁷ Отуд је значајно имати у виду и резонување СПЕУ у односу на ово питање.

³⁵ Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“ бр. 10/2023, члан 50, став 2.

³⁶ Као екстреман пример овде можемо навести онај истакнут у Предлогу Закона о изменама и допунама Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, где се указује да је у Трећем општинском суду у Београду један судија парничног одељења био задужен са готово 5.000 предмета. Интернет: [/http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_sa_ziv/2734-25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_sa_ziv/2734-25.pdf). У погледу ефикасности рада судија у Србији и поређења са одабраним европским државама видети: Bojan Spaić, Mila Đorđević, “Who works more, and who works smarter? Comparing judicial performance in Europe”, *Pravni zapisi*, No. 1/2024, pp. 121–150.

³⁷ Весна Ћорић, Ана Кнежевић Бојовић, „Финансијска независност судија и тужилаца: Међународни стандарди, упоредна анализа, преглед стања законодавства у Србији и препоруке за његово унапређење“, *op. cit.*

**COMPENSATION FOR JUDGES' OVERTIME WORK
– REQUIREMENTS FOR COMPLIANCE WITH THE EU ACQUIS**

Ana KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ*

Abstract: Judicial independence is one of the key facets of the rule of law; promoting the rule of law at the international and national levels is a goal of Target 16.3 of the Sustainable Development Goals. Financial independence of judges is one of the important guarantees of their independence. It is therefore unsurprising that compensation for judges' work has been addressed in various international soft law instruments, where the standards formulated by European professional organisations of judges are of particular interest for all European countries. These standards, although formulated in soft law documents, are incorporated into the norms and practices of the European Union and its Member States and, by extension, are relevant for European Union candidate countries. This development is further underscored by the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, which has first established a clear general obligation on the part of the European Union Member States to respect the independence of their national courts and has subsequently consistently held that judges' compensation is an important element of their independence. Utilising the comparative and normative methods, the paper first outlines how the European standards of financial independence of judges are interpreted and applied in European Union law. Then, the author analyses in more detail the judgement of the Court of Justice of the European Union in case C-272/24 HZ v Tribunalul Galați, where the issue of compensation for judges' overtime work is discussed. Finally, the author highlights the potential implications of the aforementioned judgement for the legal system and practice in Serbia.

Keywords: judicial independence, European standards, European Union, Court of Justice of the European Union, material independence, compensation.

* Institute of Comparative Law, Belgrade. E-mail: a.bojovic@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3746-5747>. This work was created as a result of research within the project "Law and Sustainable Development Goals: Part One", which is being implemented in 2026 by the Institute of Comparative Law with the financial support of the Ministry of Science, Technological Development and Innovation (registration number: 451-03-33/2026-03/200049 of 5. 2. 2026).

УДК: 343.1:342.7
Bibliid 1451-3188, 25 (2026)
Год XXV, бр. 93, стр. 79–88
Изворни научни рад
Рад примљен 04. 01. 2026. године
Рад одобрен 05. 03. 2026. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.93.4
CC BY-SA 4.0

ПРАВО НА ИНФОРМИСАНОСТ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Филип МИРИЋ*

Апстракт: Право на информисаност је једно од кључних права окривљеног и саставни део права на одбрану у кривичном поступку. Као важна гаранција права на правично суђење, ово право окривљеног у кривичном поступку, препознато је и на нивоу Европске уније (ЕУ). У раду се даје приказ и кратка анализа одредби Директиве Европског парламента и Савета Европе од 22. маја 2012. године, о праву на информисаност у кривичном поступку. Иако је реч о старијем правном акту, његова анализа је значајна у процесу хармонизације кривичног процесног права са правом ЕУ. Циљ рада произилази из његовог предмета и огледа се у томе да се право на информисаност посматра у контексту права на одбрану окривљеног у савременом кривичном поступку.

Кључне речи: Право на информисаност, кривични поступак, право на одбрану окривљеног, ЕУ.

1) УВОД

Са процесноправног становишта одбрана је основна кривичнопроцесна радња и представља скуп делатности овлашћених субјеката усмерених на побијање казненог захтева садржаног у оптужном акту.¹ Посматрајући правни статус окривљеног у кривичном поступку, његов исказ има

* Правни факултет Универзитета у Нишу. Е-mail: filip.miric@gmail.com, filip@prafak.ni.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3066-070X>.

¹ Војислав Ђурђић *Кривични поступак Србије*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 53.

двоструку функцију: с једне стране, он представља доказно средство, а с друге стране средство одбране окривљеног од оптужбе за коју се терети. Исказу окривљеног поклања се велика пажња као једном од најважнијих доказних средстава, а сам ток доказивања је кључан за одвијање кривичног поступка чији је основни циљ расветљавање и решавање кривичноправне ствари.² Исказ окривљеног може се састојати у делимичном или потпуном признању, односно порицању извршења кривичног дела. Осим тога, окривљени није дужан да изнесе своју одбрану.³ По томе се његов кривичнопроцесни положај разликује од положаја свих осталих учесника у кривичном поступку. Окривљени је у свом правном положају у потпуности изједначен са тужиоцем.⁴ Једнакост процесних позиција тужиоца и окривљеног једна је од основних гаранција за остваривање права на правично суђење у савременом кривичном процесном праву. Право на информисаност веома је значајно право окривљеног и саставни део права на одбрану у кривичном поступку. Иначе, треба нагласити и то да је претпоставка невиности у нераскидивој вези са правом на информисаност окривљеног и, у крајњој линији, са правом на правично суђење. Наиме, она представља исходиште хуманизације положаја окривљеног у кривичном поступку.⁵ Као важна гаранција и део права на правично суђење, право на информисаност окривљеног у кривичном поступку препознато је и на нивоу ЕУ. Предметни рад обухвата приказ и кратку анализу одредби Директиве Европског парламента и Савета Европе од 22. маја 2012. године о праву на информисаност у кривичном поступку. Иако је реч о старијем правном акту, његова анализа остаје значајна у процесу хармонизације кривичног процесног права са правом ЕУ. Циљ рада произилази из његовог предмета и огледа се у томе да се право на информисаност посматра у контексту права на одбрану окривљеног у савременом кривичном поступку.

Тако, према Законику о кривичном поступку Републике Србије (ЗКП), право на одбрану окривљеног укључује право да у најкраћем року, а увек пре првог саслушања, подробно и на језику који разуме буде обавештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оптужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у поступку. Потом и право

² Жељко Мирков, Кривичнопроцесна начела у функцији саслушања окривљеног као доказне радње, *Civitas*, Vol. 10, бр. 2, 2010, стр. 69.

³ Михајло Аћимовић, *Увод у психологију кривичног поступка*, Савремена администрација, Београд, 1980. стр. 95.

⁴ Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 422.

⁵ Иван Илић, „Претпоставка невиности окривљеног и право на јавно информисање“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 61, 2012, стр. 571.

да ништа не изјави, ускрати одговор на поједино питање, слободно изнесе своју одбрану, призна или не призна кривицу, да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца у складу са одредбама овог законика, да његовом саслушању присуствује бранилац, да у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року, да непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака, да му се осигура довољно времена и могућности за припремање одбране, да разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ, да прикупља доказе за своју одбрану, да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране, да користи правна средства и правне лекове и коначно, да предузима друге радње када је то одређено ЗКП-ом. Орган поступка је дужан да пре првог саслушања окривљеног поучи о наведеним правима (члан 68. ЗКП).⁶ Право на одбрану саставни је део права на правично суђење.⁷ Право на одбрану треба посматрати и као питање ефикасности кривичног поступка и адекватности и из аспекта стручне оспособљености, процесне дисциплине и личне професионалне одговорности и заинтересованости лица којима су поверена одређена јавна овлашћења на плану доследне примене закона.⁸ О праву на одбрану окривљеног у контексту Директиве Европског парламента и Савета Европе од 22. маја 2012. године, биће више речи у наставку анализе.⁹

2) СВРХА

У Директиви је јасно одређен њен предмет и обим примене. Ова Директива утврђује правила о праву осумњичених или оптужених лица да буду обавештена о својим правима у кривичном поступку и о оптужбама

⁶ „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС, у даљем тексту: ЗКП).

⁷ Ивана Крстић, Танасије Марковић, *Европско право људских права*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2016, стр. 51.

⁸ Садмир Каровић, Марина Симовић, „Правна природа и основне процесне детерминанте кривичног поступка у Босни и Херцеговини“, *Вјештак – часопис из области теорије и праксе вештачења на подручју Босне и Херцеговине*, год. 6–8, бр. 1–3, 2021, стр.73.

⁹ “Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings”, *OJ L 142*, 1. 6. 2012, pp. 1–10.

против њих. Такође, утврђује правила о праву лица која су предмет европског налога за хапшење да буду обавештена о својим правима. Ова Директива се примењује од тренутка када надлежни органи држава чланица обавесте лица да су осумњичена или оптужена починила кривично дело до завршетка поступка, што значи коначно утврђивање да ли је осумњичено или оптужено лице починило кривично дело, укључујући, где је то прикладно, изрицање санкције и одлучивање о жалби. Када закон државе чланице предвиђа изрицање санкција за лакше прекршаје од стране органа који нису судови који имају надлежност у кривичним стварима и када се изрицање такве санкције може оспорити жалбом таквом суду, ова Директива се примењује само на поступке пред тим судом, након што је таква жалба поднета (члан 1. и 2. Директиве).

3) САДРЖАЈ

Директива номотехнички садржи Преамбулу, четрнаест чланова и Прилоге. У Преамбули су садржани основни циљеви овог правног акта, као и разлози за његово доношење. Спровођење принципа узајамног признавања одлука у кривичним стварима претпоставља узајамно поверење између држава чланица у њихове системе кривичноправне заштите. Обим узајамног признавања у великој мери зависи од низа параметара, укључујући механизме за заштиту права осумњичених или оптужених лица. Потреба за успостављањем заједничких минималних стандарда, који су неопходни ради олакшавања примене принципа узајамног признавања и јачања поверења међу државама чланицама ЕУ, представља један од кључних разлога за усвајање ове директиве. У погледу остваривања права окривљеног на информисаност, посебно је значајна одредба члана 3. Директиве у којој је наведено да ће државе чланице осигурати да се осумњиченим или оптуженим лицима благовремено доставе информације о процесним правима, како се примењују према националном праву, како би им се омогућило да ефикасно остваре та права и то: право на приступ адвокату, право на бесплатан правни савет и услови за добијање таквог савета, право да буду обавештени о оптужбама, право на тумачење и превођење, као и право на ћутање. Државе чланице ће осигурати да се информације достављају усмено или писмено, јасним и разумљивим језиком, водећи рачуна о посебним потребама рањивих осумњичених или оптужених лица. Посебно је значајна поука о правима приликом хапшења (члан 4. Директиве). Државе чланице ће осигурати да се осумњиченим или оптуженим лицима која су ухапшена или притворена без одлагања достави писано обавештење о правима. Дозвољено им је да прочитају писмо о правима и могу га држати код себе у сваком тренутку док су лишена слободе. Ово писмо садржи и информације о следећим

правима како се примењују у складу са националним правом, и то: Право приступа списима предмета; Право на обавештавање конзуларних органа и лица; Право на приступ хитној медицинској помоћи и максималан број сати или дана током којих осумњичени или оптужени може бити лишен слободе пре него што буде изведен пред судски орган. Посланица о правима такође садржи битне информације о свакој могућности оспоравања законитости хапшења према националном закону, тражења преиспитивања притвора или подношења захтева за привремено пуштање на слободу. Посланица о правима саставља се на јасном и разумљивом језику. Државе чланице ће осигурати да осумњичена или оптужена лица добију писано Посланицу о правима на језику који разумеју. Ако Посланица о правима није доступна на одговарајућем језику, осумњичена или оптужена лица биће усмено обавештена о својим правима на језику који разумеју. Државе чланице ће осигурати да се лицима ухапшеним на основу извршења европског налога за хапшење у најкраћем року достави одговарајућа Посланица о правима која садржи информације о њиховим правима према закону којим се спроводи. Иста се саставља на јасном и разумљивом језику и на језику који разумеју. Посланица се доставља без непотребног одлагања (члан 5. Директиве).

Централна и најзначајнија питања у вези са правом на информисаност, као суштинског елемента права на одбрану окривљеног у кривичном поступку регулисана су у наставку Директиве. Државе чланице дужне су осигурати да се осумњиченим или оптуженим лицима доставе информације о кривичним делима за која су осумњичени или оптужени. Такве информације ће се достављати благовремено и онолико детаљно колико је потребно да се обезбеди правичност поступка и ефикасно остваривање права на одбрану. Државе чланице ће осигурати да се осумњичена или оптужена лица која су ухапшена или притворена обавесте о разлозима за хапшење или притвор, укључујући кривично дело за које су осумњичени или оптужени. Државе чланице ће осигурати да се, најкасније када се оптужница достави суду, доставе детаљне информације о оптужбама, укључујући природу и правну класификацију кривичног дела, као и врсту учешћа оптуженог лица. Државе чланице ће осигурати да осумњичена или оптужена лица буду благовремено обавештена о свим променама информација достављених у складу са овим чланом, где је то потребно ради обезбеђивања правичности поступка. Када је лице ухапшено или притворено у било којој фази кривичног поступка, државе чланице ће осигурати да се документи који се односе на предметни случај, а који су у поседу надлежних органа и који су неопходни за ефикасно оспоравање, у складу са националним правом, законитости хапшења или притвора, ставе на располагање ухапшеним лицима или њиховим адвокатима. Државе чланице ће осигурати да се тим лицима или њиховим

адвокатима омогући приступ барем свим материјалним доказима у поседу надлежних органа, без обзира да ли су ти докази у прилог или против осумњиченог или оптуженог лица, како би се осигурала правичност поступка и омогућило им се да припреме своју одбрану. Приступ материјалима обезбеђује се благовремено како би се омогућило ефикасно остваривање права на одбрану, а најкасније када се оптужница поднесе суду на разматрање. Уколико надлежни органи дођу у посед додатних материјалних доказа, приступ тим доказима обезбеђује се благовремено како би се омогућило њихово разматрање. Одступајући од наведеног, и под условом да се не доведе у питање право на правично суђење, приступ одређеним материјалима може се ускратити, када би такав приступ могао довести до озбиљне претње по живот или основна права другог лица, или ако би такво ускраћивање било апсолутно неопходно за заштиту важног јавног интереса, као у случајевима када би приступ могао угрозити текућу истрагу или озбиљно наштетити националној безбедности државе чланице у којој се води кривични поступак. Државе чланице ће осигурати да, у складу са поступцима националног права, одлуку о ускраћивању приступа одређеним материјалима у складу са овим ставом доноси судски орган или да барем подлеже преиспитивању од стране суда. Приступ одлуци је бесплатан. Када се информације достављају осумњиченим или оптуженим лицима о томе треба да се води евиденција у складу са поступком евидентирања утврђеним законом дотичне државе чланице. Државе чланице ће осигурати да осумњичена или оптужена лица или њихови адвокати имају право да оспоре, у складу са поступцима националног права, сваки пропуст или одбијање надлежних органа да доставе информације у складу са овом Директивом. Без утицаја на независност судова и разлике у организацији правосуђа унутар Уније, државе чланице ће захтевати од оних који су одговорни за обуку судија, тужилаца, полиције и правосудног особља укљученог у кривичне поступке да обезбеде одговарајућу обуку у складу с циљевима ове Директиве. Ништа у овој Директиви не може се тумачити као ограничавање или одступање од права или процесних гаранција загарантованих важећим правним актима ЕУ, другим релевантним одредбама међународног права или правом било које државе чланице које пружа виши ниво заштите.

Државе чланице биле су дужне да усвоје законе, прописе и административне одредбе неопходне за усклађивање са овом Директивом до 2. јуна 2014. године. Након тога биле су у обавези да доставе текст усвојених законодавних аката Комисији. Сами акти морали би садржати референцу која се односи на предметну Директиву. Исто решење предвиђено је приликом њиховог званичног објављивања. Методе позивања на одредбе предметне Директиве утврђују државе чланице (чланови 6. до

11. Директиве). Одредбе чланова 12. до 14. односе се на подношење извештаја о примени Директиве, њеном ступању на снагу и адресатима, што су стандардни уобичајени елементи правних докумената ЕУ.

Из аспекта права на информисаност окривљеног у кривичном поступку посебно су значајни Прилози уз сам текст Директиве који садрже практична објашњења права окривљеног у различитим фазама кривичног поступка (преткривични, кривични и жалбени поступак), што овом правном акту поред нормативног даје и велики практични значај. У овим Прилозима дате су конкретне и сасвим јасне смернице шта све државе чланице треба да унесу у своја национална законодавства као гаранцију права окривљеног на информисаност о свим важним чињеницама и доказима који су против њега или му иду у корист. Посебно је истакнуто право окривљеног да буде информисан о свим оптужбама, потом његово право на поверљив разговор са адвокатом, право на тумача уколико се води поступак на језику који окривљени не разуме и право окривљенога да, уколико то не жели, не износи своју одбрану. Овај скуп права треба да воде остварењу познатог принципа у кривичном поступку који се односи на „једнакост оружја“ тужиоца и окривљеног. Коначно, сматрамо да је неопходно да се настави са активностима јачања заштите права осумњичених и окривљених у кривичном поступку на нивоу ЕУ, што ће у крајњој инстанци водити унапређењу начела узајамног признања и узајамног поверења. Доношење правних аката на нивоу ЕУ представља први, али значајан корак. Међутим, уношење упутстава у национално законодавство и њихова примена представља својеврсни прави изазов.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ УГОВОРА

Директива је ступила на снагу 21. јуна 2012. године, тј. двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ (члан 13. Директиве).

5) ИЗВОРИ

Аћимовић, Михајло, *Увод у психологију кривичног поступка*, Савремена администрација, Београд, 1980.

“Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *OJ C 303*, 14. 12. 2007.

“Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings”, *OJ L 142*, 1. 6. 2012.

Ђурђић, Војислав, *Кривични поступак Србије*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2006.

- Илић, Иван, „Претпоставка невиности окривљеног и право на јавно информисање“, Зборник радова *Правног факултета у Нишу*, бр. 61, 2012, стр. 571–586.
- Јовашевић, Драган, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Каровић Садмир, Симовић Марина, „Правна природа и основне процесне детерминанте кривичног поступка у Босни и Херцеговини“, *Вјештак – часопис из области теорије и праксе вештачења на подручју Босне и Херцеговине*, год. 6–8, бр. 1–3, 2021, стр. 68–74.
- Крстић, Ивана, Марковић, Танасије, *Европско право људских права*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2016.
- Матић Бошковић, Марина, „Уређење процесних права осумњичених и окривљених у правним тековинама ЕУ“, *Страни правни живот*, год. 64, бр. 1, 2020, стр. 29–43.
- Мирић, Филип, „Примена Повеље ЕУ о основним правима у кривичним стварима“, *Европско законодавство*, год. 21, бр.79, стр. 299–305.
- Мирков, Жељко, „Кривичнопроцесна начела у функцији саслушања окривљеног као доказне радње“, *Civitas*, Vol. 10, бр. 2, 2010, стр. 68–81.
- „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Право на информисаност окривљеног једно је од фундаменталних права у кривичном поступку. Без његовог остваривања није могуће реализовати и право на одбрану. Значај овог права препознат је и у ЕУ, што је резултирало доношењем Директиве Европског парламента и Савета Европе од 22. маја 2012. године о праву на информисаност у кривичном поступку. Наиме, у Директиви су детаљно регулисани сви аспекти права на информисаност који се односе пре свега на окривљеног у кривичном поступку. Правне тековине ЕУ налазе се тек на почетку развоја у области кривичног поступка, а посебно заштите процесних права осумњичених и окривљених лица.¹⁰ Следећи дух правних норми садржан у Директиви може се изградити и унапредити кривични поступак у европским државама. Што се тиче Републике Србије, може се закључити да постоји

¹⁰ Марина Матић Бошковић, Уређење процесних права осумњичених и окривљених у правним тековинама Европске уније, *Страни правни живот*, год. 64, бр. 1, 2020, стр. 39

солидан, нормативни оквир у овој области, с тим што треба доследно примењивати постојећа законска решења садржана у српском ЗКП-у. Важно би било уочити и да хармонизација домаћег законодавства претпоставља континуирано праћење и усклађивање са правом ЕУ. У том смислу важна је и чињеница да је Директива употпуњена правилима и принципима садржаним у Повељи ЕУ о основним правима.¹¹ Будући да је кривично законодавство Републике Србије нормативно усклађено са свим правима садржаним у Повељи, потребно је обезбедити и њену доследну примену не само ради тога да би Србија могла приступити, већ и да би се постигло остваривање општих правних стандарда који доприносе већој правној сигурности и поверењу грађана у национални правни и правосудни систем у целини.¹²

¹¹ "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *OJ C 303*, 14. 12. 2007, pp. 1-16.

¹² Филип Мирић, „Примена Повеље ЕУ о основним правима у кривичним стварима“, *Европско законодавство*, год. 21, бр. 79, стр. 305.

**THE RIGHT TO INFORMATION IN CRIMINAL PROCEDURE
IN EUROPEAN UNION LAW**

Filip MIRIĆ*

Abstract: The right to information is one of the key rights of the accused and an integral part of the right to defence in criminal proceedings. As an important guarantee of the right to a fair trial, this right of the defendant in criminal proceedings is also recognised at the level of the European Union (EU). The paper presents a brief analysis of the provisions of the Directive of the European Parliament and of the Council of Europe of May 22, 2012, on the right to information in criminal proceedings. Although it is an older legal act, its analysis is significant in the process of harmonising criminal procedural law with EU law. The aim of the work derives from its subject and is reflected in the fact that the right to information is viewed in the context of the right to defend the accused in modern criminal proceedings.

Keywords: right to information, criminal procedure, right to defence of the accused, EU.

* Faculty of Law, University of Niš. E-mail: filip.miric@gmail.com, filip@prafak.ni.ac.rs;
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3066-070X>

УДК: 343.343.6:341.176(4)
Biblid 1451-3188, 25 (2026)
Год XXV, бр. 93, стр. 89–109
Изворни научни рад
Рад примљен 26. 01. 2026. године
Рад одобрен 15. 02. 2026. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.93.5
CC BY-SA 4.0

ЕВРОПСКИ ПРИСТУП КРИЈУМЧАРЕЊУ МИГРАНАТА

Милијана БУХА*

Анстракт: Кријумчарење лица (миграната) представља један од озбиљнијих облика прекограничног организованог криминала, који не угрожава само безбједност држава чланица Европске уније (ЕУ), већ и животе и основна људска права миграната. Прописи ЕУ обавезују државе чланице да кривичноправно инкриминишу свако намјерно помагање неовлашћеног уласка, транзита или боравка странаца када је извршено ради стицања имовинске користи. Такође, европско законодавство захтјева строжије кажњавање тежих облика кријумчарења миграната, као што су дјела извршена у оквиру организоване криминалне групе, уз угрожавање живота или здравља миграната, или уз поступање које је нечовјечно или понижавајуће. За теже облике кријумчарења лица захтијева се увођење одвраћајућих казни, што подразумијева строжије затворске санкције и проширену конфискацију имовине прибављене извршењем кријумчарења лица. Прихватање захтјева ЕУ за строжијим кажњавањем кријумчарења лица посебно је значајно за Босну и Херцеговину и за Србију, јер се обје државе налазе се на такозваној „балканској мигрантској рути“, што их чини посебно изложеним дјеловању организованих кријумчарских мрежа и повећаном ризику од извршења тешких кривичних дјела повезаних са илегалним миграцијама.

Кључне речи: Кријумчарење лица, прописи ЕУ, трговина људима, казне.

* Правни факултет Универзитет у Бањој Луци, Република Српска, БиХ. Е-mail: milijana.buha@pf.unibl.org, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1968-1849>

1) УВОД

Протокол против кријумчарења миграната копненим, морским и ваздушним путем из 2000. године представља допуну Конвенције УН против транснационалног организованог криминала (тзв. *Палермо конвенција*).¹ Исти има за циљ заштиту права миграната и борбу против организованог криминала. Овај протокол представља најзначајнији међународни инструмент у борби против илегалног кријумчарења миграната. Према поменутом Протоколу (члан 3), кријумчарење миграната означава обезбјеђивање нелегалног уласка у државу потписницу лица које није њен држављанин или лице са сталним боравком, а у циљу стицања, на непосредан или посредан начин, финансијске или друге материјалне користи. Нелегални улазак значи прелазак границе без испуњења прописаних услова за легалан улазак у државу примаоца. Такође, Протоколом против кријумчарења прописано је да ће државе инкриминисати као кривично дјело кријумчарење миграната, производњу лажних путних или идентификационих докумената, њихову набавку, обезбјеђивање или посједовање, као и друга сродна дјела.² ЕУ је формално прихватила, односно ратификовала Протокол УН против кријумчарења миграната 24. јула 2006. године одлуком Савјета ЕУ.³ Борба против кријумчарења миграната представља приоритет ЕУ и кључан елемент у рјешавању проблема незаконитих миграција. Циљ Приједлога директиве о утврђивању минималних правила за спречавање и сузбијање олакшавања неовлашћеног уласка у Унију, транзита и боравка у њој, као и замјени Директиве Савјета 2002/90/ЕЗ и Оквирне одлуке Савјета 2002/946/ПУП, јесте усклађивање кривичног законодавства држава чланица Уније и прописивање строжијих казни за кријумчарење миграната. Борба против кријумчарења миграната није могућа без сарадње између држава чланица и нечланица ЕУ у прикупљању доказа и провођењу кривичног поступка против кријумчара. Директива 2002/90/ЕЗ и Оквирна одлука Савјета 2002/946/ПУП чине правни оквир

¹ „Протокол против кријумчарења миграната копненим, морским и ваздушним путем“, *Службени гласник БиХ, Међународни уговори*, бр. 03/2002.

² Члан 6. Протокола против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, који представља допуну Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала.

³ “2006/618/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community”, *OJ L 262*, 22. 9. 2006, pp. 44–50.

Уније за борбу против олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка држављана трећих земаља. Њима је успостављена заједничка дефиниција кривичних дјела олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка, као и кривичноправни оквир за санкционисање таквих дјела. Да би се одговорило на нове трендове и додатно повећала ефикасност правног оквира Уније за спречавање и борбу против илегалних миграција, неопходно је ажурирати постојећи регулаторни приступ.

2) ПРИЈЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ О УТВРЂИВАЊУ МИНИМАЛНИХ ПРАВИЛА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И СУЗБИЈАЊЕ ОЛАКШАВАЊА НЕОВЛАШЋЕНОГ УЛАСКА У УНИЈУ

Европска комисија дала је Приједлог директиве у новембру 2023. године за модернизацију законодавства ЕУ против кријумчарења миграната, с циљем усклађивања казни и јачања кривичноправне сарадње не само међу државама чланицама ЕУ, већ и између држава чланица ЕУ и нечланица ЕУ у циљу спречавања неовлашћеног уласка и боравка миграната у државама чланицама ЕУ.⁴ Циљ овог Приједлога директиве је да се уједначе и ојачају правила у државама чланицама ЕУ ради спречавања и сузбијања помагања незаконитог уласка, транзита и боравка лица на територији ЕУ. Директива има за циљ ефикаснију борбу против кријумчарења миграната, посебно организованог криминала, уз истовремено поштовање људских права и заштиту лица којима је потребна хуманитарна помоћ. Њоме се замјењују постојећи правни акти из 2002. године ради њиховог усклађивања са савременим миграционим изазовима.

У теорији се напомиње да се нова директива, тј. Приједлог удаљи од дефиниције Протокола УН о кријумчарењу, јер се приједлогом директиве омогућава кажњавање за кријумчарење иако не постоји намјера кријумчара за стицањем користи, чиме се заправо улази у сферу да се кажњава и пружање хуманитарне помоћи. Такође, забрињавајуће је што Приједлог не утврђује увођење механизма транспарентности података који би омогућили државама чланицама да ефикасно извјештавају о резултатима својих акција против кријумчарења.⁵ Борба против

⁴ "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union, and replacing Council Directive 2002/90/EC and Council Framework Decision 2002/946 JHA", Brussels, 28. 11. 2023, COM(2023) 755 final.

⁵ Gabriella Sanchez, "The Facilitation Proposal: Assessing the EU's response to the smuggling of migrants", *European Policy Analysis*, March 2025, p. 2.

кријумчарења миграната није новина, а тако је Босна и Херцеговина ратификовала Конвенцију УН против транснационалног организираног криминала, као и Протокол против кријумчарења миграната копненим, морским и ваздушним путем којим се допуњује Конвенција УН против транснационалног организираног криминала.⁶ ЕУ је потписница поменуте Конвенције и Протокола. Према Протоколу УН-а, финансијска или друга материјална корист саставни је елемент кривичног дјела кријумчарења миграната. Кријумчарење миграната је криминална активност у којој се остварује добит и не поштује људски живот. Из наведеног произилази да је Приједлог директиве, између осталог, у складу и са Директивом 2014/42/ЕУ о замрзавању и одузимању предмета и имовинске користи остварене кривичним дјелима, јер се имовинска корист прибављена илегалним миграцијама има одузети. Радње усмјерене на олакшавање кријумчарења миграната према Протоколу против кријумчарења миграната копном, морем и ваздушним путем, који допуњује Конвенцију УН-а против транснационалног организованог криминала, су: производња лажних путних или идентификационих докумената; прибављање, обезбјеђивање или посједовање таквих докумената; организовање или упућивање других да изврше неко од наведених дјела. Није неопходно да је дјело довршено како би постојала кривична одговорност. Према члану 6. став 2(а) Протокола, покушај извршења било којег од ових кривичних дјела такође се сматра кривичним дјелом. Спрјечавање кријумчарења миграната један је од приоритета Европске уније. Кријумчарске мреже остварују велику добит од кријумчарења миграната. Мрежа за кријумчарење миграната укључена је и у друга кривична дјела, као што су трговина људима, трговање дрогом, оружјем. Кријумчаре који се скривају у земљама изван ЕУ тешко је лоцирати и ухватити, а за превозна средства користе непримјерена превозна средства, мање уочљива (као што су рибарски чамци). Приједлогом директиве јасно се указује на потребу да државе чланице ЕУ дефинишу као кривично дјело олакшавање неовлашћеног уласка у ЕУ, транзита и боравка у њој. У складу с начелима законитости и сразмјерности кривичног права, а ради сузбијања кривичних дјела којима се угрожава људски живот и не поштује достојанство људи ради стицања добити, потребно је тачно и детаљно дефинисати кривична дјела којима се сузбијају таква криминална поступања. Олакшавање неовлашћеног уласка у Унију, транзита или боравка у њој требало би бити кривично дјело ако постоји веза са стварном или обећаном финансијском или материјалном користи. Такво поступање требало би бити кажњиво чак и ако не постоји веза с финансијском или

⁶ „Протокол против кријумчарења миграната копненим, морским и ваздушним путем“, *op. cit.*

материјалном користи или обећањем такве користи, како би се спријечило да се јавно подстичу лица путем интернета на неовлашћени улазак у Унију, транзит или боравак у њој. Међутим, пружање објективних информација или савјета држављанима трећих земаља о условима законитог уласка у Унију и боравак у њој, као и о међународној заштити не би требало сматрати јавним подстицањем.⁷ Такође, у Приједлогу директиве наводи се како би се сузбило олакшавање неовлашћеног уласка у Унију, транзита и боравак у њој, да је најважније осигурати дјелотворно одузимање имовинске користи остварене извршењем кривичног дјела, те предмета коришћених за извршење кривичног дјела, на примјер, чамце, моторе и друге дијелове чамаца те возила. У ту сврху требало би у потпуности искористити постојеће инструменте о замрзавању и одузимању предмета и имовинске користи остварене казним дјелом. Марта 2025. године служба Европског парламента негативно је оцијенила Приједлог Комисије за ревидирану директиву којом се утврђују минимална правила за спрјечавање и сузбијање олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравак у Унији. Предложена директива није у складу ни са међународним, ни са стандардима ЕУ јер прописује престоге казне.⁸

3) ДИРЕКТИВА ЕУ О СПРЕЧАВАЊУ КРИЈУМЧАРЕЊА МИГРАНАТА 2002/90/ЕЗ⁹

Циљ Директиве 2002/90/ЕЗ о дефинисању олакшавања неовлашћеног уласка, транзита и боравак у ЕУ је да дефинише и уједначи појам помагања неовлашћеног уласка, транзита и боравак држављана трећих земаља, како би се ефикасније сузбило кријумчарење миграната. Директива настоји да ојача сарадњу држава чланица у борби против овог облика прекограничног криминала, уз остављање простора за заштиту хуманитарног поступања.¹⁰ Директива обавезује државе чланице да као кажњиво дјело третирају намјерно помагање држављанину треће земље

⁷ Чланови 3. и 5. Приједлога директиве. Видјети: “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union, and replacing Council Directive 2002/90/EC and Council Framework Decision 2002/946 JHA”, *op. cit.*

⁸ Thomas Wahl, “Negative Impact Assessment for Anti-Smuggling Directive by EP Research Service”. Интернет: <https://eucrim.eu/news/negative-impact-assessment-for-anti-smuggling-directive-by-ep-research-service/> посјећено 17. 9. 2025.

⁹ “Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, *OJ L 328*, 5. 12. 2002, pp. 17–18.

¹⁰ Члан 1. Директиве Савјета 2002/90/ЕЗ.

да незаконито уђе или прође транзитом преко територије државе чланице, кршећи прописе о уласку и боравку. Као кажњиво се одређује и намерно помагање боравка лица у држави чланици, када је то учињено ради стицања финансијске или друге материјалне користи. Значајан документ ЕУ у борби против кријумчарења миграната је свакако и Оквирна одлука о јачању кривичноправног оквира за спрјечавање помагања неовлашћеног уласка, транзита и боравка (2002/946/ПУП).¹¹ Ова Оквирна одлука допуњује Директиву ЕУ2002/90/ЕЗ, као друге инструменте донесене с циљем борбе против илегалне имиграције, илегалног запошљавања, трговине људима и полног искоришћавања, злостављања дјече.

Оквирна одлука има за циљ да државе чланице пропишу казне које су одвраћајућег карактера за кријумчарење и казне могу бити праћене изрицањем неке од мјера као што су: одузимање превозног средства коришћеног у извршењу кривичног дјела, забрана обављања професионалне дјелатности у оквиру које је извршено кривично дјело и протеривање. У законодавству Босне и Херцеговине кривично дјело кријумчарења миграната је у групи кривичних дјела против човечности и вредности заштићених међународним правом, што указује на виши степен друштвене опасности. За разлику од тога, у Србији и кривично дјело кријумчарење људи сврстано је у групу кривичних дјела против јавног реда и мира, што указује на опредељење законодавца да га третира као безбједносни изазов, а не као кршење људских права. У кривичном закону БиХ, као и Србије, прописује се кривична одговорност за покушај, саучесништво, као и за организовање и подстрекавање других на извршење кривичног дјела кријумчарења лица. Покушај, саучесништво и подстрекавање регулисани су кроз опште одредбе кривичног законодавства и примењују се на сва кривична дјела, укључујући кријумчарење миграната.¹² Радње извршења које предузима група лица, посебно организована криминална група, препознате су као отежавајуће или квалификоване околности. У законодавству Србије учешће у организованој криминалној групи предвиђено је као отежавајућа околност у оквиру самог дјела кријумчарења миграната. У Босни и Херцеговини се организовање групе или удружења за извршење кривичног дјела кријумчарења лица

¹¹ “2002/946/ЈНА: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, *OJ L 328*, 5. 12. 2002, pp. 1–3.

¹² „Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023, члан 26; „Кривични законик Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024, чл. 30.

третира као посебно кривично дјело. За разлику од Србије, Кривични закон Босне и Херцеговине инкриминише као кажњивим злоупотребу службеног положаја и угрожавање живота и здравља кријумчарених лица. Такође, дефинисано је као отежавајуће околности и угрожавање безбједности кријумчарених лица, нечовјечно и понижавајуће поступање према кријумчареним особама, извршење дјела према лицима млађим од 18 година које за посљедицу има смрти једног или више кријумчарених лица. Овакав приступ омогућава свеобухватније препознавање штетних посљедица кријумчарења и бољу заштиту жртава у односу на рјешење у законодавству Србије. Међутим, ни у Босни и Херцеговини закон не препознаје специфичне отежавајуће околности које произлазе из дигиталног карактера савременог кријумчарења, као што су коришћење интернетских платформи, криптовалута, енкриптоване комуникације или дигиталну манипулацију документима, што отвара простор за даља нормативна унапређења. У поређењу са стандардима из Оквирне одлуке Савјета 2002/946/ПУП, којом се од држава чланица захтјева да пропишу казне затвора до осам година за теже облике кријумчарења миграната, када је дјело учињено из користољубља, од стране организоване криминалне групе или ако је угрожен живот лица – може се закључити да су законодавства БиХ, као и Србије, усклађена са тим минималним захтјевима.¹³

Конечно, ЕУ је себи поставила циљ да постане подручје слободе, безбједности и правде, обезбјеђујући своје спољне границе, а истовремено осигуравајући слободу кретања својих грађана унутар територије.¹⁴ У том контексту, донесени су значајни прописи у циљу заштите државног суверенитета и безбједности, којима се прописују строже казне за кријумчарење лица, као и за помагање, подстицање и олакшавање илегалног уласка и боравка у ЕУ.

4) ТАНКА ГРАНИЦА ИЗМЕЂУ КРИЈУМЧАРЕЊА И ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Кријумчарење људима и трговина људима су брзорастући облици транснационалног организованог криминала. Међутим, постоји разлика између кријумчарења људима и трговине људима, јер се код кријумчарења кријумчари и мигранти договарају о свом путовању и мигранти су

¹³ “2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, *op. cit.*, art. 1(3).

¹⁴ Martin Wagner, Alan Desmond, Albert Kraler, *EU Policy Framework on irregular migrants, Measuring Irregular Migration*, 4/2024, pp. 8–9.

слободни када заврше своје путовање, док су жртве трговине људима мета експлоатације.¹⁵ Кријумчарење људи је глобални феномен који има изузетну географску и организациону разноликост. Кријумчарење људи је другачије од трговине људима, јер жртве кријумчарења – мигранти – траже помоћ да илегално пређу државну границу нудећи кријумчарима новац за неовлашћени улазак у другу државу.¹⁶ У теорији се кријумчарење може посматрати као посао, као злочин или као „друштвено укоријењено“ разумијевање за „потребе миграната“. Кријумчарење људима значи прибављање финансијске или друге материјалне користи од илегалног уласка особе у државу, док је трговина људима неки облик присиле, принуде неке особе у циљу експлоатисања исте ради стицања користи. Кријумчарење миграната веома је сложен криминални феномен. Кријумчарење често укључује учешће организованих криминалних група. Групе за кријумчарење миграната имају мрежну структуру са огромном прилагодљивошћу и брзином реаговања на промјене у свом окружењу. Кријумчарење миграната у ЕУ једна је од најсложенијих криминалних активности са становишта истраге и кривичног гоњења, из разлога што је ријеч о прекограничном кривичном дјелу и нужна је кривичноправна сарадња међу државама чланицама ЕУ у провођењу истраге и прикупљању доказа о кријумчарењу лица.¹⁷ Олакшавање илегалних миграција које спроводе криминалне мреже може бити разноврсно. Најмање три групе активности су идентификоване као облици кријумчарења на територији ЕУ. Прво, превоз или управљање превозом особе која није држављанин ради уласка или транзита кроз земљу. Друго, израда и/или обезбеђивање лажних докумената. И коначно, закључивање бракова из користи или лажних бракова. Активности кријумчарења су јасно повезане са другим злочинима као што су прање новца и трговина људима.¹⁸ Када су људи посебно рањиви услед незнања, егзистенцијалне нужде, рата, сиромаштва, друштвених и економских криза, очаја, маргинализације и страха, они постају изложени повећаном ризику да падну у руке лицима која настоје да их искористе. Експлоатација представља суштински елемент трговине људима, док прелазак државне границе није њен нужан саставни дио.

¹⁵ Louise Shelley, "Human Smuggling and Trafficking into Europe A Comparative Perspective", *Transatlantic Council on Migration*, 2014, стр. 3–4.

¹⁶ Милутин Трнавац, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91, стр. 100–115.

¹⁷ Mirentxu Jordana Santiago, "Addressing migrant smuggling in the European Union. Challenges for a noncriminalized, coordinated and effective response", *Working Paper Series No. 19/22*, стр. 2–10.

¹⁸ M. J. Santiago, *op. cit.*, 2022, p. 3.

Кријумчарење миграната по правилу има прекогранични карактер, док трговина људима не мора нужно укључивати прелазак међународних граница.¹⁹ У фокусу трговине људима је принуда, експлоатација и одсуство слободног пристанка жртве. Граница између кријумчарења и трговине људима у пракси није увијек јасна. Лица која се наизглед добровољно одлучују на кријумчарење често мигрирају под утицајем очајних животних околности, а током тог процеса могу бити преварена, изложена присили или накнадно експлоатисана.²⁰ Сврха трговине људима је експлоатација жртава путем присилног рада, сексуалне експлоатације или других облика злостављања. Насупрот томе, сврха кријумчарења миграната је олакшавање илегалног уласка или боравка особе у земљи у коју нема законско право да уђе или остане у циљу стицања имовинске користи. Кријумчарење миграната је увијек транснационално (прекогранично) дјело, јер подразумијева илегално кретање људи преко граница. Трговина људима није нужно транснационално кривично дјело. Многи случајеви трговине људима дешавају се унутар граница једне земље. Код кријумчарења миграната профит се углавном остварује наплаћивањем накнада за превоз, лажних докумената или других услуга које омогућавају илегалне миграције. Код трговине људима, профит долази од континуиране експлоатације жртава. То може укључивати присиљавање на рад без плате, присиљавање на сексуалне активности, присиљавање на чињење злочина или чак вађење и продају њихових органа. Кријумчарење миграната је првенствено злочин против државе, јер крши прописе о легалном уласку и боравку у држави пошто се илегално прелази државна граница. Кријумчарени мигранти могу претрпјети штету, сам чин није дефинисан као злочин против човјека, док је трговина људима директан злочин против појединца јер подразумијева злостављање и експлоатацију жртве.²¹ Груписање и кретање великог броја миграната различитог статуса и степена рањивости чини мигранте зависним од кријумчара под чијом су контролом, излажући их значајном ризику од експлоатације, а истовремено представља изазов за државе које настоје да остваре контролу над својим границама. Нажалост, није неуобичајено да мигранти, у жељи да стигну до земље одредишта, постану жртве експлоатације од

¹⁹ Никола Пауновић, „Национални и упоредни правни оквир кријумчарења људи“, *РКК*, 2017, бр. 1, стр. 185–210.

²⁰ Daniela Peterka-Benton, “Human Smuggling in Austria: A Comparative Analysis of Data on Smuggled Migrants from Former Yugoslavia and the Russian Federation”, *The International Migration Review*, 2011, Vol. 45, No. 2 pp. 215–242.

²¹ John Salt, “Trafficking and Human Smuggling: A European perspective”, *International Migration*, Special Issue, 2000/1, pp. 31–55.

стране кријумчара, и зато је „танка“ линија разграничења између кријумчарења миграната и трговине људима.

5) КАЗНЕ ЗА КРИЈУМЧАРЕЊЕ ЉУДИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Кријумчарење миграната кроз Босну и Херцеговину представља процес који се развијао током времена, нарочито као одговор на мијењање миграционих рута и затварање такозване „балканске руте“.²² Организоване криминалне групе с подручја Босне и Херцеговине кријумчаре мигранте с циљем прибављања противправне имовинске користи. Кријумчарење људи је у Кривичном закону Босне и Херцеговине предвиђено као кривично дјело.²³ Назив новог кривичног дјела из 2010. године дошао је са изменама Кривичног закона Босне и Херцеговине из 2015. године.²⁴ Основни облик кривичног дјела постоји када неко, у намјери да прибави корист за себе или другог, недозвољено преведе или омогући превођење једног или више миграната преко државне границе, или када у ту сврху сачињава, набавља или посједује лажне путне или личне исправе. За основни облик кривичног дјела прописана је казна затвора у трајању од једне до десет година. Лакши облик кривичног дјела кријумчарења људи постоји ако лице врбује, превезе, сакрије, пружи заштиту или на други начин омогући боравак кријумчарених лица у БиХ. Казна за овај облик кривичног дјела је од шест мјесеци до пет година затвора. Тежи облик кривичног дјела настаје ако је кријумчарење извршено у саставу организоване групе или групе за организовани криминал, злоупотребом службеног положаја, на начин који угрожава живот, здравље или безбједност кријумчарених лица, или ако се према њима поступало у сврху искориштавања или на други нечовјечан или понижавајући начин. За тежи облик кривичног дјела прописана је казна затвора од три до петнаест година. Иста казна важи и када је кривично дјело извршено према лицу које није навршило осамнаест година. У случају да кривично дјело резултира смрћу једног или више кријумчарених лица, починилац се кажњава затвором најмање пет година. Закон прописује

²² Marco Zoppi, Marco Puleri, “The Balkan Route (and Its Afterlife): The New Normal in the European Politics of Migration”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2021. Интернет: <https://doi.org/10.1080/19448953.2021.2015658>

²³ Кријумчарење миграната инкриминисано је као кривично дјело изменама Кривичног закона 2010. године. Видјети: „Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 8/10, члан 189а.

²⁴ „Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 40/15. Члан 14. Назив члана 189а. мијења се и гласи: „Организирање групе или удружења за извршење кривичног дјела „кријумчарење миграната“.

најмању казну затвора од пет година у таквим случајевима, док суд може изрећи казну до двадесет година затвора, јер максимална казна по Кривичном закону БиХ не може прећи двадесет година. Кривично дјело организовање групе или удружења за извршење кривичног дјела „кријумчарење миграната“ кажњиво је затвором у трајању од најмање три године. Закон такође предвиђа кажњавање лица која припадају групи или удружењу, или на други начин помажу њихово дјеловање. Чак и сама припадност групи која се бави кријумчарењем лица је кажњива, без потребе да се докаже намјера помагања. На организатора или руководиоца групе у чијем саставу су почињена кривична дјела кријумчарења људи примјењује се члан 250 Кривичног закона БиХ.²⁵ Став 3. истог члана прописује да ко организује или руководи групом за организовани криминал која заједничким дјеловањем учини или покуша кривично дјело, казниће се затвором најмање десет година или дуготрајним затвором. У приједлогу Директиве о утврђивању минималних правила за спречавање и сузбијање олакшавања неовлашћеног уласка у Европску унију из 2023.²⁶ године предвиђено је строжије кажњавање свих облика кријумчарења људи. Основни облик дјела кажњава се најмање трогодишњом казном затвора, док тешка кривична дјела (нпр. организовање група ради кријумчарења или употреба тешког насиља) подлијежу казни затвора од најмање десет година. Најтежа кривична дјела која за посљедицу имају смрт кажњавају се казном затвора од најмање петнаест година. Казнена политика у Босни и Херцеговини за кријумчарење људи је у складу са препорукама из приједлога Директиве из 2023. С тим да су нужне измјене у смислу строжијег кажњавања за основни облик кривичног дјела кријумчарења људима, јер у БиХ најмања прописана казна за основни облик кривичног дјела кријумчарења људима је од годину дана затвора.

6) КРИЈУМЧАРЕЊЕ ЉУДИ КАО КРИВИЧНО ДЈЕЛО ПРОТИВ ЧОВЈЕЧНОСТИ

Кријумчарење људи и организовање група ради кријумчарења људи инкриминисани су у Кривичном закону Босне и Херцеговине као кривична дјела из групе кривичних дјела против човјечности и вриједности

²⁵ „Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023.

²⁶ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union, and replacing Council Directive 2002/90/EC and Council Framework Decision 2002/946 JHA”, *op. cit.*

заштићених међународним правом. Кријумчарење миграната подразумејева омогућавање илегалног уласка у страну државу лицима која нису њени држављани или немају одобрен стални боравак, и то с намјером стицања финансијске или друге материјалне користи.²⁷ Ријеч је о облику организованог криминала којим се, уз сагласност лица која се кријумчаре, омогућава недозвољен улазак у страну државу. Мигрант је лице које се привремено или трајно пресељава из једног социо-културног амбијента у други, односно из једне државе (емигрант) у другу (имигрант).²⁸ Кријумчарење људи и трговина људима су сврстани у исту групу кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом, али између ових кривичних дјела постоје битне разлике. Кријумчарење људи подразумејева постојање слободне воље илегалног мигранта да пређе државну границу, при чему он од те намјере може одустати у било којем тренутку. Насупрот томе, жртве трговине људима најчешће нису у могућности да се одупру принуди. Након преласка државне границе кријумчарени мигранти су у праву слободни, док жртве трговине људима остају у стању зависности и експлоатације. Код трговине људима најчешће се примјењују средства принуде, силе или преваре, што, по праву, није случај код кријумчарења миграната. Кријумчарење миграната нужно подразумејева прелазак државне границе, док се трговина људима може одвијати и унутар граница једне државе. Међутим, кријумчарење миграната може представљати само једну фазу у процесу трговине људима, уколико кријумчари продају кријумчарене особе или над њима успоставе ропски или сличан однос.²⁹ Кријумчарење људи представља кривично дјело против човјечности и вриједности заштићених међународним правом због свог изразито прекограничног карактера и опасности коју представља за безбједност и суверенитет више држава. Процес кријумчарења подразумејева илегалан прелазак више државних граница, чиме се угрожава безбједност већег броја држава. Извршиоци кривичног дјела, кријумчарени мигранти и противправна имовинска корист често потичу из различитих држава, што

²⁷ О криминалистичким методама откривања кријумчарења видјети: Милан Шкулић „Кривичноправни и криминалистички аспекти сузбијања нарко-криминалитета“, Зборник радова: *Кривичноправни и криминалистички аспекти сузбијања нарко-криминалитета, нарко криминалитет – превенција и репресија*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, Истраживачки центар, Бања Лука, Вишеград, 2023, стр. 133–173.

²⁸ Саша Мијалковић и Милан Жарковић, *Илегалне миграције и трговина људима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012, стр. 53–54.

²⁹ John Salt, “Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective”, *International Migration*, 2000, pp. 31–56.

необходно захтијева развијену међународну сарадњу у спрјечавању и гоњењу овог облика криминалитета. Један од облика међународне правне помоћи, који олакшава борбу против прекограничног криминалитета на простору ЕУ, је и европски налог за хапшење и предају, јер је лишен традиционалних препрека за предају одбјеглог учиниоца кривичног дјела. Кривичноправна сарадња међу државама чланицама ЕУ у борби против прекограничног криминалитета олакшана је бројним инструментима међусобне правне помоћи. Међутим, у Приједлогу директиве из 2023. године за спречавање и сузбијање олакшавања неовлашћеног уласка у Унију не прописује да се сарадња међу државама у борби против кријумчарења миграната одвија у складу са Оквирном одлуком о европском налогу за хапшење и предају из 2002. године, већ са Конвенцијом о узајамној правној помоћи у кривичним стварима између држава чланица ЕУ, као и са Директивом 2014/41/ЕУ о Европском истражном налогу у кривичним стварима, уз позивање и на друге релевантне акте ЕУ.³⁰ Конвенција о узајамној правној помоћи у кривичним стварима омогућава брже достављање доказа, саслушање свједока и осумњичених путем видео-конференције, размјену

³⁰ Према Оквирној одлуци о европском налогу за хапшење и предају, држава која издаје европски налог није дужна да утврђује да ли је кривично дјело за које се тражи предаја лица инкриминисано и у држави од које се тражи предаја, уколико је ријеч о кривичним дјелима наведеним у члану 2. став 2. ове одлуке. Међутим, кријумчарење миграната није уврштено у листу кривичних дјела за која је искључена примјена услова двоструке кажњивости. Стога, да би европски налог за хапшење и предају могао бити издат и извршен у случају кривичног дјела кријумчарења људи, неопходно је да ово дјело буде инкриминисано и у држави која издаје налог и у држави од које се тражи предаја траженог лица. У Приједлогу директиве о спречавању олакшавања неовлашћеног уласка у ЕУ не прописује се да се сарадња у борби против кријумчарења људи одвија путем европског налога за хапшење и предају. Разлог за то лежи у чињеници да је европски налог за хапшење и предају инструмент међународне правне помоћи који се примјењује искључиво између држава чланица ЕУ, док је циљ утврђен у Приједлогу директиве подстицања сарадње како између држава чланица, тако и између држава чланица и држава које нису чланице ЕУ у борби против кријумчарења људи. Видјети: “Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union – Council Declaration on Article 10(9) – Declaration by the United Kingdom on Article 20”, *OJ C* 197, 12. 7. 2000, pp. 3–23; “Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union”, *OJ C* 197, 12. 7. 2000, pp. 1–2; “Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters”, *OJ L* 130, 1. 5. 2014, pp. 1–36.

информација, као и спровођење других процесних радњи, укључујући претресање телекомуникација. Европски истражни налог омогућава држави издаваоцу да затражи предузимање истражних радњи у другој држави чланици под истим условима као да се радња предузима на њеној територији, укључујући саслушања, претресе, заплене и пресретање комуникација. Мигранти, жртве кријумчарења, иако се добровољно упуштају у илегалан прелазак државне границе, у пракси су често изложени озбиљним опасностима по живот, нехуманим условима, изнуди, искоришћавању и насиљу, тако да је често танка линија разграничавања кривичних дјела трговине људима и кријумчарење миграната.

7) ОДАБРАНЕ ПРЕСУДЕ СУДА БИХ У ПРЕДМЕТИМА КРИЈУМЧАРЕЊА МИГРАНАТА

Суд Босне и Херцеговине, у оквиру своје стварне надлежности, надлежан је за кривична дјела која се тичу кријумчарења миграната, кријумчарења људи и организирања групе или удружења за извршење кривичног дјела кријумчарење миграната. Кријумчарење миграната је једно од кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом. Суд Босне и Херцеговине у једној од својих одлука утврђује да би се радило о кријумчареном лицу, поред тога што се захтијева да се ради о његовом *незаконитом* уласку и боравку, мора се задовољити још један елемент, а то је да је „незаконитост уласка и боравка“ страног држављанина/мигранта *омогућила нека трећа особа* у циљу остварења неке *користи* за себе или другог. Наиме, за постојање кривичног дјела кријумчарења лица нужно је да су кумулативно испуњена три елемента – незаконит улазак у земљу, помоћ треће особе у незаконитом уласку у земљу и прибављена корист.³¹

У кривичним поступцима за кријумчарење миграната нису ријетки приговори одбране да је дошло до битне повреде одредаба кривичног поступка, што за посљедицу има укидање пресуде и враћање на поновно одлучивање. Тако је у једном предмету Апелационо вијеће Суда БиХ утврдило да је коришћење исказа свједока-миграната, који је дао у истрази, у интересу правде, односно правичности суђења, јер се се ради о свједоцима (мигранти/страни држављани) за које је постојала бојазан да се неће моћи саслушати на главном претресу, а њихово свједочење у конкретном предмету има одређени доказни значај.³² Наиме, Вијеће

³¹ Пресуда вијећа Апелационог одељења, број: С1 3 К 031880 21 Кж од 4. 6. 2021. године.

³² Суд Босне и Херцеговине, Предмет бр.: С1 2 К 029387 20 Кж 5 од 18. 1. 2021. године.

констатује да иако није саслушање снимљено аудио-визуелно, то не значи да су изјаве свједока из истраге незаконите јер су свједоци саслушани од стране овлашћених службених лица и да су записници о саслушању сачињени у складу са релевантним одредбама Закона о кривичном поступку БиХ, због чега се исти могу користити као доказ у овом кривичном поступку и на њима се може темељити судска одлука. Како би доказ био законит нужно је да је саслушање свједока извршено у складу са законским правилом да се ће се свједок претходно опоменути да је дужан *говорити истину* и да не смије ништа прећутати, а затим ће се *упозорити да давање лажног исказа* представља кривично дјело. Свједок ће се упозорити и да није дужан да одговара на питања када је вјероватно да ће га одговор на та питања изложити кривичном гоњењу. С тим да свједок који користи право да ускрати одговор на питања која би га изложила кривичном гоњењу, може одговорити на та питања ако главни тужилац писмено изјави да неће предузети кривично гоњење свједока за радње које свједок наведе у свом исказу. Примјерак писмене изјаве главног тужиоца уручиће се свједоку. Првостепени суд је одступио од принципа непосредног извођења доказа и одлучио да се искази свједока- миграната дати у истрази на главном претресу прочитају, јер се ради о свједоцима који се не могу пронаћи, односно да се ради о свједоцима мигрантима чије тренутно пребивалиште, нити боравиште није познато. Апелационо вијеће је утврдило да се осуђујућа пресуда не заснива искључиво нити у одлучујућој мјери на исказима таквих свједока. Првостепено вијеће свој закључак о кривици оптужених за кривична дјела за које их је огласио кривим није у одлучујућој нити претежној мјери засновало на исказима свједока који су прочитани на главном претресу, већ је исте цијенило у вези са свим осталим доказима, првенствено резултатима примјене посебних истражних радњи.

Такође, још једно од занимљивих кривичнопроцесних питања отворених у овом предмету пред Судом је да ли су законити докази прибављени посебним истражним радњама, а посебно докази који се односе на лице које није обухваћено наредбом о спровођењу посебних истражних радњи. Телефонска комуникација коју је оптужени у инкриминисаном периоду остварио са другим лицем прибављене су примјеном посебних истражних радњи надзора и техничког снимања телекомуникација по наредби Суда, која је издата у односу на лице (осумњиченог) са којим је комуницирао оптужени. Цијенећи да су исте прибављене на законит начин и у сврху остваривања легитимног циља – откривања илегалног превођења миграната преко државне границе, и да се могу користити као доказ, ту су се резултати таквих радњи могли примјењивати без обзира што је наведена наредба Суда тада издата само према осумњиченом. Скрећемо пажњу на једно од законских правила да се

посебна истражна радња надзор и техничко снимање телекомуникација може одредити и према лицу за које постоје основи сумње да починиоцу, односно од починиоца кривичног дјела за која се може одредити посебна истражна радња, преноси информације у вези с кривичним дјелом, односно да починилац користи његово средство телекомуникације.³³ У овом предмету оптужени су приговарали да нису обавијештени да су према њима биле примјењиване посебне истражне радње. Вијеће је анализирајући овај приговор утврдило да је судија за претходни поступак својим дописом, након достављања Извјештаја о провођењу посебних истражних радњи од стране Тужилаштва БиХ, обавијестио осумњичена лица да су према њима биле подузимање посебне истражне радње, као и која врста истражних радњи и у којем периоду. Такође, оптужени су поучени о могућности подношења захтјева за испитивање законитости наредби и начина њиховог спровођења. Оптужени су уредно запримили допис и нису затражили преиспитивање законитости издатих наредби, стога се приговор одбране овог оптуженог одбија као неоснован.

У једној од одлука Суд БиХ се бавио питањем да ли је дужност суда да покуша обезбиједити саслушање (недоступног) свједока (оштећеног) мигранта.³⁴ Тужилаштво је у својој жалби на пресуду суда износило тезу да је суд требао да уложи напоре да саслуша оштећеног мигранта као свједока у кривичном поступку. Међутим, према одлуци суда фактички терет доказивања није на суду. Према принципу акузаторности искључиво је право, а и обавеза, тужиоца у складу са начелом *nemo iudex sine actore* – терет доказивања је на тужиоцу а не на суду. Суд је у обавези према одлуци суда да руководи поступком, да спријечи да се непотребно одуговлачи поступак, као и да води рачуна да не дође до повреде начела *in dubio pro reo*, тј. да у случају сумње у погледу чињеница које нису утврђене у поступку Суд мора да иде у корист оптуженог. Наиме, у првостепеном поступку је исказ недоступног свједока мигранта прочитан, али постоје недоумице које је одбрана истицала у погледу прочитаног исказа и тиме је доведен у питање опсег доказне вриједности исказа с обзиром на немогућност провјере навода кроз унакрсно испитивање. У жалбеном поступку Суд је утврдио да је разумљиво што је првостепени суд донио ослобађајућу пресуду (за кривично дјело кријумчарење миграната и удруживање ради кријумчарења), јер једини докази који би могли директно инкриминирати оптужене су прочитани искази свједока

³³ Видјети члан 117. ЗКП БиХ. Кривична дјела за која се докази не могу прикупити на други начин и да је ријеч о кривичним дјелима као што су, између осталог, и кривично дјело против човјечности и вриједности заштићених међународним правом.

³⁴ Суд Босне и Херцеговине, Предмет број: С1 2 К 032535 20 Кж.

миграната, а који не могу представљати одлучне доказе. Суд је утврдио да прочитани искази свједока миграната не могу бити одлучни докази.

8) ИЗВОРИ

Бабић, Милош, Џафербеговић, Лејла, „Продужено кривично дјело у новом Кривичном законик у РС“, *Билтен*, 2018, бр. 8.

Baird, Theodore, “Theoretical Approaches to Human Smuggling”, *DIIS Working Paper*, 2013.

“Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union – Council Declaration on Article 10(9) – Declaration by the United Kingdom on Article 20”, *OJ C 197*, 12.7.2000, pp. 3–23; “Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union”, *OJ C 197*, 12. 7. 2000.

“Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence”, *OJ L 328*, 5. 12. 2002.

“Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters”, *OJ L 130*, 1. 5. 2014.

„Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023.

„Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 8/10.

„Кривични закон Босне и Херцеговине“, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023.

„Кривични законик Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.

Мијалковић, Саша, Жарковић, Милан, *Илегалне миграције и трговина људима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2012.

Пауновић, Никола, „Национални и упоредни правни оквир кријумчарења људи“, *РКК*, 2017, бр. 1.

- Пресуда вијећа Апелационог одељења, број: С1 3 К 031880 21 Кж од 4. 6. 2021. године
- „Протокол против кријумчарења миграната копненим, морским и ваздушним путем“, *Службени гласник БиХ, Међународни уговори*, бр. 03/2002.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union, and replacing Council Directive 2002/90/EC and Council Framework Decision 2002/946 JHA”, Brussels, 28. 11. 2023, COM(2023) 755 final
- Peterka-Benton, Daniela, “Human Smuggling in Austria: A Comparative Analysis of Data on Smuggled Migrants from Former Yugoslavia and the Russian Federation”, *The International Migration Review*, 2011, Vol. 45, No. 2.
- Salt, John, “Trafficking and Human Smuggling: A European perspective”, *International Migration*, Special Issue, 2000/1.
- Salt, John, “Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective”, *International Migration*, 2000.
- Sanchez, Gabriella, “The Facilitation Proposal: Assessing the EU’s response to the smuggling of migrants”, *European Policy Analysis*, March 2025.
- Santiago, Mirentxu Jordana, “Addressing migrant smuggling in the European Union. Challenges for a noncriminalized, coordinated and effective response”, *Working Paper Series No. 19/22*.
- Shelley, Louise, “Human Smuggling and Trafficking into Europe A Comparative Perspective”, *Transatlantic Council on Migration*, 2014.
- Суд Босне и Херцеговине, Предмет бр.: С1 2 К 029387 20 Кж 5 од 18. 1. 2021. године
- Суд Босне и Херцеговине, Предмет број: С1 2 К 032535 20 Кж.
- Шкулић, Милан, „Кривичноправни и криминалистички аспекти сузбијања нарко-криминалитета“, Зборник радова: *Кривичноправни и криминалистички аспекти сузбијања нарко-криминалитета, нарко криминалитет – превенција и репресија*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, Истраживачки центар, Бања Лука, Вишеград, 2023.
- Трнавац, Милутин, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91.
- Wagner, Martin, Desmond, Alan, Kraler, Albert, *EU Policy Framework on irregular migrants, Measuring Irregular Migration*, 4/2024.

Wahl, Thomas, "Negative Impact Assessment for Anti-Smuggling Directive by EP Research Service". Интернет: <https://eucrim.eu/news/negative-impact-assessment-for-anti-smuggling-directive-by-ep-research-service/> посјећено 17. 9. 2025.

Zoppi, Marco, Puleri, Marco, "The Balkan Route (and Its Afterlife): The New Normal in the European Politics of Migration", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2021. Интернет: <https://doi.org/10.1080/19448953.2021.2015658>

"2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence", *OJ L 328*, 5. 12. 2002.

"2006/618/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community", *OJ L 262*, 22. 9. 2006.

9) ЗНАЧАЈ ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ И РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Оквирна одлука Савјета о јачању кривичноправног оквира ради спречавања помагања и подржавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка (2002/946) прописује строжије кажњавање за кријумчарење лица извршено у оквиру групе организоване ради кријумчарења, као и у случајевима када је усљед кријумчарења угрожен живот или здравље људи. У том смислу, наведено је да „свака држава чланица предузима неопходне мјере како би се осигурало да се кривично дјело кажњава затвором, са максималном казном у трајању од најмање осам година“.³⁵ За основни облик кривичног дјела кријумчарења људи у Србији прописана је казна затвора од једне до осам година, док је у Босни и Херцеговини прописана казна затвора од једне до десет година. Организовање групе или удружења ради извршења кривичног дјела кријумчарења миграната у Босни и Херцеговини третира се као посебно кривично дјело, за које је прописана казна затвора од најмање три године. Стога, према правилима одмјеравања казне за кривична дјела почињена у стицају, нужно је строжије кажњавање

³⁵ "2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence", *op. cit.*

у односу на казну прописану за основни облик дјела.³⁶ У Србији је кажњиво и учествовање у групи која изврши кривично дјело које за посљедицу има лишавање живота или наношење тешке тјелесне повреде, при чему се лице кажњава за само учешће казном затвора од три мјесеца до пет година. С обзиром на то да Оквирна одлука 2002/946 прописује обавезу држава да утврде казну затвора у трајању од најмање осам година када је кријумчарење лица извршено као дјелатност криминалне организације или уз угрожавање живота лица, може се закључити да правни оквири Србије и Босне и Херцеговине омогућавају изрицање казне затвора од најмање осам година у таквим случајевима. Имајући у виду да је мотив кријумчарења лица стицање имовинске користи, посебно је значајно што законодавства обје државе као ефикасну кривичноправну мјеру у борби против организованог криминала (кријумчарења лица) предвиђају и одузимање имовине прибављене кривичним дјелом. Међутим, пракса у Босни и Херцеговини показује да се чешће процесуирају извршиоци на нижем нивоу, као што су превозници, док организатори и главни профитери кријумчарења остају изван домашаја кривичног гоњења. Такав приступ је у супротности са европским захтјевима за строжијим кажњавањем кријумчарења лица. Истовремено, одсуство досљедне примјене строжих казни у судској пракси чини недовољним напоре законодавца у борби против кријумчарења лица, као једног од облика организованог криминала којим се озбиљно угрожавају живот људи и безбједност државе. Строжији казнени оквири и унапријеђена сарадња између држава чланица и нечланица у борби против кријумчарења људи смањују простор за дјеловање кријумчарских мрежа и доприносе ефикаснијој контроли спољних граница ЕУ. Усклађен приступ борби против кријумчарења омогућава и бољу заштиту миграната као жртава, јер подразумијева строже кажњавање нехуманог поступања, довођења живота миграната у опасност и злоупотребе њиховог рањивог положаја.

³⁶ Милош Бабић, Лејла Џафербеговић, „Продужено кривично дјело у новом Кривичном законнику РС“, *Билтен*, 2018, бр. 8, стр. 8–24.

THE EUROPEAN APPROACH TO MIGRANT SMUGGLING

Miliana BUHA*

Abstract: Smuggling of persons (migrants) is one of the more serious forms of cross-border organised crime, which not only threatens the security of the Member States of the European Union (EU) but also the lives and fundamental human rights of migrants. EU regulations oblige the Member States to criminalise any intentional facilitation of the unauthorised entry, transit, or residence of aliens when committed for the purpose of obtaining material benefit. European legislation also requires stricter punishment for more serious forms of migrant smuggling, such as acts committed within an organised criminal group, endangering the life or health of migrants, or involving inhuman or degrading treatment. For more serious forms of human smuggling, the introduction of deterrent penalties is required, which implies stricter prison sentences and expanded confiscation of assets obtained through human smuggling. Accepting the EU's demands for stricter punishment for human smuggling is particularly important for Bosnia and Herzegovina and Serbia, as both countries are located on the so-called "Balkan migrant route", which makes them particularly exposed to the activities of organised smuggling networks and an increased risk of committing serious crimes related to illegal migration.

Keywords: Human smuggling, EU regulations, human trafficking, penalties.

* Faculty of Law, University of Banja Luka, Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: milijana.buha@pf.unibl.org, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1968-1849>

УДК: 657.37:657.372

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 111–126

Изворни научни рад

Рад примљен 10. 12. 2025. године

Рад одобрен 05. 01. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.6

CC BY-SA 4.0

МЕТОДИ КОНСОЛИДОВАЊА БИЛАНСА И ЊИХОВО УСКЛАЂИВАЊЕ СА МЕЂУНАРОДНОМ ПРОФЕСИОНАЛНОМ РЕГУЛАТИВОМ

*Славко ВУКША, Иван МИЛОЈЕВИЋ, Стефан КОЦИЋ**

Апстракт: Укрупњавање капитала, као и његова интернационализација, односно међусобно повезивање капитала чест је узрок консолидовања биланса. Велики удео европског, односно глобалног капитала налази се под окриљем повезаних предузећа, па се на тај начин капитал константно увећава. Професионална рачуноводствена регулатива временом се мењала и надограђивала у складу са реалним потребама рачуноводствене струке. У раду који следи представљају се различити методи консолидовања биланса и њиховог усклађивања са међународним рачуноводственим стандардима. Аутори истражују различите врсте метода који се могу користити за консолидовање финансијских извештаја. Посебно се апострофира њихова уподобљеност са међународном регулативом која обухвата и европске стандарде и правила, као и рачуноводствену праксу. Из анализе произилази закључак да подобност одређених метода зависи од мноштва фактора који се постављају пред привредне ентитете, а којима се тежи одговорити на захтеве које поставља унутрашња законодавна регулатива држава којом се прописује финансијско извештавање.

Кључне речи: Методе консолидовања, финансијски извештаји, међународна професионална рачуноводствена регулатива.

* Универзитет за пословне студије, Бања Лука, Република Српска, БиХ. E-mail: slavkovuksa@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3799-4363>; E-mail: drimilojevic@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3653-3477>; Београдска пословна академија, Београд. E-mail: stefan.kocic@bpa.edu.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-9930-5049>

1) УВОД

Професионална регулатива о усклађивању метода консолидованог биланса произилази из претпоставки могућности економских догађаја које на одређени и прихватљив начин регулише. У условима глобализације и све већег укрупњавања власништва, не условљавајући економску контролу над одређеним пословним субјектима, институционално се поставља питање довођења у везу интерних релација између таквих субјеката. Економска наука у прошлости бавила се изучавањем овог питања, не из разлога пословности већ из разлога економских захватања од стране државе, да би крајем прошлога века уврштавањем менаџмента у научну базу економски односи између повезаних пословних субјеката све више добијали на значају. Из тог разлога се и међународна регулатива усаглашавала са овим потребама и усавршавањем модела сагледавања економске реалности она је побољшавала стандарде у вези консолидовања финансијских извештаја. Предметни рад испитује могуће методе које се користе у консолидовању финансијских извештаја.¹ Аутори ће испитати њихову међународну усаглашеност са међународним стандардима, превасходно са Међународним стандардима финансијског извештавања – MSFI 10. Консолидовани финансијски извештаји у домену својих одредби осврћу се на процедуре консолидовања не упуштајући се у методолошки аспект, већ искључиво бавећи се могућностима консолидовања приликом консолидованих финансијских извештаја, и то:

- Процесом консолидације који се спроводи уподобљавањем (пребијањем) позиција у билансу стања (имовине, обавеза, сопственог капитала) и у билансу успеха (прихода и расхода) заједно са токовима готовине матичног предузећа са истим позицијама зависних предузећа;
- Веома значајним активностима приликом консолидације које представљају елиминације у билансу стања оне књиговодствене вредности удела матичног предузећа које поседује у сваком од зависних предузећа и припадајућег дела сопственог капитала, а у кругу консолидовања зависних предузећа уз елиминацију у билансу стања имовине, обавеза и сопственог капитала, у билансу успеха прихода и расхода као и токова готовине по основу свих трансакција међу правним лицима која се налазе у кругу консолидовања;
- Реализацијом наведених поступака који се спроводе путем рачуноводствених инструмената, као што су радни папири и табеле за консолидовање. У овом случају важно би било нагласити да је утврђивање

¹ Ј. Ранковић, *Консолидовани годишњи закључак*, Београд, 1994.

износа који би требало бити искључен из консолидованих финансијских извештаја основна методолошка претпоставка сваког консолидовања.²

У вези с тим, рачуноводствена пракса је произвела велики број упутстава и инструмената који се користе за потребе консолидовања, тако да они имају интерни карактер, али не и мање значајан у односу на оне који су прописани и стандардизовани међународном регулативом (укључујући у случају Европске уније и њено рачуноводствено законодавство).³

Почетни консолидовани биланс стања сачињава се датумом стицања контроле над зависним предузећем. Тада се разлика између плаћене накнаде и вредности стечене имовине приказује као *goodwill* или као приход од повољене куповине. Из наведеног произилази да се методолошко коришћење рачуноводствених инструмената приликом консолидације стандардима не прописује, већ да се оно у зависности од потреба менаџмента уређује рачуноводственим политикама. У раду се приказују методе консолидовања и њихове основне карактеристике ради којих су неке уподобљене са међународном регулативом (која је инкорпорирана и у стандарде и праксу Европске уније). Неке методе консолидовања нису толико подобне, односно нису препоручљиве да се користе код сачињавања званичних финансијских извештаја (што не значи да су и забрањене за сачињавање интерних извештаја предузећа).

2) МЕТОДЕ КОНСОЛИДОВАЊА БИЛАНСА

Из аспекта састава сложеног интереса, као првог критеријума за консолидовање капитала посматрајући са интернационалног нивоа рачуноводствене праксе, све методе које се користе за консолидовање у финансијским извештајима сврставају се у три основне групе и то: *Методе потпуног консолидовања*; *Методе пропорционалног консолидовања* и *Equity методе*.⁴

У области америчког стручног друштва из области рачуноводства, које примењује ГААР стандарде (*Генерално прихваћене рачуноводствене стандарде*), методе консолидовања разврставају се на следећи начин:

² „МСФИ 10 Консолидовани финансијски извештаји“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

³ А. Јовановић, С. Лазих, “Emergence, Legal Pluralism and Application of Legal Norms”, *Revija prava javnog sektora*, 2024, Vol. 4, No. 2, pp. 7–20.

⁴ Zvi Korn, *Consolidation accounting 101: Exploring its Rules and Types*, *Datarails*, 2024. Интернет: www.datarails.com/consolidation-accounting101/

Табела бр. 1. Три нивоа утицаја и методе рачуноводства

Три нивоа утицаја и методе рачуноводства	0% < – – > 20%	20% < – – > 50%	50 < – – > 100%
Ниво утицаја	Мала или никаква	значајна	контрола
Метода вредновања	Метода фер вредности	Equity Метода	Потпуна консолидација

Извор: *Business Combinations and Consolidated Financial Reporting*, Course Material, #6660/QAS6660, Professional education services, LP, 4208 Douglas Blvd, Интернет: www.pescape.com

Дуги низ година GAPP је дозвољавао да се пословне комбинације структурирају као удруживање интереса или као куповина једне корпорације од стране друге. Историјски гледано, велики део контроверзи у вези са рачуноводственим захтевима за пословне комбинације односио се на метод удруживања интереса. Пошто је удруживање добијало повољан рачуноводствени третман (између осталог, имовина и обавезе нису морале бити поново процењене на фер вредност), предузећа су имала снажан подстицај да структурирају било коју комбинацију као удруживање. FASB (*Одбор за стандарде финансијског рачуноводства*) окончао је употребу обрачуна удруживања интереса за све нове комбинације од 2001. године.⁵ Уз ове изузетке рачуноводствена правила за пословне комбинације и консолидовање остала су непромењена више од 50 година, до децембра 2007. године када је FASB издао два нова стандарда приказана у Кодификацији као ACS 805 (*Пословне комбинације*) и ASC 810 (*Консолидација*). Ови искази, који захтевају примену за нове пословне комбинације са фискалним годинама које почињу након 15. децембра 2008. године, налажу оно што се назива методом аквизиције односно стицања. Они прописују да се метод стицања (*књиговодствене методе*) више неће користити за аквизиције закључене након датума ступања на снагу нових правила.⁶

Кључна разлика је у томе што нова правила напуштају структуру рачуноводства аквизиција засновану на историјским трошковима по плаћеној цени и захтевају да консолидација стеченог предузећа буде по

⁵ *Business Combinations and Consolidated Financial Reporting*, Course Material, 6660/QAS6660, Professional education services, LP, 4208 Douglas Blvd. Интернет: www.pescape.com

⁶ ACS 805 (*Пословне комбинације*) и ACS 810 (*Консолидација*).

„фер вредности пословања“.⁷ Пошто ретроактивно усвајање нових стандарда није дозвољено, спајања завршена пре датума ступања на снагу морају наставити консолидовања у складу са рачуноводственим стандардима који су били на снази на датум првобитне пословне комбинације. Стога ће и даље бити много спајања која ће бити „заштићена“ према рачуноводственим правилима која су постојала на датуме када су завршена (тј. метод куповине и метод удруживања интереса). Према кодификацији ACS 810 постоје два основа модела за испитивање да ли је консолидација одговарајућа: *Модел ентитета према гласачким правима* и *Модел ентитета према промењивим интересима*.

У оквиру ентитета са правом гласа уобичајени услов јесте контрола интереса више од 50% гласачких права. Према VIE моделу промењивог интереса (*Variable Interest Entities*) процењује се другачије него према моделу гласачких права. Овде се првенствено сматра да се финансијски интерес може постићи на други начин осим власништва над акцијама или гласачким правима, а то су потенцијални уговорни аранжмани (имаоци дуга, гаранције итд). Како у прошлости тако и данашње посматрање консолидације, као и константни покушаји решавања и разјашњавања проблема консолидовања капитала, наглашавају употребу одређених техника и делимично прописаних правила за консолидацију финансијских извештаја уз неопходно разматрање основних концепата, које се могу представити кроз четири главне теорије – *власничке, матичне компаније, проширења матичне компаније и ентитета*. Оне имају значајан утицај на процену имовине, обавеза, *goodwill* и мањинског учешћа у прозведеним консолидованим финансијским извештајима.⁸

4) МЕТОДЕ ПОТПУНОГ КОНСОЛИДОВАЊА

Метода потпуног консолидовања представља основу за методолошко сагледавање консолидације финансијских извештаја. Њоме се врши уподобљавање (пребијање) учешћа матичног предузећа у капиталу зависних предузећа са припадајућим износом капитала тих зависних предузећа која се укључују у круг консолидовања. Припадајући износ капитала из биланса стања, који се узима у обзир приликом консолидовања коришћењем методе потпуног консолидовања, односи се на све појавне облике сопственог капитала. Овај капитал чине основни и остали капитал,

⁷ *Consolidation*, Partially updated May 2024. Интернет: www.pwc.com

⁸ Diana R. Franz, “Consolidated Financial Statements: Understanding Their Theories”, *Woman C.P.A.*: 1984, Vol. 46, No. 2, Article 6. Интернет: <https://egrove.olemiss.edu/wcpa/vol46/iss2/6>

резерве, нереализовани добици и губици, као и нераспоређена добит, односно остварени губитак. Метода потпуног консолидовања значајна је зато што обухвата два појавна облика, и то са утицајем и без утицаја на успех групе.⁹ Она полази од претпоставке да се као исказна ставка мора обухватити приликом консолидовања и онај део учешћа који не даје потпуну контролу над зависним предузећима, јер се као значајна ставка приликом сачињавања консолидованих финансијских извештаја јављају у билансу стања и учешћа без права контроле, а везана су за ситуацију када матично предузеће не поседује довољну количину капитала на неки од стандардно познатих начина код зависног предузећа.¹⁰ Ова учешћа по основу којих матично предузеће нема могућност контроле зависног предузећа признају се сагласно међународној рачуноводственој регулативи применом Међународног стандарда финансијског извештавања – MSFI 3. Пословне комбинације којим је прописано одмеравање на датум стицања удела на два начина, и то применом фер вредности или према уделу учешћа у фер вредности нето имовине зависног правног лица.¹¹ Сачињавањем консолидованог биланса стања обавезно се морају приказати учешћа без права контроле у консолидованом, одвојено од сопственог капитала који припада власници матичног правног лица.

Немачка метода

Методолошки аспект примене методе консолидације, за разлику од оних које рачуноводствени стандарди дозвољавају, често за потребе менаџмента имају бољу исказну моћ у домену који се са тим стандардима коси или делимично не уподобљава.¹² С тим у вези, и разлике код ових метода које потпуно или бар делимично не утичу на успех изазивају полемике у Европској унији, али су често прихватљиве и за интерне употребе унутар националних менаџерских оквира. Дobar пример представља такозвана „Немачка метода консолидације“, која је усмерена на поступке признавања разлике које се јављају приликом уподобљавања (пребијања) капитала код матичног предузећа за потребе консолидације предузећа у коме је оно створило учешће у капиталу. Сагласно овој методи

⁹ С. Симић, „Консолидовани финансијски извештаји важна питања састављања и презентације“, *Ревизор*, 2008, Vol. 11, бр. 44, стр. 73–90.

¹⁰ М. Василић, „Пракса финансијског извештавања корпоративних група у Србији“, *Економика предузећа*, 2020, 68(5–6) стр. 354–368

¹¹ „MSFI 3 Пословне комбинације“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

¹² Н. Стевановић, Д. Малинић, „Феноменологија биланса – информациона моћ, ризици и последице“, *Економика предузећа*, 2009, Vol. 57, бр. 3–4, стр. 63–89.

консолидовања капитала, сва повећања резерви у појединачним финансијским извештајима зависних предузећа, настала по основу стварања добити или смањења по основу њихове употребе, рефлектују се у завршном рачуну консолидованог финансијског извештаја, који се саставља на утврђени дан, у промени разлике капитала. Свака новообрачуната разлика у висини капитала садржи у себи, поред резерви које су постојале у зависним предузећима у моменту стицања учешћа, и део створеног добитка матичног предузећа, оствареног за време њиховог чланства у њему. Независно од тога да ли се ради о састављању првог консолидованог финансијског извештаја или оних који иза тога следе, обрачуната разлика за изравнање капитала не тангира успех матичног предузећа, због чега је ова метода и добила назив „метода без утицаја на успех“. Тренутно важећи стандард прописује да се приликом првог консолидовања позитивна разлика признаје као приход у билансу успеха, а да се у сваком наредном консолидовању распоређује у биланс стања.

Англосаксонска метода

Према овој методи, књиговодствена вредност учешћа, која одговара њиховој набавној вредности, пребија се са њима припадајућим износом сопственог капитала (основни капитал, резерве и добитак затечен у моменту набавке учешћа) зависних предузећа само у моменту стицања учешћа у такозваном првом консолидовању, због чега се и назива „Метода првог консолидовања“. Оно по чему се англосаксонска метода разликује од немачке, јесте то што у моменту првог консолидовања утврђена разлика за изравнање капитала не мења се код будућих консолидовања, што значи да остаје непромењена осим у случају промене висине капитала по основу нових улагања или његове исплате (повлачења). Менаџмент предузећа свакако да за интерну употребу користи моделе консолидовања који нису садржани у опису међународних стандарда, тако да се за интерне извештаје могу користити и методе којима се добија исказна моћ увећана у домену који је за менаџмент значајан.¹³ На овај начин се добијају подаци неопходни за сагледавање других елемената који су од значаја за доношење пословних одлука.

¹³ В. Владисављевић, С. Мичић, М. Зупур, „Анализа као основ за доношење пословних одлука“, *Финансијски саветник*, 2023, Vol. 28, бр.1, стр. 7–35.

5) МЕТОДА УДРУЖИВАЊА ИНТЕРЕСА

Због тога што се користи само у моменту првог консолидовања стварно постојећег капитала зависних друштава сматра се методом првог консолидовања. Општи услови њене примене, због којих се и сматра рестриктивном, јесте стицање најмање 90% учешћа у укупном капиталу зависног друштва. Стицање треба да буде остварено разменом за новоиздате уделе предузећа које је укључено у завршни извештај матичног предузећа, уз евентуалну доплату приликом размене која не сме бити већа од 10% номиналне вредности предатих удела. За разлику од англосаксонске методе консолидовања капитала, коресподентна величина за пребијање са књиговодственом вредношћу учешћа не представља укупан сопствени капитал у моменту стицања учешћа (основни капитал, резерве и нераспоређени добитак), него само уписани капитал (основна главница). Разлика која се том приликом појави не уноси се у биланс као „почетна разлика“ него се пребија са резервама, ако је она активна, или се тим резервама додаје, ако је та разлика пасивна. Међународна регулатива ову методу препознаје у домену првог консолидовања, где је потребно усагласити вредности и када се појављује више зависних предузећа. Уколико је по основу консолидације код неких признат *goodwill*, а код других добитак од повољне куповине, није дозвољено њихово пребијање (*goodwill* и добитак од повољне куповине).¹⁴ Пребијање учешћа матичног правног лица у капиталу зависног правног лица и капитала зависног правног лица врши се стањем на дан стицања контроле, а не на дан биланса стања, а све накнадне промене у капиталу зависног правног лица, осим промена које подразумевају повећање или смањење основног капитала зависног правног лица, нису предмет консолидовања и пребијања.¹⁵ Вредност *goodwill*-а се утврђује на дан стицања контроле и накнадно се његова вредност не мења, осим у случају обезвређења, где се признаје расход по основу обезвређења на терет рачуна 589 – Расходи од усклађивања вредности остале имовине.¹⁶

¹⁴ „Међународни рачуноводствени стандард – МРС 1 Презентација финансијских извештаја”, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020, параграф 32.

¹⁵ „МСФИ 10 Консолидовани финансијски извештаји”, *op. cit.*; „Поступци консолидовања приликом састављања консолидованих финансијских извештаја за 2022. годину, Стручни коментар”, *Параграф*. Интернет: www.параграф.рс/едокументи/порески/

¹⁶ „Међународни рачуноводствени стандард – МРС 36 Умањење вредности имовине”, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

6) МЕТОДА СТИЦАЊА

Такозвана „метода стицања“ бави се, као и претходне, питањем третирања обрачунатих разлика између вредности учешћа у зависним предузећима, исказаних у финансијским извештајима матичног предузећа, с једне стране, и вредности сопственог капитала односних зависних предузећа који подлеже консолидовању, с друге стране.¹⁷ Разлика између књиговодствене вредности учешћа у матичном предузећу припадајућег сопственог капитала зависног предузећа, расподељује се кроз процес свођења књиговодствених на вредности у моменту стицања учешћа (дневне вредности), делимично или у целини на поједине активне и пасивне позиције у коригованом појединачном билансу стања зависних друштава, који се саставља пре консолидовања (метода поновног процењивања), или пак директним укључивањем обрачунатих износа латентних резерви у одговарајуће позиције финансијског извештаја матичног предузећа (метода књиговодствене вредности). Евентуално преостали износ активне разлике представља прави *goodwill*, који се уноси у финансијски извештај матичног предузећа. Када је, напротив, књиговодствена вредност учешћа нижа од опадајућег дела сопственог капитала зависног предузећа, онда нема основа за поменуто кориговање позиције у финансијском извештају. Негативна разлика, у том случају, представља такозвани *goodwill* и уноси се у пасиву финансијског извештаја матичног предузећа. Ова метода се може користити у своје две варијанте: *Метода књиговодствене вредности* и *Метода поновног процењивања*.¹⁸

Метода књиговодствене вредности

Овом методом се захтева да се у финансијски извештај матичног предузећа унесе учешће (имовинске вредности и обавезе) у висини набавне вредности.¹⁹ За разлику од раније помињаних метода без утицаја на успех, утврђена разлика се не уноси у активу или пасиву финансијског извештаја матичног предузећа као разлика капитала, него се, сагласно професионалној регулативи, расподељује на поједина добра и обавезе, чија је вредност виша или нижа од њихове књиговодствене вредности.

¹⁷ И. Милојевић, А. Вукоје, „Рачуноводствено консолидовање методом стицања“, *Економика пољопривреде*, 2013, Vol. 60, No. 2, стр. 237–252.

¹⁸ Ј. Ранковић, *Консолидовани годишњи закључак*, *op. cit.*

¹⁹ Р. Радовановић, К. Шкарић Јовановић, *Концепције биланса*, Економски факултет, Београд, 1998.

Метода поновног процењивања

За разлику од методе књиговодствене вредности, пребијање учешћа матичног предузећа и припадајућег дела сопственог капитала зависног предузећа претходно тражи поновно процењивање позиција имовине и обавеза у појединачном финансијском извештају зависног предузећа (фер процењену вредност).²⁰ Суштинска разлика између ове и методе књиговодствене вредности није у приступу консолидовања капитала, које прати откривање латентних резерви и њихово укључивање у завршни рачун матичног предузећа, него у висини откривених латентних резерви. Код методе књиговодствене вредности, латентне резерве се откривају само у висини која одговара учешћима у директном и индиректном поседу матичног предузећа. Део који се односи на учешћа мањинских акционара остаје неоткривен.²¹ Напротив, код методе поновног процењивања откривају се, поновним процењивањем, латентне резерве у својој пуној висини. Капитал који подлеже консолидовању, овом приликом, може да се повећа само за део латентних резерви који по основу учешћа припада матичном предузећу, а преостали део се приписује уделима осталих акционара.

7) МЕТОДА ПРОПОРЦИОНАЛНОГ КОНСОЛИДОВАЊА

Ова метода користи се за случајеве укључивања у финансијски извештај матичног предузећа билансних позиција завршног рачуна такозваних „заједничких предузећа“ (*joint-ventures*). Сагласно методи пропорционалног консолидовања, позиције завршног рачуна (биланса стања и успеха) предузећа у чијем се капиталу учествује не преузимају се у финансијски извештај матичног предузећа у пуној висини као код потпуног консолидовања, него само у висини која одговара висини учешћа одговарајућег предузећа.²² За укључивање заједнички вођеног предузећа у финансијски извештај матичног предузећа важе, сагласно овој методи, следећа правила:

²⁰ J. Saoud, Alamry Mashkour, *International Accounting*, University College, Mazaya. Интернет: <https://www.researchgate.net/publication/353403725>

²¹ К. Шкарић Јовановић, „Анализа консолидованог финансијског извештаја“, *Рачуноводство*, 2005, Vol. 49, бр. 9, стр. 42–51.

²² Newatia Vivek, Agarwal Niketa, *Consolidated Financial Statements*. Интернет: www.sjaykishan.com/wp-content/uploads/2016/05/consolidated-financial-statements.pdf

- билансне позиције које су предмет укључивања у финансијски извештај матичног предузећа морају бити вредноване по јединственим правилима;²³
- у финансијски извештај матичног предузећа укључују се све позиције имовине (актива) и обавеза (пасива) из појединачних биланаса заједнички вођеног предузећа, у висини која одговара квоти учешћа матичног предузећа у капиталу односно заједничког предузећа (нпр. 50%);
- припадајући део сопственог капитала заједнички вођеног предузећа пребија се са износом учешћа предузећа односно партнера. Разлика из консолидовања капитала, која том приликом може да се појави као последица латентних резерви или скривених губитака, третира се на исти начин као и у случају потпуног консолидовања, тј. сагласно правилима методе књиговодствене вредности или методе поновног процењивања;
- у висини која одговара квоти учешћа у капиталу заједничког предузећа елиминишу се и позиције дужничко-поверилачких односа, приходи, расходи и добици из послова између матичног и заједнички вођеног предузећа.

Ова метода консолидовања често се одбацује јер укључивање поступка заснованог на теорији интереса у финансијски извештај матичног предузећа није у складу са концептом теорије јединства. Поред тога, управа матичног предузећа може да располаже позицијама које су укључене у његов финансијски извештај само заједно са другим, односно партнерским предузећима.

8) EQUITY МЕТОДА

Сагласно *equity* методи, вредност учешћа у друштвима капитала која је приказана у билансима матичних друштава не замењује се позицијама имовине и обавеза зависних предузећа, као што је то случај код потпуног консолидовања, већ се вредност таквих учешћа коригује да би одговарала (била једнака) вредности удела у сопственом капиталу зависних предузећа. *Equity* метода и није метода консолидовања у ужем смислу, него је специјални поступак за процењивање учешћа у друштвима капитала. Околност да њена примена дотиче само удео у капиталу који припада матичном предузећу, даје *equity* методи консолидовања карактер пропорционалног консолидовања. Суштина ове методе претпоставља познавање циљева, и то избегавање стварања латентних резерви у финансијским извештајима матичног предузећа кроз стварање добитака зависних предузећа, и успостављање временске конгруенције између

²³ К. Шкарић Јовановић, Д. Спасић, *Специјални биланси*, Економски факултет, Београд, 2022.

остваривања резултата (добитака или губитака) у зависним предузећима, с једне стране, и њиховог обухватања у матичном предузећу, с друге стране. Реализација поменутих циљева претпоставља континуирано (из године у годину) кориговање вредности позиције учешћа у складу са развојем билансираног сопственог капитала придружених предузећа за:

- припадајући део добитка који је остварен у придруженом предузећу (који се преузима у години његовог настанка у консолидовани биланс успеха), као приход из учешћа и, истовремено, приписује књиговодственој вредности учешћа у активи биланса стања консолидованог;
- припадајући део губитка придружених предузећа (који смањује књиговодствену вредност учешћа у консолидованом билансу стања), уз истовремено смањење прихода из учешћа у консолидованом билансу успеха;
- исплату дивиденде матичном предузећу у периоду извршене исплате (кроз набавну вредност учешћа у консолидованом билансу), уз истовремено смањење прихода из учешћа за исти износ у консолидованом билансу успеха. То је и логично због тога што се расподела добитка појављује у појединачном билансу успеха предузећа које учествује (матично предузеће) као приход из учешћа, а у билансу стања као прилив готовине.

За корекцију учешћа у складу са *equity* методом користе се две варијанте – *Метода књиговодствене вредности* и *Метода учешћа у капиталу*.

Метода књиговодствене вредности

Ова метода добила назив по томе што се учешћа у придруженом предузећу преузимају у тренутку прве употребе (првог консолидовања), из појединачног биланса матичног и укључује у консолидовани финансијски извештај по њиховој књиговодственој вредности, која по правилу одговара набавној вредности. Ова метода коришћена је за консолидацију све до измена стандарда, тако да се на нова консолидовања капитала не примењује.²⁴

²⁴ М. Чавлин, З. Јовановић, М. Ђуровић, *Концепт интегрисане анализе финансијског здравља глобалних корпорација, Економија: теорија и пракса*, 2025, 18(2), стр. 77–92.

Метода учешћа у капиталу

Метода захтева да се учешћа у придруженом предузећу исказују у билансу матичног предузећа не са књиговодственом вредношћу која је у тренутку стицања једнака набавној вредности, него са вредношћу која „одговара делу сопственог капитала придруженог (придруженог) предузећа који отпада на учешће“. Употреба ове методе има и одређених слабости, нарочито изражене у билансу успеха. У билансу успеха матичног предузећа исказују се ненаплаћени приходи из учешћа, чиме се доводи у питање исказана моћ завршног рачуна као основе за доношења одлуке о расподели, пошто се износи који показују потенцијал за расподелу (добити) не налазе у моменту доношења одлуке о расподели у ликвидној фирми. Примена *equity* методе негативно утиче на исказану вредност биланса са функцијом одмеравања опорезивог добитка, пошто укључивање ненаплаћеног прихода из учешћа у билансу успеха матичног предузећа подиже основицу за опорезивање, што се, такође, негативно одражава на ликвидну ситуацију.

9) ИЗВОРИ

Business Combinations and Consolidated Financial Reporting, Course Material, 6660/QAS6660, Professional education services, LP, 4208 Douglas Blvd.
Интернет: www.pescape.com

Consolidation, Partially updated May 2024. Интернет: www.pwc.com

Чавлин, М., Јовановић, З., Ђуровић, М., *Концепт интегрисане анализе финансијског здравља глобалних корпорација, Економија: теорија и пракса*, 2025, 18(2).

Franz, Diana R., "Consolidated Financial Statements: Understanding Their Theories", *Woman C.P.A.*: 1984, Vol. 46, No. 2. Интернет: <https://egrove.olemiss.edu/wcpa/vol46/iss2/6>

Јовановић, А., Лазић, С., "Emergence, Legal Pluralism and Application of Legal Norms", *Revija prava javnog sektora*, 2024, Vol. 4, No. 2.

Korn, Zvi, *Consolidation accounting 101: Exploring its Rules and Types, Datarails*, 2024. Интернет: www.datarails.com/consolidation-accounting101/

„Међународни рачуноводствени стандард – MPC 1 Презентација финансијских извештаја“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

„Међународни рачуноводствени стандард – MPC 36 Умањење вредности имовине“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

„МСФИ 10 Консолидовани финансијски извештаји“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

„МСФИ 3 Пословне комбинације“, *Службени гласник РС*, бр. 123/2020.

- Милојевић, И., Вукоје, А., „Рачуноводствено консолидовање методом стицања“, *Економика пољопривреде*, 2013, Vol. 60, No. 2.
- „Поступци консолидовања приликом састављања консолидованих финансијских извештаја за 2022. годину, Стручни коментар“, *Параграф*.
Интернет: www.параграф.рс/едокументи/порески/
- Радовановић, Р., Шкарић Јовановић, К., *Концепције биланса*, Економски факултет, Београд, 1998.
- Ранковић, Ј., *Консолидовани годишњи закључак*, Београд, 1994.
- Saoud, J., Mashkour, Alamry, *International Accounting*, University College, Mazaya. Интернет: <https://www.researchgate.net/publication/353403725>
- Симић, С., „Консолидовани финансијски извештаји важна питања састављања и презентације“, *Ревизор*, 2008, Vol. 11, бр. 44.
- Стевановић, Н., Малинић, Д., „Феноменологија биланса – информациона моћ, ризици и последице“, *Економика предузећа*, 2009, Vol. 57, бр. 3–4.
- Шкарић Јовановић, К., „Анализа консолидованог финансијског извештаја“, *Рачуноводство*, 2005, Vol. 49, бр. 9.
- Шкарић Јовановић, К., Спасић, Д., *Специјални биланси*, Економски факултет, Београд, 2022.
- Василић, М., „Пракса финансијског извештавања корпоративних група у Србији“, *Економика предузећа*, 2020, 68(5–6).
- Владисављевић, В., Мичић, С., Зупур, М., „Анализа као основ за доношење пословних одлука“, *Финансијски саветник*, 2023, Vol. 28, бр.1.
- Vivek, Newatia, Niketa, Agarwal, *Consolidated Financial Statements*. Интернет: www.sjaykishan.com/wp-content/uploads/2016/05/consolidated-financial-statements.pdf

10) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Исказна моћ финансијских извештаја условљена је од стране више фактора, а најчешће се ти фактори међусобно укрштају, чиме утичу и на регулативу која ће усмеравати начине обухватања економских вредности у финансијским извештајима. С тим у вези, и методе консолидовања, односно приказивања позиција у консолидованим финансијским извештајима у Републици Србији, зависе превасходно од професионалне регулативе које су законски прихваћене. Исте би у највећој мери требало да прате међународне и европске рачуноводствене стандарде.²⁵ С друге

²⁵ “Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related

стране пак, за потребе менаџмента предузећа могуће је коришћење интерних метода које имају за циљ да искажу одређену пословну моћ. С обзиром на приказане различите методе консолидовања финансијских извештаја, аутори сматрају да би на националном нивоу било оптимално приказати њихове добре и лоше стране, што би омогућило синхронизовано усаглашавање са међународном професионалном регулативом која укључује и међународне рачуноводствене стандарде. Тако, на пример, Међународни стандард финансијског извештавања – MSFI 10 (*Консолидовани финансијски извештаји*), уз Рачуноводствену директиву 2013/34/ЕУ упућује на примену метода који задовољава рачуноводствене стандарде примењиве и код израде финансијских извештаја предузећа на нивоу Републике Србије. Он у принципу не ограничава менаџмент предузећа да примењује и друге методе консолидовања који треба да служе за извештавање о њиховом финансијском положају.

reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC Text with EEA relevance”, *OJ L 182*, 29. 6. 2013, pp. 19–76.

**BALANCE SHEET CONSOLIDATION METHODS
AND THEIR HARMONISATION WITH INTERNATIONAL
PROFESSIONAL REGULATIONS**

Slavko VUKŠA, Ivan MILOJEVIĆ, Stefan KOCIĆ*

Abstract: The consolidation of capital, as well as its internationalisation, i.e., the interconnection of capital, is a common cause of balance sheet consolidation. A large share of European, or, in general, global capital is under the umbrella of related companies, and as such, capital is constantly increasing. Professional accounting regulations have been changed and upgraded over time in accordance with the real needs of the accounting profession. Various methods of balance sheet consolidation and their harmonisation with international accounting standards are presented in this paper. The authors explore different methods that can be used to consolidate financial statements. Their similarity with international regulations, which include both European standards and rules, as well as accounting practice, is particularly emphasised. The analysis concludes that the suitability of certain methods depends on a multitude of factors faced by business entities, which aim to respond to the requirements set by the internal legislative regulations of countries that prescribe financial reporting.

Keywords: Consolidation methods, financial statements, international professional accounting regulations.

* University of Business Studies, Banja Luka, Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: slavkovuksa@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3799-4363>; E-mail: drimilojevic@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3653-3477>; Belgrade Business Academy, Belgrade. E-mail: stefan.kocic@bpa.edu.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-9930-5049>

УДК: 614.31:664(497.11)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 127–144

Изворни научни рад

Рад примљен 04. 02. 2026. године

Рад одобрен 17. 02. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.7

CC BY-SA 4.0

КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ СА ОСВРТОМ НА CODEX ALIMENTARIUS

Дејан МИЛИКИЋ*

Анстракт: Безбедност хране представља један од најзначајнијих изазова савременог друштва, будући да директно утиче на јавно здравље, поверење потрошача и стабилност тржишта. Сваки сегмент ланца исхране – од производње сировина, преко прераде и дистрибуције, до конзумације – захтева систематску контролу и примену стандарда квалитета. Овај рад анализира теоријске и практичне аспекте безбедности хране у Србији и међународној заједници, са посебним освртом на регулативу, инспекцијски надзор и механизме контроле квалитета. Рад се фокусира на појам и значај безбедности хране, улогу контроле квалитета и принципа HACCP система (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), као и на функцију инспекцијског надзора у осигурању здравствене исправности производа. Посебан део посвећен је међународној регулативи, укључујући смернице *Codex Alimentarius*, европске уредбе и практичне смернице за имплементацију стандарда, са акцентом на хармонизацију законодавства Републике Србије са правом Европске уније (ЕУ). У закључку рада потврђује се да је безбедност хране мултидисциплинарна и стратешки важна област, у којој примена стандарда, квалитетна регулатива и проактивна пракса могу значајно допринети заштити потрошача, развоју домаће прехранбене индустрије и међународној конкурентности.

Кључне речи: ЕУ, безбедност хране, контрола квалитета, инспекцијски надзор, HACCP, *Codex Alimentarius*, Србија.

* Министарство одбране Републике Србије, ЦЕСНА Б, Београд. E-mail: dmilicic1@gmail.com; ORCID ID: 0009-0002-7063-153X

1) УВОД

Безбедност хране представља један од најважнијих аспеката заштите здравља становништва и кључни фактор у очувању поверења потрошача у прехранбени систем једне државе. Храна је основна животна потреба, али истовремено може представљати и ризик по здравље уколико не испуњава прописане стандарде квалитета и хигијене. Због тога је контрола квалитета хране и делотворан инспекцијски надзор неопходан сегмент сваког модерног система производње, прераде и дистрибуције хране. У савременим условима глобализације, либерализације тржишта и развоја међународне трговине, питање безбедности хране превазилази границе појединачних држава и постаје део међународних политика, стандарда и прописа. Контрола квалитета обухвата све активности којима се обезбеђује да производи испуњавају утврђене стандарде и захтеве у погледу састава, хигијене, сензорских особина, микробиолошке исправности и других параметара. Њена примена подразумева не само завршну проверу готових производа, већ и стални надзор над целокупним производним процесом – од набавке сировина, услова производње и паковања, до складиштења и дистрибуције. На тај начин се обезбеђује континуитет у квалитету и смањује ризик од појаве здравствено неисправне хране на тржишту. Посебно значајну улогу у обезбеђивању квалитета хране имају међународно признати стандарди и системи управљања безбедношћу хране, међу којима се истичу HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) и ISO 22000. Ови системи представљају основу за успостављање превентивног приступа у контроли потенцијалних ризика по здравље потрошача, чиме се постиже висок ниво сигурности у производњи хране. Њихова примена је обавезна за већину произвођача хране у Србији, а нарочито за оне који своје производе пласирају на тржиште ЕУ. У Републици Србији безбедност хране уређена је *Законом о безбедности хране*, као и бројним подзаконским актима који су усклађени са прописима ЕУ.¹ Поред тога, значајну улогу имају и *Закон о инспекцијском надзору*, *Закон о ветеринарству*, *Закон о заштити потрошача* и други прописи којима се детаљно уређује надзор, одговорност произвођача и санкционисање неправилности.² Систем контроле и надзора у Србији спроводе различите инспекцијске службе –

¹ „Закон о безбедности хране“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 41/2009.

² „Закон о инспекцијском надзору“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 36/2015, 44/2018, и др. закони и бр. 95/2018; „Закон о ветеринарству“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019 - др. закони; „Закон о заштити потрошача“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 88/2021.

санитарна, ветеринарска, пољопривредна и тржишна инспекција – које имају задатак да обезбеде да се сви учесници у ланцу хране придржавају прописаних стандарда и процедура. На међународном плану подручје безбедности хране уређено је кроз документе и препоруке организација као што су FAO (Организација за храну и пољопривреду), WHO (Светска здравствена организација) и *Codex Alimentarius*, који представљају основни скуп међународних стандарда и смерница у овој области.³ Европска унија, с друге стране, развила је јединствен правни оквир у области хране, чији је темељ Уредба (ЕЦ) бр. 178/2002 којом се постављају принципи и захтеви законодавства о храни, успоставља Европска агенција за безбедност хране (EFSA) и прописују поступци у питањима безбедности хране.⁴ Наведени прописи имају за циљ заштиту здравља потрошача, слободан промет робе и доследну примену правила на територији свих држава чланица. Србија, као земља кандидат за чланство у ЕУ, постепено усклађује своје прописе са европским законодавством, што доприноси јачању конкурентности домаће прехранбене индустрије и повећању поверења страних партнера. Есенцијални циљ нашег истраживања означава сагледавање процеса контроле квалитета и инспекцијског надзора у систему безбедности хране, с посебним освртом на међународну легислативу и законодавни оквир Републике Србије.

2) САДРЖАЈ И ЗНАЧАЈ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Безбедност хране представља основни предуслов за очување здравља становништва и један од кључних стубова јавног здравља сваке државе. У најширем смислу, безбедност хране подразумева да храна, у тренутку конзумације, не садржи биолошке, хемијске или физичке агенсе у количинама које би могле изазвати штетне ефекте по здравље људи. То је сложен концепт који обухвата све активности, процесе и прописе којима се осигурава да је храна здравствено исправна – од њеног настанка до потрошача. Ова сфера обухвата конгломерат мера и активности које су неопходне како би храна, у тренутку конзумације, била здравствено исправна и безбедна за употребу. Појам се не односи искључиво на одсуство микробиолошких, хемијских или физичких контаминаната, већ

³ “Codex Alimentarius Commission – General Principles of Food Hygiene”, CXC 1-1969, Rev. 2020, FAO/WHO, Rome.

⁴ “Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety”, O J L 31, 1. 2. 2002, pp. 1–24.

укључује и шири контекст који подразумева следљивост производа, транспарентност процеса производње, контролу сировина, стандарде хигијене и правилну употребу адитива и конзерванса. Такође, безбедност хране укључује регулаторни и друштвени аспект. Регулатива, како на националном тако и на међународном нивоу, дефинише стандарде и обавезе које субјекти у производњи и промету хране морају поштовати. С друге стране, друштвени аспект се огледа у поверењу потрошача – када су храна и њени произвођачи у складу са стандардима, потрошачи осећају сигурност у квалитет и здравствену исправност производа. У контексту савремене прехранбене индустрије, безбедност хране постаје и стратешки елемент пословања. Компаније које имплементирају међународне стандарде и прате развој регулаторног оквира не само да смањују ризик од штетних последица по здравље, већ и стичу конкурентску предност на домаћем и страном тржишту. Овај аспект посебно је видљив на примеру компанија попут Фриком д.о.о., које су свој пословни модел ускладиле са захтевима НАССР система и међународних сертификата квалитета, демонстрирајући како поштовање принципа безбедности хране директно утиче на репутацију и одрживост пословања. Синтагма „безбедност хране“ представља синтезу научних принципа, регулаторних норми и практичних метода управљања ризицима у производњи хране, чиме се обезбеђује здравствена исправност производа, заштита потрошача и стабилност тржишта. Његова имплементација иницира координисани рад државе, индустрије и потрошача, што потврђује да безбедност хране није изолован процес, већ интегрални део савременог система производње и дистрибуције хране. Безбедност хране обухвата две основне компоненте: Здравствену исправност – одсуство штетних микроорганизама, хемијских контаминената и страних материја које могу изазвати тровање или болест, и квалитет – скуп сензорских, нутритивних и технолошких карактеристика које утичу на вредност и прихватљивост производа за потрошача. Неспорна је чињеница да безбедност хране има прворазредну улогу у заштити јавног здравља, економији и друштвеном поверењу. Храна која није безбедна може изазвати озбиљне здравствене последице, укључујући акутна тровања, хроничне болести, алергијске реакције, па чак и епидемије које утичу на читаве заједнице. Стога, одржавање високих стандарда безбедности хране представља неопходан предуслов за очување здравља потрошача и смањење трошкова здравственог система. Поред здравственог аспекта, безбедност хране има и економски значај. Произвођачи и дистрибутери који не примењују стандарде контроле квалитета могу претрпети финансијске губитке због повлачења производа, казни или губитка тржишта. С друге стране, компаније које континуирано примењују међународне стандарде, као што су НАССР и ISO 22000, остварују конкурентску предност, јачају поверење потрошача и

повећавају извозну способност својих производа. Значај безбедности хране огледа се и у социјалном поверењу. Потрошачи све више захтевају транспарентност у вези са саставом производа, пореклом сировина и хигијеном у производном процесу. Компаније које успешно имплементирају систем контроле квалитета не само да задовољавају законске обавезе, већ и активно граде репутацију брэнда и дугорочне односе са потрошачима. Са глобализацијом тржишта, безбедност хране постаје и међународно питање. Правилна примена стандарда омогућава приступ новим тржиштима и усклађивање са захтевима међународних трговинских партнера. Свака неусклађеност са међународним прописима може ограничити извоз и довести до репутационих и финансијских губитака, што показује колико је безбедност хране стратешки фактор у глобалној конкуренцији. Стога, значај безбедности хране превазилази појединачне производне процесе и утиче на шире друштвене, економске и међународне аспекте. Она представља интегрални део одрживог развоја прехранбене индустрије, заштите јавног здравља и конкурентности тржишта, и њено значајно место у стратегији компанија и државних институција мора преузети прворазредну позицију. Савремени контекст безбедности хране карактерише растућа сложеност у ланцу снабдевања, глобална повезаност тржишта и убрзане промене у прехранбеним навикама потрошача. У данашње време храна није само локални производ, већ често пролази кроз вишеструке фазе прераде, транспорта и дистрибуције, што повећава потенцијалне ризике. Овај тренд намеће потребу за применом свеобухватних система контроле, који обухватају све сегменте – од пољопривредне производње, преко индустријске прераде, до малопродаје и крајњег потрошача. Постмодерни амбијент имплицира да примарну улогу имају иновативне технологије и дигитализација. Софтверски системи за праћење и анализирање података омогућавају детекцију потенцијалних контаминација, предвиђање ризика и брзу реакцију у случају инцидента. Дигитална трансформација хране (*food traceability*) омогућава компанијама да идентификују тачно порекло сировина, анализирају производне процесе и пруже потрошачима транспарентне информације о сигурности производа. Глобални изазови, укључујући климатске промене, пораст популације и интензивирање међународне трговине, додатно истичу важност интегрисаних система безбедности хране. Нови патогени, хемијски контаминанти и алергени захтевају сталну адаптацију регулативе, унапређење лабораторијских метода и имплементацију превентивних система попут НАССР-а. Савремени произвођачи хране стога морају комбиновати научне методе, регулаторне стандарде и иновације у технологији како би правовремено реаговали на све потенцијалне ризике. Безбедност хране у савременом контексту такође укључује друштвени и едукативни аспект. Потрошачи

постају активни учесници у ланцу хране, тражећи информације о пореклу, саставу и сигурности производа. Свесни, информисани потрошачи подстичу компаније да примењују највише стандарде, чиме се успоставља систем који функционише на принципу одговорности свих актера – државе, индустрије и потрошача. Безбедност хране у савременом контексту представља мултидимензиони изазов који подразумева комбинацију научних сазнања, регулаторних оквира, технолошких иновација и друштвене одговорности. Ефикасан систем безбедности хране не само да штити здравље потрошача, већ и омогућава стабилност тржишта, интернационалну конкурентност и одржив развој прехранбене индустрије у глобализованом окружењу.

3) МЕТОДОЛОГИЈА КОНТРОЛЕ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Контрола безбедности хране реализује се кроз комплексну процедуру контроле и надзора квалитета у прехранбеној индустрији. Тај конгломерат представља скуп систематских активности које се спроводе како би се обезбедило да крајњи производ испуњава прописане захтеве безбедности, здравствене исправности и сензорског квалитета. У условима савременог тржишта, где потрошачи све више воде рачуна о пореклу и саставу хране, контрола квалитета постаје кључни елемент пословања сваке прехранбене компаније. Циљ контроле квалитета није само откривање грешака, већ њихово спречавање, односно обезбеђивање стабилног и поузданог система производње који гарантује доследан квалитет производа. У прехранбеним системима, контрола квалитета обухвата целовит процес – од набавке сировина, складиштења и прераде, до дистрибуције и продаје артикала. На тај начин се обезбеђује да храна која стигне до потрошача буде безбедна и да задржи жељене нутритивне и сензорске карактеристике. Ефективна контрола квалитета не подразумева само употребу савремене опреме и лабораторијских анализа, већ и сталну едукацију запослених, примену стандардизованих процедура и доследно спровођење законске регулативе. У пракси, систем контроле квалитета често се повезује са имплементацијом међународно признатих стандарда као што су HACCP, ISO 9001 и ISO 22000, који омогућавају систематичан приступ у управљању безбедношћу хране. Ефикасна контрола квалитета хране ослања се на комбинацију научно утемељених метода, техничких инструмената и системских процедура које омогућавају идентификацију, превенцију и корекцију неправилности у свим фазама производног процеса. Методе и инструменти контроле квалитета могу се категоризовати према својој функцији: лабораторијске анализе, визуелна и сензорна контрола, процесни надзор, дигитални системи праћења и регулаторне процедуре.

Лабораторијске методе и анализе

Лабораторијске анализе представљају кључни инструмент за процену здравствене исправности хране. Оне обухватају микробиолошке тестове (детекција бактерија, вируса, плесни и паразита), хемијске анализе (контрола адитива, пестицида, тешких метала и алергена), физичке анализе (откривање страних тела или непожељних материјала) и сензорне тестове (процена мириса, укуса и текстуре производа). Савремене лабораторије користе аутоматизоване инструменте и напредне методе попут РСР техника, НПЛС и спектрофотометрије, што омогућава прецизну и брзу детекцију ризика.

Визуелна и сензорна контрола

Поред лабораторијских метода, визуелна инспекција производа представља основну превентивну меру у индустријској пракси. Она се комбинује са сензорним тестирањем које укључује професионалне дегустаторе и обучено особље за откривање одступања у укусу, мирису, боји или конзистенцији хране. Ови инструменти омогућавају брзу идентификацију неправилности пре него што производ стигне до крајњег потрошача.

Процесни надзор и системске процедуре

Контрола квалитета се не врши искључиво на готовом производу. Систематски процесни надзор омогућава праћење кључних параметара током производње: температура, влажност, хигијена опреме, хигијена запослених, стерилизација и паковање. Имплементација HACCP система дефинише критичне контролне тачке у процесу, где се редовно врши мониторинг и документовање података.⁵ Ово омогућава препознавање и елиминисање потенцијалних ризика у реалном времену.

Дигитални системи и модерни инструменти праћења

Савремени системи контроле квалитета хране укључују дигиталне алате, као што су софтверски системи за управљање квалитетом (*Quality Management Systems*), IoT сензори у производним погонима, RFID ознаке и *blockchain* технологија за следљивост. Ови инструменти омогућавају праћење сировина од добављача, анализу података у реалном времену,

⁵ "Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System and Guidelines for Its Application", FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1997, p. 24.

брзо реаговање на потенцијалне инциденте и транспарентност према регулаторним органима и потрошачима.

Регулативни инструменти и стандарди

Инструменти контроле квалитета такође обухватају формалне регулаторне процедуре и стандарде. Прописи на националном и међународном нивоу, укључујући НАССР, ISO 22000, *Codex Alimentarius* и ЕУ уредбе, дефинишу захтеве за производњу, паковање, складиштење и дистрибуцију хране. Компаније као што је Фриком д.о.о. користе ове стандарде не само за усклађивање са законодавством, већ и као инструмент пословне стратегије за повећање конкурентности и поверења потрошача. Систем, методе и инструменти контроле квалитета хране представљају интегрисан систем научних, техничких и регулаторних приступа, чији је циљ очување здравствене исправности производа, минимизација ризика и очување поверења потрошача. Њихова примена у савременим прехранбеним компанијама омогућава проактивно управљање квалитетом и доприноси стабилности и одрживости индустрије. Један од најважнијих система за контролу квалитета и безбедности хране је НАССР систем (*Hazard Analysis and Critical Control Points* – Анализа опасности и критичне контролне тачке). Овај систем се заснива на идентификацији потенцијалних опасности које могу угрозити безбедност хране, дефинисању критичних тачака у процесу производње и увођењу мера контроле којима се спречава појава ризика. НАССР систем има превентивни карактер и фокусира се на спречавање проблема пре него што настану, за разлику од традиционалне контроле квалитета која често реагује тек након појаве неисправности.⁶ Он омогућава произвођачима да препознају и контролишу биолошке, хемијске и физичке опасности у свим фазама производње – од пријема сировина, преко прераде, до складиштења и дистрибуције. Примена НАССР-а омогућава успостављање стандардизованих процедура и протокола у свим фазама производног процеса. Систем обезбеђује детаљну документацију и следљивост, што олакшава интерне и екстерне контроле, лабораторијске анализе и инспекцијски надзор. Следљивост производа је посебно важна за брзу реакцију у случају инцидента и за очување поверења потрошача. Имплементација НАССР система доприноси континуалном унапређењу квалитета унутар компанија. Редовна процена ризика и мониторинга критичних контролних тачака омогућава идентификацију слабости у

⁶ Слободан Нешковић, Иван Јелић, „Дигитализација пољопривредних газдинстава и управљање квалитетом“, *Европско законодавство*, бр. 89/25, 2025, стр. 156.

производном процесу и доношење корективних мера. Ова методологија постаје основа за свеобухватну контролу квалитета, јер повезује оперативне активности са научним анализама и регулаторним захтевима. НАССР је обавезан у оквиру европске и међународне регулативе, посебно у секторима прераде хране животињског порекла, млечних производа и замрзнуте хране. У Европској унији НАССР је дефинисан Уредбом (ЕЦ) Но 852/2004, док *Codex Alimentarius* прописује међународне смернице за његову примену. За произвођаче хране у Србији примена НАССР система значи усклађивање са међународним стандардима, што отвара могућности за извоз и међународну сарадњу. У Србији је примена НАССР система законска обавеза за све субјекте који се баве производњом, прерадом или прометом хране, што је прописано *Законом о безбедности хране*. Поред законског аспекта, имплементација НАССР система доприноси повећању поверења потрошача, побољшању организације рада и смањењу трошкова повезаних са контролом квалитета. Поред НАССР-а у прехранбеној индустрији кључну улогу имају и међународни стандарди ISO (*International Organization for Standardization*), који постављају универзалне критеријуме за управљање квалитетом и безбедношћу хране. Најважнији међу њима су ISO 9001 и ISO 22000, који се често имплементирају заједно ради постизања потпуног система управљања. ISO 9001 је најраспрострањенији стандард за систем управљања квалитетом и примењује се у свим секторима привреде. Његов основни циљ је обезбеђивање континуираног унапређења процеса и повећања задовољства купаца. Стандард прописује структуру организације, одговорности менаџмента, поступке интерне контроле, управљање документацијом и праћење перформанси. У прехранбеној индустрији ISO 9001 доприноси успостављању јасних процедура и одговорности, што омогућава доследност у квалитету производа и транспарентност у пословању. ISO 22000 представља међународни стандард који повезује принципе НАССР система са захтевима ISO 9001, стварајући јединствен оквир за управљање безбедношћу хране на свим нивоима ланца исхране. Овај стандард обухвата анализу ризика, контролу критичних тачака, комуникацију унутар и између организација, као и успостављање система праћења и сталног побољшања. Предност ISO 22000 стандарда је његова глобална препознатљивост и могућност интеграције са другим стандардима, што омогућава предузећима да лакше реализују инвестиције на међународном тржишту.⁷ Сертификација према овом стандарду потврђује да организација поседује системски приступ безбедности хране и да се

⁷ Душко Димитријевић, „Уредба ЕУ 2020/852 о успостављању оквира за олакшавање одрживих инвестиција“, *Европско законодавство*, бр. 81–82/23, 2023, стр. 123.

придржава највиших глобалних захтева у погледу хигијене, контроле и следљивости производа. Поред НАССР-а и ISO стандарда, у систем контроле квалитета и безбедности хране укључени су и други међународно признати модели, попут БРЦ (*British Retail Consortium*) и ИФС (*International Featured Standards*), који се често захтевају од стране страних трговачких ланаца. Ови стандарди дефинишу детаљне захтеве за контролу процеса, хигијену, паковање и означавање производа, као и за проверу добављача. На националном нивоу, стандардизација и сертификација хране у Србији спроводи се у складу са законодавством Републике Србије и правилницима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, а надзор над применом врше Управа за ветерину, санитарна инспекција и тржишна инспекција. Све већа усклађеност домаћих прописа са европским стандардима омогућава српским произвођачима да своје производе пласирају на тржиште ЕУ. Сертификати квалитета имају вишеструку улогу – они су доказ о испуњености законских и техничких захтева, али и средство за јачање репутације предузећа. За потрошаче, сертификат представља гаранцију да производ потиче из система који функционише по највишим стандардима, док за компаније сертификација значи конкурентску предност и олакшан приступ новим тржиштима.

4) МЕЂУНАРОДНА ЛЕГИСЛАТИВА СА ОСВРТОМ НА *CODEX ALIMENTARIUS*

Феномен безбедности хране представља темат који превазилази границе појединачних држава. У свету у којем је трговина храном интензивна, а ланци снабдевања сложени и међузависни, међународна легислатива и контрола квалитета постају кључни инструменти за очување здравља потрошача и стабилност тржишта. Заједнички међународни стандарди и организације омогућавају усклађивање прописа, олакшавање трговине и спречавање ширења ризика повезаних са храном. У том контексту, Србија као земља кандидат за чланство у ЕУ настоји да свој систем безбедности хране хармонизује са међународним нормама и праксама. На глобалном нивоу, легислативу у области безбедности хране репрезентују бројне међународне организације које постављају смернице, стандарде и препоруке за земље чланице. Најзначајније међу њима су Светска здравствена организација (WHO), Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (FAO) и Светска трговинска организација (WTO).

FAO и WHO – оснивачи *Codex Alimentarius*-а

FAO и WHO заједнички су основали комисију *Codex Alimentarius Commission* (CAC) 1963. године, с циљем да се развију међународни стандарди

и смернице који би гарантовали безбедност хране и фер трговинске праксе. *Codex Alimentarius* (лат. *Закон о храни*) представља скуп стандарда, кодекса и препорука који обухватају све фазе производње хране – од сировина и прераде до означавања и маркетинга. Ови документи служе као основа за усклађивање националних прописа и олакшавају међународну трговину, јер се заснивају на научним доказима и принципима процене ризика. Законодавни стандарди обухватају области попут максимално дозвољених нивоа остатака пестицида, адитива, микробиолошких критеријума, као и захтева за хигијену и означавање хране.⁸ Иако формално нису обавезујући, већина држава – укључујући Србију – користи их као основу приликом израде својих законских прописа. Сам *Codex Alimentarius* заснива се на следећим принципима: Процена ризика – препоруке и стандарди се темеље на научним доказима и процени потенцијалних опасности по здравље; Транспарентност и партиципација – државе чланице и међународне организације активно учествују у развоју стандарда; Следљивост и контрола – стандарди укључују препоруке за интерну контролу квалитета и инспекцијски надзор; Флексибилност – док су стандарди препоручени, државе чланице могу их прилагодити својим локалним законодавним оквирима, док истовремено морају поштовати основне принципе безбедности хране.

Светска трговинска организација (WTO) и SPS споразум

Светска трговинска организација (WTO) је међународна институција основана 1995. године и има важну улогу у регулисању међународне трговине храном кроз Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера (*SPS Agreement*). Овим споразумом се дефинише да државе чланице имају право да примењују мере заштите здравља људи, животиња и биљака, али те мере морају бити научно утемељене тако да свака регулатива мора бити заснована на научним проценама ризика и не смеју представљати скривена трговинска ограничења као и користити SPS мере као неосновану заштиту домаће производње. SPS споразум промовише транспарентност, међународну сарадњу и међусобно признавање стандарда. Он подстиче земље да се у доношењу националних прописа ослањају на препоруке *Codex Alimentarius*, што омогућава слободнији проток робе и смањење трговинских баријера. Безбедност хране у ЕУ представља приоритет који обухвата све аспекте производње, прераде, дистрибуције и стављања хране на тржиште и сама ЕУ поседује један од најразвијенијих и најстрожих система регулативе у области безбедности

⁸ Душан Дабовић, „Уредба Европске уније о споредним производима животињског порекла“, *Европско законодавство*, бр. 87–88/24, 2024, стр. 203.

хране. Регулатива ЕУ усмерена је на заштиту здравља потрошача, очување поверења у тржиште хране и усклађивање правила међу државама чланицама. Она дефинише обавезе произвођача, дистрибутера, трговаца и инспекцијских органа, као и механизме надзора и санкционисања у случају непоштовања прописа. Темелј европског система чини Уредба (ЕЦ) 178/2002, позната као Општи закон о храни (*General Food Law*), којом су утврђени принципи „од њиве до трпезе“ (*farm to fork*). Овим приступом обухвата се читав ланац исхране, укључујући производњу, прераду, складиштење, транспорт, продају и потрошњу хране. Она успоставља основне принципе и захтеве безбедности хране, укључујући дефинисање појма „безбедна храна“ и одговорности субјеката у ланцу исхране, обавезу следљивости хране и сировина кроз цео ланац снабдевања и механизме за брзо реаговање у случају ризика по здравље потрошача. Уредбом је основана Европска агенција за безбедност хране (EFSA), која има кључну улогу у процени ризика, давању научних мишљења и саветовању Европске комисије и држава чланица. EFSA се бави анализом ризика повезаних са хемијским контаминантима, микробиолошким опасностима, адитивима и генетски модификованом храном, чиме доприноси доношењу одлука заснованих на научним доказима. Поред наведене Уредбе, европски систем безбедности хране обухвата и низ посебних прописа попут: Уредбе (ЕЦ) 852/2004 о хигијени хране, Уредбу (ЕЦ) 853/2004 о хигијенским правилима за производе животињског порекла, Уредбу (ЕЦ) 882/2004 о службеним контролама хране и сточне хране, Уредбу (ЕЦ) 2073/2005 о микробиолошким критеријумима и стандардима за храну, Уредбу (ЕЦ) 1169/2011 о обавезним информацијама о храни (декларисање, нутритивне вредности и алергени). Све наведене уредбе чине јединствен систем који осигурава висок ниво заштите потрошача и транспарентност у ланцу производње хране у свим државама чланицама ЕУ. Примена регулативе ЕУ обухвата више институција и механизма попут националне инспекције хране у свакој држави чланици, које контролишу поштовање ЕУ стандарда, EFSA (*European Food Safety Authority*) – централну научну агенцију која процењује ризике и издаје препоруке и RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) – систем за брзо обавештавање о опасним производима и координацију реакција међу чланицама. За произвођаче хране у Србији, хармонизација са ЕУ регулативом има вишеструки значај. Она омогућава, између осталог, приступ међународном тржишту и повећање извоза, имплементацију савремених стандарда безбедности хране, што доприноси квалитету и репутацији производа, те развијање система интерне контроле и сарадње са инспекцијским органима по принципима ЕУ стандарда. На примеру компаније Фриком д.о.о., имплементација принципа и стандарда ЕУ регулативе огледа се у примени НАССР система, праћењу микробиолошких и хемијских параметара,

правилном означавању производа и сарадњи са надлежним инспекцијама. Таква пракса омогућава компанији да буде конкурентна на тржиштима ЕУ и да испуни строге захтеве међународних купаца. Регулатива ЕУ о безбедности хране стога представља модел свеобухватног и проактивног приступа заштити потрошача. Њена примена омогућава висок ниво безбедности хране, интегрисани надзор, следљивост и транспарентност, што доприноси поверењу потрошача и стабилности тржишта хране.

5) ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ЗАКОНОДАВСТВА СА МЕЂУНАРОДНОМ ЛЕГИСЛАТИВОМ

Процес усклађивања Републике Србије са међународним и европским стандардима у области безбедности хране представља кључни корак ка унапређењу јавног здравља, јачању конкурентности домаћих произвођача и олакшавању приступа међународним тржиштима, а Република Србија се у последњој деценији интензивно прилагођава европској и међународној регулативи у области безбедности хране. Овај процес је део ширег стратешког циља европске интеграције и хармонизације законодавства са регулативом ЕУ, као и имплементације препорука међународних организација попут *Codex Alimentarius* и Светске здравствене организације (WHO).⁹ Република Србија је у претходним годинама значајно унапредила своје законодавство у области безбедности хране како би било у складу са регулативом ЕУ. Закон о безбедности хране, Закон о ветеринарству, Закон о заштити потрошача и пратећи правилници усклађени су са основним принципима Уредбе ЕУ 178/2002 (*General Food Law*) и НАССР системом. Хармонизација законодавства омогућава домаћим произвођачима да испуне захтеве међународних купаца и смањује регулаторне баријере у извозу. У оквиру Преговарачког поглавља 12 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, Србија је већ остварила значајан напредак. Уведен је јединствен информатички систем за праћење безбедности хране, акредитоване лабораторије раде по стандардима ISO 17025, а инспекцијски надзор се спроводи према моделу процене ризика у складу са праксом ЕУ. Усклађивање са међународним стандардима укључује и модернизацију инспекцијског надзора. Санитарна, ветеринарска, тржишна и пољопривредна инспекција у Србији

⁹ Милан Јовановић, *Систем безбедности хране и примена НАССР стандарда у Републици Србији*, Универзитету у Београду – Пољопривредни факултет, Београд, 2020; Александар Стојановић, *Усклађивање законодавства Републике Србије са регулативом ЕУ у области безбедности хране*, Институт за право и економију, Београд, 2022.

прилагодили су своје процедуре и методе контроле према стандардима ЕУ и међународним смерницама.¹⁰ То укључује редовне инспекције, лабораторијске анализе, праћење критичних контролних тачака у производњи, као и имплементацију дигиталних система за следљивост производа. Домаће компаније кроз усклађивање са системом права ЕУ и међународним стандардима, имплементирају HACCP систем, ISO 22000 стандарде и *Codex Alimentarius* препоруке. Ови стандарди омогућавају контролу свих фаза производног процеса – од набавке сировина до дистрибуције финалног производа – што значајно повећава безбедност хране и поверење потрошача. Ефективно усклађивање са стандардима захтева и континуирану едукацију запослених у прехранбеној индустрији и инспекцијским органима. Стручњаци пролазе обуке о примени нових метода контроле, употреби лабораторијских инструмената, примени дигиталних система и интерпретацији међународних стандарда. Едукација доприноси смањењу ризика од грешака, бољој имплементацији процедура и јачању културе квалитета у компанијама. Усклађивање са међународним и европским стандардима доноси вишеструке предности: повећава безбедност хране, омогућава извоз и приступ међународним тржиштима, подиже репутацију компанија и доприноси заштити потрошача. Истовремено, процес представља изазов за мале и средње произвођаче због високих трошкова имплементације стандарда и потребне техничке и административне подршке. У наведеном контексту хармонизација српске нормативне документације са међународним и европским стандардима представља стратешки процес који интегрише правне, техничке и образовне аспекте. Он омогућава ефикасан надзор, унапређује безбедност хране, осигурава следљивост и транспарентност производа, те доприноси стабилном и конкурентном тржишту хране у земљи и региону. На основу приказаног, компаније имају обавезу имплементације интегрисаног система управљања квалитетом и безбедношћу хране који укључује HACCP, ISO 9001 и ISO 22000 стандарде, што јој омогућава да задовољи захтеве не само домаћег, већ и страног тржишта. Производи пролазе редовне интерне и екстерне контроле, а лабораторијске анализе се обављају у акредитованим установама које примењују методе дефинисане према међународним смерницама *Codex Alimentarius*, ISO стандардима и осталим постулатима из домена надзора пословања конкретних пословних субјеката.¹¹ Дати сегменти имплицирају

¹⁰ Вера Ђорђевић, „Улога инспекцијског надзора у систему безбедности хране у Србији“, *Зборник радова Правног факултета*, Ниш, 2019.

¹¹ Марина Протић, Ревизија и надзор задружног пословања у домаћем и европском праву, *Европско законодавство*, бр. 77–78/22, 2022, стр. 178.

императив адекватне и свеобухватне примене са афирмативним трендовима у подручју безбедности хране.

6) ИЗВОРИ

“Codex Alimentarius Commission – General Principles of Food Hygiene”, CXC 1-1969, Rev. 2020, FAO/WHO, Rome.

Дабовић, Душан, „Уредба ЕУ о споредним производима животињског порекла“, *Европско законодавство* бр. 87–88/2024, 2024.

Димитријевић, Душко, „Уредба ЕУ 2020/852 о успостављању оквира за олакшавање одрживих инвестиција“, *Европско законодавство* бр. 81–82/23, 2023.

Ђорђевић, Вера, „Улога инспекцијског надзора у систему безбедности хране у Србији“, *Зборник радова Правног факултета*, Ниш, 2019.

“Regulation (EC) No 178/2002 – General Food Law Regulation, 2002.

FAO/WHO (2018). Food Safety Risk Analysis – A Guide for National Food Safety Authorities.

НАССР систем и смернице за његову примену (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС, Београд, 2022).

ISO 22000:2018 – Food safety management systems – Requirements for any organization in the food chain.

Јовановић, Милан, *Систем безбедности хране и примена НАССР стандарда у Републици Србији*. Универзитет у Београду – Пољопривредни факултет, Београд, 2020.

Нешковић, Слободан, Јелић, Иван, „Дигитализација пољопривредних газдинстава и управљање квалитетом“, *Европско законодавство* бр. 89/25, 2025.

Протић, Марина, „Ревизија и надзор задружног пословања у домаћем и европском праву“, *Европско законодавство*, бр. 77–78/22, 2022.

“Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety”, *OJL* 31, 1. 2. 2002.

“Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and

(EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation)“, O J L 95, 7. 4. 2017.

Стојановић Александар, *Усклађивање законодавства Републике Србије са регулативом ЕУ у области безбедности хране*. Институт за право и економију, Београд, 2022.

Водич за развој и примену предусловних програма и принципа HACCP у производњи хране (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС, Београд, 2009).

„Закон о безбедности хране“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 41/2009.

„Закон о инспекцијском надзору“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 36/2015, 44/2018, и др. закони и бр. 95/2018.

„Закон о ветеринарству“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012 и 17/2019 - др. закони.

„Закон о заштити потрошача“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 88/2021.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Међународна легислатива, кроз процес хармонизације стандарда и утврђених процедура, омогућава усаглашавање критеријума безбедности хране међу различитим државама, чиме се смањује ризик од појаве небезбедних или неквалитетних производа на тржишту. Документи попут *Codex Alimentarius* и смернице Светске здравствене организације (WHO) дефинишу минималне стандарде хигијене, микробиолошке и хемијске критеријуме, методе тестирања и системе следљивости. Хармонизација стандарда олакшава трговину, омогућава извозницима да испуне захтеве иностраних тржишта и доприноси глобалној безбедности хране. Постојеће регулативе и системи надзора, као што је INFOSAN (*International Food Safety Authorities Network*), омогућавају брзу размену информација о инцидентима и ризицима. У случају појаве контаминираних производа, земље чланице могу одмах реаговати повлачењем хране са тржишта, обавештавањем потрошача и координацијом са другим државама. Такви механизми превенције и брзе интервенције смањују глобалне здравствене ризике и минимизирају економске последице за произвођаче и

дистрибутере. Разматрана правна номенклатура не само да поставља минималне стандарде, већ и промовише најбоље праксе у производњи хране, укључујући имплементацију HACCP система, интерне контроле квалитета, лабораторијска тестирања и едукацију запослених. Произвођачи који усвоје ове праксе унапређују квалитет својих производа, смањују ризик од инцидената и јачају конкурентност на глобалном тржишту. Стандардизована регулатива омогућава брзу размену информација, ефикасно повлачење неисправних производа и координисано реаговање држава у кризним ситуацијама. Међународна регулатива има двоструку функцију, и то: превентивну – због постављања универзалних стандарда квалитета и захтева за контролу, и реактивну – кроз заједничке механизме одговора на кризе и глобалне инциденте у ланцу исхране. За државе као што је Република Србија усклађивање са међународним прописима значи не само испуњавање услова за извоз и приступ тржиштима ЕУ, већ и повећање нивоа заштите домаћих потрошача. Тиме се ствара систем који функционише по принципима транспарентности, одговорности и међусобног поверења, што представља основу савременог концепта безбедности хране. Следствено наведеном, будући развој система безбедности хране у Србији требало би да иде у правцу јачања инспекцијских капацитета, дигитализације праћења и анализе ризика, као и повезивања са међународним базама података о инцидентима у ланцу хране. Посебан значај има и јачање едукативне компоненте – не само код запослених у индустрији, већ и код потрошача, чије понашање све више утиче на тржишне и регулаторне трендове. Може се констатовати да савремена парадигма безбедности хране означава теоријску и прагматичну област која превазилази границе једне научне дисциплине и постаје мултикритеријумска. Она је спој правне регулативе, техничких стандарда, одговорног пословања и друштвене свести. Само интегрисаним приступом који повезује државу, индустрију и академску заједницу, могуће је обезбедити модел који не само да задовољава формалне захтеве, већ и активно доприноси очувању здравља и поверења грађана. Република Србија, захваљујући примерима просперитетних пословних система, располаже неопходним знањима, ресурсима и институционалним оквиром за адекватну хармонизацију сопственог система безбедности хране са највишим међународним стандардима, чиме се обезбеђује дугорочна одрживост разматраног прехранбеног сектора и његова стабилна улога у функционисању друштва.

**FOOD SAFETY CONTROL WITH REFERENCE
TO THE CODEX ALIMENTARIUS**

Dejan MILIKIĆ*

Abstract: Food safety is one of the most significant challenges in modern society, as it directly affects public health, consumer confidence, and market stability. Each segment of the food chain, from raw material production through processing and distribution to consumption, requires systematic control and application of quality standards. This paper analyses the theoretical and practical aspects of food safety in Serbia and the international community, with special emphasis on regulations, inspection, and quality control mechanisms. The paper focuses on the concept and importance of food safety, the role of quality control, and the principles of the HACCP system (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), as well as the function of inspection in ensuring the healthiness of products. A separate section is devoted to international regulations, including *Codex Alimentarius* guidelines, European regulations, and practical guidelines for standards implementation, emphasising the harmonisation of the legislation of the Republic of Serbia with the law of the European Union (EU). The author concludes that food safety is a multidisciplinary and strategically important area in which the application of standards, quality regulation, and proactive practice can significantly contribute to consumer protection, the development of the domestic food industry, and international competitiveness.

Keywords: EU, food safety, quality control, inspection, HACCP, *Codex Alimentarius*, Serbia.

* Ministry of Defense of the Republic of Serbia, CESNA B, Belgrade. E-mail: dmilicic1@gmail.com; ORCID ID: 0009-0002-7063-153X

УДК: 004.056(4)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 145–162

Изворни научни рад

Рад примљен 07. 02. 2026. године

Рад одобрен 19. 02. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.8

CC BY-SA 4.0

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТИ

Љубиша СТЕФАНОВСКИ, Филип ВУЧЕН*

Анстракт: Јединствено дигитално тржиште (*Digital Single Market – DSM*) представља кључну компоненту стратегије Европске уније (ЕУ) за трансформацију једног од највећих светских економских простора у слободан и конкурентан дигитални простор. ЕУ је започела борбу за већи удео у дигиталном свету са усвајањем стратегије „Европа прилагођена дигиталном добу 2020 године“. У циљу јачања стратешке аутономије и стварања јединственог дигиталног тржишта, ЕУ ће преко Комисије обезбедити практичне смернице и правну регулативу која ће у наредном периоду бити инкорпорирана у унутрашње правне системе држава чланица, и истовремено утицати на земље кандидате. Прилагођавање дигиталном добу значи да ће ЕУ до 2030. године чинити потребне напоре у ојачавању свог дигиталног суверенитета. У складу с тим, Савет европских националних регистара (*Council of European National Top Level Domain Registries – CENTR*), као удружење европских регистара националних домена највишег нивоа, има за циљ да својим члановима обезбеди форум за размену информација, притом поштујући културне и историјске разлике у локалним интернет заједницама. Због тога се у овом раду, у контексту деловања ове организације, разматра Директива (ЕУ) 2022/2555 познатија и као *NIS2 Директива*. Директива (*NIS2*), која има

* Међународни Славјански Универзитет, Република Северна Македонија. Е-mail: stefanoski_ljubisa@yahoo.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-0331-152X>; Јавна научна установа – Институт за интелектуалну својину Скопје, Република Северна Македонија. Е-mail: filip.vucen@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-8117-5856>.

формални назив „Директива о мерама за високи заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније“, представља акт који поставља једнаке, усклађене захтеве за сајбер безбедност у целој Унији. За земље кандидате, као што је Србија, NIS 2 је релевантна у оквиру усаглашавања са ЕУ *acquis*-ом, као и за поглавља везана за информационо друштво, дигитализацију, безбедност и припреме критичне инфраструктуре за улазак у ЕУ. Следствено, овај рад пружа увид у утицај ове директиве на српско законодавство, будући да аутори сматрају да је она од посебне важности за дигиталну трансформацију српског друштва.

Кључне речи: Јединствено дигитално тржиште, Савет европских националних регистара, NIS2 Директива, Програм Дигитална Европа, ЕУ *acquis*.

1) УВОД

Недавни глобални шокови, попут пандемије COVID-19 и рата у Украјини, не само да су открили рањивости јединственог тржишта ЕУ, већ су истакли и његову централну улогу за конкурентност. Данас, јединствено дигитално тржиште ЕУ игра трансформативну улогу: оно повећава продуктивност и благостање потрошача путем електронске трговине и електронске управе, док правила ЕУ о подацима, платформама, вештачкој интелигенцији и сајбер безбедности подржавају поверење и отпорност. Кључни закони попут Закона о дигиталним услугама (*Digital Service Act – DSA*), Закона о дигиталним тржиштима (*Digital Market Act – DMA*), Електронске идентификације, аутентификације и услуге поверења 2.0 (*eIDAS 2.0*), Закона о подацима (*Data Act – DA*), Закона о вештачкој интелигенцији (*Artificial Intelligence Act – AI Act*) Директиве NIS2, Закона о сајбер отпорности (*Cyber Resilience Act – CRA*), по ступању на снагу били су постепено имплементирани.¹ Ово није случај и са Законом о дигиталним услугама

¹ “Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC”, *OJ L* 257, 28. 8. 2014, pp. 73–114; “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)”, *OJ L*, 2024/1689, 12. 7. 2024; “Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act)”, *OJ L*, 2024/2847, 20. 11. 2024.

(DSA) и Законом о дигиталном тржишту (DMA), који већ трансформишу европско тржиште кроз обавезе спровођења и усклађености.

Јединствено дигитално тржиште (*Digital Single Market – DSM*), представља кључну компоненту стратегије ЕУ за трансформацију једног од највећих светских економских простора у слободан и конкурентан дигитални простор.² Основни циљ је елиминација националних баријера у дигиталној економији како би се омогућило несметано кретање дигиталних добара, услуга, података и капитала унутар ЕУ.³ Директива DSM настоји да створи услове у којима грађани и фирме могу да користе дигиталне услуге, купују, продају и сарађују преко државних граница као да су на једном тржишту. Директива (ЕУ) 2022/2555 (у даљем тексту: NIS2 Директива), заправо је директива ЕУ која уређује заједнички висок ниво сајбер безбедности унутар Уније. То није само „правно поглавље“ у смислу преговарачког ЕУ *acquis*-а, већ самосталан правни акт који припада сфери права ЕУ унутар политике дигиталног тржишта и сигурности мреже и информација.⁴

NIS2 Директива припада у области правила у вези са дигиталним јединим тржиштем и инфраструктуром дигиталне економије, конкретно у домету сајбер безбедности и сигурности мрежа и информација. С друге стране, NIS2 Директива не припада једном од „поглавља преговора“ као што је Поглавље 10 – „Информациона технологија и наука“, јер таква категоризација ЕУ *acquis*-а није директно формална у ЕУ праву. Уместо тога, акт спада у политике Договора о функционисању ЕУ или ТФЕУ⁵ (*Treaty on the Functioning of the European Union*), које одређују правно уређење дигиталног тржишта и заштиту инфраструктуре, укључујући и безбедносне захтеве.⁶ Унутар *acquis*-а, а у смислу „поглавља ЕУ“, NIS2

² „Јединствено дигитално тржиште“, Хисоур. Интернет: https://sr.hisour.com/ko/podaci/jedinствено_дигитално_тржиште/, 16. 1. 2026.

³ Torsten Bettinger, *Domain Name Law and Practice – An International Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 2005; Milton Mueller, *Ruling the Root*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2004; Jacqueline Lipton, *Internet Domain Names, Trademarks and Free Speech*, Edward Elgar Cheltenham, Northampton, MA, 2010; WIPO Overview of on Selected UDRP Questions, Third Edition, WIPO Arbitration and Mediation Center, 2017.

⁴ Правни оквир на основу којег се воде преговори о приступању Републике Србије у ЕУ.

⁵ Љупчо Сотироски, „Право и политики на ЕУ – Предизвици и очекувања“ Асоцијација за корпоративна безбедност, владеење на правото и човекови права, Скопје, 2021.

⁶ “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union2, *Of* C 326, 26.10.2012, pp. 47–390.

Директива припада области дигиталног тржишта/сајбер безбедности, а не традиционалном називу по броју поглавља (нпр. поглавље 23, 24 итд.) који обично важи за преговоре са кандидатима. За земље кандидате (нпр. Србију) NIS2 је релевантна у оквиру усаглашавања са ЕУ *acquis-ом*, поглавља везаних за информационо друштво, дигитализацију и безбедност, припреме критичне инфраструктуре за улазак у ЕУ. Иако не постоји директна правна или институционална веза између NIS2 Директиве и CENTR-а, ипак је реч о успостављању јасне индиректне и функционалне повезаности. Национални регистри домена или ccTLD (*Country Code Top-Level Domains*), као оператери критичне интернет инфраструктуре, у бројним државама чланицама класификовани су као критични ентитети (*essential* или *important entities*) у смислу NIS2 Директиве. Као такви, они подлежу обавезама које се односе на управљање ризицима сајбер безбедности, спровођење техничких и организационих мера, као и пријављивање значајних безбедносних инцидената надлежним органима.

Сви смо упознати са уобичајеним екстензијама имена домена: *.com*, *.net*, *.org*, *.gov* итд., али може се уочити да неке веб-странице користе краће, мање уобичајене екстензије, као што су: *.de*, *.rs*, *.eu* или *.ru*. Оне се називају ccTLD-ови или домени највишег нивоа са националним кодом. Према Европској комисији, Закон о дигиталним услугама (DSA) или Закон о дигиталним тржиштима (DMA) имају два главна циља. Први је стварање безбеднијег дигиталног простора у којем су заштићена основна права свих корисника дигиталних услуга, а други циљ је успостављање једнаких услова за подстицање иновација, раста и конкурентности, како на јединственом европском тржишту, тако и на глобалном нивоу.⁷

Политике ЕУ, као политика слободне конкуренције или општа регулатива заштите података, остају велики изазови како за саму ЕУ, тако и за Србију као земљу кандидата за пуноправно чланство у ЕУ. У смислу принципа супсидијарности ЕУ, и DSA и DMA ће бити циљеви наднационалног нивоа. Разлог за то је што су проблеми прекограничне природе и нису ограничени на поједине државе чланице. Дигитални сектор као такав, а посебно основне платформске услуге, су прекограничне природе. Као што показује обим прекограничне трговине скоро 24% укупне онлајн трговине у Европи је прекогранично.⁸

⁷ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC”, Brussels, 15. 12. 2020, COM/2020/825 final.

⁸ “24% of ecommerce in Europe is cross-border”, Ecommerce News. Интернет: <https://ecommercenews.eu/24-of-ecommerce-in-europe-is-cross-border/> 16. 1. 2026; “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on

2) САВЕТ ЕВРОПСКИХ НАЦИОНАЛНИХ РЕГИСТАРА (CENTR)

NIS2 Директива којом се успоставља јединствен и високи ниво сајбер безбедности у целој ЕУ део је политике ЕУ и јединственог дигиталног тржишта у области сајбер безбедности и сигурности мрежа и информационих система. Њоме се замењује и знатно проширује ранија NIS1 Директива (2016/1148). Разлози за то су више него очекивани због драматичног раста сајбер напада – „рансомвер” (*ransomware*) и „фишинг” (*phishing*) напада на критичну инфраструктуру, неуједначене примена старије NIS1 Директиве у државама чланицама, дигитализације кључних услуга (енергија, здравство, финансије, транспорт) и потребе за отпорношћу дигиталног тржишта ЕУ. Основни циљ јесте обезбеђење функционисања, кључних и важних услуга чак и током сајбер инцидената. CENTR као удружење европских регистара националних домена највишег нивоа има за циљ да својим члановима обезбеди форум за размену информација. У том смјеру, улоге и функције CENTR-а и NIS2 Директиве су узајамно повезани, јер NIS2 Директива поставља обавезе које директно утичу на ccTLD регистре и DNS провајдере, док, с друге стране, асоцијација CENTR прати, анализира и даје стручну подршку својим члановима у разумевању и примени тих правних обавеза. У сагласности са NIS2 Директивом, државе чланице имају обавезу да транспонују и примене ове захтеве у своје национално право и истовремено успоставе надзор над организацијама које спадају у садржај NIS2 Директивом (нпр. енергетика, здравство, дигиталне инфраструктуре итд.). С друге стране, Савет европских националних регистара окупља организације, правних субјеката или појединаца који управљају националним доменима, као што су национални регистар за *.rs* и *.срб* домене у Србији, национални регистар за *.rfu* и *.pf* домене у Руској Федерацији, национални регистар за *.es* домене у Шпанији итд.⁹ Заправо, реч је о пројекту из марта 1998. године који је незванично финансиран од стране учесника регистара, који ће касније у 1999. години прерасти у CENTR. Реч је о легално основаној непрофитној компанији у Великој Британији, која је касније у 2006. години регистрована као непрофитна организација са седиштем у Бриселу (Белгија).¹⁰ Извор

contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)”, Brussels, 15. 12. 2020, COM(2020) 842 final.

⁹ “CENTR Background and History”. Интернет: <https://www.centri.org/about/about-centri/item/background-and-history.html>, 26. 1. 2026; <https://www.rnids.rs>, 20. 12. 2025.

¹⁰ *Ibid.*

финансирања активности Савета европских организација који управљају националним доменима је чланарина од свих својих чланица. У питању су више од педесет земаља чланица између којих и неколико ваневропских земаља као Канада, Израел, Иран, Палестинска територија и други ентитети.¹¹ Примарни циљ и функција CENTR-а је да делује као канал комуникације између провајдера и других организација које се баве Интернетом, на тај начин што организује састанке и радионице на којима се расправља о правним питањима која утичу на рад националних регистара, а у циљу унапређивања услуга за кориснике интернета.¹² Према томе, улога и сврха CENTR-а је да промовише и развија високе стандарде рада регистара националних домена највишег нивоа, да координира њихов рад и јача међусобну сарадњу и обезбеди размену искустава, притом поштујући културне и историјске разлике у локалним интернет заједницама.

3) РЕЛЕВАНТНЕ ЕУ МЕРЕ САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТИ КОЈЕ УТИЧУ НА ЈЕДИНСТВЕНОСТ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА

Доношењем Директиве (ЕУ) 2022/2555 о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније, укинута је Директива (ЕУ) 2016/1148 или (НИС1). Отуд, NIS2 Директива представља кључни правни акт ЕУ који треба да унапреди и усклади сајбер безбедносне стандарде у свим државама чланицама ЕУ. Ово је тренутно главна мера ЕУ која директно утиче на регистре имена домена и регулише, између осталог, и: *Обавезе у вези са сајбер безбедношћу*: Директива НИС2 третира регистре имена ТЛД-а и добављаче ДНС услуга као суштинске ентитете са обавезним дужностима управљања ризиком од сајбер безбедности и извештавања о инцидентима;¹³ *Тачност података о регистрацији домена*: Сагласно, члану 28. NIS2 Директиве, од држава чланица захтева се да обезбеде да код земље-ТЛД регистри и провајдери услуга регистрације

¹¹ CENTR има 53 пуноправна члана, 10 придружених чланова и доделио је статус посматрача за 12 организација. Видети: "Members". Интернет: <https://www.centri.org/about/members.html>, 26. 1. 2026.

¹² David Lindsay, *International Domain Name Law: ICANN and the UDRP*, Hart Publishing, Oxford, 2007, p. 9.

¹³ "Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive)", *OJ L*, 333, 27. 12. 2022, pp. 80–152.

домена прикупљају, одржавају и верификују тачне и потпуне податке о регистрацији имена домена (име домена, датум регистрације, име регистранта, имејл и број телефона);¹⁴ *Приступ и транспарентност*: Регистри морају учинити јавно доступним податке о доменима које нису лични, и одговорити на захтеве и образложити захтеве за приступ одређеним подацима о регистрацији у дефинисаним временским оквирима (на пр. 72 сата); *Сарадњу између регистара и регистрара*: Ова сарадња је неспорно неопходна, да би се избегло дуплирање прикупљања података и обезбедила усклађеност; *Статус имплементације*: NIS2 је ступио на снагу 2023. године, а од држава чланица се захтевало да га транспонују у национално законодавство закључно са 17. октобром 2024. године, и почну са применом од 18. октобра 2024. године.¹⁵ Важност ове Директиве огледа се у хармонизацији заштите и она поставља јединствен стандард у ЕУ, што олакшава заштиту прекограничних услуга и инфраструктуре, обезбеђује ширу покривеност и безбедност и омогућава бољу координацију између држава чланица и институција ЕУ.¹⁶ ЕУ је започела борбу за већи удео у дигиталном свету усвајањем стратегије „Европа прилагођена дигиталном добу 2020 године“, којом на дугорочном периоду ЕУ планира да се одазове овом дигиталном изазову. Стратегија је понудила основу за јачање конкурентности ЕУ у тзв. „четвртој индустријској револуцији“. У циљу јачања стратешке аутономије и стварања јединственог дигиталног тржишта, ЕУ ће преко Комисије обезбедити практичне смернице и правну регулативу која ће у наредном периоду бити инкорпорирана у унутрашње правне системе држава чланица. Прилагођавање дигиталном добу значи и да ће ЕУ до 2030. године чинити потребне напоре у ојачавању свог дигиталног суверенитета. Најновија регулатива ЕУ у дигиталној области обухваћена је Програмом политике дигиталне деценије 2030, од 14. децембра 2022. године.¹⁷ Одлука (ЕУ) 2022/2481 којом се успоставља политичка агенда за дигиталну

¹⁴ *Ibid.*, Art. 28; “Protect your Intellectual Property online with WIPO’s ccTLD Services”, WIPO. Интернет: <https://www.wipo.int/amc/en/domains/cctld/index.html#1>, 23. 12. 2025.

¹⁵ “CENTR publishes comment on the proposed NIS 2 Directive”, CENTR. Интернет: <https://www.centri.org/news/news/centr-comment-nis-2.html>, 23. 12. 2025.

¹⁶ “Strengthening EU-wide cybersecurity and resilience – provisional agreement by the Council and the European Parliament”, Council of the EU, Press release, 13. 5. 2022.

¹⁷ “Digital Decade – Policy programme”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-decade-policy-programme>, 23. 12. 2025.

деценију до 2030. године, представља важан правни извор који би требало да омогући подстицање дигиталне трансформације ЕУ.¹⁸ Њоме се предвиђају општи и конкретни дигитални циљеви, механизми праћења и успостављања сарадње држава чланица и трећих држава, као и правни оквир за пројекте које би требало да омогуће реализацију Програма политике дигиталне деценије.¹⁹ У приказаној табели налазе се и остали Правни акти ЕУ, који се односе или имају директан или индиректан ефекат на Савет европских националних регистара (*Council of European National Top Level Domain Registries, CENTR*).

¹⁸ “Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030”, *OJ L 323*, 19. 12. 2022, pp. 4–26; Сања Јелисавец, „Програм политике дигиталне деценије Европске уније“, Европско законодавство, 2023, бр. 81–82, стр. 217–228.

¹⁹ „Програм Дигитална Европа“, Министарство информисања и телекомуникација Републике Србије. Интернет: <https://mit.gov.rs/tekst/18520/program-digitalna-evropa-.php>, 23. 12. 2025.

Графички приказ 1.

Мера	Директан утицај на ссТLD / чланове CENTR / Политика ЕУ	Тип мере
Директива (ЕУ) 2022/2555NIS2 директива	Обавезе у вези са сајбер безбедношћу и тачношћу података о домену	Директива ЕУ
НИС Кооп – ГрупнеНИС смернице	Заштита личних података регистраната	Необавезујуће смернице ЕУ
Регулатива (ЕУ) 2019/517 о имплементацији и функционисању .eu домена ²⁰	Правни оквир за .eu ссТLD укључујући правила о доступности, управљању и његовој администрацији	Уредба ЕУ
Општа регулатива о заштити података Регулатива (ЕУ) 2016/679 (General Data Protection Regulation – GDPR)	Заштита личних података регистраната	Уредба ЕУ
Закон о дигиталним услугама (DSA)Regulation (ЕУ) 2022/2065 ²¹	Појашњења статуса одговорности и посредника	Уредба ЕУ
Предлози ЕУ за потрошаче/интелектуалну својину	Потенцијалне обавезе регистра	Иницијативе и политике ЕУ
Политике у вези са интернетским управљањем и безбедношћу које развијају ЕУ институције ²²	Потенцијалне обавезе регистра	Иницијативе и политике ЕУ

ЕУ регулатива од значаја за рад Савета европских националних регистара (CENTR)Извор: www.centri.org

²⁰ “ICANN and the European Union General Data Protection Regulation”, ICANN. Интернет: <https://www.icann.org/resources/pages/icann-eu-gdpr-2022-12-22-en>, 28. 12. 2025.

²¹ “Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)”, *OJ L 277*, 27. 10. 2022, pp. 1–102.

²² “Call for experts – Internet Governance and Domain Name System (DNS)”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/call-experts-internet-governance-and-domain-name-system-dns>

²³ “Connecting European dots”, CENTR. Интернет: <https://www.centri.org>, 28. 12. 2025.

4) NIS2 ДИРЕКТИВА И САЈБЕР БЕЗБЕДНОСТ

Циљ NIS2 Директиве, јесте да унапреди ниво заштите од сајбер претњи и награди одговорност у важним секторима, с обзиром на брзу дигитализацију више сложених напада и било какву фрагментацију политика у ранијем систему.²⁴ У 2016. години ЕУ је усвојила прву Директиву о безбедности мрежа и информационих система, познату као NIS1 Директива ЕУ (2016/1148). Шест година касније, 14. децембра 2022, Европски парламент и Савет ЕУ усвајају Директиву (ЕУ) 2022/2555 (NIS2), као нову модернизовану верзију претходне Директиве, а ступила је на снагу 16. јануара 2023. године. Рок за имплементацију Директиве био је 17. октобар 2024. године, до када су државе чланице требале да транспонују Директиву у своје национално законодавство (тј. да усвоје законе који спроводе директиву). Од 18. октобра 2024. године Директива званично замењује претходну верзију Директиве. Према неким извештајима, више држава каснило је у транспозицији због чега је Комисија иницирала процедуре против њих за непоштовање рокова.²⁵ Главни циљ и значај NIS2 Директиве је да се подигне ниво сајбер безбедности у целој ЕУ, као и да се унификују правила између свих чланица. Тиме се повећава отпорност система на инциденте и нападе, преко поштравања обавеза надзора и могућих казни са проширивањем броја сектора који морају да се придржавају правила, како би се унапредила сарадња између држава и институција.²⁶ Ови циљеви су одговор на све чешће сајбер нападе и потребу да се осигура стабилност кључних дигиталних и физичких инфраструктура у ЕУ. Директива NIS2 примењује се на секторе који су критично важни: енергија (енергетски системи); транспорт; здравство и фармација као инфраструктура; финансијски сектор (банке, тржишта

²⁴ “NIS 2 strengthens cybersecurity across the EU by setting higher standards for essential services”, ENISA. Интернет: <https://www.enisa.europa.eu/topics/state-of-cybersecurity-in-the-eu/cybersecurity-policies/nis-directive-2>, 28. 12. 2025. “The NIS2 Directive: A high common level of cybersecurity in the EU”, Think-Tank. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282021%29689333, 27. 12. 2025.

²⁵ “Комисијата призовава 19 држави членки да транспонират изцяло Директивата за МИС 2”, Европската комисија. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/news/commission-calls-19-member-states-fully-transpose-nis2-directive>, 28. 12. 2025.

²⁶ “NIS2 Directive: securing network and information systems”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/nis2-directive>, 28. 12. 2025.

капитала); информационо-комуникационе технологије и дигитална инфраструктура; вода и управљање отпадом; поштанске и курирске услуге; јавна управа; производња критичних производа и други кључни сектори који утичу на економију и јавни живот.²⁷ Директива значајно проширује круг субјеката, тако да се NIS 2 односи на основне (*Essentials*) субјекте: енергетика (струја, гас, нафта), транспорт (авио, железница, луке), банкарство и финансијска тржишта, здравство, водоснабдевање, дигитална инфраструктура (DNS, cloud, data центри) и јавну управу, као и важне (*Important*) субјекте: поштанске и курирске услуге, управљање отпадом, производња кључне ИКТ опреме, дигитални сервиси (онлајн платформе, SaaS) и истраживачке организације. Кључне обавезе које NIS2 уводи су: управљање ризицима, обавеза пријаве инцидента, одговорност менаџмента и надзор и казне. У смислу управљања ризицима, организације морају да имају: мере заштите система, управљање инцидентима, резервне копије, безбедност ланца снабдевања, криптографију и контролу приступа. Око обавеза пријаве инцидента битна су: 24 сата – као прва пријава значајног инцидента, затим 72 сата – као детаљнија информација и коначни извештај након решавања инцидента. За одговорност менаџмента, само руководство је директно одговорно и оно мора да прође кроз обавезне обуке и за евентуално непрофесионално извршење службених дужности могуће су и личне санкције. У вези надзора и казни, предвиђене су високе новчане казне (до 10 милиона евра или 2% глобалног прихода), затим појачан надзор над „основним“ субјектима и веза са дигиталним тржиштем ЕУ. Заправо NIS2 Директива штити поверење у дигиталне услуге, затим спречава поремећаје у прекограничном пословању, обезбеђује једнаке услове за све државе чланице, допуњује друге акте као што су: *Digital Operational Resilience Act (DORA)*,²⁸ *Cyber Resilience Act (CRA)*,²⁹ *General Data Protection Regulation (GDPR)*.³⁰ Зато је она стуб сајбер безбедности јединственог дигиталног тржишта ЕУ. За земље кандидате (нпр. Србију), NIS2 је релевантна у оквиру: усаглашавања са ЕУ *acquis-ом*, као и за поглавља везана за информационо друштво, дигитализацију и безбедност, као и припреме критичне инфраструктуре за улазак у ЕУ.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ “Digital Operational Resilience Act (DORA)”, ЕИОПА. Интернет: https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-dora_en, 27. 12. 2025.

²⁹ “Cyber Resilience Act”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-resilience-act>, 4. 1. 2026.

³⁰ “General Data Protection Regulation GDPR”, Intersoft Counsalting. Интернет: <https://gdpr-info.eu/>, 4. 1. 2026.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива (ЕУ) 2022/2555 Европског парламента и Савета од 14. децембра 2022. године о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније, којом се мења Уредба (ЕУ) бр. 910/2014 и Директива (ЕУ) 2018/1972 и ставља ван снаге Директива (ЕУ) 2016/1148 (Директива NIS 2), објављена је у Службеном листу ЕУ дана 27. 12. 2022. године, а ступила је на снагу двадесетог дана од објављивања, тј. 16. 1. 2023. године.

6) ИЗВОРИ

Bettinger, Torsten, *Domain Name Law and Practice – An International Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

“Call for experts – Internet Governance and Domain Name System (DNS)”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/call-experts-internet-governance-and-domain-name-system-dns>

“CENTR Background and History”. Интернет: <https://www.centri.org/about/about-centri/item/background-and-history.html>, 26. 1. 2026; <https://www.rnids.rs>, 20. 12. 2025.

“CENTR publishes comment on the proposed NIS 2 Directive”, CENTR. Интернет: <https://www.centri.org/news/news/centri-comment-nis-2.html>, 23. 12. 2025.

“Connecting European dots”, CENTR. Интернет: <https://www.centri.org>, 28. 12. 2025.

“Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union2, OJ C 326, 26. 10. 2012.

“Cyber Resilience Act”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-resilience-act>, 4. 1. 2026.

“Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030”, OJ L 323, 19. 12. 2022.

“Digital Decade – Policy programme”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-decade-policy-programme>, 23. 12. 2025.

“Digital Operational Resilience Act (DORA)”, EIOPA. Интернет: https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-dora_en, 27. 12. 2025.

“Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU)

- 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive)”, *OJ L*, 333, 27. 12. 2022.
- “General Data Protection Regulation GDPR”, Intersoft Counsalting. Интернет: <https://gdpr-info.eu/>, 4. 1. 2026.
- “ICANN and the European Union General Data Protection Regulation”, ICANN. Интернет: <https://www.icann.org/resources/pages/icann-eu-gdpr-2022-12-22-en>, 28. 12. 2025.
- „Јединствено дигитално тржиште“, Хисоур. Интернет: https://sr.hisour.com/ко/подаци/јединствено_дигитално_тржиште/, 16. 1. 2026.
- “Комисијата призовава 19 држави членки да транспонират изцяло Директивата за МИС 2”, Европската комисија. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/news/commission-calls-19-member-states-fully-transpose-nis2-directive>, 28. 12. 2025.
- Lipton, Jacqueline, *Internet Domain Names, Trademarks and Free Speech*, Edward Elgar Cheltenham, Northampton, MA, 2010.
- Lindsay, David, *International Domain Name Law: ICANN and the UDRP*, Hart Publishing, Oxford, 2007.
- “Members”. Интернет: <https://www.centri.org/about/members.html>, 26. 1. 2026.
- Mueller, Milton, *Ruling the Root*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2004.
- Национални ЦЕРТ Републике Србије – Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге. Интернет: <https://www.cert.rs/cesto-postavljana-pitanja.html>, 10. 1. 2026.
- “NIS 2 strengthens cybersecurity across the EU by setting higher standards for essential services”, ENISA. Интернет: <https://www.enisa.europa.eu/topics/state-of-cybersecurity-in-the-eu/cybersecurity-policies/nis-directive-2>, 28. 12. 2025.
- “NIS2 Directive: securing network and information systems”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/nis2-directive>, 28. 12. 2025.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)”, Brussels, 15. 12. 2020, COM(2020) 842 final.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC”, Brussels, 15. 12. 2020, COM/2020/825 final.

- “Protect your Intellectual Property online with WIPO’s ccTLD Services”, WIPO. Интернет: <https://www.wipo.int/amc/en/domains/cctld/index.html#1>, 23. 12. 2025.
- “Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)”, *OJ L 277*, 27. 10. 2022, pp. 1–102.
- “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act)”, *OJ L*, 2024/1689, 12. 7. 2024.
- “Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act)”, *OJ L*, 2024/2847, 20. 11. 2024.
- „Програм Дигитална Европа“, Министарство информисања и телекомуникација Републике Србије. Интернет: <https://mit.gov.rs/tekst/18520/program-digitalna-evropa.php>, 23. 12. 2025.
- “Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC”, *OJ L 257*, 28. 8. 2014.
- Сања Јелисавец, „Програм политике дигиталне деценије Европске уније“, Европско законодавство, 2023, бр. 81–82.
- Сотироски, Љупчо, „Право и политике на ЕУ – Предизвици и очекувања“, Асоцијација за корпоративна безбедност, владеење на правото и човекови права, Скопје, 2021.
- „Србија наставља да на дневном нивоу комуницира и сарађује са Европском комисијом“, Политика. Интернет: <https://www.politika.rs/scc/clanak/721930/srbija-nastavlja-da-na-dnevnom-nivou-komunicira-i-saraduje-sa-evropskom-komisijom>, 18. 1. 2026.
- “Strengthening EU-wide cybersecurity and resilience – provisional agreement by the Council and the European.
- “The Digital Europe Programme”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>, 20. 1. 2026.
- “The NIS2 Directive: A high common level of cybersecurity in the EU”, Think-Thank. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282021%29689333, 27. 12. 2025.

“24% of ecommerce in Europe is cross-border”, Ecommerce News. Интернет: <https://ecommercenews.eu/24-of-ecommerce-in-europe-is-cross-border/> 16. 1. 2026.

WIPO Overview of on Selected UDRP Questions, Third Edition, WIPO Arbitration and Mediation Center, 2017.

„Закон о информационој безбедности“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 91/2025.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Утицај NIS2 директиве – (ЕУ) 2022/2555 на српско законодавство је индиректан, али значајан. Србија није обавезна да транспонује Директиву као такву, али је кроз нови Закон о информационој безбедности (2025) и праксе у области сајбер безбедности усвојила широк спектар принципа и обавеза који су усклађени са NIS2 Директивом.³¹ Зашто је Директива NIS 2 важна за Републику Србију? Иако Србија није чланица ЕУ, значај NIS 2 Директиве за Србију је вишеструк, и то ради:

Усклађивања са правом ЕУ (ЕУ *acquis*)

Србија је држава кандидат за чланство у ЕУ и има обавезу да постепено усклађује своје законодавство са правом ЕУ и то, посебно, у областима дигитализације и безбедности. Због тога, Директива NIS 2 индиректно је релевантна за Поглавље 10 (Информационо друштво и медији) и Поглавље 31 (Спољна, безбедносна и одбрамбена политика).

Утицаја на домаће законодавство

Република Србија усвојила је Закон о информационој безбедности, Национални CERT Републике Србије, успоставила је Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге, национални CERT и секторске CERT-ове.³² Међутим, NIS2 поставља више стандарде, затим захтева прецизнију класификацију субјеката и инсистира на управљању ризицима и одговорности менаџмента. Због свега овога у пракси, Србија ће

³¹ „Закон о информационој безбедности“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 91/2025.

³² *Ibid.*; Национални ЦЕРТ Републике Србије – Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге. Интернет: <https://www.cert.rs/cesto-postavljana-pitanja.html>, 10. 1. 2026.

на путу ка ЕУ морати да измени или допуни постојеће законодавство и/или уведе строже обавезе за кључне дигиталне и инфраструктурне субјекте.

Утицаја на српске компаније које послују са ЕУ

Многе српске информационо-техничке компаније (ИТ), које пружају (ИТ) услуге клијентима у ЕУ и раде као cloud, hosting, DNS или софтверски провајдери, или су можда део су ланаца снабдевања у ЕУ, мораће иако нису у ЕУ индиректно да поштују NIS2 јер их њихови ЕУ партнери на то обавезују.

Националне и регионалне сајбер безбедности

Сајбер претње, нажалост, не познају границе и често имају регионални карактер. NIS2 подстиче сарадњу између држава и размену информација о инцидентима, кроз имплементацију заједничких стандарда. За Републику Србију то значи већу отпорност државних информационих система, бољу заштиту критичне инфраструктуре и јачање поверења међународних партнера. У овом правцу су и кључне обавезе (кроз усклађивање са ЕУ *acquis*-ом) које ће бити релевантне и за Србију, кроз процену ризика и доношење безбедносних мера, обавезно пријављивање инцидента, усвајање планова континуитета пословања, преузимање одговорности руководства и спровођење санкција и мера надзора.

Закључак који се намеће јесте да NIS2 директива има велики значај за Републику Србију, иако није директно обавезујућа, јер утиче на реформу домаћег законодавства подстичући усаглашавање са стандардима ЕУ. Она погађа српске компаније које послују на ЕУ тржишту, или су повезане са њим, обезбеђујући правну и техничку предвидљивост. Директива јача националну сајбер безбедност кроз успостављање обавеза за критичне и важне инфраструктуре и представља корак ка пуном чланству Србије у Европској унији, јер показује спремност за усвајање европских регулаторних стандарда. Наиме, Република Србија је 30. јуна 2023. године званично постала пуноправна чланица Програма Дигитална Европа, потписивањем Споразума са Европском комисијом.³³ Овим споразумом Србија је добила могућност да активно учествује у пројектима, иницијативама и позивима за финансирање у оквиру Програма, под истим

³³ „Србија наставља да на дневном нивоу комуницира и сарађује са Европском комисијом“, Политика. Интернет: <https://www.politika.rs/scc/clanak/721930/srbija-nastavlja-da-na-dnevnom-nivou-komunicira-i-saraduje-sa-evropskom-komisijom>, 18. 1. 2026.

условима као и државе чланице ЕУ. Ово значи да правна и физичка лица из Србије, као на пример (ИТ) компаније, стартапи, истраживачке организације, образовне институције, државне установе и невладин сектор – могу да аплицирају за средства из Програма, самостално или у партнерству са субјектима из других европских земаља. Чланство у Програму Дигитална Европа представља значајну прекретницу у европским интеграцијама Србије, али и кључну подршку дигитализацији домаће привреде, науке и јавне управе.³⁴ Њоме се отварају могућности за привлачење инвестиција у (ИТ) сектор и иновациону инфраструктуру, успостављање сарадње са престижним европским партнерима, размену знања, искустава и добрих пракси, јачање капацитета државне управе за пружање ефикаснијих и дигитализованих услуга, едукацију и унапређење вештина стручњака, студената и шире јавности, бржи технолошки развој и подршку стартап екосистему. На основу потписаног споразума, правна и физичка лица са пребивалиштем у Републици Србији могу да аплицирају за финансирање пројеката, и у равноправном су положају са субјектима из земаља пуноправних чланица ЕУ када је реч о додели бесповратних средстава из европских фондова.³⁵

³⁴ „Програм Дигитална Европа“, *op. cit.*

³⁵ “The Digital Europe Programme”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>, 20. 1. 2026.

EUROPEAN CYBERSECURITY STANDARDS

Ljubiša STEFANOSKI, Filip VUČEN*

Abstract: The Digital Single Market (DSM) is a key component of the European Union (EU) strategy to transform one of the world's largest economic areas into a free and competitive digital space. The EU has begun the fight for a greater share in the digital world with the adoption of the "Europe fit for the digital age 2020" strategy. To strengthen strategic autonomy and create a single digital market, the EU will provide, through the Commission, practical guidelines and legal regulations that will be incorporated into the internal legal systems of Member States in the coming period. At the same time, it influences the candidate countries. Adapting to the digital age means that by 2030, the EU will make the necessary efforts to strengthen its digital sovereignty. Accordingly, the Council of European National Top-Level Domain Registries (CENTR), as an association of European national top-level domain registries, aims to provide its members with a forum for information exchange while respecting the cultural and historical differences of local Internet communities. Therefore, in the context of the activities of this organisation, this paper discusses Directive (EU) 2022/2555, also known as the NIS2 Directive. The Directive (NIS2), which has the formal title "Directive on measures for a high common level of cybersecurity across the Union", is an act that sets equal, harmonised requirements for cybersecurity throughout the Union. For candidate countries, such as Serbia, NIS 2 is relevant in the framework of alignment with the EU *acquis*, as well as chapters related to information society, digitalisation, security, and preparation of critical infrastructure for EU accession. Consequently, this paper provides insight into the impact of this directive on Serbian legislation, as the authors believe it to be of particular importance for the digital transformation of Serbian society.

Keywords: Digital Single Market, Council of European National Registers, NIS2 Directive, Digital Europe Programme, EU *acquis*.

* International Slavic University, Republic of North Macedonia. E-mail: stefanoski_ljubisa@yahoo.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-0331-152X>; Public Scientific Institution – Institute for Intellectual Property Skopje, Republic of North Macedonia. E-mail: filip.vucen@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-8117-5856>.

УДК: 342.7:343.9(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 163–178

Изворни научни рад

Рад примљен 04. 12. 2025. године

Рад одобрен 27. 01. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.9

CC BY-SA 4.0

ЈАВНИ ИНТЕРЕС ИЗМЕЂУ УЗБУЊИВАЊА И ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

*Небојша ЈЕРИНИЋ, Софија ВУЈИЧИЋ ВУКИЋЕВИЋ**

Апстракт: Циљ овог рада је да испита однос између јавног интереса, узбуњивања и заштите тајности података, кроз упоредну анализу права Европске уније (ЕУ) и праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП). Истраживање полази од тезе да узбуњивање представља један од кључних механизма демократске контроле, али да његова правна природа није потпуно заокружена у нормативном оквиру ЕУ, посебно у погледу материјалног појма јавног интереса. Методолошки, рад комбинује нормативну анализу Директиве (ЕУ) 2019/1937 и Директиве (ЕУ) 2016/943 са доктринарном анализом значајних пресуда ЕСЉП. Резултати показују да се у ЕУ јавни интерес јавља само имплицитно, кроз повреду права ЕУ, док ЕСЉП развија супстантивни тест који укључује процену јавног интереса, добру веру узбуњивача, тежину откривене повреде, делотворност механизма унутрашњег узбуњивања и постојање узрочно-последичне везе између узбуњивања и учињене одмазде. Судска пракса стога функционише као материјални коректив Директива, посебно у случајевима откривања поверљивих, пословних или државних тајни. Закључак рада указује да је за правни систем Републике Србије, у којем недостају прецизни критеријуми за одређивање јавног интереса,

* Београдска академија пословних и уметничких струковних студија, Београд. E-mail: nebojsa.jerinic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4362-8414>. E-mail: sofija.vujicic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-4880-3675>

јуриспруденција ЕСЉП од пресудног значаја за уједначену и ефективну заштиту узбуњивача.

Кључне речи: Узбуњивање, јавни интерес, слобода изражавања, тајност података, пословна тајна, државна тајна, Европски суд за људска права, право ЕУ

1) УВОД

Узбуњивање представља један од кључних механизма заштите јавног интереса у савременим демократским системима. Многи аутори га сматрају људским правом које је фундаментално за демократију.¹ Неки аутори истичу да је узбуњивање акт јавне вредности који неправилности износи у јавну сферу ради демократске расправе, откривајући везе између јавног интереса и јавних вредности.² Ипак узбуњивање у својој суштини представља откривање, односно преношење информација.³ Међутим, савремени демократски системи почивају на сложеној равнотежи између транспарентности и тајности, што значи да откривање информација у правном поретку увек има два могућа тока: 1. откривање ради заштите јавног интереса и демократске контроле, или 2. заштита тајности. Овај дијалектички однос између откривања и чувања информација представља основни нормативни конфликт који ће бити предмет анализе овог рада. Док ЕУ кроз Директиву 2019/1937 обезбеђује процедуре заштите узбуњивача искључиво у оквиру повреда права ЕУ, Европски суд за људска права штити узбуњивање као облик слободе изражавања гарантоване чланом 10. ЕКЉП, што представља два суштински различита правна основа и два различита нивоа нормативне заштите.⁴ Правна природа

¹ Wim Vandekerckhove, "Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection", *Journal of Business Ethics*, 2022, 179(1), pp. 1–11.

² Annette Quayle, *Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2021, Vol. 34, No. 7, pp. 1555–1580.

³ „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014, члан 2, став 1, тачка 1; "Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law", *OJ L 305*, 26. 11. 2019, pp. 17–56, Art. 5(1)(3).

⁴ "European Parliament Legislative Resolution of 16 April 2019 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law", (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), European Parliament. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html#title; 2. Закон о ратификацији

узбуњивања у европском контексту може се адекватно разумети тек кроз истовремено разматрање Директиве (ЕУ) 2019/1937, Директиве (ЕУ) 2016/943 и праксе Европског суда за људска права.⁵ Директива успоставља процедурални оквир заштите узбуњивача у сфери примене права ЕУ, одређујући механизме унутрашњег и спољашњег пријављивања и откривања информација јавности, као и обавезе правних субјеката у поступању по пријавама. Насупрот томе, Европски суд за људска права развија материјалне стандарде слободе изражавања по члану 10. ЕКЉП и утврђује када је откривање информација оправдано у јавном интересу, те у којим случајевима узбуњивач ужива заштиту. Заједно посматрани, ови извори права омогућавају свеобухватно сагледавање узбуњивања и као инструмента институционалног надзора, и као облика заштићеног јавног говора. Ова синтеза има посебан значај за правни систем Републике Србије, који је истовремено у процесу усклађивања са правом ЕУ и под непосредном надлежношћу механизма заштите људских права Савета Европе.

Упоредна емпиријска истраживања указују на то да већина узбуњивања остају унутар послодаваца и да скоро свим спољашњим узбуњивањима претходе унутрашња узбуњивања.⁶ Ова чињеница открива да у највећем броју случајева циљ узбуњивача није откривање информације јавности, већ отклањање повреда. Тек када механизми унутрашњег процесуирања информације закажу, долази до даљег откривања информације, било надлежном органу, било широј јавности. У том светлу, унутрашње узбуњивање добија посебан нормативни значај јер представља тачку равнотеже између супротстављених интереса. С једне стране, оно омогућава да се информација о повреди задржи у оквирима послодавца, чиме се чувају интереси послодавца. С друге стране, исто то унутрашње узбуњивање активира механизме протока информација, који су нужни (али не увек и

Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколима број 4 и 11, уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључене у Конвенцију и Протоколе бр. 1, 6, 7, 12 и 13. Видети: „Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, *Службени лист СЦГ, Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015).

⁵ “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, *OJ L 157/1*.

⁶ Kate Kenny, Marianna Fotaki, Wim Vandekerckhove, “Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment”, *Organization Studies*, 2020, Vol. 41, pp. 323–343.

довољни) за откривање и отклањање неправилности. На тај начин, оно функционише као институционализовани компромис: информација се креће, али контролисаним каналом комуникације, тајност се чува, али не на рачун јавног интереса и одговорности организације. Управо зато, при анализи правне природе узбуњивања и његовог односа према тајности података, од пресудног значаја је испитати како Европски суд за људска права процењују ситуације у којима је узбуњивач прешао из унутрашњег у спољашње или узбуњивање јавности. Судска пракса показује да степен и квалитет унутрашњег узбуњивања представљају један од кључних елемената у примени члана 10. ЕКЉП, јер суд управо кроз постојање или изостанак покушаја интерног разрешења процењује добру веру узбуњивача, нужност спољашњег узбуњивања и постојање одмазде према узбуњивачу. У наставку рада најпре ће бити представљена анализа правног оквира ЕУ у области тајности података и заштите узбуњивача, након чега ће бити размотрена и конкретна решења ЕСЉП у појединачним случајевима.

2) РЕЖИМИ ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА У ЕУ

У праву ЕУ, паралелно са заштитом узбуњивача, развијен је сложен режим заштите тајности података. На економском плану, Директива (ЕУ) 2016/943 (у даљем тексту: Директива о заштити пословне тајне), уводи јединствен појам пословне тајне као недовољно откривеног *know how*-а и пословних информација које су: 1. тајне – у смислу да нису општепознате или лако доступне у релевантним круговима, 2. имају тржишну или привредну вредност управо због своје тајности, и 3. подвргнуте су разумним мерама заштите од стране њиховог носиоца.⁷ Незаконито прибављање, коришћење и откривање таквих информација даје носиоцу пословне тајне право на судску заштиту, док се законито откривање допушта у оној мери у којој је „захтевано или допуштено правом Уније или националним правом“, што укључује и ситуације у којима је откривање информације нужно ради заштите јавног интереса или извршења правних обавеза. Тако се у уводном делу Директиве о заштити пословне тајне, у одељку 20, изричито наглашава да мерама, поступцима и правним средствима не би требало ограничити право узбуњивача. Међутим, конкретно решење није нашло своје место у обавезујућем делу Директиве о заштити пословне тајне. Такође, поједини аутори указују да је реч о изузетно широко постављеној одредби, будући да не садржи дефиницију ни јасне смернице о томе како би је требало транспоновати у национално

⁷ “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, *op. cit.*

законодавство и применити у пракси.⁸ Када је реч о државним, односно националним тајнама, правни оквир је другачији: национална безбедност остаје у искључивој надлежности држава чланица, а право ЕУ пре свега успоставља општа правила за руковање „тајним“ информацијама у оквиру институција Уније (*EU classified information – EUCI*).⁹ Правила Савета о заштити поверљивих информација предвиђају степене класификације (*restricted, confidential, secret, top secret*) и заједничке стандарде физичке, организационе и ИТ заштите, док конкретно дефинисање државне тајне, услови приступа и санкције за њено откривање остају уређени националним законодавствима.¹⁰ На тај начин, на нивоу ЕУ формирају се два кључна режима тајности: 1. режим пословних тајни, и 2. режим националних (државних) тајних информација. Како је уређење државних, односно националних тајни у потпуности у надлежности држава чланица и не подлеже хармонизацији на нивоу ЕУ, овај рад се неће бавити њиховом детаљном нормативном анализом. Ипак, националне тајне биће размотрене у мери у којој се појављују у судској пракси Европског суда за људска права, а посебно у случајевима у којима је управо откривање државних тајни било у средишту сукоба између слободе изражавања и заштите безбедносних интереса државе. Овакво методолошко опредељење омогућава да се без улажења у разнолике националне режиме, анализирају стандарди које је ЕСЉП поставио у процени односа између јавног интереса, тајности и узбуњивања.

3) ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЕУ

Правни оквир ЕУ у области узбуњивања заснован је на Директиви (ЕУ) 2019/1937 о заштити лица која пријављују повреду права Уније (у даљем

⁸ “Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Accompanying the Document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”; Игор Вуковић, „Узбуњивање и повреда тајности“, у: *Гласна пиштаљка. Јачање капацитета за заштиту узбуњивача и њихову видљивост у Србији*, Материјал за напредну обуку из области примене ЗЗУ за судије основних, виших и апелационих судова, Управног суда, прекршајних судова и за тужиоце, Пиштаљка, Београд, 2017.

⁹ “Agreement between the Member States of the European Union, meeting within the Council, regarding the protection of classified information exchanged in the interests of the European Union”, C 202/13, 8. 7. 2011; “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, OJ C326/13, 26. 10. 2021, Art. 4(2).

¹⁰ “Council decision of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (2013/488/EU)”, OJ L 274, 15. 10. 2013, pp. 1–50.

тексту: Директива за заштиту лица). Уводна разматрања Директиве за заштиту лица јасно наглашавају да уговорне клаузуле о поверљивости података између запосленог (узбуњивача) и послодавца, лојалности послодавцу или неоткривање информација не смеју бити инструмент за спречавање узбуњивања, нити основ за санкционисање лица која пријављују неправилности. Као што се истиче у ставу 91 увода Директиве за заштиту лица, такве клаузуле не могу произвести грађанску, кривичну или радноправну одговорност узбуњивача, уколико је разоткривање било неопходно ради указивања на повреде обухваћене Директивом и ако је постојао „оправдани разлог да повреда може представљати непосредну или очигледну опасност за јавни интерес, као у случају кризне ситуације или ризика од непоправљиве штете.“^{11, 12} Директива о заштити лица, поставља најшири правни оквир за дефинисање узбуњивања. Према члану 5. Директиве, „информације о повредама“ обухватају информације, укључујући оправдане сумње о стварним или могућим повредама, као и о покушајима њиховог прикривања који су се догодили или би се могли догодити у организацији са којом је узбуњивач повезан. Такве информације могу бити пренете у облику унутрашњег пријављивања или узбуњивања унутар организације, спољашњег пријављивања или узбуњивања надлежних државних органа или јавног разоткривања, односно стављања информација на располагање широј јавности. Ипак, док је критеријум на основу кога се квалификује одређена информација у Директиви за заштиту лица изразито формалан и усмерен на нелегалност понашања у односу на прописе ЕУ, појам јавног интереса уопште није експлицитно укључен у нормативни текст. Јавни интерес је поменут само у уводном делу Директиве и то делу који се односи на узбуњивање јавности. Но у члану 5. Директиве, којим су дефинисани појмови који се користе, нигде се не помиње појам „јавног интереса“, нити појам „озбиљне штете јавном интересу“. „Наиме, све повреде које су обухваћене овом Директивом тичу се противправних радњи или пропуста, односно радњи или пропуста који су супротни циљу и сврси правила из одређених аката ЕУ. Тако је легалност радње, и то у односу на акте ЕУ, постао критеријум који опредељује да ли је одређена информација подобна да буде предмет узбуњивања.“ Овакво нормативно уређење фактички подразумева да је јавни интерес имплицитан, тј. није експлицитно артикулисан као самосталан појам. Он настаје као последица повреде права ЕУ, а не као засебан услов. Ипак, извесно упориште за вредновање тежине повреде

¹¹ Члан 15. Директиве о заштити лица.

¹² Небојша Јеринић, „Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције“, дисертација Београд, 2021, стр. 54–55.

може се пронаћи у члану 11. ставу 3. Директиве о заштити лица, који омогућава надлежним органима да, након претходне провере, пријаву оцењују као „очигледно незнатну“ и да даљи поступак не спроводе. Иако ова формулација имплицира постојање разлике између небитних и битних повреда, Директива не садржи критеријуме за утврђивање шта представља „очигледно незнатну“ повреду. Управо због тога постоји ризик да различити органи држава чланица развију различите стандарде, што може довести до правне несигурности и различитог степена заштите узбуњивача.

4) ПРАКСА ЕСЉП

Због свега наведеног постаје од пресудног значаја да се у наставку рада анализира и пракса Европског суда за људска права. За разлику од нормативног оквира ЕУ, који нелегалност третира као довољан критеријум, ЕСЉП у својој пракси јавни интерес посматра као суштински елемент заштите узбуњивача. Суд управо кроз јавни интерес испитује да ли је откривање информације било оправдано, које интересе је штитило и колика је била тежина повреде коју је узбуњивач настојао да отклони. Према Прици, општи интереси представљају оно што је корисно за друштво у целини и мењају се у складу са његовим потребама, приватни интереси односе се на субјективна права појединаца у правном поретку, док је јавни интерес релациони појам чији се садржај одређује тек у односу на опште, посебне и приватне интересе.¹³ Због тога је преглед релевантних пресуда ЕСЉП неопходан: он допуњава правне празнине Директиве за заштиту лица, који показује како се у пракси успоставља равнотежа између заштите тајности и узбуњивања. Иако се у европској законодавној пракси узбуњивање најчешће третира као инструмент борбе против корупције и незаконитих поступања, његова суштинска правна природа постаје јасна тек у пракси Европског суда за људска права. Тако неки аутори сматрају да је у многим случајевима заштита узбуњивача конструисана кроз призму борбе против корупције, а не кроз заштиту слободе изражавања, што представља значајан нормативни компромис.¹⁴ ЕСЉП узбуњивање оцењује као питање слободе изражавања гарантоване чланом 10. ЕКЉП. Управо кроз анализу јавног интереса, добре вере узбуњивача, природе откривених информација и постојања узрочно-последичне везе између

¹³ Miloš Prica, “Public Interest, General Interest and Private Interest as Legal Concepts”, *Matica Srpska Social Sciences Quarterly*, 2022, Vol. 184, No. 4, pp. 521–537.

¹⁴ Wim Vandekerckhove, “Freedom of expression as the broken promise of whistleblower protection”, *La Revue des droits de l’homme*, 2016, No. 10, pp. 1–17.

одмазде и учињеног узбуњивања, ЕСЉП одређује да ли је мешање државе у слободу изражавања било оправдано. На тај начин, ЕСЉП помера тежиште са антикорупцијске функционалности узбуњивања на његову демократску димензију.

У том контексту посебно је важно разумети да оно што ЕСЉП назива „пропорционалношћу“ ограничења слободе говора није само апстрактан тест равнотеже, већ у значајној мери процена да ли постоји узрочно-последична веза између узбуњивања и штетне радње према узбуњивачу. Другим речима, суд утврђује да ли је санкција или мера државе (или послодавца, по свом дејству) реакција на чин узбуњивања. Ово је у складу са домаћом теоријом и праксом, где се у споровима по Закону о заштити узбуњивача узрочност утврђује према доктрини адекватне узрочности: радња је незаконита ако представља адекватан услов за настанак штете, чак и када постоје и други пратећи узроци. У упоредном праву, попут британског *PIDA* режима, ова логика је још израженија, јер постоји законска претпоставка да је штетна мера последица узбуњивања, коју послодавац мора да обори.¹⁵ Но ипак, у Великој Британији, како показује Савиџ (*Savage*) у својој свеобухватној анализи, правни статус узбуњивања у Уједињеном Краљевству зависи од сложене мреже критеријума – ко врши откривање, коме се информација упућује, које се врсте повреде тиче и како се она односи према јавном интересу – уз додатно оптерећење бројним ограничењима из закона о службеним тајнама, секторским прописима и релевантном праксом Европског суда за људска права, што ствара висок степен правне несигурности за узбуњиваче и показује да постојећи систем заштите није довољно предвидив.¹⁶ Тим пре потребно је изнедрити јасне критеријуме.

Следећа табела представља систематичан преглед најрелевантнијих случајева у којима је ЕСЉП утврђивао границе између слободе изражавања узбуњивача и заштите различитих облика тајности, интерне поверљивости, пословне тајне и државне тајне и показује како се развија европски стандард равнотеже између транспарентности и тајности.

¹⁵ Небојша Јеринић, Томо Одаловић, „(Не)легалност поступања послодавца и узрочно-последична веза са узбуњивањем“, *Весник*, 2021; *Public Interest Disclosure Act*, UK Public General Acts 1998, ch. 23.

¹⁶ Ashley Savage, *Leaks, whistleblowing and the public interest: the law of unauthorised disclosures*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA, 2016.

Пресуда	Чињенице	Да ли су откривени поверљиви / тајни подаци?	Одлука ЕСЉП	Кључни разлози	Значај за рад
Guja v. Moldova ¹⁷	Портпарол Државног тужилаштва проследио медијима интерна писма која указују на политичке притиске.	Да, интерна службена документа.	Повреда чл. 10.	Јавни интерес има превагу; Унутрашњи канали нису делотворни; Добра вера узбуњивача.	Први велики случај којим су постављени стандарди за „узбуњивање јавности“ и тест јавног интереса.
Heinisch v. Germany ¹⁸	Медицинска сестра пријавила недовољну негу пацијената и превару у финансирању у јавном дому здравља.	Индиректно да, интерна документа и подаци о раду.	Повреда чл. 10.	Друштвено значајна тема (нега старих); Неделотворни и интерни механизми; Узрочно последична одмазда (отказ).	Кључно за критику немачке праксе: ЕСЉП штити узбуњивача и кад национални судови не штите.
Bucur and Toma v. Romania ¹⁹	Службеник обавештајне службе открио незаконито прислушкивање новинара и политичара.	Да, државне тајне.	Повреда чл. 10.	Незаконитост праксе државе; Од изузетног јавног интереса; Узбуњивач је поступао у доброј вери.	Пресудни случај: чак и откривање државне тајне може бити заштићено када се открива системска злоупотреба.

¹⁷ “Guja v. Moldova”, no. 14277/04, Judgment of 12 February 2008, *Reports of Judgments and Decisions 2008-I*, (European Court of Human Rights, Council of Europe).

¹⁸ “Heinisch v. Germany”, no. 28274/08, Judgment of 21 July 2011, *Reports of Judgments and Decisions 2011 (extracts)*. (European Court of Human Rights)

¹⁹ “Bucur and Toma v. Romania”, no. 40238/02, Judgment of 8 January 2013, *Reports of Judgments and Decisions 2013*. (European Court of Human Rights).

Пресуда	Чињенице	Да ли су откривени поверљиви / тајни подаци?	Одлука ЕСЉП	Кључни разлози	Значај за рад
Gawlik v. Liechtenstein ²⁰	Лекар пријавио колегу због сумњи да је извршио еутанасију; сумње се показале неоснованим.	Да, интерни медицински подаци.	Нема повреде чл. 10.	Нема разумног уверења у истинитост оптужбе; Прескочени интерни канали; Нанета штета угледу колеге.	Кључно за постављање стандарда: узбуњивање мора бити чињенично засновано.
Halet v. Luxembourg ²¹	Запослени у PwC објавио документа о пореским малверзацијама великих корпорација ("LuxLeaks").	Да, пословна тајна PwC.	Повреда чл. 10.	Од изузетног јавног интереса (пореска транспарентност); Заштита узбуњивача у демократском друштву.	Веома релевантно за анализу односа тајности података и јавног интереса.

²⁰ "Gawlik v. Liechtenstein", no. 23922/19, Judgment of 16 February 2021, HUDOC.

²¹ "Halet v. Luxembourg", no. 21884/18, Grand Chamber Judgment of 14 February 2023, *Reports of Judgments and Decisions 2023* (Grand Chamber), (European Court of Human Rights).

Табеларни преглед пресуда Европског суда за људска права показује јасну и доследну евалуацију стандарда у одмеравању односа између јавног интереса и заштите поверљивих информација. Иако се фактички оквири предмета значајно разликују: од откривања интерне кореспонденције (*Guja v. Moldova*), преко неправилности у јавним службама (*Heinisch v. Germany*) и илегалних мера државног надзора (*Bucur and Toma v. Romania*), до случајева „лажних“ оптужби (*Gawlik v. Liechtenstein*) и глобалних финансијских шема (*Halet v. Luxembourg*), суд примењује конзистентан сет критеријума: постојање јавног интереса, добра вера узбуњивача, чињенична основаност навода, делотворност интерних канала, и узрочно-последична веза између узбуњивања и одмазде. Уочљиво је да јавни интерес има превагу у случајевима где се открива системска злоупотреба власти или пракса која угрожава фундаменталне вредности демократског поретка, као у предметима Гуја (*Guja*), Хајниш (*Heinisch*) и Букур и Тома (*Bucur and Toma*). Насупрот томе, случај Гавлик (*Gawlik*) показује да ЕСЉП одбија заштиту када недостаје разумно уверење у истинитост оптужбе или када узбуњивач прескочи унутрашње узбуњивање без оправданог разлога. Најзад, случај Халет (*Halet*) демонстрира спремност суда да прихвати јавни интерес чак и у контексту откривања пословних тајни када је у питању међународна транспарентност и фискална правда. Стога табела не само што илуструје разноврсност ситуација у којима се јавља узбуњивање, већ и потврђује да ЕСЉП примењује стабилан, материјално утемељен тест који надокнађује недостатак експлицитних критеријума у законодавству ЕУ, али и Србије. Управо ови обрасци чине нормативни оквир релевантним и за правни систем Републике Србије, у коме материјално одређење јавног интереса и даље остаје недовољно разрађено.

5) ЗАКЉУЧАК

Анализа пресуда Европског суда за људска права јасно показује да се правна заштита узбуњивача у европском простору заснива на динамичном односу између јавног интереса и заштите поверљивих информација. Док Директива (ЕУ) 2019/1937 успоставља процедурални оквир за пријављивање неправилности и забрану одмазде, пракса ЕСЉП даје материјалне критеријуме помоћу којих можемо одредити када откривање информација прераста у облик заштићеног говора, тј. узбуњивање. Табеларни преглед пресуда показује да ЕСЉП не штити откривање информација само зато што је оно у функцији отклањања неправилности, већ зато што узбуњивање представља један од механизма демократске контроле и обавештавања јавности о питањима од суштинског значаја. Кључни критеријуми који произилазе из праксе ЕСЉП су: 1. угроженост јавног интереса, 2. добра вера узбуњивача, 3. тежина откривене повреде,

4. постојање одмазде за учињено узбуњивање, и 5. улога унутрашњег узбуњивања. Ови критеријуми конституишу супстантивни стандард који је Директива оставила недовољно одређеним. Управо због тога судска пракса функционише као нужан коректив: она уравнотежује интересе државе у очувању тајности, интересе послодавца у заштити пословне поверљивости и интересе јавности у обезбеђивању транспарентности и одговорности. Случајеви као што су *Guja*, *Heinisch*, *Vucur and Toma* и *Halet* показују да је јавни интерес темељни критеријум: када је повреда довољно озбиљна, или се односи на фундаментална питања владавине права, заштита узбуњивача надјачава интересе тајности, чак и када се ради о државним или високо осетљивим информацијама. Наведено је важно за правни систем Републике Србије, јер у једном од претходних радова показано је да „78% анализираних закона који се односе на јавни интерес (5/7) нису имали оперативне критеријуме за његово одређивање, већ су се уместо тога ослањали на кружне дефиниције (нпр. Закон о државним службеницима дефинише сукоб интереса кроз сам недефинисани „јавни интерес“).²² У таквом нормативном контексту, у коме јавни интерес није материјално разрађен у домаћем законодавству, стандарди развијени у пракси Европског суда за људска права добијају посебан значај. Они пружају конкретне и примењиве критеријуме за утврђивање оправданости откривања информација, као што су тежина повреде, допринос јавном надзору, деловање у доброј вери и пропорционалност последица. Пошто домаћи прописи често не садрже прецизно одређене елементе јавног интереса, јуриспруденција ЕСЉП постаје кључни оријентир за тумачење и примену права у случајевима узбуњивања, нарочито онда када долази до колизије са поверљивошћу података, пословном тајном или службеном тајном. Додатно, иако је Закон о заштити узбуњивача Републике Србије у суштинским елементима усклађен са Директивом 2019/1937, нарочито у погледу успостављања унутрашњих и спољашњих канала пријављивања, забране одмазде и обавезе послодавца да поступају по пријавама, проблем остаје недостајање критеријума за одређивање значења јавног интереса. Управо због тога судска пракса ЕСЉП функционише као кључни оријентир и за домаће правосуђе и органе управе: она допуњује недостатке домаћег нормативног оквира, обезбеђује материјалне критеријуме који нису садржани у националним прописима и гарантује да оцена оправданости узбуњивања буде усклађена са европским стандардима слободе изражавања.

²² Nebojša Jerinić, Sofija Vujičić Vukićević, “Defining public interest: Criteria for legal implementation”, *Science International journal*, 2025, 4(2), pp. 121–126.

6) ИЗБОРИ

- “Agreement between the Member States of the European Union, meeting within the Council, regarding the protection of classified information exchanged in the interests of the European Union”, C 202/13, 8. 7. 2011; “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, OJ C326/13, 26. 10. 2021.
- “Council decision of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (2013/488/EU)”, OJ L 274, 15. 10. 2013.
- “Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law”, OJ L 305, 26. 11. 2019.
- “Commission Staff Working Document, “Impact Assessment Accompanying the Document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”.
- “Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure”, OJ L 157/1.
- “European Parliament Legislative Resolution of 16 April 2019 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law”, (COM(2018)0218 – C8-0159/2018–2018/0106(COD)), European Parliament. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html#title2.
- „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.
- „Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, *Службени лист СЦГ, Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр; *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015).
- Jerinić, Nebojša, Vujičić Vukićević, Sofija, “Defining public interest: Criteria for legal implementation”, *Science International journal*, 2025, 4(2).
- Kenny, Kate, Fotaki, Marianna, Vandekerckhove, Wim, “Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment”, *Organization Studies*, 2020, Vol. 41.
- Prica, Miloš, “Public Interest, General Interest and Private Interest as Legal Concepts”, *Matica Srpska Social Sciences Quarterly*, 2022, Vol. 184, No. 4.
- Public Interest Disclosure Act*, UK Public General Acts 1998, ch. 23.
- Quayle, Annette, *Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 2021, Vol. 34, No. 7.

- Savage, Ashley, *Leaks, whistleblowing and the public interest: the law of unauthorised disclosures*, Edward Elgar Pub., Northampton, MA, 2016.
- Vandekerckhove, Wim, "Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection", *Journal of Business Ethics*, 2022, 179(1).
- Vandekerckhove, Wim, "Freedom of expression as the broken promise of whistleblower protection", *La Revue des droits de l'homme*, 2016, No. 10.
- Вуковић, Игор, „Узбуњивање и повреда тајности“, у: *Гласна пиштаљка. Јачање капацитета за заштиту узбуњивача и њихову видљивост у Србији*, Материјал за напредну обуку из области примене ЗЗУ за судије основних, виших и апелационих судова, Управног суда, прекршајних судова и за тужиоце, Пиштаљка, Београд, 2017.
- Јеринић, Небојша, „Заштита узбуњивача у циљу борбе против корупције“, дисертација Београд, 2021.
- Јеринић, Небојша, Одаловић, Томо, „(Не)легалност поступања послодавца и узрочно-последична веза са узбуњивањем“, *Весник*, 2021.

Јуриспруденција

- “Bucur and Toma v. Romania”, no. 40238/02, Judgment of 8 January 2013, *Reports of Judgments and Decisions* 2013 (European Court of Human Rights).
- “Gawlik v. Liechtenstein”, no. 23922/19, Judgment of 16 February 2021, HUDOC.
- “Halet v. Luxembourg”, no. 21884/18, Grand Chamber Judgment of 14 February 2023, *Reports of Judgments and Decisions 2023* (Grand Chamber), (European Court of Human Rights).
- “Guja v. Moldova”, no. 14277/04, Judgment of 12 February 2008, *Reports of Judgments and Decisions 2008-I* (European Court of Human Rights, Council of Europe).
- “Heinisch v. Germany”, no. 28274/08, Judgment of 21 July 2011, *Reports of Judgments and Decisions 2011 (extracts)*, (European Court of Human Rights).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај анализе односа између јавног интереса, узбуњивања и заштите тајности података за правни систем Републике Србије произлази из двоструког нормативног и институционалног оквира у којем се Србија налази. С једне стране, Србија је у процесу усклађивања са правом ЕУ. С друге стране, као држава чланица Савета Европе, Србија је непосредно обавезана праксом Европског суда за људска права, која кроз тумачење члана 10. Европске конвенције о људским правима поставља материјалне стандарде заштите узбуњивача. Закон о заштити узбуњивача Републике

Србије у својим основним решењима одражава кључне елементе Директиве иако је донет пре доношења Директиве, нарочито у погледу успостављања унутрашњих и спољашњих канала пријављивања, забране одмазде и процесних механизма судске заштите. Међутим, као и у праву ЕУ, појам јавног интереса у домаћем законодавству остаје непоменут. Он се најчешће појављује као општа вредносна категорија, без прецизних критеријума који би омогућили уједначену и предвидиву примену у пракси, дакле нема га у Закону о заштити узбуњивача. У таквом нормативном амбијенту, судска пракса Европског суда за људска права добија посебан значај као извор супстантивних правних стандарда. Критеријуми које је Суд развио: постојање јавног интереса, добра вера узбуњивача, чињенична основаност навода, делотворност унутрашњих механизма и узрочно-последична веза између узбуњивања и одмазде, могу да функционишу као оријентир за домаће судове и друге надлежне органе у ситуацијама у којима национални прописи не пружају довољно јасне смернице. Посебно је релевантна улога ових стандарда у случајевима у којима долази до колизије између узбуњивања и заштите тајних података. Практика ЕСЉП омогућава материјалну процену оправданости самог откривања, односно утврђивање да ли је мешање државе или послодавца у слободу изражавања било нужно и пропорционално легитимном циљу. Стога, значај ове анализе за Републику Србију није ограничен на питање формалног усклађивања са правом ЕУ, већ се пре свега односи на изградњу материјалних стандарда заштите јавног интереса у пракси. Преузимањем и доследном применом критеријума развијених у јуриспруденцији ЕСЉП, домаћи правни систем може да допуни постојећи нормативни оквир и обезбеди да заштита узбуњивача не остане искључиво у сфери процесних гаранција, већ да обухвати и материјалну оцену доприноса откривања информација демократској контроли, транспарентности и владавини права. На тај начин, повезивање права ЕУ и праксе Европског суда за људска права у контексту узбуњивања постаје од посебне практичне вредности за Србију: оно омогућава да се празнине у домаћем појму јавног интереса попуне кроз развијене европске стандарде и да се успостави уравнотежен однос између заштите тајности података и права на слободу изражавања у ситуацијама које непосредно погађају јавност и легитимитет институција.

**PUBLIC INTEREST BETWEEN WHISTLEBLOWING
AND DATA CONFIDENTIALITY**

Nebojša JERINIĆ, Sofija VUJIČIĆ VUKIĆEVIĆ*

Abstract: This paper aims to examine the relationship between public interest, whistleblowing, and data confidentiality protection through a comparative analysis of European Union (EU) law and the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). The research is based on the thesis that whistleblowing is one of the key mechanisms of democratic control. However, its legal nature is not fully encompassed in the EU normative framework, especially in terms of the substantive concept of public interest. Methodologically, the paper combines a normative analysis of Directive (EU) 2019/1937 and Directive (EU) 2016/943 with a doctrinal analysis of significant ECtHR judgements. The results show that, in the EU, the public interest arises only implicitly, through a violation of EU law, while the ECtHR develops a substantive test that includes the assessment of the public interest, the good faith of the whistleblower, the gravity of the violation discovered, the effectiveness of internal whistleblowing mechanisms, and the existence of a causal link between the whistleblowing and the retaliation. Case law, therefore, functions as a material corrective to the Directive, especially in cases of disclosure of confidential, business, or state secrets. The conclusion of the paper indicates that for the legal system of the Republic of Serbia, which lacks precise criteria for determining the public interest, the jurisprudence of the ECtHR is of crucial importance for the uniform and effective protection of whistleblowers.

Keywords: Whistleblowing, public interest, freedom of expression, confidentiality of data, business secret, state secret, European Court of Human Rights, EU law.

* Belgrade Academy of Business and Art Professional Studies, Belgrade. E-mail: nebojsa.jerinic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4362-8414>. E-mail sofija.vujicic@bpa.edu.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-4880-3675>.

УДК: 341.229(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 179–221

Изворни научни рад

Рад примљен 20. 01. 2026. године

Рад одобрен 10. 02. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.10

CC BY-SA 4.0

НОВИ ПРЕДЛОГ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СВЕМИРСКОМ ПРАВУ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*

Апстракт: Са новим предлогом „Закон о свемиру“ Европска унија (ЕУ) позвала је државе чланице да усвоје јединствен и усклађен правни оквир за свемирске активности, са фокусом на безбедност, отпорност и одрживост. Овакав фокус покрива свемирски саобраћај, екологију и сајбер безбедност за критичну инфраструктуру у сврху давања већег подстицаја свемирској економији и стратешкој аутономији ЕУ. Суштински, Комисија је предлогом од 25. јуна 2025. године иницирала усвајање Уредбе о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности којом се предвиђа замена фрагментираних националних законодавних решења заједничким правилима за оператере, чиме се обезбеђује сигуран и непрекидан приступ свемирским услугама, уз подстицање технолошких иновација и стварање јединственог тржишта за обављање свемирских активности које треба да допринесу ојачавању глобалне конкурентности европске свемирске привреде.

Кључне речи: ЕУ, Предлог Уредбе о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности, „Закон о свемиру“ јединствени правни оквир, свемирске услуге, тржиште

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3375-7280>. Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2026“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2026. (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200041).

1) УВОД

Уговор о принципима који регулишу активности држава у истраживању и коришћењу свемира, укључујући Месец и друга небеска тела (Уговор о свемиру), поставио је темеље међународног регулисања свемирских активности. Њиме је успостављен правни оквир за режим свемира и небеских тела, а уједно је промовисан принцип међународне правне одговорности за државе које се баве свемирским активностима.¹ Због недостатка конкретних обавезујућих техничких правила за спровођење општих правила и принципа садржаних у Уговору о свемиру, државе чланице ЕУ примењују различите регулаторне приступе. Тако, њих тринаест, има посебне законодавне оквире о свемиру, док друге државе чланице ЕУ настоје да ажурирају или усвоје потпуно нове законодавне оквире којима би регулисале пре свега комерцијалне свемирске активности постојећих и нових свемирских субјеката. Поменута законодавна пракса спроводи се искључиво на националним нивоима и има недостатке у погледу међусобне координације, због чега на ширем плану долази до фрагментације законодавства ЕУ у свемирској области. Будући да ова ситуација може представљати озбиљну препреку функционисању европског тржишта, па тиме и значајну претњу по европски безбедносни систем, ЕУ је 21. марта 2022. године усвојила Стратешки компас за безбедност и одбрану, којим се свемир идентификује као стратешка област и спорни стратешки домен заједно са поморским и сајбер просторима, чија безбедност захтева предузимање низа мера и акција ради предупређење разних облика хибридних претњи.² Делујући у

¹ "The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies", 27 January, 1967, *United Nations Treaty Series*, 1967, Vol. 610, pp. 205–298. Према актуелним подацима, 116 држава света стране су Уговора о свемиру (укључујући све државе које се баве свемиром), 23 државе су потписнице Уговора, а једна држава је декларацијом прихватила права и обавезе из Уговора. Видети: Богдан Стојановић, Душко Димитријевић, *Геополитика свемира и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025, стр. 312.

² "A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", Annex, 7371/22, Council of the European Union, Brussels, 21 March 2022. Стратешком компасу претходила је Стратегија безбедности. Видети: "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy", COM(2020) 605 final, European Commission, Brussels, 24. 7. 2020; Душко Димитријевић, „Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ“, *Европско законодавство*, 2022, Vol. 21, бр.

том правцу, бивши италијански премијер Марио Драги (*Mario Draghi*), у свом Извештају од 9. јуна 2024. године, нагласио је да свемир представља и један од стратешки важних сектора европске привреде. Исту констатацију поновила је и председница Европске комисије Усула фон дер Лајен (*Ursula von der Leyen*), у политичким смерницама од 18. јула 2025. године, којима се подстиче унапређење међународне свемирске сарадње за период од 2024. до 2029. године. Наведени политички документи предвиђају могућност доношења јединственог законодавног оквира ЕУ за функционисање унутрашњег тржишта у свемирској области. У даљој разради ове идеје, Комисија ЕУ позвала се на своја претходно изнета Заједничка саопштења о приступу ЕУ у управљању свемирским саобраћајем од 15. фебруара 2022. године и о Европској свемирској стратегији за безбедност и одбрану од 10. марта 2023. године.³

Након саветовања са свим релевантним свемирским актерима, Комисија је, наслањајући се на одредбу члана 114. Уговора о функционисању ЕУ која се односи на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, 25. јуна 2025. године изнела предлог Уредбе о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности Европском парламенту и Савету. У овом предлогу свемир се апострофира као један од кључних приоритета развоја заједничког тржишта и јачања конкурентности европске свемирске индустрије. Њено усвајање требало би да доведе до елиминације разлика у обављању свемирских активности, до обезбеђења правне сигурности и транспарентности на европском тржишту, и до уједначене заштите права и интереса пружалаца свемирских услуга из ЕУ и трећих земаља, уз доследно спровођење заједничког правног оквира о свемиру. На тај начин, био би успостављен јединствени европски законодавни оквир о свемиру. Он би, по свој прилици, био „спона која недостаје“ у постизању веће конкурентности европске свемирске привреде. Уз подстицање технолошких иновација, а потом стабилности и предвидивости пословног окружења, овај својеврсни

77–78, стр. 327–347; Balázs Bartóki-Gönczy, Mónika Ganczer, Gábor Sulyok, “Space sustainability: Current regulatory challenges”, *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2024, Vol. 65, No. 2, pp. 262, etc.

³ “Joint Communication to the European Parliament and the Council: An EU Approach for Space Traffic Management – An EU Contribution Addressing a Global Challenge”, JOIN/2022/4 final, European Commission Strasbourg, 15. 2. 2022; “Joint Communication to the European Parliament and the Council: European Union Space Strategy for Security and Defence”, European Commission, JOIN(2023) 9 final, Brussels, 10. 3. 2023; Душко Димитријевић, „Приступ Европске уније управљању свемирским саобраћајем“, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 92, стр. 283–303; „Свемирска стратегија Европске уније за безбедност и одбрану“, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 89, стр. 179–202.

„Закон о свемиру“ постао би кључни акт за постизање безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности у ЕУ. Његова имплементација требало би да доведе до отварања нових тржишта уз стратешко позиционирање ЕУ. Истовремено „Закон о свемиру“ могао би да постане јединствени оквир за уједначавање услова свемирског пословања унутар и ван ЕУ. Заједничким правним оквиром омогућило би се синхронизовано спровођење поступака издавања одобрења за вршење свемирских активности, потом регистрације и надзора оператера, уз континуирано праћење и контролу свемирских објеката и свемирског отпада. У циљу ојачавања стратешке аутономије која подразумева и оснажење технолошке независности, ЕУ би требало даље да ради на изради детаљније регулативе везане за сајбер безбедност и свемирску инфраструктуру.⁴ Ако ускоро дође до усвајања предлога Уредбе, Уредба би постала оперативна од 1. јануара 2030. године. То би омогућило да ЕУ обезбеди већу отпорност и дугорочну одрживост која би требало да осигура виши степен заштите животне средине и отклањање разних ризика повезаних са експоненцијалним растом свемирских активности.⁵ На изнети

⁴ Директивом НИС 2 и Директивом о отпорности критичних субјеката, ЕУ је ојачала инфраструктуру намењену обављању свемирских активности. Будући да се не односе на средства која се користе у оквиру Свемирског програма ЕУ, ове Директиве не регулишу све сегменте ризика повезаних са свемирском инфраструктуром. Стога се сматра да би се усвајањем предметне Уредбе покрила правна празнина, јер би се утврдила прецизна правила о сајбер безбедности примењива на све оператере и средства свемирске инфраструктуре. Видети: “Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive)”, *OJ L 333*, 27. 12. 2022, pp. 80–152; “Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC”, *OJ L 333*, 27. 12. 2022, pp. 164–198.

⁵ Сходно Европском зеленом плану и циљевима ЕУ у области одрживости, предлогом Уредбе о свемиру доприноси се смањењу тзв. еколошког отиска свемирских активности и омогућава се испуњавање потенцијалних обавеза које произилазе из међународног уговорног права. Видети: “European Green Plan – New Directions of Economic Development of the European Union”, in: Slobodan Nešković (Ed.), *Green Agenda of the European Union, Family Business and Artificial Intelligence – Political and Social Aspects*, Faculty of European Legal and Political Studies and MANUB, Belgrade, St. Cyril and St. Methodius, Veliko Tarnovo, 2025, pp. 21–37; “Communication from the Commission – A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, COM/2018/773 final, Brussels, 28. 11. 2018.

начин, ЕУ би преузела једну од водећих улога у свету у одређивању правних стандарда за безбеднији, отпорнији и одрживији свемир.⁶

2) МЕРЕ ЕУ

„Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности у Унији“ [Proposal for a Regulation on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union].⁷

3) САДРЖАЈ

Опште одредбе

У предлогу Уредбе утврђују се правила за успостављање и функционисање тржишта свемирских услуга које укључују, између осталог, и пружање свемирских података. У циљу постизања заједничке безбедности, отпорности и одрживости, овом Уредбом утврђују се јединствена правила о издавању одобрења, регистрацији и надзору свемирских активности које

⁶ Још од 2008. године ЕУ настоји да прогура предлог сета правила о безбедним и одрживим активностима у свемиру. Током 2012. године ЕУ је покренула међународне консултације о Нацрту Међународног кодекса понашања за активности у свемиру чији је текст званично објављен 2014. године. Нацрт међународног кодекса односи се на војне и цивилне активности у свемиру. Њиме се прописују обавезе усвајања унутрашњих правних оквира за смањење свемирских акцендата. Такође, нацртом се позивају државе да се уздрже од било какве акције која би довела, посредно или непосредно, до оштећења или уништења космичких објеката, осим ако се таква акција не предузима како би се смањило стварање космичког отпада. Акције морају бити оправдане императивним безбедносним обзирима или принципима Повеље Уједињених нација, укључујући и „урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану“. Иако је ЕУ овим нацртом изразила своју неутралну позицију у односу на велике свемирске силе, нацрт није наишао на њихову пуну подршку. Видети: Jinyuan Su, Zhu Lixin, “The European Union draft Code of Conduct for outer space activities: An appraisal”, *Space Policy*, 2014, Vol. 30, No. 1, pp. 34–39.

⁷ Уз предлог Уредбе Европског парламента и Савета о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности у Унији, Комисија је дала предлог и десет анекса у којима се ближе прописују услови везани за лансирање свемирских објеката, смањење отпада за ракете носаче, праћења свемирских летелица, смањење отпада свемирских летелица, констелације, отпорност, операције и услуге у свемиру (ISOS), квалификована техничка тела за свемирске активности и могуће повреде Уредбе. Видети: „Извори“.

спроводе пружаоци свемирских услуга из ЕУ, односно о регистрацији и надзору свемирских активности које спроводе међународне организације и пружаоци свемирских услуга из трећих земаља када пружају свемирске услуге у ЕУ. Уредба утврђује и правила о управљању прометом у Земљиној орбити пружањем услуга за избегавање судара. Такође. Уредбом се регулишу различити аспекти управљања и изградње свемирских капацитета, те увођење посебне свемирске ознаке ЕУ.

Предлог Уредбе предвиђа у члану 2. обим примене *ratione personae*, на следеће свемирске субјекте: а) свемирске оператере; б) пружаоце свемирских услуга избегавања судара; в) примарне пружаоце свемирских података, и г) међународне организације. С друге стране, предлог Уредбе утврђује да се њене одредбе неће примењивати на свемирске објекте који се употребљавају искључиво у одбрамбене сврхе или сврхе националне безбедности, на свемирске објекте који се током свемирске мисије привремено стављају у одбрамбене и војне сврхе, на овлашћења или управљање радиофреквенцијским спектром, као и на објекте лансиране пре 1. јануара 2030. године. Посебна правила (из главе IV) предлога Уредбе, примењују се на свемирске објекте чијим се радом генеришу свемирски подаци који се употребљавају у ЕУ или којима се омогућава пружање свемирских услуга.

Предлогом Уредбе гарантује се слобода кретања на начин да државе чланице ЕУ не смеју из безбедносних или разлога који се односе на отпорност и животну средину ограничавати пружање свемирских података и свемирских услуга ако су пружаоци свемирских услуга уписани у Регистар свемирских објеката Уније. Међутим, пружалац свемирских услуга који послује у некој од држава чланица ЕУ која није његова матична држава може бити ограничен строжим захтевима у погледу вршења свемирских активности, а који се тичу безбедности, отпорности или животне средине. Иначе, предлог Уредбе садржи клаузулу о националној безбедности у члану 4. којом се не доводе у питање одговорности држава чланица ЕУ.

Чланом 5. предлога Уредбе прописује се значење појединих појмова и термина, тако да:

1) „свемирски објект“ значи објект који је израдио човек, а који је послат у свемир и који укључује свемирску летелицу и орбитални степен ракете-носача;

2) „свемирска летелица“ означава свемирски објект који је пројектован за извођење одређене функције или свемирске мисије, као што је пружање услуга комуникације, навигације или посматрања и обављања операција и услуга у свемиру, укључујући сателит, више степене ракета-носача и возило за повратак у атмосферу;

3) „свемирска констелација“ означава скуп свемирских објеката која се састоји од најмање 10 и највише 99 оперативних свемирских летелица које делују у оквиру заједничке мисије, према плану постављања у орбиту;

4) „свемирска мегаконстелација“ означава констелацију која садржи најмање 100 и највише 999 оперативних свемирских летелица;

5) „свемирска гигаконстелација“ означава констелацију која садржи најмање 1000 оперативних свемирских летелица;

6) „заштићено подручје геостационарне орбите“ означава део сферне љуске дефинисан као доња висина = геостационарна висина минус 200 км; горња висина = геостационарна висина плус 200 км; -15 степени \leq географска ширина $\leq +15$ степени геостационарне висине (35 786 км представља надморску висину Земљине геостационарне орбите);

7) „мини-сателитска класа“ представља сателите масе једнаке или веће од 201 кг и мање од 600 кг;

8) „свемирска мисија“ представља мисију коју дефинише корисник и коју свемирски објект треба да оствари;

9) „свемирска инфраструктура“ означава сва средства или скуп средстава, система и подсистема или њихових делова који се употребљавају за обављање свемирских активности кроз интеракцију и рад земаљског, свемирског и комуникацијског сегмента;

10) „земаљски сегмент“ значи део свемирске инфраструктуре који се налази на Земљи, на територији ЕУ или изван ње и обухвата земаљску инфраструктуру из Анекса Директиве о отпорности критичних субјеката 2022/2557. Конкретно овај сегмент обухвата земаљске станице, терминале, опрему потребну за комуникацију са свемирским објектима и пружање помоћи свемирским операцијама, потом и контролне центре за мисије и друге земаљске контролне центре, генеричку земаљску инфраструктуру, земаљске мреже, помоћне објекте, као што су објекти за састављање, тестирање и интеграцију свемирских летелица (АИТ), лансирне рампе и одговарајућу инфраструктуру нужну за активности лансирања;

11) „свемирски сегмент“ представља део свемирске инфраструктуре који се налази у свемиру, укључујући свемирске објекте, свемирске станице, свемирске сонде, системе за свемирски саобраћај, информативне системе и друге материјале и опрему;

12) „свемирски подаци“ представљају податке из свемира, укључујући, али не ограничавајући се на податке о пресретању, лоцирању, преносу сигнала који производи свемирски објект или податке о посматрању са Земље, небеског тела, свемирског објекта или из свемира;

13) „свемирске активности“ означавају скуп операција при обављању активности у свемиру. *Inter alia*, оне обухватају управљање свемирским објектима и надзор над њима, укључујући њихов повратак у атмосферу, потом услуге лансирања, укључујући и покушаје лансирања, управљање и одржавање локација и објеката за лансирање, активности повезане са истраживањем свемира као што су свемирски летови са људском посадом, свемирски саобраћај и извођење експеримената, активности повезане са коришћењем и управљањем свемирским објектима у свемиру као што су операције и услуге у свемиру (ISOS), али операције које укључују праћење и одстрањивање свемирског отпада.

14) „свемирске услуге“ обухватају управљање и надзор над радом свемирског објекта, пружање услуга лансирања, управљања и одржавања локација за лансирање, услуге које пружа примарни пружалац свемирских података, операције и услуге у свемиру (ISOS), услуге избегавања судара;

15) „пружалац свемирских услуга“ означава пружаоце свемирских услуга који су обухваћени овом Уредбом;

16) „свемирски оператер“ означава јавног или приватног субјекта који управља свемирском инфраструктуром и пружањем свемирских услуга за које је добио одобрење или које се спроводе унутар посебног националног свемирског програма. *Inter alia*, услуге обухватају управљање радом, надзор и повратак свемирског објекта (тзв. *оператер свемирских летелица*), управљање радом, надзор и праћење лансирања свемирског објекта (тзв. *оператер лансирања*), управљање радом, надзор и одржавање објеката на земаљском сегменту свемирске инфраструктуре која се употребљава за лансирање (тзв. *оператер локација за лансирање*), управљање радом и надзор свемирског објекта за потребе извођења свемирских операција и услуга (тзв. *пружалац операција и услуга*);

17) „свемирски оператер из ЕУ“ представља оператера из ЕУ или под контролом физичког или правног лица које пружа свемирске услуга са пословним седиштем у ЕУ;

18) „контрола“ означава способност извршавања одлучујућег утицаја на правни субјект директно или индиректно путем једног или више посредничких правних субјеката;

19) „свемирски оператер из треће земље“ означава оператера са пословним седиштем у трећој земљи који се бави пружањем свемирских услуга оператерима из ЕУ или који је у вези са свемирским средствима у власништву ЕУ, или са владиним или невладиним средствима, потом и који је примарни пружалац свемирских података или који пружа услуге примарним пружаоцима свемирских података;

20) „средства у власништву ЕУ“ значи материјалну и нематеријалну имовину у власништву ЕУ, створену или развијену у оквиру Свемирског програма Уније;⁸

21) „владина или невадина свемирска средства“ представљају имовину у јавном или приватном власништву, којом управља државни орган или приватни субјект са пословним седиштем настаном у држави чланици, укључујући средства која имају двојну намену и која су стављена под цивилну контролу;

22) „примарни пружаоци свемирских података“ представљају пружаоце свемирских услуга из ЕУ или из трећих земаља који врше прву обраду свемирских података која омогућава даље пружање свемирских података. Они укључују пружаоце електроничких комуникацијских услуга и пружаоце свемирских услуга који омогућавају прву обраду података о посматрању;

23) „међународна организација“ означава међународну организацију која у ЕУ пружа свемирске услуге или свемирске податке које генеришу свемирски објекти постављени у орбити која није удаљенија од Земљине геостационарне орбите и којима управљају такве међународне организације;

24) „пужалац свемирских услуга избегавања судара“ јесте пружалац услуга за избегавања судара са подручја ЕУ или из трећих земаља;

25) „истраживачка и образовна институција“ означава пружаоца свемирских услуга који обавља свемирске активности у експерименталне сврхе, невезано да ли резултате тог истраживања користи и у комерцијалне сврхе;

26) „мала и средња предузећа“ (МСП), представљају привредне субјекте ближе дефинисане у Анексу Препоруке Комисије 2003/361;⁹

⁸ “Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU”, *OJ L* 170, 12. 5. 2021, pp. 69–148, Art. 9(1); Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027”, *OJ L* 79, 17. 3. 2023, pp. 1–39, Art. 1.

⁹ “Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422”, *OJ L* 124, 20. 5. 2003, pp. 36–41. У члану 2. Анекса формулише се да: „1. Категорија микро, малих и средњих предузећа (МСП) састоји се од предузећа која запошљавају мање од 250 људи и чији годишњи промет не прелази 50 милиона евра, и/или годишњи биланс стања не прелази 43 милиона евра. 2. У

27) „мала предузећа средње тржишне капитализације“ представљају привредне субјекте ближе дефинисане у Анексу Препоруке Комисије Ц(2025);¹⁰

28) „субјекти који примењују поједностављено управљање ризиком“ означавају оператере – мала предузећа или истраживачке или образовне институције које примењују поједностављено управљање ризиком;

29) „ракета-носач“ означава систем или део свемирског сегмента који је израђен за потребе преноса једног или више објеката у свемир;

(30) „орбитални степен ракете-носача“ означава могућност ракете-носача да развије одређени потисак током наменске фазе рада у сврху достизања Земљине орбите;

(31) „услуга лансирања“ значи лансирање или покушај лансирања свемирског објекта у Земљину орбиту;

(32) „локација лансирања“ означава локацију на Земљи која је део земаљског сегмента свемирске инфраструктуре са које се лансира свемирски објект;

33) „догађаји од великог интереса“ означавају блиске сусрете који носе високи степен ризика и за које свемирски оператер мора изводити маневре да би се избегао судар;

34) „номиналан рад“ значи извршавање планираних задатака или функција за које су свемирска летлица или орбитални степен ракете-носача израђени;

35) „поруке са подацима о коњункцији“ означавају информације о коњункцији између два свемирска објекта;

36) „избегавање судара“ значи извођење маневара како би се смањило ризик од судара у свемиру;

37) „делта V“ означава повећање брзине потребне за достизање одређене Земљине орбите или путање лета;

оквиру категорије МСП, мало предузеће се дефинише као предузеће које запошљава мање од 50 људи и чији годишњи промет и/или годишњи биланс стања не прелази 10 милиона евра. 3. У оквиру категорије МСП, микропредузеће се дефинише као предузеће које запошљава мање од 10 људи и чији годишњи промет и/или годишњи биланс стања не прелази 2 милиона евра“.

¹⁰ “Commission Recommendation on the Definition of Small Mid-Cap Enterprises”, С/2025/3500 final, 21. 5. 2025. У члану 2. Анекса наводи се да: „Категорија малих предузећа средње капитализације састоји се од предузећа која нису мала и средња предузећа у складу са Препоруком 2003/361/ЕЗ, запошљавају мање од 750 људи и имају годишњи промет који не прелази 150 милиона евра или годишњи биланс стања који не прелази 129 милиона евра“.

38) „објект од интереса“ означава субјекте укључене у ситуације које могу имати последице на свемирске ситуације или ситуације на Земљи;

39) „повратак у атмосферу“ означава трајни повратак свемирског објекта у Земљину атмосферу;

40) „одстрањивање“ представљају радње које обављају свемирске летелице или орбитални степен ракете-носача уз помоћ сервисне свемирске летелице (или без ње), у сврху отклањања опасности од случајног распада свемирског објекта;

41) „фаза одстрањивања“ означава фазу између завршетка свемирске мисије свемирске летелице или орбиталног степена ракете-носача и краја њеног животног века;

42) „крај животног века“ значи момент у којем се свемирска летелица или орбитални степен ракете-носача трајно искључују из функције, тј. када номинално завршавају фазу одстрањивања и када се враћају у Земљину атмосферу (као и када их свемирски оператер више не може ефективно контролисати);

43) „крај мисије“ значи фазу у којој свемирска летелица или орбитални степен ракете-носача завршава задатке за које су израђени, а што не представља њихово одстрањивање због квара или добровољног заустављања;

44) „пасивизација“ означава радњу трајног пражњења, неповратног деактивирања или обезбеђења свих извора похрањене енергије у свемирском објекту који би могли узроковати његов случајни распад;

45) „свемирски отпад“ представља сваки свемирски објект (свемирске летелице) или њихове делове, укључујући и делове који су у Земљиној и Месечевој орбити, или који поново улазе у Земљину атмосферу или Месечеву егзосферу, такође и оне који су изван функције или који више не служе никаквој посебној сврси, а што обухвата још и делове ракета или вештачких сателита (или неактивне вештачке сателите);

46) „мрежни и информациони систем“ јесте мрежни и информациони систем ближе формулисан у систем како је дефинисан у Директивом НИС 2 (2022/2555);¹¹

¹¹ „Мрежни и информациони систем“ се према одредби члана 6(1) Директиве НИС 2, означава као: (а) електронска комуникациона мрежа како је дефинисана у члану 2, тачка (1), Директиве (ЕУ) 2018/1972; (б) било који уређај или група међусобно повезаних или повезаних уређаја, од којих један или више, у складу са програмом, врше аутоматску обраду дигиталних података, или (ц) дигитални подаци који се чувају, обрађују, преузимају или преносе елементима обухваћеним тачкама (а) и (б) у сврху њиховог рада, коришћења, заштите и одржавања.

47) „безбедност мрежних и информацијских система“ означава безбедност ближе формулисану у Директиви НИС 2 (2022/2555);¹²

48) „критична инфраструктура“ означава инфраструктуру дефинисану Директивом о отпорности критичних субјеката 2022/2557;¹³

49) „контролни центар за мисију“ означава део земаљског сегмента који служи надзору и праћењу извршавања свемирске мисије;

50) „контролни центар за сателите“ означава део земаљског сегмента намењен надзору конфигурације сателитске платформе;

51) „ефективни технички надзор“ јесте гаранција свемирског оператера да свемирски објекат правовремено и у складу са предвиђеним редоследом извршава наредбе које преносе овлашћени извори;

52) „телеметрија/телекоманда“ означава комуникацијске везе које преносе телеметријске податке од свемирског сегмента до земаљског сегмента и комуникацијске везе које шаљу телекоманде од земаљског сегмента до свемирског сегмента;

53) „отпорност“ представља способност спречавања, заштите и пружања адекватног одговора на могуће инцидентне ситуације уз предузимање мера на ублажавању штетних последица и опоравку;

54) „сајбер прјетња“ значи кибернетичку претњу ближе формулисану у Уредби 2019/881;¹⁴

¹² Према члану 6(2) Директиве НИС 2, „безбедност мрежа и информационих система“ значи способност мрежа и информационих система да се, на датом нивоу поверења, одупру било ком догађају који може угрозити доступност, аутентичност, интегритет или поверљивост сачуваних, пренетих или обрађених података или услуга које нуде или којима се може приступити путем тих мрежа и информационих система.

¹³ „Критична инфраструктура“ према овој Директиви значи средство, објекат, опрему, мрежу или систем, или део средства, објеката, опреме, мреже или система, који је неопходан за пружање основне услуге.

¹⁴ „Сајбер претња“ према члану 2(8) Уредбе означава сваку потенцијалну околност, догађај или радњу која би могла оштетити, пореметити или на други начин негативно утицати на мрежне и информационе системе, кориснике таквих система и друга лица. Видети: “Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act)”, *OJ L* 151, 7. 6. 2019, pp. 15–69.

55) „озбиљна сајбер претња“ значи озбиљну кибернетичку претњу ближе формулисану Директивом НИС 2 (2022/2555);¹⁵

56) „инцидент“ означава догађаје који се односе на доступност, аутентичност, целовитост или поверљивост похрањених, пренетих или обрађених података или услуга које мрежни и информацијски системи пружају или омогућавају, потом физичку безбедност свемирске инфраструктуре и свемирских оператера;

57) „решавање инцидента“ формулисано је ближе Директивом НИС 2 (2022/2555);¹⁶

58) „додатне категорије ефеката“ покривају категорије информација о животној средини које нису обухваћене категоријама ефеката еколошког отиска. Оне се израчунавају и саопштавају уз резултате о еколошком отиску производа;

59) „агрегирани подаци“ означавају инвентар животног циклуса више јединичних процеса или фаза животног циклуса за који се улазни и излазни подаци приказују само на скупни начин, хоризонтално или вертикално;

60) „еколошка одрживост“ означава потенцијале дугорочног очувања и заштите Земљине животне средине уз помоћ одговарајућих пракси и политика којима се задовољавају садашње потребе без угрожавања расположивости ресурса у будућности;

61) „разврставање“ значи процес којим се агрегирани подаци рашчлањују на мање хоризонталне или вертикалне јединичне процесне скупове података;

62) „изведени скуп података“ означава податке настале математичким операцијама и комбинацијом више скупова података, или комбинацијом барем једног скупа података са великом количином додатних информација или других скупова података;

63) „операције и услуге у свемиру (ISOS)“ значе активности које се спроводе у свемиру (у орбити и свемиру) с циљем пружања услуга на средствима у свемирском сегменту које укључују задатке као што су

¹⁵ Чланом 6(11) Директиве „значајна сајбер претња“ дефинише сајбер претњу за коју се, на основу њених техничких карактеристика, може претпоставити да има потенцијал за озбиљан утицај на мрежу и информационе системе ентитета или кориснике услуга ентитета узрокујући значајну материјалну или нематеријалну штету.

¹⁶ Чланом 6(8) Директиве, „решавање инцидента“ означава све радње и поступке који имају за циљ спречавање, откривање, анализу и обуздавање или реаговање на инцидент и опоравак од њега.

преглед, блиски сусрет, спајање, поправак, пуњење горивом, реконфигурација, производња, састављање и растављање, поновна употреба, рециклирање, уклањање и превоз оперативних, неоперативних и неисправних објеката (отпада) у свемиру, сервисном свемирском летлицом са високим степеном аутономије, укључујући свемирске платформе или структуре;

64) „операција ISOS“ значи извршавање планираних задатака везаних за ISOS који укључују један или више свемирских објеката;

65) „сервисна свемирска летелица за ISOS“ означава специјалну летелицу намењену вршењу свемирских операција и услуга;

66) „свемирска летелица прималац“ означава свемирску летелицу која прима ISOS;

67) „надлежно тело“ означава државни орган који је успостављен као надлежни јавни орган или тело у складу са чланом 28;

68) „квалификовано техничко тело за свемирске активности“ означава тело са седиштем у држави чланици ЕУ надлежно да спроводи техничке процене безбедности, отпорности и одрживости у складу са Уредбом;

69) „техничка процена“ значи поступак којим се доказује да пружаоци свемирских услуга испуњавају прописане техничке захтеве у складу са Уредбом;

70) „стандард“ значи правило како је дефинисано у Уредби 1025/2012;¹⁷

¹⁷ Чланом 2(1) Директиве, „стандард“ значи техничку спецификацију коју је усвојило признато тело за стандардизацију, за виšekратну или континуирану примену, са којом усклађеност није обавезна, и која је једно од следећег: (а) „међународни стандард“ значи стандард који је усвојило међународно тело за стандардизацију; (б) „европски стандард“ значи стандард који је усвојила Европска организација за стандардизацију; (ц) „хармонизовани стандард“ значи европски стандард усвојен на основу захтева Комисије за примену хармонизационог законодавства Уније; (д) „национални стандард“ значи стандард који је усвојило национално тело за стандардизацију. Видети: “Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/23/EC and 2009/105/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Decision 87/95/EEC and Decision No 1673/2006/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance”, *OJ L 316*, 14. 11.2 012, pp. 12–33.

71) „заједничке спецификације“ означавају техничке захтеве (осим стандарда) којима се предвиђа начин испуњавања захтева за е-сертификат и светлосно и радијско загађење;

72) „приход“ значи износ који је предузетник остварио сходно Уредби 139/2004,¹⁸

73) „свемирска ознака“ значи документ који издаје Агенција ЕУ за свемирски програм којим се потврђује усклађеност свемирског објекта са посебним захтевима за безбедност, отпорност или одрживост утврђеним у програму ЕУ за означавања у свемирском сектору;

74) „програм ЕУ за означавање у свемирском сектору“ представља скуп правила, техничких захтева, стандарда и поступака који се примењују на проверу усклађености производа, процеса и услуга, укључујући активности тестирања и прегледа који се спроводе у вези са питањима безбедности, отпорности или одрживости животне средине;

75) „критични преглед дизајна“ означава фазу у процесу пројектовања, производње и развоја којом се утврђује да ли систем или подсистем испуњава све прописане захтеве свемирске мисије (у смислу ефикасности, компатибилности и спецификације производа, процене ризика, прелиминарног тестирања и других прелиминарних активности), а што даље треба да омогући њихову интеграцију и функционисање.

Давање одобрења за обављање свемирских активности

У предлогу Уредбе предвиђа се да свемирски оператери из ЕУ могу пружати свемирске услуге само ако су у држави чланици добили одобрење за обављање свемирских активности. Одобрење служи као доказ усклађености са захтевима утврђеним у Уредби, већ у зависности од категорије којој дотични оператер припада. Држава чланица по правилу признаје одобрења која је издало надлежно тело или орган друге државе

¹⁸ Према члану 5(1) Уредбе, „приход“ обухвата износе које су дотична предузећа остварила у претходној финансијској години од продаје производа и пружања услуга које спадају у редовне активности предузећа, након одбитка продајних рабата и пореза на додату вредност и других пореза директно повезаних са прометом. Укупни приход не укључује продају производа или пружање услуга између било ког од предузећа наведених у ставу 4, у Заједници или у држави чланици, тј. обухвата продате производе и пружене услуге предузећима или потрошачима, у Заједници или у тој држави чланици, зависно од случаја. Видети: „Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)“, *OJ L* 24, 29. 1. 2004, pp. 1–22.

чланице ЕУ. За потребе издавања одобрења надлежно тело узима у обзир мишљење које је издало квалификовано техничко тело за свемирске активности у контексту спроведених техничких процена. Свемирски оператери из ЕУ који намеравају да користе свемирске услуге које пружа оператер свемирских услуга из треће земље или међународна организација, морају у свом захтеву за издавање одобрења надлежним телима доказати да су тај свемирски оператер из треће земље или међународна организација регистровани у Регистру свемирских објеката ЕУ (URSO). Ако поступак регистрације још није довршен, свемирски оператер из ЕУ треба да сарађује са свемирским оператером из треће земље или са међународном организацијом, релевантним надлежним телом и Агенцијом за свемирски програм ЕУ (EUSPA), у сврху ажурирања информација о регистрацији. EUSPA такве ажуриране информације треба промтно да проследи како би се избегла непотребна кашњења у поступку издавања одобрења свемирском оператеру из ЕУ. Ако се потреба за свемирским услугама свемирског оператера из треће земље или међународне организације појави након издавања одобрења, као у случају операција и услуга у свемиру (ISOS), свемирски оператер из ЕУ дужан је да без одлагања проследи информацију надлежном телу и да достави доказ о регистрацији Регистру свемирских објеката ЕУ (URSO).

Сама процедура давања одобрења према члану 7. предлога Уредбе претпоставља претходно подношење захтева који садржи техничку документацију са свим пропратним доказима који морају бити усклађени са захтевима прописаним Уредбом. Захтев треба да садржи информацију у вези квалификованих техничких тела којима се прослеђује техничка документација на процену. Ова тела дужна су да у року од шест месеци дају мишљење о усклађености предвиђених свемирских активности са захтевима утврђеним у Глави IV Уредбе. У року од 12 месеци од датума пријема захтева, надлежно тело издаје одобрење или одбија захтев и о томе обавештава подносиоца захтева. Рок се обуставља све док подносилац захтева на захтев надлежног тела не достави све потребне информације. За потребе регистрације у Регистру свемирских објеката ЕУ (URSO), надлежно тело обавештава Агенцију за свемирски програм ЕУ (EUSPA), о свим одобреним свемирским оператерима из ЕУ и пружаоцима свемирских услуга, као и о свим свемирским оператерима из трећих земаља којима је дато одобрење за лансирање са њихових територија.

Чланом 8. предлога Уредбе ближе се прописују услови техничке процене коју врше квалификована техничка тела, међународне организације, Агенција за свемирски програм ЕУ (EUSPA), или заједнички нека од ових тела и организација. По правилу, државе за спровођење техничке процене ангажују квалификована техничка тела са свог подручја. Ова тела морају испуњавати захтеве утврђене у Глави III предлога Уредбе.

Ако процену врши квалификована међународна организација, државе чланице морају обезбедити судско извршење обавезе која се тиче процене код давања одобрења. Државе чланице дужне су да обавештавају Комисију о свом избору везано за вршење техничке процене.

Посебни услови предвиђени су за давање јединственог одобрења за свемирске констелације које могу укључити већи број једнаких сателита у оквиру одговарајуће свемирске мисије, чије се лансирање обавља са истом ракетом-носачем и са исте локације лансирања. Свемирски оператер из ЕУ гарантује у том случају да сателити који су део констелације испуњавају захтеве утврђене у глави IV и поглављима од I до V за које надлежно тело након провере издаје одобрење за целу сателитску констелацију (тзв. *јединствено одобрење*). Провере се могу вршити и накнадно након давања одобрења за део констелације који није био предмет претходне процене. Надлежно тело задржава право да повуче јединствено одобрење ако утврди да сателит није усклађен са захтевима за издавање одобрења. Такође, оно има могућност и да санкционише оператере ако утврди мање неусклађености које не доводе у питање свемирску мисију. Надлежна тела имају право да преиспитују одобрења за лансирање сателитских констелација приликом лансирања прве серије нове генерације сателита. Одредбом члана 10. предлога Уредбе утврђује се примена блажег режима на оператере који представљају мала предузећа и истраживачке и образовне установе које спроводе свемирске мисије за демонстрацију и валидацију у орбити (IOD/IOV), а које се изузимају од примене Главе IV и поглавља III.

Давање одобрења оператерима из ЕУ

Одобрење за вршење свемирских активности оператерима из ЕУ који управљају средствима у њеном власништву даје Агенција за свемирски програм ЕУ (EUSPA), у складу са условима прописаним Главом IV и поглављима од I до V. У зависности од модела управљања, заинтересовани субјект може поднети захтев поменутој Агенцији и Комисији, доказујући на тај начин испуњеност техничких услова. Агенција у року од 30 дана од пријема захтева за давање одобрења испитује потпуност захтева. Према одредби члана 12. предлога Уредбе, Агенција у року од шест месеци може разматрати захтев у погледу да ли је подносилац захтева поуздан и довољно стручан за обављање свемирских активности у оквиру свемирског програма ЕУ.¹⁹ Након техничке процене, Агенција доноси

¹⁹ Свемирским програмом ЕУ унапређују се и интегришу постојећи програми као што су Copernicus (за посматрање Земље), Galileo (за навигацију сателита) и

образложену одлуку, а о чему обавештава Комисију. У наредних 30 дана Комисија даје одобрење или одбија његово издавање. Одлука ступа на снагу по пријему од стране подносиоца захтева. Потом, Агенција врши регистрацију објекта у Регистар свемирских објеката ЕУ (URSO).

Оператери према члану 13. предлога Уредбе имају обавезу да обавесте Агенцију за свемирски програм ЕУ (EUSPA), о измењеним околностима због којих би могла бити потребна измена одобрења. То може укључити и планирани престанак обављања свемирских активности. У поменутих случајевима, Агенција има обавезу да обавести Комисију која може одузети или суспендовати одобрење. Исто важи и у случају да се установи да је свемирски оператер из ЕУ који управља њеним средствима добио одобрење за рад на темељу лажних изјава или на други непрописан начин, односно да је престао да испуњава услове под којима је одобрење издато, а при томе није предузео корективне мере. О својој одлуци, Комисија обавештава свемирског оператера и надлежно тело државе чланице у којој тај свемирски оператер има пословно седиште.

Свемирски оператери из трећих земаља и међународне организације

Свемирски оператери из трећих земаља који су регистровани у Регистру свемирских објеката ЕУ и који поседују е-сертификат имају могућност пружања свемирских услуга оператерима из ЕУ, а у вези са средствима у њеном власништву. Под истим условима и међународне организације могу пружати свемирске податке и свемирске услуге у ЕУ, с тим што се код њих захтева додатан услов – закључење међународних уговора предвиђених чланом 107. и 108. предлога Уредбе. Изузетак се прави само у случају да се међународна организација бави активностима техничке процене.

Према одредби члана 15. предлога Уредбе, на оператере свемирских летелица из трећих земаља примењују се захтеви који се односе на оператере из ЕУ. Њихове обавезе укључују закључивање уговора са јавним или комерцијалним пружаоцем свемирске услуге за избегавања судара,

EGNOS (за навигацијске услуге у ваздушном, поморском и друмском саобраћају). Видети: “Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU”, *OJ L* 170, 12. 5. 2021, pp. 69–148; “Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023–2027”, *OJ L* 79, 17. 3. 2023, pp. 1–39.

потом још и регистрацију и обавештавање Агенције за свемирски програм ЕУ (EUSPA), о имену и појединостима пружалаца свемирских услуга. Члан 16. предлога Уредбе претпоставља да свемирски оператери из трећих земаља морају испуњавати једнаке услове као и оператери из ЕУ за које Комисија доноси посебну одлуку. У члану 17. даље се прописује процедура регистрације пружалаца услуга из трећих земаља. Наводи се да на основу одлуке Комисије о регистрацији, Агенција врши регистрацију у Регистар свемирских објеката ЕУ (URSO). Одредба предвиђа и могућа одступања у складу са чланом 19. предлога Уредбе, кад оператери из трећих земаља врше регистрацију на основу одлуке Комисије и у случајевима када не испуњавају све прописане услове из члана 15. Ако држава чланица затражи одступање како би се свемирском оператеру из ЕУ омогућило лансирање са свемирским оператером из треће земље, свемирски оператер из треће земље треба да достави Агенцији одговарајући доказ. Агенција је дужна да сачува све доказе које су подносиоци захтева доставили. Она има дужност да врши оцену захтева за регистрацију и да обавести свемирског оператера из треће земље о исходу своје прелиминарне процене прописаних услова (да ли свемирски оператер има одобрење у рад у матичној земљи и да ли је предмет континуираног надзора). Након истека пет месеци од пријема захтева, Агенција даје предлог Комисије за доношење одлуке о одобрењу или одбијању регистрације свемирског оператера из треће земље, након чега Комисија доноси одлуку и обавештава подносиоца захтева.

Предлог Уредбе предвиђа и могућа одступања у случају кад држава чланица ЕУ затражи од Комисије да донесе одлуку којом се Агенцији омогућава регистрација оператера лансирања из треће земље који не испуњава један или више прописаних услова, али чија услуга олакшава приступ свемиру и његово коришћење, ако у ЕУ не постоји конкретна алтернатива услугама лансирања које пружа дотични оператер и ако његове услуге поспешују технолошке способности од стратешке важности за ЕУ и државе чланице. По пријему захтева, Комисија га даље прослеђује Агенцији која је дужна да у року од једног месеца изда техничку процену. Након тога, у року од два месеца, Комисија доноси одлуку о одобравању одступања дотичном оператеру лансирања из треће земље водећи рачуна о јавном интересу. Истовремено, Комисија може одобрити одступање свемирском оператеру из ЕУ који се користи услугама лансирања дотичног оператера из треће земље.

На основу члана 20. предлога Уредбе, на захтев јавног субјекта из треће земље који поседује и управља средствима свемирске инфраструктуре или на захтев државе чланице (када постоји јавни интерес), Комисија уз помоћ Агенције која врши процену издаје одобрење за пружање свемирских услуга у ЕУ. Комисија може на властиту иницијативу спровести исту процену, па када закључи да не постоје сигурносни ризици за Унију или

државе чланице, може донети одлуку којом се дотичном јавном субјекту из треће земље допушта пружање свемирских услуга или свемирских података у ЕУ. Одлука се примењује до датума ступања на снагу међународног уговора склопљеног са дотичном трећом земљом, којим се уређују услови под којима јавни субјект може пружати свемирске услуге, односно до датума до којег важи одлука Комисије о истоветности у погледу те треће земље, већ зависно од чињенице шта пре наступи. Након тога, Агенција врши регистрацију јавног субјекта из треће земље.

Ако би којим случајем у држави чланици дошло до ванредног стања или кризе, или ако би дошло до инцидента или напада који може да проузрокује поремећаје који утичу на више држава чланица или институција ЕУ, Комисија према члану 21. предлога Уредбе има дужност да спроведе процену на основу које може донети одлуку којом се одобрава коришћење свемирских услуга или података пружаоцима услуга који нису регистровани у Регистру свемирских објеката ЕУ (URSO).

Чланом 22. предлога Уредбе предвиђа се суспензија или повлачење регистрације. Предлог за суспензију или повлачење подноси Агенција Комисији у случају да се потврди да постоји озбиљна неусклађеност свемирског оператера из треће земље са прописаним условима. Поступајући по том предлогу, Комисија доноси одлуку у року од два месеца. У року од 30 дана пре доношења те одлуке, она обавештава релевантно надзорно тело из треће земље о својој намери да суспендује или повуче регистрацију. Одлука Комисије ступа на снагу на датум који се одређује у самој одлуци. Приликом утврђивања овог датума Комисија узима у обзир време које је потребно за усклађивање одређених уговора. У сваком случају, датум повлачења регистрације не сме бити каснији од 16 месеци од датума доношења одлуке о повлачењу.

Чланом 23. предлога Уредбе регулише се статус правних заступника свемирских оператера из трећих земаља. Ови оператери дају овлашћење једном или више правних лица у држави чланици ЕУ за заступање у поступцима пред надлежним телима, пред Комисијом и Агенцијом. Заступници по правилу морају поседовати сва неопходна овлашћења и ресурсе.

Пружање свемирских услуга

За обављање свемирских услуга и давање података, предлог Уредбе претпоставља упис свемирских оператера у Регистар свемирских објеката ЕУ (URSO). Оператери из ЕУ могу бити уписани под условом да имају одобрење за рад, односно да имају потребна овлашћења и одобрење Комисије за управљање неком од компоненти свемирског Програма ЕУ.

Оператери из трећих земаља и међународне организације могу бити уписане у Регистар ако је пре тога донета одлука о регистрацији. Након уписа у Регистар, Агенција издаје и доставља електронски сертификат (тзв. *е-сертификат*), пружаоцима свемирских услуга (осим пружаоцима свемирских услуга за избегавање судара). У њему се наводе свемирске мисије и свемирски објекти којима се омогућава пружање свемирских услуга. Да би Агенција могла издати и израдити е-сертификат надлежна тела јој достављају потребне информације за свемирске оператере из ЕУ, док оператери свемирских услуга из трећих земаља и међународне организације достављају ове податке директно (нпр. у вези назива, седишта, одобрења, надзора, свемирске мисије, објекта, итд.). Е-сертификат се по правилу прилаже уз уговор о вршењу свемирских услуга. Он омогућава праћење протока свемирских података од момента од када их одређени свемирски објект генерише, па све до укључивања у вршење свемирских услуга. Посебна правила прописана су чланом 27. предлога Уредбе за тзв. *примарне пружаоце свемирских услуга*.

Институционални аспекти

У предлогу Уредбе прописује се обавеза држава чланица да именују или оснују јавно тело које ће бити одговорно за давање одобрења и надзор свемирских оператора из ЕУ. Ова тела морају бити независна, професионална и морају поседовати одговарајуће финансијске и људске ресурсе и овлашћења потребна за извршавање прописаних функција. Чланом 29. ближе се уређују и њихове изворне дужности везано за надзор свемирских активности унутар ЕУ, почев од контроле захтева, спровођења истрага, вођења евиденција, сарадње са надлежним телима других држава чланица, пружања информација, вршења ревизија, извештавања Комисије и др. Чланом 30. предлога Уредбе даље се разрађују њихова конкретна овлашћења (нпр. у вези са вршењем истраге током које могу тражити доставу свих потребних података и докумената или током које могу вршити приступ просторима, земљишту и превозним средствима, укључујући сву опрему и средства за обраду података, односно за време које могу тражити одговарајуће доказе и вршити преиспитивања пословне документације и књига оператора, техничке процене квалификованих техничких тела или вршити инспекцијски надзор и спровођење ревизије). У корективном смислу, ова тела могу изрицати упозорења кад установе повреде Уредбе, могу наложити свемирским операторима из ЕУ да престану са таквим поступањем, односно могу наредити предузимање мера како би се оператери из ЕУ ускладили са прописаним захтевима. Такође, она још могу наложити операторима уклањање уочених недостатка, те у том погледу могу именовати и лице овлашћено за

праћење и надгледање. Ова тела имају могућност изрицања санкција. Она могу затражити од релевантног управног или правосудног органа да изрекне административну новчану казну за неусклађеност или административну санкцију за повреду Уредбе. Исто тако, могу привремено суспендовати или затражити од релевантног управног или правосудног органа да суспендује издато одобрење делом или у целости. Она имају могућност да одузму одобрење за обављање свемирских активности ако не испуњава прописане услове под којима је одобрење дато. Надлежна јавна тела могу на властиту иницијативу одлучити о увођењу привремених мера за свемирске оператере из ЕУ и то, у посебно хитним случајевима. Државе чланице ЕУ према члану 31. имају право да пропишу административне новчане казне за повреде ове Уредбе. Казне би требало да буду ефикасне, одвраћајуће и пропорционалне, узимајући у обзир све околности појединачног случаја.

Према предлогу Уредбе, државе чланице начелно прате рад јавних тела на вршењу техничких процена за свемирске активности посредством националних акредитационих тела. О томе Комисија ставља потребне податке на увид јавности. Квалификовано тело може обављати активности само ако Комисија или држава чланица није уложила приговор у року од два месеца од датума давања обавештења и ако тело поседује потврду о акредитацији. У случају ограничења, суспензије или повлачења овог обавештења, односно у случају престанка рада квалификованог тела, држава чланица може пренети овлашћења другом квалификованом телу за свемирске активности или, ако то није могуће, Агенцији или међународној организацији.²⁰

Сама Агенција има према предлогу Уредбе следеће задатке: а) да спроводи техничке процене на темељу којих Комисија може дати одобрења за рад и континуираном надзору свемирских оператера из ЕУ који управљају средствима у њеном власништву Уније и о регистрацији и континуираном надзору оператера из трећих земаља и међународних организација; б) да успоставља и управља Регистром свемирских објеката ЕУ (URSO); да успоставља и управља базом података ЕУ с пописом контаката за упозорења о догађајима од великог интереса; в) да извештава Комисију о примени поједностављеног управљања ризиком у ЕУ и да даје одговарајуће препоруке; г) да координира активности Мреже ЕУ за

²⁰ У одредбама чланова од 34. до 39. предлога Уредбе уређује се питање статуса квалификованог техничког тела за свемирске активности. Комисија омогућава одговарајућу координацију између квалификованих техничких тела за свемирске активности и подстиче оснивање њихових секторских асоцијација. По правилу, сваком квалификованом техничком телу за свемирске активности она додељује посебан идентификациони број.

отпорност свемира (EUSRH); д) да доприноси увођењу и одржавању оквира ЕУ за свемирске ознаке; ђ) да одржава интернетску страницу на којој се пружају ажуриране информације и објављују програми ЕУ за означавање у свемирском сектору и свемирске ознаке ЕУ; е) да помаже Комисији у припреми делегираних и оперативних аката на основу Уредбе и у припреми предлога за њену измену издавањем формалних техничких мишљења упућених Комисији; ж) да издаје смернице упућене надлежним телима и свемирским оператерима из ЕУ и да даје препоруке једном или више надлежних тела у сврху установљавања надзорних пракси и јединствене примене права ЕУ; з) да на захтев Комисије да допринос утврђивању, мерењу, извештавању и анализи показатеља ефективности, посебно о значајним инцидентима и сударима; и) да пружа Комисији све потребне техничке, научне и административне савете и подршку за извршавање њених надзорних овлашћења; ј) да успоставља сарадњу са надзорним телима из трећих земаља, међународним организацијама или њиховим телима; к) да сарађује са другим институцијама и телима ЕУ у вези техничких аспеката безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности. Иначе, Агенција свемирским оператерима и међународним организацијама наплаћује накнаде како би покрила трошкове који настану при обављању њених активности.

Њена структура према предлогу Уредбе укључује Одбор за усклађеност и Одбор за жалбе. Одбор за усклађеност делује на три нивоа као: Технички одбор за усклађеност у подручју безбедности; Технички одбор за усклађеност у подручју отпорности и Технички одбор за усклађеност у подручју одрживости животне средине. Сви Технички одбори имају заједничке тимове који се састоје од чланова особља Агенције. Након што доврше своје техничке процене, Технички одбори подносе извештај Одбору за усклађеност. Одбор за усклађеност састоји се од једног представника сваке државе чланице и једног представника Комисије. Мандат чланова Одбора за усклађеност траје четири године и може се продужити. Представници агенција или тела ЕУ, трећих земаља или међународних организација изузетно могу бити позвани да присуствују састанцима Одбора као проматрачи за питања која се на њих односе. Иначе, Одлуке Одбора за усклађеност доносе се консензусом свих његових чланова са правом гласа. По правилу, представник Комисије не гласа. Ако се консензус не може постићи, Одбор доноси одлуке на темељу квалифициране већине гласова у складу са чланом 16. Уговора о ЕУ. Према члану 43. Одбор за усклађеност одговоран је за издавање техничких предлога Комисији за одобрења оператерима који управљају средствима у власништву ЕУ, за спровођење активности техничке процене пре него што надлежна тела издају одобрења за рад и за издавање техничких предлога Комисији у погледу континуиране усклађености свемирских

оператера из трећих земаља са прописаним условима. Одбор има овлашћења да доноси одлуке о техничкој процени и да спроводи регистрацију у Регистру свемирских објеката ЕУ. Такође има овлашћења у вези издавања е-сертификата, давања одобрења на извештаје које подносе технички одбори, у вези израде и објављивања консолидованих прописа пружалаца свемирских услуга и доношења сопственог пословника о раду. С друге стране, предлог Уредбе предвиђа оснивање Одбора за жалбе који има надлежности у вези са одлучивањем по жалбама на одлуке Агенције. Исти се састоји од шест чланова и шест заменика које са пописа квалификованих кандидата који треба да изради Комисија именује Управни одбор на основу професионалних квалификација у области свемирског права и свемирских активности. Чланови Одбора за жалбе чији мандат траје четири године независни су при одлучивању. Одлуке Одбора за жалбе доносе се већином гласова. Агенција пружа одговарајућу оперативну и административну подршку Одбору за жалбе. Према члану 47. предлога Уредбе, жалбе се подносе против одлука Агенције. Жалбе се подносе Агенцији у писаном облику у року од три месеца од дана пријема или објављивања одлуке. Она нема суспензивно дејство. Одбор за жалбе одлучује о жалби у року од шест месеци од њеног подношења. Одбор за жалбе може потврдити одлуку или може вратити предмет на поновно одлучивање Одбору за усклађеност. Тај је одбор дужан да поступа у складу са одлуком Одбора за жалбе. Одлуке које доноси Одбор за жалбе морају бити образложене, а надзорно тело их мора објавити. Комисија је овлашћена да ближе регулише поступак пред овим Одбором. Тужбе за поништење одлука које је Агенција донела у складу са Уредбом, и тужбе због непоступања у прописаним роковима, могу се поднети Суду тек након што су исцрпљене све могућности жалбеног поступка.

Надлежности Комисије и Агенције

Комисија уз помоћ Агенције спроводи надзор над пружаоцима свемирских услуга из ЕУ и из трећих земаља, као над међународним организацијама. Неке дужности Агенција врши самостално, а неке заједно са Комисијом. Тако, не доводећи у питање надлежности институција ЕУ и држава чланица, Агенција може након закључења међународних уговора склопити различите аранжмане о административној сарадњи са релевантним телима трећих земаља како би се омогућило успешно спровођење инспекција. Тим аранжманима не стварају се правне обавезе у односу на ЕУ и државе чланице нити се спречавају државе чланице и њихова надлежна тела да закључују билатералне или мултилатералне аранжмане са трећим земљама и њиховим релевантним телима. На основу члана 49. предлога Уредбе Комисија и Агенција могу затражити, под

претњом новчаног кажњавања, да пружаоци свемирских услуга доставе све потребне информације и документе, укључујући и извештаје о ревизији или инцидентима, као и информације о екстерним активностима. Оне могу спровести и истражне радње код пружаоца услуга, на основу члана 50, на начин да издају потребна овлашћења својим службеним лицима како би им омогућиле спровођење прописане истражне процедуре. Овим лицима могу се придружити и ревизори и друге овлашћене стручне особе. Комисија и Агенција правовремено обавештавају надлежно тело државе чланице у којој треба да се спроведе истрага о планираној истрази и о именовану лица овлашћених за вршење истраге. Ова тела дужна су да пруже сву потребну помоћ именованим лицима. Поред истрага, Комисија и Агенција на основу члана 51. предлога Уредбе могу спроводити све потребне инспекције на локацији у свим пословним просторима, на земљишту или имовини свемирских оператера из ЕУ или који се налазе у ЕУ. Инспекције спроводе овлашћени службеници или друга лица на основу одлука Комисије и Агенције. И у овом случају, Комисија и Агенција правовремено обавештавају надлежно тело државе чланице у којој треба да се спроведе инспекцијски надзор. Сва лица обухваћена истрагом и инспекцијом дужна су да се подвгну овим радњама. Комисија и Агенција могу од надлежних тела затражити да у њихово име спроведу одређене истражне радње и инспекције на одређеним локацијама. За инспекције на локацијама изван ЕУ, потребно је да пружаоци свемирских услуга пристану на њихово извођење.

Агенција самостално покреће истражне радње ако има озбиљне назнаке о повредама техничких захтева утврђених у Уредби. Када утврди те повреде, Агенција према члану 54. предлаже Комисији да се донесе једна или више мера у односу на оператера из ЕУ који управља средствима у њеном власништву или према пружаоцима свемирских услуга из трећих земаља. При подношењу предлога Комисији Агенција узима у обзир природу и озбиљност повреде. Када не може да утврди овакву повреду, Агенција обуставља поступак и о томе обавештава Комисију. У сваком случају, пре него што Комисија донесе одлуку, она према члану 57. може пружити прилику оператерима да буду саслушани о налазима и разлозима на основу којих она намерава да донесе одлуку. Када се повреда утврди, Комисија против дотичног свемирског оператера може одредити привремене мере како би се избегла непоправљива штета. Такође, може изрећи административну новчану казну или периодичне пенале, може суспендовати или повући одобрење за његов рад и издати јавно саопштење о одговорности. Износи новчаних казни и периодичних пенала

преносе се у буџет ЕУ.²¹ Суд Европске уније има неограничену надлежност за преиспитивање одлука о изрицању новчаних казни или периодичних пенала. Суд може поништити, смањити или повећати изречену новчану казну или периодични пенал.

Техничка правила о безбедности, одрживости и отпорности у свемиру

У одредбама чланова 58. до 74. прописују се техничке норме везане за безбедност и одрживост у свемиру. Тако, оператери лансирања из ЕУ имају обавезу достављања плана за безбедност лансирања ракета носача надлежном телу. У том смислу они су дужни да предузимају одговарајуће мере за ублажавање ризика од судара са авионима, бродовима и другим свемирским летелицама, али и са свемирским отпадом лоцираним у орбити током фазе лансирања или повратка у атмосферу. Комисија у посебном поступку доноси извршне акте којима развија методологију процене ризика за избегавање судара при лансирању свемирских објеката (LCOLA). У том смислу утврђује и прагове ризика и минималне услове за координацију између оператера лансирања, пружаоца свемирских услуга за избегавања судара, надлежних тела и пружаоца оперативних услуга у промету како би се проценио учинак операција лансирања на друге услуге у ваздушном промету током лансирања и повратка у атмосферу. У предлогу Уредбе ближе се описују критеријуми за безбедност лета. Тако, према члану 60. ракете-носачи морају имати уређаје за праћење који омогућавају праћење њихових положаја и брзине у стварном времену. Оне морају имати систем за пренос телеметријских података, осим ако се анализом пре полетања утврди да лет ракете-носача неће довести до непознатог и опасног распршивања удара. Оператери лансирања из ЕУ дужни су у том смислу спровести процену ризика и израдити потенцијалне сценарије ризика како би спровели мере за његово ублажавање. Поред наведеног, оператери лансирања дужни су да уграде систем за неутрализацију ракете-носача. Они имају обавезу и да контролишу и ограниче настанак отпада који може настати током свемирске мисије. Они су дужни да на крају животног века одстрани овај отпад. Комисија својим актима утврђује временски оквир за одстрањивање ракета-носача постављених у ниску Земљину орбиту. Чланом 62. установљава се посебан

²¹ Највиши износ новчане казне двоструко је већи од остварене добити, или од износа губитака избегнутих повредом ако се они могу утврдити, или, ако то није могуће одредити, онда казна износи 2% на светском нивоу годишњег промета како је дефинисан у релевантном праву ЕУ, а које је правно лице остварило у претходној финансијској години.

режим за истраживачке и образовне свемирске летелице. У том погледу, оператери из ЕУ изузети су од прописаних мера ако се летелице постављају у орбиту на висини испод 600 км. Предлогом Уредбе предвиђа се да за мисије у ниској, средњој и геостационарној орбити треба осигурати контактну тачку која може реаговати у разумном оперативном року. Ради избегавања судара, оператери свемирских летелица дужни су да уговоре са пружаоцем ових свемирских услуга надзор и праћење у свемиру (SST). Ове услуге обухватају све фазе свемирске мисије, укључујући фазу дизања орбите, ISOS и фазу краја животног века, осим фазе повратка у атмосферу. За фазу повратка у атмосферу, према члану 65. предлога Уредбе, важи правило да субјект надлежан за ове услуге треба да обезбеди потребну координацију са релевантним телима и пружаоцима оперативних услуга у ваздушном промету како би се утицај повратка свео на најмању могућу меру. Иначе, оператери су дужни да обавештавају пружаоца услуга о свим планираним променама свемирских активности, о одлуци о почетку фазе одстрањивања и покретању фазе на крају животног века, као и о свим непланираним променама свемирских операција и мерама за избегавање судара. Они могу затражити и помоћ од пружаоца свемирских услуга за избегавање судара (нпр. у достави ефемерида и коваријанци). Оператери из ЕУ дужни су да обезбеде техничку логистику која омогућава праћење и прецизно одређивање орбиталног положаја летелице. С обзиром на то да морају испуњавати услове за обављање свемирског саобраћаја, оператери су дужни да пруже одређене гаранције да је свемирска летелица произведена, односно да се њоме управља на начин који обезбеђује могућност маневрисања у орбити с апогејом изнад 400 км. Према предлогу Уредбе, они су у обавези да извештавају Агенцију о подацима за контакт свог релевантног особља задуженог за активности избегавања судара и повратка у атмосферу како би их Агенција унела у базу података с пописом контаката за упозорења о догађајима од великог интереса. Пре лансирања летелице, оператери врше одабир орбите. Комисија својим актима развија посебне методе којима утврђује загушења у ниској, средњој и геостационарној орбити Земље. Чланом 70. прецизирају се правила у вези смањења свемирског отпада. Она обухватају обавезе оператора да предузму мере којим се ограничава његов настанак на Земљи и током свемирских операција. Оператери су дужни да израде план спречавања и одстрањивања отпада и других сметњи по обављање свемирских активности (на пример, када се претпоставља могућа фрагментација свемирског објекта, на крају животног века свемирске летелице, за случајеве њиховог евентуалног квара или за случајеве светлосног или радијског загађења које прави сметње радиоастрономским опсерваторијама и штетно утиче на астрономска посматрања). Иначе, занимљиво је, да сама Комисија може својим актима увести мере за

ограничавање настанка отпада тако да ограничи планирано испуштање отпада према количини и трајању боравка у орбити, укључујући посебна правила за пројектовање пиротехничких средстава и ракетних мотора на чврсто гориво. Посебне мере може донети које се тичу ограничавање ризика од фрагментације и деорбитирања летелица на крају животног века како би се ограничили могући ризици од судара. У случају продужења свемирске мисије, оператери према члану 71. имају обавезу да поднесу захтев надлежном телу најкасније три месеца пре њеног истека. Члан 73. предлога Уредбе даље прописују обавезе за оператере који управљају констелацијом, мегаконстелацијом или гигаконостелацијом. Они су дужни да обезбеде да свака појединачна свемирска летелица има погонски систем, потом да на земаљском сегменту воде каталог путања појединачних свемирских летелица и да свакодневно спроводе провере ризика од судара, да гарантују њихову безбедност и да испуњавају друге додатне обавезе прописане Уредбом (на пример, у случају управљања мегаконстелацијом или гигаконостелацијом дужни су да при избору орбите изврше процену њиховог утицаја на загушење орбите и могућност избегавања судара, потом и могућност ограничења последица нефункционалних свемирских летелица које се постављају у орбиту достављањем плана којим се доказује доступност погонског средства потребног за велики број маневара повезаних са предвиђеним бројем избегавања судара). Својим извршним актима Комисија утврђује ризик од судара унутар констелације и ограничава светлосно и радијско загађење животне средине.

У одредбама чланова од 75. до 95. предлога Уредбе уређује се питање отпорности свемирске инфраструктуре. Најпре се регулише однос са Директивом НИС 2 и Директивом о отпорности критичних субјеката, где се констатује међусобна комплементарност у односу на мере управљања сајбер безбедносним ризицима, процену ризика, као и на субјекте који се баве свемирским активностима. Занимљиво је да свемирски оператери из ЕУ имају дужност да у циљу остваривања отпорности предузму мере управљања ризицима за безбедност мрежних и информацијских система и физичке инфраструктуре и окружења, у складу с начелом пропорционалности, узимајући у обзир профил ризичности, величину, природу, обим и сложеност њихових свемирских активности. Процена ризика врши се континуирано, а при процени ризика оператери процењују значај свемирске мисије током читавог њеног трајања све до завршетка и пасивизације, одстрањивања и стављања ван погона (деорбитирања). Они процењују њену могућу рањивост, али утврђују и њене циљеве, величину и утицај на друге свемирске активности, степен изложености и вероватноће наступања озбиљног инцидента. Свемирски оператери имплементирају и одржавају систем управљања сигурношћу информација

у складу са релевантним стандардима. Управљачко тело свемирског оператера из ЕУ дужно је да надзире и сноси одговорност за спровођење мера управљања ризиком. Сама Комисија овлашћена је да донесе делегиране акте како би у случају наступања инцидентне ситуације утврдила критична средстава, критичне функције, критичне операције и критичне фазе свемирских мисија, за које свемирски оператери из ЕУ израђују сценарије безбедносног ризика. Ради обезбеђења поверљивости, интегритета и аутентичности информација, оператери су дужни да уведу, одржавају и ажурирају свеобухватне политике за категоризацију и управљање информацијама и средствима свемирске инфраструктуре. Они предузимају мере потребне за постизање отпорности физичких средстава. Такође они управљају и контролишу права приступа путем протокола за управљање идентитетом и приступом који омогућава заштиту од ризика, између осталих, од оштећења, злоупотребе или неовлашћеног приступа или употребе. Свемирски оператери из ЕУ континуирано прате појаву неправилности и инцидента употребом одговарајућих система и механизма за откривање. Они обезбеђују и редовно тестирање система и механизма за откривање критичних средстава и функција. На основу члана 84. оператери су дужни да прилагоде мере сајбер безбедности за свемирске летелице и земаљске сегменте, као и за мрежне и информацијске системе на начин који омогућава телеметријски/телекомандни надзор и техничку контролу. На бази процене ризика, оператери који примењују поједностављени приступ управљању ризицима, у вези с критичним средствима и критичним функцијама дужни су да дефинишу одговарајући криптографски концепт, у складу са релевантним стандардима, како би се постигла сајбер безбедност свемирских мисија, узимајући у обзир све релевантне критеријуме као што су циљ свемирске мисије, значај корисног терета, функционалност захтева и све релевантне сценарије могућих ризика. Оператери, односно субјекти који примењују поједностављено управљање ризиком у погледу критичних средстава и критичних функција, треба да уведу поуздану и свеобухватну политику управљања сигурносним копијама како би се омогућило поновно успостављање мрежних и информацијских система, те како би се уз минимално време прекида рада и бржи опоравак од поремећаја или губитака поспешили процеси опоравка и доступности података након активације мера одговора и опоравка од катастрофа. Истовремено, они треба да обезбеде доступне редунданције да би се заштитио континуитет операција, на пример, редундантне изворе напајања у облику генератора за секундарна постројења за обраду. У оквиру управљања ризиком, свемирски оператери треба да донесу мере за управљање инцидентима и кризама које се односе на свемирски и земаљски сегмент. Мере се, по правилу, формулишу у оквиру политике

континуитета пословања која се спроводи помоћу прилагођених планова за одговор и опоравак. Планови за одговор и опоравак треба да обезбеде брз и ефикасан одговор на инциденте (природне катастрофе, несреће у раду, поремећаје у снабдевању, губитке енергије и физичких средстава као што су контролни центри, сметње на радиофреквенцијским везама Земља-свемир, свемир-Земља и свемир-свемир, измене на деловима земаљског сегмента нпр. у вези с криптографским кључевима итд.). Оператери из ЕУ имају још и дужност да донесу стратегију комуникације о кризним ситуацијама која омогућава одговорно откривање значајних инцидентата. Они имају значајну улогу у успостављању и спровођењу поступка управљања инцидентима који им омогућава брзо откривање, утврђивање и поступање прилагођено различитим сценаријима ризика. Оператери из ЕУ имају дужност да уведу оквир за управљање ризицима у ланцу снабдевања која се темељи на посебној стратегији за смањење ризика. Ради одржања техничке контроле над свемирском мисијом, као што је контрола орбите, они треба да направе попис кључних средстава чије је порекло ван ЕУ, како би се омогућила анализа зависности свемирских мисија о тим средствима. Они у континуитету треба да одржавају и преиспитују програм тестирања за мрежне и информацијске системе. Тако, пре лансирања прве серије сателита у оквиру свемирске констелације, и сваке треће године након тога, оператери треба да спроведу пенетрацијско тестирање вођено претњама (TLPT). Они су дужни да прате кварове и неправилности система уочене током поступака тестирања и да оцењују њихову реалну опасност. Да би испунили све напред наведене дужности, оператери из ЕУ морају да се оспособе, што је ближе прописано чланом 89. предлога Уредбе.

Посебне обавезе за оператере из ЕУ прописане су у члану 93, а тичу се извештавања о значајним инцидентима. Инцидент се сматра значајним ако је проузроковао озбиљан поремећај у функционисању свемирских активности које спроводе свемирски оператери из ЕУ, или знатан финансијски губитак за дотичне свемирске оператере, или ако утиче на друга физичка или правна лица узроковањем знатне материјалне или нематеријалне штете. Оператери свемирских услуга достављају Агенцији или надлежним телима информације у року од 12 сати од кад су сазнали за значајан инцидент у вези средстава у власништву ЕУ, те у року од 24 сата за средства из члана 5 (1) тач. 21. предлога Уредбе, а у сваком случају у року од 72 сата од кад су сазнали за значајан инцидент. У случају сајбер безбедносних претњи, оператери могу разматрати корективне мере или начине за смањење и ублажавање њихових негативних прекограничних ефеката. Значајну улогу у координацији и размени између Агенције и надлежних тела има Мрежа ЕУ за отпорност свемира (EUSRH). Њен задатак је да осигура да надлежна тела имају доследан приступ у пружању савета и помоћи

оператерима у постизању усклађености у праћењу и регулисању значајних инцидената. Мрежа ЕУ за отпорност свемира састоји се од представника надлежних тела – Комисије, Агенције и Европске службе за спољно деловање (ESVD). Комисија или Агенција, према потреби, може позвати представнике других институција, агенција или тела попут Агенције ЕУ за сајбер безбедност (ENISA), Европске одбрамбене агенције (EDA) или Војног штаба ЕУ (EUMS) да присуствују посебним седницама Мреже ЕУ за отпорност (EUSRH). Иначе, Мрежа редовно размењује информације са мрежом тимова за одговор на сајбер безбедносне инциденте (тзв. мрежа CSIRT) и Европском мрежом организација за везу у сајбер кризама (EU-CyCLOHe). Комисија, с друге стране, обезбеђује координацију између Мреже и групе за отпорност критичних субјеката основане на основу Директиве о отпорности критичних субјеката 2022/2557, те између Мреже и групе за сарадњу основане на темељу Директиве НИС 2 (2022/2555). Уз редовне састанке, Мрежа сваких 18 месеци одржава општу седницу посвећену побољшању стратешке сарадње у подручју свемира. Чланом 95. прописана је обавеза размене информација о сајбер претњама. Њих достављају свемирски оператери на добровољној основи с циљем спречавања, откривања, одговарања на инциденте, опоравак од њих или ублажавање њихових последица. Размена информација која се спроводи на основу аранжмана којима се штити њихова осетљива природа, повећава ниво сајбер безбедности и отпорности свемирских оператера, нарочито ако се ради о информацијама које доприносе онемогућавању ширења сајбер претњи, што у крајњем случају доприноси јачању одбрамбених способности. Комисија уз помоћ Агенције доприноси увођењу аранжмана за размену информација о сајбер безбедности подстицањем активности Центра ЕУ за размену и анализу информација о свемиру.

Еколошка одрживост свемирских активности

Према члану 96. одрживост обухвата одрживост у свемиру и одрживост на Земљи (одрживост животне средине или еколошку одрживост). У том смислу, оператери из ЕУ и трећих земаља дужни су да израчунају еколошки отисак свемирских активности које спроводе. Овај отисак у форми сертификата који издаје квалификовано техничко тело, прилаже се уз захтев Комисији за давање одобрења (EFD). Пре тога, подносиоци захтева преносе агрегиране скупове података у базу података ЕУ у којој се чувају подаци о еколошком отиску.²² Изјавом о еколошком отиску подносилац

²² Свемирски оператери из ЕУ, и из трећих земаља и међународне организације, задржавају власништво над подацима садржаним у агрегираним и разврстаним скуповима података, док ЕУ стиче интелектуално власништво.

захтева потврђује веродостојност еколошког отиска свемирских активности које намерава спровести.²³ Еколошки отисак свемирских активности обухвата читав животни век свемирске мисије које се спроводе у било којој од Земљиних орбита, укључујући одлагалишне орбите. Према предлогу Уредбе, до 31. децембра 2031. године, од обавеза у вези са еколошким отиском изузимају се мала предузећа и истраживачке и образовне институције.

Операције и услуге у свемиру

Свемирски оператери из ЕУ који спроводе ISOS од 1. јануара 2034. године, морају испуњавати захтеве утврђене у овом члану и Анексу VIII. За свемирске летелице изнад минисателитске класе којима управљају свемирски оператери из ЕУ, то значи да морају имати минималан технички капацитет за примање услуга у свемиру. Да би се постигао минимални технички капацитет, свемирска летелица прималац којом управљају свемирски оператери мора бити опремљена наменским окружењем за услуге свемирских летелица (SSI). Будући да је Комисија овлашћена за доношење делегираних аката ради допуне ове Уредбе, она може утврдити главне перформансе рада свемирске летелице у сврху смањења ризика од судара и кварова након пружања услуге, као што може и прописати услове нужне за уклањање отпадних објеката из орбита помоћу ISOS-а (тзв. *активно уклањање отпада*), уз услове који се примењују на концепт операција. Она путем извршних аката може утврдити принципе наменског окружења за услуге свемирских летелица (SSI), као и принципе конструисања модуларних функционалних сателитских модула (satAPPs) који се могу повезати са свемирском летелицом како би се омогућила њихова нова функционалност уз коришћење наменског окружења за услуге свемирских летелица (SSI).

Правила орбиталног саобраћаја

Чланом 102. прописује се да надлежно тело може затражити од пружаоца свемирских услуга за избегавања судара да му достави ажуриране информације о његовој свемирској летелици у контексту годишњег извештавања, или посебних истрага које се спроводе над оператерима свемирских летелица из ЕУ. Информације које пружалац

²³ Комисија је овлашћена за доношење извршних аката ради утврђивања методе израчунавања и провере еколошког отиска свемирских активности, узимајући у обзир научну основу методе процене и релевантне међународне стандарде усклађене са Препоруком Комисије (ЕУ) 2021/2279.

услуга доставља односе се на испуњавање мера које је увео оператер свемирских летелица везано за смањење свемирског отпада и орбиталну позицију летелице. Сам пружалац свемирских услуга за избегавање судара према члану 103. може објавити упозорење о догађају од великог интереса између две свемирске летелице где једна од њих мора извести маневар избегавања судара (САМ), у сврху заштите летелица, смањења почетног ризика од судара и избегавања неразумних ризика од секундарних коњункција. Када су летелице регистроване код истог субјекта за избегавање судара, оператери могу у разумном року договорити стратегију за спровођење маневра за избегавање судара. У супротном, могу предложити стратегију деловања којом се узимају у обзир правила првенственог пролаза која узимају у обзир заштиту летелице са посадом, учешће летелице у свемирској констелацији, оперативне способности маневрисања, стање и старост летелице, фазу и врсту дотичне свемирске мисије. Када свемирске летелице нису регистроване код истог субјекта за избегавање судара, тај субјект може успоставити контакт у сврху размене информација о алатима и методама који се употребљавају за израчунавање ризика од судара у циљу његовог избегавања.

Стандардизација

Предлог Уредбе посебним поглављем регулише питање стандардизације. Према члану 104. Комисија од једне или више међународних организација може да затражи нормирање у сврху усклађивања свемирских активности са специфицираним одредбама ове Уредбе. Стандарди треба да прате међународна и европска правила која су на снази или су у процесу настанка како би се поједноставила израда стандарда у складу са Уредбом 1025/2012.²⁴ Након што се испуне прописани услови, Комисија доноси оперативне акте којима се утврђују заједничке спецификације које обухватају техничке услове потребне за испуњавање битних захтева прописаних Уредбом. Оперативни акти доносе се без обзира да ли су ти захтеви обухваћени стандардима, уз услов да су упућивања пре тога објављена у Службеном листу ЕУ. Ако је захтев обухваћен стандардом, води се рачуна о могућности њихове примене у

²⁴ “Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/23/EC and 2009/105/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Decision 87/95/EEC and Decision No 1673/2006/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance”, *op. cit.*

складу са захтевима прописаним Уредбом. Ови акти доносе се и у случају потребе решавања неких ургентних питања.

Истоветност

Чланом 105. предлога Уредбе предвиђа се да Комисија на основу детаљне процене доноси одлуку о истоветности у оквиру извршног акта. Одлуком се регулише оквир којим се оператери из трећих земаља изједначавају са оператерима из ЕУ. Притом се постављају и услови да свемирски оператери из трећих земаља, са пословним седиштем у тој земљи, морају поседовати одобрење за рад и да се на њих примењује континуирани надзор. У одређеним случајевима Комисија може установити посебне услове за оператере из трећих земаља (нпр. у случају да је обим свемирских података или свемирских услуга које пружају свемирски оператери из трећих земаља од стратешке важности за ЕУ или да Комисија, Агенција и надлежна тела имају потребне инструменте за спречавање регулаторне арбитраже). Одлуке о истоветности доносе се за одређени период, а Комисија сваке године обавештава Европски парламент и Савет о одлукама које је донела или повукла. Агенција утврђује аранжмане за сарадњу са релевантним надлежним телима из трећих земаља чији су правни и надзорни оквири признати као истоветни. У аранжманима се утврђују механизми размене информација између Агенције и релевантних надлежних тела дотичних трећих земаља, потом и механизми за брзо обавештавање (ако надлежно тело треће земље сматра да свемирски оператери из трећих земаља, које је Агенција регистровала крше услове из одобрења или друге прописе), као и поступке за координацију активности попут истрага, инспекција на локацијама које Агенција може спроводити у сарадњи са надлежним телима држава чланица након што је о томе обавестила надлежно тело из треће земље. Комисија у сарадњи са Агенцијом прати правни и надзорни оквир треће земље и његову истоветност са захтевима предметне Уредбе.

Међународни споразуми са трећим земљама

Предлогом Уредбе прописано је да ЕУ може склапати уговоре о сарадњи са трећим земљама у вези са олакшавањем узајамног признавања правила о питањима обухваћеним Уредбом, а потом и у вези олакшавања узајамног признавања техничких процена техничких тела за свемирске активности, као и у вези са утврђивањем појединости за одступања везана за услуге лансирања и за коришћење свемирских услуга или података које пружају свемирски оператери из трећих држава (који суштински представљају јавну власт која може управљати војним свемирским

средствима намењеним за цивилну употребу). Предлогом Уредбе још се наводи да и Агенција може по одобрењу Комисије сарађивати са надзорним телима из трећих земаља и међународних организација са којима може закључивати меморандуме о разумевању и друге договоре.

Правни режими за међународне организације

Према члану 107. предлога Уредбе Комисија може, на споразумној основи, међународној организацији поверити спровођење задатака на управљању над средствима у власништву ЕУ. Овим тзв. споразумом о доприносу, регулишу се услови и практична питања контроле примене захтева предвиђених у тексту Уредбе од стране међународне организације. У случајевима када међународна организација управља сопственим свемирским средствима, ЕУ ће настојати да са њом склопи посебан споразум у којем ће стипулисати конкретна права и обавезе везане за контролу примене захтева прописаних Уредбом. У члану 108. предвиђа се могућност закључења уговора са Европском свемирском агенцијом (ESA), којим би се утврдили услови под којима би ова Агенција спроводила захтеве из Главе IV Уредбе. Посебан акценат ставља се на случајеве када Агенција не управља средствима у власништву ЕУ и када закључује аранжмане око техничке процене који Комисији омогућавају оцену усклађености свемирског оператера из ЕУ који управљају њеним свемирским средствима са захтевима утврђеним у Уредби, ради издавања одобрења за рад и спровођење континуираног надзора. Такође, акценат се ставља и на случајеве када Агенција управља европским средствима, или их поседује, и када закључује аранжмане око техничке процене и испуњавања задатака издавања одобрења и вршења надзора. Узимајући у обзир постојеће међународне стандарде, издваја се и питање пружања помоћи од стране Агенције у вези са техничким спецификацијама потребним за нормирање, као и у вези са спровођењем техничких процена. Приликом закључења уговора са Европском свемирском агенцијом (ESA) утврђују се услови за признавање Агенције као квалификованог техничког тела за свемирске активности. Иначе, Агенција може присуствовати као посматрач или учествовати као члан у било којој консултантској техничкој групи која се оснива на темељу ове Уредбе.

Мере пружања помоћи

Комисија подржава свемирске оператере, надлежна тела и квалификована техничка тела за свемирске активности у спровођењу предметне Уредбе, и то израдом смерница, методологија и примера добре праксе у сарадњи са Агенцијом ЕУ за сајбер безбедност (EHISA), у области

коришћења ознака ЕУ за свемирску безбедност, у области развоја (као што су, примера ради, правила о свемирском саобраћају и сервисирању у Земљиној орбити), као и у другим областима обухваћеним Уредбом. Она уз помоћ Агенције ради на размени информација и на изградњи капацитета за истраживачке и иновативне активности у оквиру развојних пројеката у сврху увођења нових технологија којима се олакшава испуњавање захтева утврђених у Уредби (нпр. у вези протокола шифровања, развоја уграђених безбедносних система, технологија и концепата итд.). Комисија може путем делегираних аката усвојити измене и допуне предметне Уредбе. Иначе, она финансира израду стандарда за неутрализаторе ракета-носача и ваучере за подршку учешћа свемирских оператера у програмима обучавања. Комисија олакшава пенетрацијско тестирање мапирањем доступности таквих услуга у ЕУ кроз израду оквирних уговора како би се осигурао брз и финансијски исплатив приступ, посебно за мала и средња предузећа. Уз помоћ Агенције она успоставља информативни портал ради подршке спровођења ове Уредбе. Овај портал треба да помогне свемирским оператерима, а истовремено он служи и за израду прописа намењених провери усклађености. Њиме би требало да се омогући добровољно приступање програмима ЕУ за означавање у свемирском сектору и обезбеђење релевантних јединствених контакт тачки које именују државе чланице ЕУ. Коначно, државе су дужне да обавештавају Комисију о свим националним порталима за корисничку подршку успостављеним ради управљања упитима о правилима, поступцима и процесима издавања одобрења за рад. Комисија са своје стране треба да обезбеди интероперабилност таквих портала корисничке подршке са информацијским порталом.

Свемирске ознаке ЕУ

Чланом 111. предлога Уредбе предвиђа се да Комисија доноси оквир за свемирске ознаке ЕУ ради подстицања добровољне примене високих стандарда заштите свемирских активности. Оквир се састоји од програма ЕУ за означавање у свемирском сектору којим се прописују детаљни услови за смањење ризика повезаних са свемирским отпадом, за побољшање безбедности и одрживости свемирских објеката у орбити, безбедности авиона у лету или сигурности особа и имовине на површини Земље при обављању свемирских активности, за смањење светлосног и радијског загађења свемирских летелица, за заштиту отпорности свемирске инфраструктуре, посебно критичних средстава и отпорности ланца снабдевања, за омогућавање операција и услуга у свемиру и коначно за давање доприноса смањењу утицаја свемирских активности на животну средину. Агенција може на захтев Комисије припремити предлог програма

или тражити ажурирање постојећег програма ЕУ за означавање у свемирском сектору. Постоје различите врсте заштите за одређене свемирске мисије, услуге и производе почев од основне, преко знатне и високе заштите. Одговарајући ниво заштите треба да одговара захтевима из програма ЕУ за означавање у свемирском сектору. Својим оперативним актима Комисија доноси елементе програма за свемирске ознаке и програме ЕУ за означавање. Агенција треба да успостави интернет страницу на којој се објављују текуће информације о свемирским ознакама и информацију у вези програма ЕУ за означавање у свемирском сектору. Чланом 112. даље се прописује процес доделе и коришћења ознаке ЕУ. Тако, Агенција може да поднесе захтев за доделу свемирске ознаке заједно са детаљном техничком документацијом којом се доказује испуњавање захтева прописаних у одговарајућем програму или програмима ЕУ за означавање. О томе промптно обавештава Комисију и доставља детаљно мишљење о усклађености захтева за ознаку са захтевима релевантних програма ЕУ за означавање у свемирском сектору. На темељу процене Агенције, Комисија оперативним актима одлучује о захтевима за ознаку. Ознаке додељује Агенција свемирским оператерима чије је захтеве Комисија одобрила на одређени рок утврђен у одговарајућем програму ЕУ. Агенција има обавезу да проверава да ли одређени оператер испуњава услове да буде носилац свемирске ознаке ЕУ. Она има право и да опозове додељену ознаку оператеру. Пре опозива свемирске ознаке, Агенција мора омогућити носиоцу свемирске ознаке да достави образложену изјаву у којој може изнети аргументе везане за уочене неправилности. Предлогом Уредбе забрањује се лажно оглашавање или употреба свемирске ознаке која би се могла погрешно протумачити као „свемирска ознака ЕУ“.

Професионална тајна

Свака поверљива информација коју прими, размени или пренесе било које лице или тело из предлога Уредбе, подлеже обавези професионалне тајне. *In concreto*, то значи да се обавеза професионалне тајне примењује на сва лица која раде или су радила за Комисију, Агенцију, надлежне органе или квалификовано техничко тело за свемирске активности, тело, физичко или правно лице коме су надлежни органи или квалификована техничка тела за свемирске активности делегирани овлашћења и задатке, укључујући ревизоре и стручњаке које су они ангажовали. Информације обухваћене професионалном тајном, укључујући и размене информација између надлежних органа из ове Уредбе и надлежних органа одређених или основаних у складу са Директивом НИС 2 (2022/2555) и Директивом о отпорности критичних субјеката 2022/2557, не смеју се откривати другом лицу или телу, осим на основу одредби утврђених правом ЕУ или

националним правом. Све информације размењене између надлежних органа у складу са овом Уредбом, у вези са пословним или оперативним условима и економским или личним питањима, сматраће се поверљивим те подлежу обавези професионалне тајне, осим ако надлежни орган у време почетне комуникације не наведе да се такве информације могу открити или да је њихово откривање неопходно за судски поступак.

Евалуација и преглед

У одредби члана 116. предлога Уредбе наводи се да ће до 1. децембра 2035. године и сваких пет година након тога, Комисија подносити Европском парламенту и Савету извештај о евалуацији ове Уредбе, укључујући процену утицаја свемирских активности на животну средину, економију и друштво на друге секторе, и, где је то прикладно, извештај о њеном прегледу, евентуално праћен законским предлогом. Извештаји ће бити објављени, а у сврху евалуације и прегледа, Комисија може затражити од Агенције и држава чланица да доставе податке и информације. Приликом спровођења евалуације и прегледа Комисија треба да узме у обзир мишљења, ставове и налазе Агенције, Европског парламента, Савета, држава чланица и надлежних органа, као и других релевантних тела и организација или релевантних извора.

Извештавање

Државе чланице према члану 117. предлога Уредбе имају обавезу да подносе Комисији извештај о стању спровођења ове Уредбе до 1. децембра 2031. године, и сваке три године након тога. Извештај треба да садржи информације о мерама спровођења и развоју у свемирском сектору на националном нивоу, као што су аспекти конкурентности који утичу на функционисање унутрашњег тржишта и елементе о потребама јавне и приватне потрошње. У свом првом извештају, државе чланице би требало да известе Комисију о својим припремним радњама и мерама предузетим на националном нивоу, укључујући прилагођавања како би се осигурала успешна примена ове Уредбе.

Прелазни период

Предлог Уредбе у вези давања одобрења дизајна свемирске летелице предвиђа да ће се потребна средства за лансирање одобрити након 1. јануара 2030. године, а да ће Уредба постати оперативна тек са 1. јануаром 2032. године. Надлежни органи, у случају оператера свемирских програма из ЕУ, и Агенција, у случају оператера свемирских програма из трећих

земаља, утврђују завршетак фазе критичног прегледа дизајна у моменту када оператери свемирских програма доставе доказе добијене од релевантног субјекта коме је уговорно поверено техничко одобрење дизајна свемирске летелице.

4) ИЗВОРИ

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

“Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Safety, Resilience and Sustainability of Space Activities in the Union”, COM (2025) 2335 final, Annexes 1 to 10, Bruxelles, 25. 6. 2025.

Bartóki-Gönczy, Balázs, Ganczer, Mónika, Sulyok, Gábor, “Space sustainability: Current regulatory challenges”, *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2024, Vol. 65, No. 2.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy”, COM(2020) 605 final, European Commission, Brussels, 24. 7. 2020.

“Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422”, *OJ L* 124, 20. 5. 2003.

“Commission Recommendation on the Definition of Small Mid-Cap Enterprises”, C/2025/3500 final, 21. 5. 2025.

“Communication from the Commission – A Clean Planet for all A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, COM/2018/773 final, Brussels, 28. 11. 2018.

“Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)”, *OJ L* 24, 29. 1. 2004.

Dimitrijević, Duško, “European Green Plan – New Directions of Economic Development of the European Union”, in: Slobodan Nešković (Ed.), *Green Agenda of the European Union, Family Business and Artificial Intelligence – Political and Social Aspects*, Faculty of European Legal and Political Studies and MANUB, Belgrade, St. Cyril and St. Methodius, Veliko Tarnovo, 2025, pp. 21–37.

Димитријевић, Душко, „Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ”, *Европско законодавство*, 2022, Vol. 21, бр. 77–78, стр. 327–347.

- Димитријевић, Душко, „Приступ Европске уније управљању свемирским саобраћајем”, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 92, стр. 283–303.
- Димитријевић, Душко, „Свемирска стратегија Европске уније за безбедност и одбрану”, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 89, стр. 179–202.
- “Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive)”, *OJ L 333*, 27. 12. 2022.
- “Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC”, *OJ L 333*, 27. 12. 2022.
- “Joint Communication to the European Parliament and the Council: An EU Approach for Space Traffic Management – An EU Contribution Addressing a Global Challenge”, JOIN/2022/4 final, European Commission Strasbourg, 15. 2. 2022.
- “Joint Communication to the European Parliament and the Council: European Union Space Strategy for Security and Defence”, European Commission, JOIN(2023) 9 final, Brussels, 10. 3. 2023.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Safety, Resilience and Sustainability of Space Activities in the Union”, COM (2025) 2335 final, Bruxelles, 25. 6. 2025.
- “Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act)”, *OJ L 151*, 7. 6. 2019.
- “Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023–2027”, *OJ L 79*, 17. 3. 2023.
- “Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, amending Council Directives 89/686/EEC and 93/15/EEC and Directives 94/9/EC, 94/25/EC, 95/16/EC, 97/23/EC, 98/34/EC, 2004/22/EC, 2007/23/EC, 2009/23/EC and 2009/105/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Decision 87/95/EEC and Decision No 1673/2006/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance”, *OJ L 316*, 14. 11. 2012.
- “Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the

European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU”, *OJ L 170*, 12. 5. 2021.

“Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU”, *OJ L 170*, 12. 5. 2021.

“Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023–2027”, *OJ L 79*, 17. 3. 2023.

Su, Jinyuan, Lixin, Zhu, “The European Union draft Code of Conduct for outer space activities: An appraisal”, *Space Policy*, 2014, Vol. 30, No. 1, pp. 34–39.

Стојановић, Богдан, Димитријевић, Душко, *Геополитика свемира и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025.

“The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies”, 27 January, 1967, *United Nations Treaty Series*, 1967, Vol. 610.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Структурне промене у свемирском сектору ЕУ, раст свемирских активности и већа улога приватних актера у обављању свемирских активности проширили су обим националних законодавних оквира у области свемира. До данас, тринаест држава чланица ЕУ усвојило је сопствене законодавне оквире који регулишу свемирске активности, док се неке друге припремају за доношење својих националних прописа у овој области. Националне регулаторне интервенције заснивају се на легитимним потребама држава чланица да обликују начин на који се спроводе њихове свемирске активности. Државе чланице испуњавају своје одговорности које произилазе из члана 6. Уговора Уједињених нација о принципима који регулишу активности држава у истраживању и коришћењу свемира, укључујући Месец и друга небеска тела (Уговора о свемиру), јер према том уговору носе међународну одговорност и обавезе за све националне активности које у свемиру спроводе државне агенције или невладине организације. Уговор о свемиру позива на спровођење државних активности у складу са својим одредбама и изричито предвиђа да активности у свемиру које спроводе невладине организације захтевају одобрење и континуирани надзор одговарајуће државе потписнице Уговора о свемиру. Међутим, ни Уговор о свемиру нити било који други

међународни уговор УН у свемирској области не предвиђа конкретна и детаљна правила за елиминисање нових ризика повезаних са повећањем свемирских активности. Смернице за дугорочну одрживост, које су усвојиле УН, пружају оквир за деловање националних и регионалних субјеката како би се осигурала будућа заштита орбита. Међутим, поред ових необавезујућих смерница, орбитална загушеност, ризик од судара, ризик од прекида свемирских услуга због сајбер напада на свемирску инфраструктуру и утицај свемирских активности на животну средину представљају све већу забринутост у вези са безбедношћу, отпорношћу и еколошком одрживошћу свемирских активности, за које не постоји законска регулатива на међународном нивоу, што ствара регулаторни вакуум. У таквој ситуацији, Комисија ЕУ је у јуну 2025. године представила предлог Уредбе Европског парламента о безбедности, отпорности и одрживости свемирских активности у Унији. Будући да се овим предлогом, који се колоквијално назива „Законом о свемиру“, утврђују јединствена правила о издавању одобрења, регистрацији и надзору свемирских активности које спроводе пружаоци свемирских услуга из ЕУ, односно о регистрацији и надзору свемирских активности које спроводе међународне организације и пружаоци свемирских услуга из трећих земаља када послују у ЕУ, јасно је да он одражава јасну визију ове супранационалне организације на плану развоја и унапређења свемирске привреде. У том смислу, његово усвајање допринело би обезбеђењу сигурног и непрекидног приступа разноврсним свемирским услугама уз подстицање технолошких иновација и стварање јединственог тржишта за обављање свемирских активности. Уз јачање глобалне конкурентности, ЕУ овим актом намерава да подстакне раст европске свемирске привреде. На том плану, она кроз развој разноврсних свемирских програма жели да унапреди пословање својих предузећа и других привредних субјеката који се баве свемирским активностима. С обзиром на то да се очекује брзо усвајање „Закона о свемиру“, а да ће исти након усвајања постати оперативан 1. јануара 2030. године, постоји реална шанса да се Република Србија, као земља кандидат за приступање ЕУ, преко својих предузећа у међувремену усклади са његовим одредбама и укључи у глобалне ланце вредности у области свемирске индустрије.

THE NEW PROPOSAL OF THE EUROPEAN UNION SPACE LAW

Duško DIMITRIJEVIĆ*

Abstract: With the new “Space Act” proposal, the European Union (EU) called on member states to adopt a unified and harmonised legal framework for space activities, with a focus on security, resilience, and sustainability. This focus covers space traffic, ecology, and cybersecurity for critical infrastructure to give greater impetus to the space economy and strategic autonomy of the EU. Essentially, the Commission initiated the adoption of the Regulation of the European Parliament and of the Council on the Safety, Resilience and Sustainability of Space Activities in the Union on June 25, 2025, which provides for the replacement of fragmented national legislative solutions with common rules for operators, thus ensuring safe and uninterrupted access to space services while encouraging technological innovation and creating a single market for performing space activities that should contribute to strengthening the global competitiveness of the European space economy.

Keywords: EU, Proposal for a Regulation on the safety, resilience and sustainability of space activities, “Space Act”, unified legal framework, space services, market.

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

УДК: 347.78:004.738.5(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 25 (2026)
Год XXV, бр. 93, стр. 222–237
Изворни научни рад
Рад примљен 20. 01. 2026. године
Рад одобрен 18. 02. 2026. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.93.11
CC BY-SA 4.0

АУТОРСКО ПРАВО И ГЕОБЛОКИРАЊЕ: ИЗМЕЊУ ПРИНЦИПА ТЕРИТОРИЈАЛНОСТИ И ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕУ

Станислав РАДУЛОВИЋ*

Апстракт: Геоблокирање је у савременом дигиталном окружењу кључно технолошко решење које омогућава територијално ограничено коришћење предмета ауторскоправне заштите путем интернета. Наведеним ефектом у дигиталном окружењу одржава се и учвршћује традиционални концепт територијалности ауторског права. Имајући у виду да је виртуелни простор неограничен, те да не познаје концепт државних граница, геоблокирање представља један од кључних механизма у смислу функционисања ауторског права. Геоблокирање је посебно заступљено на интернет платформама за стриминг аудио-визуелних садржаја. Поред тога што представља вид заштите у смислу територијалног важења ауторског права, с друге стране доприноси фрагментацији јединственог тржишта ЕУ. Другим речима, његовом применом дистрибутери имају могућност за ексклузивност територијалних лиценци и обезбеђују економску оправданост инвестиција у продукцију аудио-визуелних садржаја. Кроз институције Европске уније (ЕУ) у последњем периоду води се садржајна дискусија о ефектима геоблокирања на јединствено дигитално тржиште. ЕУ је артикулисала своја настојања ка смањењу неоправданог геоблокирања кроз Уредбу ЕУ 2018/302. Међутим, из подручја примене ове Уредбе изузимају се аудио-визуелне услуге, укључујући услуге чија је основна

* Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине“, Нови Сад, Република Србија. Е-mail: stanislavradulovic84@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-6486-7672>

сврха пружање приступа преносима спортских догађаја и које се пружају на основу искључивих територијалних лиценци. *Summa summarum*, у актуелном нормативном и технолошком оквиру, геоблокирање и даље задржава улогу кључног механизма за очување територијалног важења ауторског права у дигиталном простору. Иако оптерећено извесним функционалним слабостима, оно представља неопходно средство за спровођење ауторског права у условима глобалне доступности садржаја и одржавања економске оправданости лиценцирања ауторских дела на националним тржиштима.

Кључне речи: Ауторско право, законодавство ЕУ, дигитално окружење, јединствено дигитално тржиште, геоблокирање

1) УВОД

Геоблокирање у последњем периоду није више термин познат само техничким стручњацима, већ је постао уобичајен појам у свакодневном речнику интернета. У свом најширем смислу – то је термин који се користи да опише технолошку меру ограничавања приступа садржају на интернету на основу географске локације корисника. Наведену технологију користе провајдери интернет услуга како би ограничили приступ кориснику одређеним веб-локацијама и другом онлајн садржају.¹ Дакле, наведено технолошко решење кореспондира са територијалношћу ауторског и сродних права. Можемо констатовати да геоблокирање представља одређену врсту дигиталне баријере, односно дигиталне границе која је примењива у многим сферама друштвених односа, а фокус у истраживању је стављен на његове импликације на ауторско и сродна права. Наведено суштински значи да одређени садржај може бити доступан само корисницима из одређене државе или региона, док је корисницима из других земаља приступ фактички онемогућен. Примера ради, глобално познате платформе за стриминг садржаја, као што су *Netflix*, *Amazon Prime Video* или *Hulu*, могу ограничити доступност свог садржаја у одређеним земљама због разлика у погледу нормативног оквира, или због заштите регионалног тржишта.² Дигитална дистрибуција ауторских дела путем интернета суштински релативизује начело територијалне примене ауторског права. Глобална доступност садржаја на интернету сукобљава

¹ “GPS – Global Positioning System”, National Aeronautics and Space Administration. Интернет: <https://www.nasa.gov/directorates/somd/space-communications-navigation-program/gps/>, 26. 2. 2025.

² Radim Polčák, “Territoriality of Copyright Law”, in: Petr Szczepanik, Pavel Zahradka, Jakub Macek, Paul Stepan (eds.), *Digital Peripheries: The Online Circulation of Audiovisual Content from the Small Market Perspective*, 2020, pp. 71–72.

се са системом национално ограничених лиценци које и даље представљају доминантан модел у контексту искоришћавања ауторских дела, а нарочито у области аудио-визуелних услуга на интернету. У том нормативном и технолошком раскораку геоблокирање је афирмисано као кључна техничка мера којом се у дигиталном окружењу фактички симулирају ефекти државних граница. На тај начин омогућава се практично спровођење територијалног принципа ауторског права у условима глобалне доступности дигиталних садржаја. Иако геоблокирање формално делује као технолошки неутрално средство, његова примена производи мноштво правних и економских последица. С једне стране, оно представља инструмент заштите имовинскоправних овлашћења носилаца ауторског и сродних права. С друге стране, геоблокирање све чешће бива квалификовано као препрека развоју јединственог дигиталног тржишта ЕУ, јер одржава фрагментацију унутрашњег тржишта и ограничава прекогранични приступ легалним онлајн садржајима. Ова двострука функција позиционира геоблокирање у центар савремене научне дискусије о очувању начела територијалности ауторског права. Полазећи од концепта јединственог дигиталног тржишта ЕУ и традиционалног принципа територијалности ауторског права, истраживање има за циљ анализу геоблокирања као технолошке мере која посредује између нормативних захтева заштите ауторског права у смислу територијалног важења, и економских интереса носилаца права у дигиталном окружењу. Истраживање је усмерено на усклађеност ове техничке мере са релевантним изворима права ЕУ, укључујући антимонополске прописе, као и на потенцијалне правне и тржишне последице укидања или рестриктивног регулисања геоблокирања. У том контексту, циљ истраживања јесте да одговори на питање – да ли би елиминација геоблокирања допринела смањењу фрагментације унутрашњег тржишта ЕУ, или би, супротно томе, довела до дестабилизације постојећих ауторскоправних модела који су и даље у значајној мери засновани на територијалној ексклузивности?

2) АУТОРСКОПРАВНИ АСПЕКТИ ГЕОБЛОКИРАЊА

Чињење доступним предмета ауторског или сродних права путем интернета укључује активности које потпадају под искључива права аутора. Примера ради, код стриминга предмета ауторскоправне заштите, копије примерака дела могу се правити на различитим местима у каналу дистрибуције (када се постави на сервер за стримовање), а затим кад се дело саопштава (чини доступним) јавности од стране дистрибутера. Лиценцирање предмета заштите, посебно оних најкомерцијалнијих, врши се на основу територијалног критеријума.

Носилац ауторског и сродних права може користити стечена имовинскоправна овлашћења и пружати услуге (нпр. стриминга) уколико остане у оквиру обима лиценце, односно овлашћења. Међутим, ако носилац ауторског и сродних права врши дистрибуцију предмета ауторскоправне заштите ван просторног оквира лиценце, и понуди садржаје интересентима на територијама које нису обухваћене обимом лиценце, доћи ће до повреде ауторског, односно сродних права.³ Да би се обезбедило да се корисници лиценци придржавају стечених имовинскоправних овлашћења, они сами прибегавају (а неретко се од њих захтева) коришћење техничких алата који онемогућавају приступ садржају на територији која није обухваћена лиценцом. Овакав вид геоблокирања смањује ризик да дистрибутер садржаја изврши повреду ауторског права. Међутим, поред позитивних страна, уочавају се и негативне. Геоблокирање, у појединим случајевима може незаконито ограничити право конкуренције, као што је, рецимо, елиминисање прекограничне конкуренције између дистрибутера у различитим државама чланицама ЕУ.⁴ Такође, праћење локације корисника представља веома деликатну радњу, имајући у виду широке могућности за злоупотребу података. Наведено изазива снажан отпор јавности спрам овог вида технолошког ограничавања приступа онлајн садржајима. Принцип према којем је ограничење домета технолошке заштите допуштено само у оној мери у којој је усмерено на реалну, а не посредну заштиту ауторског права, јасно је артикулисан у пресуди Суда правде ЕУ у предмету *Нинтендо*. Овај случај је постао референтна тачка за тумачење члана 6. Директиве 2001/29, јер Суд недвосмислено наглашава да се оправданост и обим технолошких мера морају процењивати кроз призму њихове суштинске сврхе: „Спречавања повреда ауторског и сродних права“. Из образложења пресуде произлази да технолошке мере морају бити функционално и циљно повезане са заштитом предмета ауторског права, а не са ограничавањем географског приступа или територијалном фрагментацијом тржишта. Стога се мере геоблокирања које фактички не спречавају неовлашћено коришћење дела, користе за контролисање доступности садржаја сходно локацији

³ Станислав Радуловић, „Принцип територијалности у остваривању ауторског и сродних права путем интернета“ (*докторска дисертација*), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2024. стр. 130–135.

⁴ Juha Vesala, “Geoblocking Requirements in Online Distribution of Copyright-Protected Content: Implications of Copyright Issues on Application of EU Antitrust Law”, *Michigan State University College of Law: Digital Commons*, Michigan, 2016, pp. 595–621.

корисника. Исте се не могу квалификовати као технолошке мере у смислу Директиве 2001/29. Оне, наиме, не штите ауторскоправно овлашћење, већ тржишну стратегију дистрибуције садржаја.⁵ Геоблокирање, као што смо констатовали, омогућава усклађеност са територијално дефинисаним законодавним системом.

У предмету *Spanski Enterprises, Inc. v. Telewizja Polska, S.A.*, који се водио пред судом САД, поставило се питање – да ли се ефективно геоблокирање сматра стандардном праксом, што би значило обавезу његовог коришћења као механизма за заштиту овлашћења која произилазе из корпуса ауторског права у законодавству Сједињених Држава. Прецедент у овом случају могао је да има генерално важење да је суд пресудио да је геоблокирање стандардна пракса за заштиту ауторског права у САД, постојала би обавеза за употребом геоблокирања у свим истоветним или сличним ситуацијама у будућности.⁶ Суд је пресудио у корист тужиоца и утврдио да је дошло до повреде ауторског права, наводећи да је тужени свесно вршио повреде имовинскоправних овлашћења тужиоца. Међутим, Суд је пропустио да одговори на питање – да ли је геоблокирање обавезни стандард у заштити ауторског права на интернету?⁷

Потреба за поштовањем територијално ограничених правила у области заштите података о личности, односно права на приватност, често се истиче као један од сегмената у којем геоблокирање нарочито може имати нормативно оправдање. Уместо да се користи као алат тржишне фрагментације, геоблокирање се у наведеном контексту посматра као средство диференцијалне примене нормативних стандарда који важе искључиво у оквиру различитих законодавстава. Илустративан пример представља одговор компаније *Гугл (Google)* на растући притисак европских регулатора након увођења и афирмације права на заборав. Право на заборав (*right to be forgotten*) представља

⁵ Nintendo Co. Ltd and Others v PC Box Srl and 9Net Srl, предмет C-355/12, пресуда Суда правде Европске уније, 23. јануар 2014. Интернет: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-355/12&td=ALL>, 17. 7. 2023.

⁶ Spanski Enterprises, Inc. v. Telewizja Polska, S.A., No. 17-7051, Апелациони суд дистрикта Колумбија (United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit), пресуда од 2. марта 2018. Интернет: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/cadc/17-7051/17-7051-2018-03-02.html>, 22. 11. 2023.

⁷ Marketa Trimble, Samuel S. Lionel, William S. Boyd, "The Role of Geoblocking in the Internet Legal Landscape", *12th International Conference on Internet, Law and Politics: Building a European Digital Space, Revista de Internet, Derecho y Política*, Barcelona, 2016, pp. 45–58.

право појединца да захтева уклањање личних података из резултата интернет претраге када су ти подаци нетачни, неадекватни, небитни или несразмерни у односу на сврхе обраде.⁸ Суочен са обавезом да обезбеди да резултати претраге који садрже нетачне, небитне или „претеране“ информације о појединцу буду уклоњени, Гугл је у марту 2016. објавио да ће имплементирати геоблокирање ради спровођења европских стандарда заштите података. Овај механизам је представљао компромис: омогућавао је да се поштује територијални принцип у контексту права ЕУ, без наметања истих стандарда корисницима у државама ван европског правног простора. Истовремено, геоблокирање је у наведеној ситуацији било учинковито као техничка мера која не штити ауторско право, већ право на приватност појединца.⁹ Практично, то је значило да ће уклоњени резултати претраге бити блокирани на европским претраживачким интернет доменима за кориснике који приступају са IP адреса лоцираних у државама чланицама ЕУ, чак и ако претрагу врше преко *google.com* или других ваневропских домена.¹⁰

3) НОРМАТИВНЕ АКТИВНОСТИ ЕУ И РЕЛЕВАНТНОСТ ГЕОБЛОКИРАЊА

Преиспитивање примене геоблокирања у Европској унији започело је у оквиру припрема за *Стратегију за дигитално јединствено тржиште (Digital Single Market Strategy)*, коју је Европска комисија представила 6. маја 2015. године. У наведеном документу геоблокирање је експлицитно означено као једна од главних препрека слободном функционисању дигиталних услуга унутар ЕУ.¹¹ У циљу сагледавања проблема и прикупљања релевантних података о доминантним тржишним праксама,

⁸ “Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L* 119, 4. 5. 2016, pp. 1–88.

⁹ Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), предмет C-131/12, пресуда Суда правде Европске уније од 13. маја 2014, *ECLI:EU:C:2014:317*. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>, 25. 11. 2023.

¹⁰ Marketa Trimble et al, *op. cit.*, p. 45–58.

¹¹ “Digital Single Market Strategy”, Council of the European Union, Brussels, 2015. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/>, 20. 5. 2024.

Комисија је покренула опсежну јавну расправу о геоблокирању. У том процесу од корисника, интернет провајдера и представника привредних субјеката затражене су информације о разлозима, обиму и последицама географског ограничавања приступа садржајима.¹² На основу добијених података, Комисија је израдила Извештај о процени утицаја (*Impact Assessment Report*), у којем је, између осталог, утврђено да су праксе геоблокирања широко распрострањене, често неоправдане и у супротности са основним циљевима дигиталног јединственог тржишта.¹³ Као директан резултат ових процеса уследила је припрема стратегије, јавних консултација и анализе утицаја. Европска комисија је 2016. године предложила посебну регулативу о сузбијању неоправданог геоблокирања, која је након законодавне процедуре коначно усвојена 2018. године. Уредба ЕУ 2018/302 о сузбијању неоправданог геоблокирања не обухвата сегмент аудио-визуелних услуга.¹⁴ Дакле, изузете су аудио-визуелне услуге, укључујући услуге чија је основна сврха пружање приступа преносима спортских догађаја и које се пружају на основу искључивих територијалних лиценци.¹⁵ Такође, наведеном регулативом се не утиче на правила која се примењују у области ауторског и сродних права, а нарочито на правила предвиђена Директивом 2001/29/ЕЗ.¹⁶ Овакво нормативно решење потврђује да се ауторско право у аудио-визуелном сектору у оквиру ЕУ заснива (и даље) на територијалном принципу. Дакле геоблокирање се, сходно наведеном, за сада не сматра „неоправданом дискриминацијом“, већ инструментом за очување функционалности система ауторског права у оквиру пружања аудио-визуелних услуга. Управо у том контексту треба посматрати и стварну ефикасност геоблокирања. На техничком нивоу

¹² “Consultation on Geo-blocking and Role of Platforms”, European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), 24 September 2015. Интернет: https://www.epra.org/news/regulation-news/news_items/digital-single-market-strategy-consultations-on-geo-blocking-and-the-role-of-platforms, 20. 5. 2024.

¹³ “Impact Assessment – Accompanying the Proposal on Geo-blocking”, European Commission, 2016. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0173>, 20. 5. 2024.

¹⁴ “Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers’ nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) No 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC (Text with EEA relevance)”, *Of L 60I*, 2. 3. 2018, pp. 1–15.

¹⁵ *Ibid.*, Рецитал 8.

¹⁶ *Ibid.*, Члан 1, став 5.

наведени механизам почива на комбинацији ИП геолокације, параметара корисничког налога и, све чешће, анализа понашања корисника. Упркос нормативној функцији геоблокирања као механизма територијалног разграничења ауторскоправне заштите, његова стварна учинковитост остаје ограничена. Кориснику који познаје основне технике фингирања тренутне локације (попут *VPN*-а, *проксија* или *smart DNS* сервиса) релативно је једноставно да „сакрије“ локацију или да платформи упути локацију која није стварна. *VPN*, односно виртуелна приватна мрежа, описује могућност успостављања заштићене мрежне везе приликом коришћења јавних мрежа. Праксе код комерцијалних *VPN* услуга потврђују да они у значајном броју случајева успешно уклањају географска ограничења, све док платформе не уведу посебне филтере или системске контрамере.¹⁷ Прокси сервер је систем или рутер који пружа ‘пролаз’ између корисника и интернета; делује као посредник јер прима захтеве корисника и прослеђује их ка циљним серверима, чиме се прикрива истински извор захтева.¹⁸ *Smart DNS* је технологија која омогућава да се приступа садржају који у одређеној регији можда није доступан. Функционише тако што преусмерава *DNS* захтеве кроз сервере у другом региону.¹⁹ Ипак, чињеница да се геоблокирање технички може премостити не значи да оно губи правни значај или практичну функцију.²⁰ Напротив, геоблокирање је технолошка мера која не спречава све могуће облике прекограничног приступа садржају, али ствара ефекат да је такав приступ доступан само ограниченом делу корисника који су спремни да уложе додатно време, новац и технички напор у сврху заобилажења наведене техничке мере (да прибаве инсталирају *VPN*, изврше сложеније подешавање уређаја и сл.). За већину корисника интернет платформи већ сама потреба да се предузму радње које подразумевају заобилажење техничких мера делује довољно одвраћајуће. Ова психолошка и нормативна баријера има значајан превентивни ефекат, те делимично доприноси практичној ефикасности геоблокирања, упркос његовој техничкој премостивости. Геоблокирање се временом функционално

¹⁷ “What is a VPN?”, Kaspersky. Интернет: https://www.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-a-vpn?utm_source=, 22. 10. 2024.

¹⁸ “Proxy Server”, Fortinet. Интернет: https://www.fortinet.com/resources/cyber-glossary/proxy-server?utm_source=, 22. 10. 2024.

¹⁹ “What is Smart DNS and Five Situations Where You May Need It?”, TechRadar. Интернет: https://www.techradar.com/features/what-is-smartdns-and-five-situations-where-you-may-need-it?utm_source=, 22. 10. 2024.

²⁰ Mohammad Taha Khan et al., “An Empirical Analysis of the Commercial VPN Ecosystem”, *Proceedings of the Internet Measurement Conference*, 2018, pp. 443–456.

претвара у механизам смањеног прекограничног протока садржаја, а не његовог потпуног заустављања. Допунску квалитативну потврду да је употреба *VPN*-а ради заобилажења геоблокирања ограничена, пружају истраживања која показују да овакве праксе углавном примењује ужа група технички вештијих и дигитално писменијих корисника интернет платформи. Концентрација техничког знања у специфичном сегменту популације додатно указује да за већину корисника техничко премошћавање система остаје изван реалног домета.²¹

Геоблокирање у садашњем интернетском окружењу јесте функционални чувар територијалног важења ауторског права у предметној области. Ова техничка мера омогућава да се ексклузивност територијалне лиценце (самим тим вредност територијалног уступања ауторског права уопште) може очувати и ефективно спровести. Без техничке контроле територијалног приступа платформи, дистрибутер на мањем тржишту не би имао разлог (и пословни мотив) да опредељује материјалну накнаду за стицање права на предметној територији, јер би корисници могли да приступе садржају путем претплате на дигиталној платформи у некој другој држави. С друге стране, значајан део научне и стручне литературе наглашава позитивне ефекте ублажавања геоблокирања. Дакле, геоблокирање делује не само као техничка баријера, већ и као средство одржавања моћи већих актера на тржишту, те сходно наведеном економски трошак „неиспуњене потражње“ за прекограничним сервисима годишње може достићи стотине милиона евра.²² Уколико би геоблокирање у аудио-визуелном сектору у потпуности било забрањено на нивоу ЕУ, позитивни ефекти били би релативно очигледни из корисничке перспективе. Корисници би могли легално да приступе ширем репертоару без обзира на државу у којој се налазе. Негативни ефекти би, међутим, били далеко комплекснији и погађали би саму инфраструктуру финансирања продукције аудио-визуелних дела. Наиме, уколико би забрана геоблокирања остала без дубље реформе модела лиценцирања, постојала би објективна опасност да се вредност територијалног уступања права на мањим тржиштима значајно умањи. Са становишта ауторског права забрана геоблокирања (без пратеће реформе) могла би довести до

²¹ Истраживање је спроведено на узорку од 26.586 испитаника у свим државама чланицама. Видети: *Access to Content Across Borders in the European Union*, Flash Eurobarometer 411, 2015. Интернет: <https://www.dimt.it/wp-content/uploads/2015/08/Cross-border-access-to-online-content.pdf>, 22. 10. 2024.

²² European Commission, “Geo-blocking: A Literature Review and New Evidence on Online Audiovisual Services”, *JRC Working Paper* No. 2020-01, May 2020, pp. 6–12. Интернет: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120267/JRC120267_01.pdf, 22. 10. 2024.

ситуације у којој формално постоји већа прекогранична доступност дела, али уз мањи укупан обим европске продукције и умањене перспективе за локалне ауторе. Дистрибутери и емитери били би мање мотивисани да улажу у локалне пројекте ако не би могли да рачунају на територијалну ексклузивност.²³ Можемо констатовати да у савременом дигиталном окружењу геоблокирање функционише као својеврсни парадоксалан механизам: иако је релативно лако премостити дејство овог техничког решења, његова правна и економска улога остаје кључна за одржавање територијалног важења ауторскоправне заштите у интернетском окружењу. Због тога се може закључити да геоблокирање, упркос техничким слабостима, и даље представља делотворно средство у контексту прекограничног приступа ауторским делима, односно очувања територијалног принципа ауторскоправне заштите, нарочито у аудио-визуелном сектору.

4) ГЕОБЛОКИРАЊЕ И АНТИМОНОПОЛСКИ ПРОПИСИ ЕУ

Питање које разматрају институције ЕУ је – да ли геоблокирање може незаконито ограничити прекограничну конкуренцију између дистрибутера који послују у различитим земљама чланицама ЕУ? Другим речима, врши се процена ефеката ове технолошке мере на јединствено тржиште ЕУ. Наведено представља изазов за антимонополско право ЕУ, с обзиром на то да геоблокирање на одређени начин ограничава конкуренцију онемогућавањем продаје или пружања услуга на територијама других држава чланица. У складу с наведеним, евентуална забрана геоблокирања значајно би повећала ризике од повреда ауторског права са којима би се суочили онлајн дистрибутери у тржишној утакмици на територијама за које не поседују дозволу аутора, односно носиоца ауторског права.²⁴ С друге стране, применом геоблокирања приликом лицензирања ауторских дела мало је вероватно да ће онлајн дистрибутер ограничити конкуренцију на било који начин, уколико се узме у обзир принцип територијалног важења ауторског и сродних права које већ спречава платформе да нуде услугу на територији која није обухваћена лиценцом. Можемо констатовати да у овом случају нарушавање, односно одсуство конкуренције, произилази из ограничености обима лиценце за поједине предмете ауторског права, а не из карактеристика геоблокирања,

²³ *Territoriality and its Impact on the Financing of Audiovisual Works*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016.

²⁴ Juha Vesala, *op. cit.*, p. 595, etc.

односно техничког спречавања приступа са других државних територија. Дакле, антимонополски прописи ЕУ не могу, циљајући искључиво негативне ефекте геоблокирања, подстаћи прекограничну конкуренцију, више од онога што у основи дозвољавају закључени уговори о лиценци.²⁵

У сврху заштите једног од основних принципа ЕУ – слободног кретања роба и услуга – једно од потенцијалних решења јесте сценарио по којем може доћи до онемогућавања заштите кроз суспензију појединих имовинскоправних овлашћења у прекограничној ситуацији. То би омогућило онлајн дистрибутерима да понуде услуге на територијама које нису обухваћене лиценцом, а да притом не врше повреде ауторског права. Овај приступ би, у пракси, значио да у случају искључивог уступања имовинскоправних овлашћења у једној држави, пружање услуге било би дозвољено и у осталим чланицама ЕУ, што би довело до ситуације да аутор/носилац ауторског права не би могао да захтева њихово блокирање. Међутим, овако конципирана слобода конкуренције у онлајн окружењу, која искључује територијалност ауторског права на основу заштите слободе кретања услуга, тренутно може унети додатну конфузију у већ довољно компликовану ситуацију. Штавише, повреде антимонополских прописа због територијалног важења ауторског и сродних права могу се одбранити са аргументацијом да територијално лиценцирање пружа предности у виду ефикасности које оправдавају ограничење слободе конкуренције.²⁶ Евентуалним решењем које би имало за циљ забрану геоблокирања потпуно би се избрисао дигитални еквивалент државних граница у виртуелном простору, чиме би се омогућио слободан проток садржаја унутар Уније. Извесно је да наведено представља дугорочни циљ институција ЕУ због заштите јединственог тржишта. Уколико би дошло до оваквог сценарија, извршио би се снажан притисак на ауторе/носиоце права да уступају овлашћења на коришћење предмета заштите без просторних ограничења за територије које обухватају државе чланице ЕУ. Без ефективног спровођења територијалних ограничења у виду геоблокирања, само овакав вид уступања био би изводљив. С друге стране, аутори/носиоци ауторског права који тренутно имају могућност избора територије на којој уступају сопствена имовинскоправна овлашћења (у оквиру Уније) последично би били ускраћени за ту могућност. Разлози за ускраћивање сагласности за територијално уступање имовинскоправних овлашћења за поједине територије могу бити различити. У појединим ситуацијама је то избор који је условљен искључиво економским критеријумима. Рецимо, у ситуацијама када аутор/носилац права добије

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Juha Vesala, *op. cit.*, p. 595, etc.

понуду за уступање на одређеној територији која из његовог аспекта није економски прихватљива. С друге стране, одлука би могла да буде условљена претходним истраживањем тржишта на основу којег је изведен закључак да не постоји заинтересованост публике за одређен садржај. Најзад, не треба изгубити из вида претходни договор између више коаутора или копродуцента који условљава закључење уговора са дистрибутерима.²⁷

5) ИЗВОРИ

Access to Content Across Borders in the European Union, Flash Eurobarometer 411, 2015. Интернет: <https://www.dimt.it/wp-content/uploads/2015/08/Cross-border-access-to-online-content.pdf>, 22. 10. 2024.

“Consultation on Geo-blocking and Role of Platforms”, European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), 24 September 2015. Интернет: https://www.epra.org/news/regulation-news/news_items/digital-single-market-strategy-consultations-on-geo-blocking-and-the-role-of-platforms, 20. 5. 2024.

“Digital Single Market Strategy”, Council of the European Union, Brussels, 2015. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/>, 20. 5. 2024.

“GPS – Global Positioning System”, National Aeronautics and Space Administration. Интернет: <https://www.nasa.gov/directorates/somd/space-communications-navigation-program/gps/>, 26. 2. 2025.

“Impact Assessment – Accompanying the Proposal on Geo-blocking”, European Commission, 2016. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0173>, 20. 5. 2024.

European Commission, “Geo-blocking: A Literature Review and New Evidence on Online Audiovisual Services”, *JRC Working Paper* No. 2020-01, May 2020, pp. 6–12. Интернет: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120267/JRC120267_01.pdf, 22. 10. 2024.

Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), предмет C-131/12, пресуда Суда правде Европске уније од 13. маја 2014, *ECLI:EU:C:2014:317*. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>, 25. 11. 2023.

²⁷ Marketa Trimble, “Copyright and Geoblocking: The Consequences of Eliminating Geoblocking”, *Boston University Journal of Science and Technology Law*, 2019, Vol. 25, No. 2, pp. 494–498.

- Mohammad Taha Khan et al., "An Empirical Analysis of the Commercial VPN Ecosystem", *Proceedings of the Internet Measurement Conference*, 2018, pp. 443–456.
- Nintendo Co. Ltd and Others v PC Box Srl and 9Net Srl, предмет C-355/12, пресуда Суда правде Европске уније, 23. јануар 2014. Интернет: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-355/12&td=ALL>, 17. 7. 2023.
- Polčák, Radim, "Territoriality of Copyright Law", in: Petr Szczepanik, Pavel Zahradka, Jakub Macek, Paul Stepan (eds.), *Digital Peripheries: The Online Circulation of Audiovisual Content from the Small Market Perspective*, 2020.
- "Proxy Server", Fortinet. Интернет: https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/proxy-server?utm_source=, 22. 10. 2024.
- Радуловић, Станислав, „Принцип територијалности у остваривању ауторског и сродних права путем интернета” (*докторска дисертација*), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2024.
- "Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)", *OJ L* 119, 4. 5. 2016.
- "Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) No 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC (Text with EEA relevance)", *OJ L* 60I, 2. 3. 2018.
- Spanski Enterprises, Inc. v Telewizja Polska, S.A., No. 17-7051, Апелациони суд дистрикта Колумбија (United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit), пресуда од 2. марта 2018. Интернет: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/cadc/17-7051/17-7051-2018-03-02.html>, 22. 11. 2023.
- Territoriality and its Impact on the Financing of Audiovisual Works*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016.
- Trimble, Marketa, "Copyright and Geoblocking: The Consequences of Eliminating Geoblocking", *Boston University Journal of Science and Technology Law*, 2019, Vol. 25, No. 2.
- Trimble, Marketa, Lionel, Samuel S., Boyd, William S., "The Role of Geoblocking in the Internet Legal Landscape", *12th International Conference on Internet, Law and Politics: Building a European Digital Space*, *Revista de Internet, Derecho y Política*, Barcelona, 2016.

Vesala, Juha, "Geoblocking Requirements in Online Distribution of Copyright-Protected Content: Implications of Copyright Issues on Application of EU Antitrust Law", *Michigan State University College of Law: Digital Commons*, Michigan, 2016.

"What is a VPN?", Kaspersky. Интернет: https://www.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-a-vpn?utm_source=, 22. 10. 2024.

"What is Smart DNS and Five Situations Where You May Need It?", TechRadar. Интернет: https://www.techradar.com/features/what-is-smartdns-and-five-situations-where-you-may-need-it?utm_source=, 22. 10. 2024.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Можемо констатовати да геоблокирање представља техничку меру којом се у појединим ситуацијама врши заштита имовинскоправних овлашћења из корпуса ауторског и сродних права. Применом у онлајн окружењу ствара се ефекат који је сличан ефекту државних граница у физичком (реалном) свету. Дакле, геоблокирање јесте техничко достигнуће које на адекватан начин може да испрати традиционални концепт територијалности ауторског и сродних права. Иако је наведено технолошко решење доживело широку примену у многим сферама, посебно је релевантно код платформи које пружају услуге стриминга аудио-визуелних садржаја путем интернета. У последњем периоду, у оквиру институција ЕУ, води се садржајна расправа о утицају наведене технолошке мере на јединствено тржиште Уније. Иако многи аргументи иду у прилог примени геоблокирања као врсти територијалног ограничења у контексту искоришћавања предмета заштите на интернету, све присутнији су ставови који указују на његове негативне последице. У оквиру институција ЕУ посебно се наглашава да наведена пракса може имати непожељне ефекте на функционисање јединственог дигиталног тржишта. Наведени ставови имају превасходно политички карактер, имајући у виду да јединствено тржиште један од основних постулата на којима почива ЕУ. *Summa summarum*, посматране активности ЕУ, од секторских анализа и антимонополских поступака, преко иницијатива усмерених на јачање прекограничног приступа садржајима, до постепеног релаксирања територијалних ограничења у појединим секторима, указују на могућност да се у будућности приступи свеобухватној законодавној реформи у области аудио-визуелних услуга у дигиталном окружењу. Није искључено да би наведена реформа могла да резултира укидањем геоблокирања као технолошког средства за територију држава чланица ЕУ. Међутим, важећи нормативни оквир ЕУ, садржан у Уредби 2018/302 о сузбијању неоправданог геоблокирања, изричито искључује аудио-визуелне услуге из опсега примене, услед чега овај сегмент дигиталног тржишта остаје

изван домаћаја наведене регулативе. Стога се може закључити да, упркос општим настојањима ЕУ ка јачању јединственог дигиталног тржишта, питање геоблокирања у области аудио-визуелних услуга на интернету за сада није системски регулисано, већ је и даље превасходно условљено правилима територијалног важења ауторског и сродних права. Имајући у виду резултате истраживања, може се закључити да геоблокирање, као техничка мера, не представља самостални извор ограничења прекограничне конкуренције унутар ЕУ. Напротив, оно је пре свега функционални одраз постојећег система територијалног лиценцирања ауторског права, који суштински одређује територијалне оквире пружања онлајн услуга. Потенцијална забрана геоблокирања, иако усмерена ка јачању јединственог дигиталног тржишта и остваривању слободног промета услуга, имала би далекосежне последице по нормативну структуру ауторског права. Стога се намеће закључак да решења усмерена на ублажавање ефеката геоблокирања не могу бити изоловано посматрана, већ морају бити део ширег, системски усклађеног приступа који ће омогућити постепено унапређење прекограничне доступности дигиталних садржаја, без фактичког укидања принципа територијалног важења права у нормативном оквиру ЕУ. Дакле, уколико би у ЕУ било укинато без опсежне реформе, последице би се испољиле у сфери ауторског права и доступности дигиталних садржаја. На основу свега наведеног, можемо закључити да уколико дође до евентуалне забране геоблокирања, титулари ауторског права можда ће у будућности, у појединим ситуацијама, бити ускраћени за захтев према дистрибутеру за онемогућавање приступа нелиценцираним онлајн услугама на територијама држава чланица ЕУ, чак и у случају ексклузивног лиценцирања.²⁸ Наведеном логиком, смањивање обима имовинскоправних овлашћења аутора могло би да се настави и у другим сегментима, што би могло да изазове несагледиве последице. Најзад, можемо констатовати да будуће активности морају бити усмерене ка успостављању учинковитог и стабилног система, који ће истовремено обезбедити адекватну накнаду ауторима и заштиту њихових искључивих имовинскоправних овлашћења, али и очувати слободу конкуренције као једно од темељних начела права ЕУ. На наведеном плану и Република Србија треба да прати и предузима одговарајуће мере како би хармонизовала свој законодавни оквир са правом ЕУ.

²⁸ Juha Vesala, *op. cit.*, p. 597, etc; Marketa Trimble, *op. cit.*, pp. 494–498.

**COPYRIGHT AND GEOBLOCKING:
BETWEEN THE PRINCIPLE OF TERRITORIALITY
AND THE EU'S SINGLE DIGITAL MARKET**

Stanislav RADULOVIĆ*

Abstract: Geoblocking represents a key technological solution in the contemporary digital environment, enabling territorially limited use of copyright-protected subject matter on the Internet. Through this effect, the traditional concept of the territoriality of copyright is maintained and reinforced within the digital sphere. Given that virtual space is inherently unlimited and does not recognise the concept of state borders, geoblocking constitutes one of the central mechanisms for preserving the functional role of copyright. Geoblocking is particularly prevalent on online platforms for the streaming of audiovisual content. In addition to serving as a mechanism for protecting the territorial scope of copyright, it simultaneously contributes to the fragmentation of the European Union's internal market. In essence, its application allows distributors to secure territorial exclusivity of licences and ensure the economic viability of investments in the production of audiovisual content. In recent years, a substantive debate has been conducted within the institutions of the European Union regarding the effects of geoblocking on the Digital Single Market. The EU has directed its efforts towards reducing unjustified geoblocking through the adoption of Regulation (EU) 2018/302. However, this regulatory framework does not cover the audiovisual services sector. Specifically, the Regulation does not apply to audiovisual services, including cinematographic content, nor to services whose principal purpose is to provide access to sports broadcasts based on exclusive territorial licences. Summa summarum, within the current normative and technological framework, geoblocking continues to retain the role of a key mechanism for preserving the territorial scope of copyright in the digital environment. Although burdened by certain functional limitations, it remains an indispensable instrument for the enforcement of copyright under conditions of global content availability and for maintaining the economic sustainability of licensing copyrighted works in national markets.

Keywords: copyright, European Union legislation, digital environment, Digital Single Market, geoblocking.

* Public media institution "Radio and Television of Vojvodina", Novi Sad, Republic of Serbia. E-mail: stanislavradulovic84@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-6486-7672>

УДК: 342.7:614(729.1)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 93, стр. 239–260

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 12. 2025. године

Рад одобрен 07. 01. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.93.12

CC BY-SA 4.0

ПРАВО НА ЗДРАВЉЕ МОРА И МОЖЕ БИТИ ОСТВАРЕНО: КУБАНСКА СТУДИЈА СЛУЧАЈА

*Rémy HERRERA**

Апстракт: Здравље је основно људско право, признато бројним међународним, регионалним и националним правним инструментима. У већини земаља, укључујући и највећу светску економију – Сједињене Америчке Државе, његова примена тренутно је далеко од реализације. Данас, међутим, Куба показује да право на здравље мора и може бити реализовано не само кроз усаглашавање националног законодавства са универзалним правним стандардима, већ и кроз развој националне медицине и медицинске праксе чији резултати могу бити примењени делотворно и на ширем међународном плану. У том погледу, унапређење сарадње европских земаља са Кубом у области медицине и медицинских истраживања могло би установити нове стандарде понашања којим се потврђује универзално право људи на здравље.

Кључне речи: Куба, право, здравље, медицина, истраживања, међународна сарадња, Уједињене нације, ЕУ.

* Национални центар за научна истраживања (CNRS), Центар за економију Сорбоне, Париз, Француска. E-mail: remy.herrera@univ-paris1.fr. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4444-6736>

1) УВОД

У члану 55. поглавља IX Повеље Уједињених нација од 26. јуна 1945. године, државе оснивачи светске организације, на конференцији одржаној у Сан Франциску, потврдиле су да, у циљу стварања услова стабилности и благостања који су неопходни за мирољубиве и пријатељске односе између нација, засноване на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа, Уједињене нације раде на унапређењу: а) животног стандарда, пуног запослења и услова за економски и социјални напредак и развој, решавања међународних економских, социјалних, здравствених и сродних проблема и међународне културне и просветне сарадње; и б) свеопштег поштовања и уважавања људских права као и основних слобода за све без обзира на расу, пол, језик или веру.¹ Из наведеног произилази да је право на здравље основно људско право, заједно са другим људским правима такође утврђеним овим међународним уговором којим се одређују принципи, циљеви, мисије и овлашћења Уједињених нација (УН). Ово право је у међувремену постало универзално право које признају бројни међународни, регионални и национални правни инструменти. Међутим, у великој већини земаља, укључујући донекле изненађујуће и Сједињене Америчке Државе, хегемона тренутног капиталистичког светског система (оспораваног, али и даље ефикасног), примена овог права је тренутно далеко од реализације.

С друге стране, у социјалистичкој Куби, медицинска пракса показују да право на здравље мора и може бити не само конкретизовано кроз унутрашње законодавство, већ да може бити и материјализовано кроз делотворна медицинска истраживања и праксу која може постати добар узор и у глобалним оквирима.

2) ПРАВО НА ЗДРАВЉЕ: ПРИЗНАЊЕ И РЕАЛИЗАЦИЈА

У преамбули Устава усвојеног на Међународној здравственој конференцији у Њујорку 1946. године, Светска здравствена организација (СЗО), највише управно тело за међународну здравствену политику, дефинише здравље као, „стање потпуног физичког, менталног и социјалног благостања, а не само одсуство болести или немоћи“.² У Уставу се додаје да, „живање највишег могућег стандарда здравља једно је од основних права

¹ “United Nations Charter”. Интернет: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

² “Constitution”, World Health Organizations. Интернет: <https://www.who.int/fr/about/governance/constitution>.

сваког људског бића без разлике расе, религије, политичког уверења, економског или социјалног стања. Здравље свих народа (...) зависи од најближе сарадње између појединаца и држава. (...) Владе имају одговорност за здравље својих народа; оне могу да се позабаве овим проблемом само предузимањем одговарајућих здравствених и социјалних мера.“³ Следствено се здравље широко дефинише као „уживање највишег могућег стандарда здравља“, док су принципи овог права набројани као здрав развој детета, и као мере које државе треба да предузму како би обезбедиле адекватно здравље за све. Наведена нормативизација права на здравље била је прва потврда у међународном правном оквиру. Почев од Повеље Уједињених нација из 1945. године, право на здравље утврђено је као, „основно и неотуђиво људско право“ које су државе обавезне да штите и унапређују.

У члану 25. Универзална декларација о људским правима, коју је усвојила Генерална скупштина 10. децембра 1948. године у Паризу, етичка основа и правни извор људских права које је још увек на снази, помиње право на здравље на следећи начин: „1. Свако има право на животни стандард који одговара здрављу и благостању њега самог и његове породице, укључујући храну, одећу, стан и медицинску негу и неопходне социјалне услуге. Појединци имају право на сигурност у случају незапослености, болести, инвалидитета, удовиштва, старости или другог недостатка средстава за живот у околностима које су ван његове контроле. Мајке и деца имају право на посебну негу и помоћ.“⁴ Међузависност права коју наглашавају одредбе ове Декларација унутар дела о економским, социјалним и културним правима, у основи успоставља државну одговорност која иде даље од пружања здравствених услуга. Државе су, наиме, дужне да се баве детерминантама здравља, као што су обезбеђивање адекватног образовања, смештаја, исхране и повољних услова рада. Наведене обавезе су „саме по себи људска права и неопходне су за здравље“, укључујући заштиту здравља на раду. Право на здравље је од тада загарантовано, посебно, у члану 5. Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације из 1965. године. Овим документом гарантује се да ће државе потписнице обезбедити „право свакога на уживање економских, социјалних и културних права, укључујући право на здравље, медицинску заштиту, социјално осигурање и социјалне услуге“.⁵

³ *Ibidem*

⁴ “Universal Declaration of Human Rights”, United Nations. Интернет: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁵ “International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, United Nations. Интернет: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20660/volume-660-I-9464-English.pdf>

У члановима 11. и 12. Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена из 1979. године утврђено је да се, „државе потписнице обавезују да предузму све одговарајуће мере како би обезбедиле иста права, а посебно право на социјално осигурање, укључујући накнаде за болест, инвалидитет или губитак радне способности, право на заштиту здравља и да обезбеде приступ медицинским услугама“.⁶ На основу члана 24. Конвенције о правима детета из 1989. године, „државе потписнице признају право детета на уживање највишег могућег стандарда здравља и на медицинске и рехабилитационе услуге“ и „предузимају мере за смањење смртности одојчади и деце; државе су дужне обезбедити свој деци неопходну медицинску помоћ и здравствену заштиту (...); државе су дужне да преузимају мере против болести и неухрањености, (...), између осталог, коришћењем лако доступне технологије и обезбеђивањем хране и безбедне воде за пиће, узимајући у обзир опасности и ризике загађења природне средине“.⁷

Поменуте гаранције присутне су и у регионалним инструментима о заштити људских права. Добар пример представља одредба из члана 11. Европске социјалне повеље из 1961. године, усвојене „ради обезбеђивања ефикасног остваривања права на заштиту здравља“. У том смислу, државе уговорнице обавезале су се да предузму, „(...) одговарајуће мере усмерене посебно на отклањање (...), узрока лошег здравља, обезбеђења саветодавне услуге (...) [за] побољшање здравља и развој осећаја индивидуалне одговорности у питањима здравља, да спрече (...), епидемијске, ендемске и друге болести“.⁸

Исти случај је и са Афричком повељом о људским и народним правима из 1981. године. Њоме се прописује да су, „државе уговорнице ове Повеље обавезне да предузму неопходне мере за заштиту здравља свог становништва и да обезбеде медицинску помоћ у случају болести“.⁹ Такође, Додатним протоколом уз Америчку конвенцију о људским правима из

⁶ “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, OHCHR. Интернет: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>

⁷ “Convention relative aux droits de l’enfant”, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

⁸ “European Social Charter (Revised)”, Council of Europe. Интернет: <https://rm.coe.int/168007cf93>

⁹ “African Charter on Human Rights and People’s Rights”, OAU. Интернет: <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

1988. године потврђује се да, „свако има право да живи у здравој животној средини и да користи основне јавне објекте“.¹⁰

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима – мултилатерални уговор усвојен 16. децембра 1966. године од стране Генералне скупштине УН, који је ступио на снагу у јануару 1976. године и којег је сада ратификовала 171 држава, захтева од држава чланица да делују како би обезбедиле потпуно остваривање „економских, социјалних и културних права“, а посебно права на здравље. У оквиру општег оквира који утврђује право народа на самоопредељење и садржи најсвеобухватнији међународни правни оквир о праву на здравље, члан 9. овог Пакта утврђује право на социјално осигурање, члан 10. заштиту породице и мајчинства, члан 11. право на одговарајући животни стандард и безбедност хране и, коначно, члан 12. право на здравље, здравствену сигурност и универзално здравствено осигурање. Овај последњи члан прописује да „државе уговорнице овог Пакта признају право свакога на уживање највишег могућег стандарда физичког и менталног здравља. Мере које ће државе уговорнице овог Пакта предузети ради обезбеђивања пуног остваривања овог права обухватаће неопходне мере за обезбеђење: а) смањења мртворођености и смртности одојчади, као и здравог развоја детета; б) побољшања свих аспеката хигијене животне средине и индустрије; ц) превенције, лечења и контроле епидемијских, ендемских, професионалних и других болести; д) стварања услова који обезбеђују медицинске услуге и медицинску помоћ свима у случају болести.“¹¹

Комитет за економска, социјална и културна права наводи да је „здравље основно људско право, неопходно за остваривање других људских права. Свако има право на уживање највишег могућег стандарда здравља који му омогућава да живи достојанствено. Остваривање права на здравље може се постићи кроз многе комплементарне приступе, укључујући формулисање здравствених политика и спровођење здравствених програма“.¹²

¹⁰ “Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area Of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador”, OAS. Интернет: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>

¹¹ “Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels”, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

¹² “Observation générale No.14”, Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Интернет: <https://www.right-to-education.org/fr/resource/comite-des-droits-conomiques-sociaux-et-culturels-observation-g-n-rale-no14-le-droit-au>

Декларацијом из Алма-Ате (Казахстан), која је усвојена на Конференцији Светске здравствене организације о примарној здравственој заштити 12. септембра 1978. године, признаје се да су „велике неједнакости у здравственом стању људи, како између развијених и земаља у развоју, тако и унутар земаља, политички, друштвено и економски неприхватљиве и стога представљају питање од заједничког интереса свих земаља“.¹³ Право на здравље укључено је и у Бечку декларацију и Програм акције из 1993. године,¹⁴ потом у Програм акције Међународне конференције о становништву и развоју из 1994. године,¹⁵ и у Конвенцију о правима особа са инвалидитетом из 2006. године. У последњем наведеном међународном инструменту наводи се да особе са инвалидитетом „имају право на уживање највишег могућег стандарда здравља без дискриминације на основу инвалидитета“ и да им државе морају пружити исти „обим, квалитет и ниво здравствене заштите, као и специфичне услуге потребне за превенцију, идентификацију и управљање инвалидитетом“.¹⁶

Занимљива су и правна решења о праву на здравље присутна у Европској унији (ЕУ). Наиме, право на здравље у ЕУ примарно дефинишу национални системи, док ЕУ делује комплементарно како би осигурала једнаку доступност, сигурност и координацију у прекограничним ситуацијама. Ово право обухваћено је одговарајућим правним правилом из члана 168. Уговора о функционисању ЕУ (TFEU), које обавезује на висок ниво заштите здравља.¹⁷ Право је обухваћено и чланом 35. Повеље о

¹³ “Déclaration d’Alma-Ata”, Organisation mondiale de la Santé. Интернет: <https://www.who.int/fr/publications/i/item/WHO-EURO-1978-3938-43697-61471>

¹⁴ “Déclaration et Programme d’action de Vienne”, 25 juin 1993, Conférence mondiale sur les droits de l’homme à Vienne, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>

¹⁵ “Programme of Action of the 1994 International Conference on Population and Development”, International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994, United Nations Population Fund. Интернет: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/programme_of_action_Web%20ENGLISH.pdf

¹⁶ “Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, United Nations. Интернет: <https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd>

¹⁷ “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *OJ C 326*, 26. 10. 2012, pp. 47–390.

основним правима који гарантује право на превентивну здравствену заштиту и лечење.¹⁸ Ближа правила о прекограничној заштити садржана су у Директиви 2011/24/ЕУ којом се потврђује право на лечење у било којој земљи чланици ЕУ уз рефундацију трошкова од стране матичне државе.¹⁹ Уредбама 883/04 и 987/09 обезбеђује се да осигурана лица остварују права на здравствену заштиту током боравка у другим земљама чланицама, као и у ЕЕА (Норвешка, Исланд, Лихтенштајн) и Швајцарској.²⁰

Право на здравље повезано је и са другим људским правима и зависи од њиховог остваривања. То су права наведена у Међународној повељи о људским правима, наиме права на храну, становање, рад, образовање, људско достојанство, живот, недискриминацију и једнакост, право да се не буде подвргнут мучењу, право на приватност, право на приступ информацијама и права на слободу удруживања, окупљања и кретања. Ова права и слободе суштинске су компоненте права на здравље.²¹ Штавише, значајан број националних уставних одредби сада признаје право на здравље. Око шездесет устава га експлицитно помиње, а четрдесет других се на њега индиректно позива. Улога је додељена и агенцијама и програмима УН, а посебно кључној улози која је додељена СЗО у остваривању права на здравље, или УНИЦЕФ-у посебно у погледу деце. Међутим, признавање права на здравље у овим различитим правним телима далеко је од довољног да се оно заиста оствари. За неколико милијарди људи широм света, почевши од сиромашних пољопривредника и обичних људи у градским сиротињским четвртима, уживање овог права остаје недостижан идеал. Готово свуда, неједнакости у приступу здравственој заштити су очигледне. Веома мало земаља има користи од

¹⁸ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Nice, 7 December 2000, CVCE. Интернет: https://www.cvce.eu/en/obj/charter_of_fundamental_rights_of_the_european_union_nice_7_december_2000-en-bd4834f5-deff-4ad0-abdf-071ae4a85edf.html

¹⁹ “Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients’ rights in cross-border healthcare”, *OJ L* 88, 4. 4. 2011, pp. 45–65.

²⁰ “Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland)”, *OJ L* 166, 30. 4. 2004, pp. 1–123; Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland)”, *OJ L* 284/1, 30. 10. 2009.

²¹ “United Nations Charter”, *op. cit.*

потпуног здравственог осигурања. То је наравно, због чињенице да различити облици неолибералних политика који су постали норма и на Северу и на Југу, смањују друштвене буџете и угрожавају добробит људи. То је такође и због чињенице да здравственим секторима тренутно глобално доминирају транснационалне фармацеутске компаније чији је циљ максимизирање њиховог приватног профита, а не задовољавање медицинских потреба појединаца.

3) МЕСТО ПРАВА НА ЗДРАВЉЕ У КУБАНСКОМ ПРАВУ

Влада и народ социјалистичке Кубе одбијају да здравље сматрају робом и теже да спроведу право на здравље, које се често тако непотпуно спроводи на другим местима. Ова визија је у складу са главним правним актима, уговорима и декларацијама међународних организација поменутих горе. Стога је у супротности са тумачењем које генерално дају садашњи неолиберални заговорници капитализма, који одбацују спровођење универзалног здравственог осигурања, у мери у којој би то подразумевало знатно повећање буџетских расхода и за државе и за организације социјалног осигурања, а самим тим и смањење могућности за оне који се богате на рачун здравља других да монополизују приватни профит.²²

Пре Револуције 1959. године, и упркос постојању одређене научне традиције која је обележила историју Кубе, пререволуционарно друштво било је толико неједнако, а медицинска правила толико строга да је у то време ово знање једва користило локалном становништву, а његови позитивни ефекти су углавном остајали недоступни великој већини Кубанаца. Тек победом Револуције могла је да почне изградња здравственог система. Од самог почетка, јавно здравље биће стављено у срж развојне стратегије. За неколико година, на основу потпуно редизајнираног образовног система, обучени су висококвалификовани истраживачи и изграђена је мрежа инфраструктуре за развој фармацеутске и биотехнолошке производње намењене користи кубанском народу и, као што ћемо видети, многим другима.²³ Након победе Револуције, 7. фебруара 1959. године донет је Основни закон који је у великој мери укључивао одредбе Устава из 1940. године – који је сам по себи био делимично инспирисан шпанским Уставом Друге републике

²² Rémy Herrera, *A People's History of Cuba: 1492–Present*, Global University for Sustainability series, Palgrave Mcmillan, New York, 2025.

²³ Rémy Herrera, *Healthcare System and Pharmaceutical and Biotechnological Industries in Cuba, or How a Socialist Revolution Can Materialize*, CNRS UMR 8174, Centre d'Économie de la Sorbonne, Paris, 2025.

из 1933. године. Исти је усвојен на Куби у посебном историјском тренутку током којег су комунистички министри учествовали у влади и утицали на израду новог уставног текста како би му дали прогресивни тон. Тако је члан 80. овог Устава из 1940. године прецизирао да се „социјална помоћ успоставља под руководством Министарства здравља и социјалне помоћи (*Ministerio de Salubridad y Asistencia Social*), које ће је организовати путем одговарајућег законодавства и обезбедити јој неопходне резерве у средствима која само одреди“²⁴

Међутим, тек је првим револуционарним Уставом, усвојеним 24. фебруара 1976. године, након референдума одржаног 15. фебруара исте године и првог Конгреса Комунистичке партије Кубе 1975. године, право на здравље први пут званично потврђено на острву.²⁵ У поглављу VI, члан 49. Устава из 1976. године, прописано је да: „[с]вака особа има право на здравствену заштиту и негу. Држава гарантује ово право: пружањем бесплатне медицинске и болничке неге, путем мреже сеоских медицинских установа, поликлиника, болница, профилактичких и специјализованих центара за лечење; нуђењем бесплатне стоматолошке неге; развојем програма здравственог образовања и подизања свести, периодичним лекарским прегледима, општом вакцинацијом и другим превентивним мерама против болести. Читаво становништво сарађује у овим програмима и активностима путем друштвених и масовних организација.“²⁶ Право на здравље заштићено је принципом једнакости, темељем и условом за уживање људских права грађана и сматра се суштинским делом самог права на здравље.

Закон бр. 41 о јавном здрављу, од 13. јула 1983. године, разјаснио је организационе и оперативне механизме кубанског здравственог система као гаранције за остваривање права на здравље.²⁷ У новом и важећем Уставу Републике Кубе, који је ступио на снагу 10. априла 2019. године,

²⁴ “Evolución del Ministerio de Salud Pública de Cuba”, EcuRed. Интернет: https://www.ecured.cu/Evoluci%C3%B3n_del_Ministerio_de_Salud_P%C3%BAblica_de_Cuba; “Republic of Cuba Constitución Política de 1940”, Political Database of America. Интернет: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Cuba/cuba1940.html>.

²⁵ “Historia del PCC/1er Congreso del PCC”, PCC. Интернет: <https://www.pcc.cu/1er-congreso-del-pcc>.

²⁶ “Constitución de la República de Cuba (1976)”. Интернет: [https://es.wiki.source.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Cuba_\(1976\)](https://es.wiki.source.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Cuba_(1976)).

²⁷ “Ley N° 41. Ley de la Salud Pública”, Asamblea nacional del poder popular. Интернет: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6BC055C4D152E6DF0525791E006769CF/\\$FILE/Ley_N%C2%BA_41.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6BC055C4D152E6DF0525791E006769CF/$FILE/Ley_N%C2%BA_41.pdf)

прво помињање права на здравље налази се у члану 46. Поглавља V (под називом *Права*) Наслова V (*Права, дужности и гаранције*), који га ставља поред других основних права, као што је право на живот – не само право на живот, већ пре свега право на достојанствен живот: „Сва лица имају право на живот, на физички и морални интегритет, на слободу, на правду, на безбедност, на мир, на здравље, на образовање, на културу, на слободно време, на спорт и на свој интегрални развој.“²⁸ Обавеза државе да гарантује медицинску негу грађанима међусобно је зависна од остваривања других права. У корелацији са правом на живот, право на здравље представља корак у испуњењу људског достојанства, само по себи врховне вредности која је уставно призната као неодвојиви услов човечанства.²⁹ Према члану 72. истог Наслова V Устава из 2019. године, „јавно здравље је право свих, а одговорност је државе да гарантује слободан приступ и квалитет услуга неге, заштите и опоравка. Да би ово право било ефикасно, држава ће успоставити здравствени систем доступан свим нивоима становништва и развити програме превенције и здравственог образовања, којима доприносе друштво и породице. Закон ће дефинисати начине пружања здравствених услуга.“³⁰

Национална скупштина народне власти Кубе 20. децембра 2023. године усвојила је нови Закон о јавном здрављу, којим је укинут претходни из јула 1983. године.³¹ Међусобне везе са друштвом и науком захтевају ажурирање важећих прописа како би се продубили напори за оптимизацију здравствених услуга. Проширење заштите људских права је стога захтевало редефинисање права на здравље на такав начин да се заузме став о одређеним фундаменталним моралним питањима модерности, од биоетике, вишеструке примене научног напретка и истраживања на људским бићима до сексуалних и репродуктивних права појединаца,

²⁸ “Constitución de la República de Cuba”, Asamblea nacional del poder popular. Интернет: <https://www.parlamentocubano.gob.cu/node/1125>

²⁹ Устав у члану 40. утврђује да је, „људско достојанство највиша вредност која је основа признавања и остваривања права и дужности утврђених Уставом, уговорима и законима“, а у члану 41. да „Држава (...) признаје и гарантује сваком појединцу неотуђиво, непрописиво, недељиво, универзално и међусобно зависно уживање и остваривање људских права, у складу са принципима прогресивности, једнакости и недискриминације. Њихово поштовање и гарантовање су обавезни за све“. Видети: *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ “Parlamento cubano aprueba nueva ley de salud pública”, Cuba Debate. Интернет: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2023/12/22/parlamento-cubano-aprueba-ley-de-salud-publica/>

теорија рода или утицаја екосистема и других живих бића на људско здравље, кроз информисани пристанак, донације и трансплантације органа, одредбе које се односе на потпомогнуту репродукцију, крај живота или сексуално образовање и методе контрацепције или планирања породице, између осталог. Циљ је признати свеобухватнија људска права, ојачати ефикасност њихове реализације и гарантовати пружање услуга које доприносе највишем могућем нивоу благостања појединца и заједнице на основу хуманистичких вредности. Принципи кубанског националног здравственог система, заснованог на социјалистичкој концепцији друштва, предвиђају да је здравље право становништва, да је одговорност државе, да њене услуге подједнако допиру до свих грађана, да су њене праксе засноване на чврстим научним основама и да су њене акције усмерене на превенцију. Друштвено учешће је такође својствено његовом развоју.³² Јавна природа кубанских здравствених установа потврђена је законом. Управо овај закон обезбеђује родну равноправност, посебно кроз одредбе Националног програма за унапређење жена и Свеобухватне стратегије за превенцију и реаговање на насиље засновано на полу. На Куби, право на здравље подразумева да оно буде доступно – сви морају имати користи од здравственог особља, инфраструктуре и пружених погодности – на основу принципа прихватљивости – односно осетљивости, поштовања и емпатије – али и поткрепљено етичком визијом – медицинска нега мора увек бити пружена безусловно, равноправно, праведно и недискриминаторно – и, коначно, квалитетно. Главни циљ кубанског система је да произведе најбоље могуће здравље у свакој ситуацији, уз максимално задовољство и индивидуално и друштвено. Стога је сваки пацијент законски заштићен тако да мора бити правилно информисан о свом здрављу, као што мора бити у могућности да донесе информисану одлуку о томе да ли ће се подвргнути лечењу или не, и да ли ће примити достојну негу.

4) ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ЗДРАВЉЕ НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ: КУБАНСКИ СИСТЕМ

Међу првим одлукама Револуције 1959. године било је успостављање здравственог система које је смештено у средиште стратегије развоја.³³ Здравствени систем требало је подићи на изузетан ниво, с обзиром на то

³² “Sistema Nacional de Salud”, EcuRed. Интернет: https://www.ecured.cu/Sistema_Nacional_de_Salud.

³³ Rémy Herrera, *Les Avancées révolutionnaires en Amérique latine*, Parangon, Lion, 2010.

да је Куба представљала малу земљу на глобалном Југу без природних ресурса – и, штавише, под америчким ембаргом. Овај систем карактерише јавна природа, универзална покривеност, потпуно бесплатно пружање свих услуга – од једноставних консултација до најозбиљнијих операција где је нагласак на превенцији. Међу усвојеним превентивним мерама биле су: заштита мајке и детета, кампање имунизације, упутства за хигијенске и здравствене навике и здрав начин живота, планови против маларије и обука становништва (на пример, из прве помоћи, понашања које треба усвојити у случају природне катастрофе или техника преживљавања). Мобилизација заједнице подстицана је учешћем у доношењу одлука и у самим здравственим задацима. Ефикасност овог система заснивала се посебно на такозваном моделу неге „Породични лекар и медицинска сестра“, у складу са захтевима људи и променама у њиховом окружењу. Овај програм био је проширен на целокупно становништво, које може имати користи од њега – од пренаталне неге током трудноће до помоћи старијим особама, укључујући стално праћење и рану дијагнозу током одраслог живота. Медицинске консултације које се одржавају у ординацијама, које се налазе у самом срцу животних простора заједнице, спроводе се без икакве новчане размене или притиска на лекаре или пацијенте (нема потребе за стварањем базе пацијената за неке, нити ограниченог времена за друге). Такође се редовно спроводе кућне посете како би се пратио развој здравственог стања најосетљивијих особа. Захваљујући овом систему смањен је број хитних случајева, пријема у болнице и хируршких интервенција, многе епидемијске болести су обуздане, а здравствени индикатори земље су подигнути на изузетно задовољавајући ниво. Као резултат тога, Куба је успела да елиминира већину заразних и/или болести повезаних са сиромаштвом и стекла је здравствени профил прилично сличан оном развијене земље на глобалном Северу. Куба тренутно издваја више од 6% свог БДП-а и 27% буџетских расхода за здравство. Острво тренутно има 284 болнице (са скоро 81.000 кревета, или 7,5‰ становника). Од овог укупног броја, 91 је опремљена јединицама интензивне неге, 26 је специјализовано за педијатрију, 18 за акушерство и гинекологију, а 16 за негу мајке и детета. Постоји и 436 покрајинских или општинских поликлиника и, повезаних са њима и распоређених широм земље, више од 15.000 консултативних центара, као и стоматолошке ординације, домови за младе мајке, особе са инвалидитетом и старије особе. Хуманистички приступ даје приоритет бризи о онима којима је најпотребнија. То је случај са програмима за мајку и дете и програмима за старије особе. Посебна пажња се посвећује медицинским хитним случајевима, као и оралној, стоматолошкој и офталмолошкој нези. Систем такође укључује програме за борбу против хроничних, незаразних болести које доминирају у епидемиолошком профилу морталитета, и заразних

болести за ограничавање фактора ризика, сузбијање епидемија или искорењивање вакцинацијом. Држава није приватизовала нити затворила ниједну медицинску установу. Чим су се услови стекли, медицинска истраживања су могла бити промовисана. Покренута убрзо након 1959. године, реконструкција образовног система омогућила је обуку људских ресурса, што је брзо постигло критичну масу висококвалификованих научника. Крајем 80-их држава је отворила Научни центар – огроман комплекс фармацеутске индустрије способан да суверено производи есенцијалне, ефикасне и јефтине лекове и вакцине, интегрисујући перспективни сектор биотехнологије у настајању. Први локално развијени интерферон и моноклонска антитела, са вишеструком медицинском употребом, тада су произведени на острву. Након тога, створени су Центар за генетски инжењеринг и биотехнологију, Институт *Finlej* и бројни други специјализовани истраживачки центри. Године 2012, основана је група *BioKubaFarma*, која је окупила ове различите институције. Међу производима које дистрибуира овај конгломерат су: *Heberprot-P*, за лечење чира; *SIMAvaks-EGF*, који успорава пролиферацију ћелија рака плућа; *VAKSIRA*, вакцина против леукемије и рака дебелог црева, простате и дојке; Поликозанол РРГ, који се користи за лечење холестерола; *VA-MENGOC-BC*, једина ефикасна вакцина на свету против менингитиса Б; и *NeuroEpo*, која успорава неуродегенеративни процес Алцхајмерове болести. Према статистици Светске банке, Куба је између 1960. и 2020. године надмашила Сједињене Државе по индикаторима као што су очекивани животни век (сада виши) и стопа смртности одојчади (сада нижа).³⁴ Обим и кохерентност њеног здравственог система омогућили су јој да се хуманије и ефикасније носи са пандемијом Ковид-19 од многих других земаља. Информације које су пружене становништву обележиле су компетентност и транспарентност. Протоколи су предвиђали, посебно, примену рекомбинантне формуле хуманог интерферона *alfa-2B*, али и, за најтеже заражене пацијенте, неколико других локално произведених лекова. Више од 28.000 студената медицине било је распоређено широм земље како би свакодневно обављали посете од врата до врата за приближно четири милиона људи. Истраживање научних тимова довело је до развоја кубанских вакцина, које су примењене на становништво. Пандемија Ковид-19 је тако на Куби држана под (релативно) контролом, са забележеном стопом смртности међу најнижима у свету. Куба извози стотине лекова и вакцина које су изумели и произвели њени истраживачи у око шездесет земаља. Кубанске лабораторије су успоставиле блиску сарадњу у области медицинских наука са многим земљама, укључујући и оне на глобалном Северу. Али, пре свега, са глобалним Југом и истоком, посебно у оквиру

³⁴ “Cuba”, World Bank Group. Интернет: <https://data.worldbank.org/country/cuba>

БРИКС-а – коме се Куба придружила у јануару 2025. године – ове сарадње су се најплодније развиле у смислу извоза и заједничких подухвата. Са Кином се трговина у овој области интензивира још од 2000-их. Важни споразуми су такође закључени са Русијом. Током пандемије кубанске вакцине су, поред две горе поменуте земље, купили и Вијетнам, Венецуела, Иран, Индија, Пакистан и Аргентина, између осталих. Више од 50 земаља је такође купило рекомбинантни интерферон *alfa-2B* произведен на Куби. Све ове активности, усмерене на побољшање благостања не само кубанског становништва већ и других народа широм света, спроводе се упркос америчком ембаргу против острва, лишавајући га нормалног приступа ресурсима, тржиштима и трансферу знања. Ембарго захтева од америчких извозника да стекну посебне лиценце и да се придржавају строгих и одвраћајућих процедура. Стране фирме које покушавају да га заобиђу ризикују да буду осуђене на велике казне од стране америчких судова због његове екстериторијалности. Након значајног поштравања током првог мандата Доналда Трампа, санкције су углавном остале на снази под Бајденовом администрацијом, укључујући и период током пандемије Ковид-19 када је Вашингтон забранио Куби да купује лекове, медицински кисеоник, опрему за спасавање живота или инпуте потребне за локалну производњу вакцина. Смањењем доступности таквих производа ембарго је погоршао несташице и угрозио здравље становништва, посебно оних најрањивијих, повећавајући њихову патњу. Хуманитарна трагедија спречена је само одлучношћу државе да одржи свој социјалистички модел, гарантујући бесплатан приступ здравственој заштити за све. Ембарго је озбиљно кршење људских права кубанског народа и препрека медицинским мисијама које се спроводе у знак солидарности са разним сиромашним земљама. Ограничавајући право на здравствену заштиту Сједињене Државе озбиљно крше међународно право. Упркос овој агресивној акцији Сједињених Држава и нехуманости њиховог ембарга, Куба има невиђене здравствене показатеље за земљу на глобалном Југу који су упоредиви са онима у земљама на глобалном Северу. То је било могуће само захваљујући спровођењу државно планиране стратегије развоја која је дала приоритет здрављу и истраживању од почетка 60-их. Ови сектори напредовали су без приватних инвестиција, жестоке конкуренције или профитног мотива, већ захваљујући финансирању из јавних буџета и интеграцији у здравствени систем посвећен служењу народу. Њихов раст се заснива на посвећености здравствених радника, здравој синергији између истраживача и великодушности према свим осталим народима планете. Куба показује да је могуће пружити свом становништву квалитетну негу без трошкова, али и делити своје медицинске ресурсе ван својих граница, упркос екстремним финансијским ограничењима. На овај начин, доприноси изградњи бољег

света где здравље више није роба, престаје да буде привилегија богатих и коначно постаје, заиста, право свих људи у свету.³⁵

5) ОСТВАРИВАЊЕ ЗАКОНА НА МЕЂУНАРОДНОМ НИВОУ: КУБАНСКЕ МИСИЈЕ СОЛИДАРНОСТИ

Кубанска међународна солидарност у здравственом сектору тренутно је оличена присуством више од 50.000 стручњака у 76 земаља широм света, од којих је приближно 50% лекара.³⁶ Њен циљ није ширење политичке доктрине или вршење дипломатског притиска, а још мање отварање тржишта или остваривање профита; циљ је конкретно и брзо побољшање здравља и квалитета живота становништва којем се помаже, као и друштвених услова за развој њихових земаља, уз потврђивање етичких принципа и примену хуманистичких вредности кроз и у медицинској пракси. Тимови се шаљу на локације где нема ни здравствене инфраструктуре ни локалног лекара, најчешће на удаљене и тешко доступне локације. Консултације и медицински поступци су бесплатни за пацијенте у земљама домаћинима где, генерално, приватни систем захтева да пацијенти буду осигурани за лечење – супротно кубанском концепту.

Након 1959. године Куба је брзо почела да нуди своју здравствену помоћ кроз мисије у иностранству, без обзира на политичке склоности влада земаља које примају помоћ. Тако је у мају 1960. године прва бригада хитне медицинске помоћи послата у Чиле, који је био погођен земљотресом, упркос томе што је председник земље био непријатељски настројен према Кубанској револуцији. Између маја 1963. и јула 1965. године прва такозвана „стална“ бригада послата је у Алжир. Од тада, тимови који су носили тоне лекова интервенисали су у разним земљама погођеним природним катастрофама или епидемијама. Када је ураган Мич опустошио Централну Америку, у октобру 1998. године, Куба је притекла у помоћ становништву и, следећег месеца, одлучила је да спроведе Свеобухватни здравствени програм у региону, а затим га постепено прошири на Јужну Америку, Африку, Азију, па чак и Океанију. Током 1999. године, након поплава у Венецуели, 447 кубанских стручњака отишло је

³⁵ Rémy Herrera, “For the Respect of the Right of the Cuban People to Decide Its Future and for the Lifting of the US Embargo”, Joint written statement, CETIM and American Association of Jurists, United Nations Human Rights Council, 23 Session, Geneva, 2013.

³⁶ Samir Amin, Rémy Herrera, “Fifty Years After the Bandung Conference: Towards a Revival of the Solidarity Between the Peoples of the South?”, *Inter-Asia Culture Studies*, 2005, 6(4), pp. 546–556.

да помогне жртвама. На Миленијумском самиту 2000. године Куба је обезбедила СЗО неопходно особље за план великих размера за борбу против *AIDS*-а у Африци. Ова иницијатива довела је до отварања објеката у неколико земаља где су кубански и афрички лекари радили заједно.

Година 2005. означила је нову прекретницу. Након што је ураган Катрина у августу погодио Сједињене Државе, кубанска влада основала је Контингент Хенрија Рива, састављен од бригада особља које се може мобилисати у року од 24 до 48 сати и специјализованих за пружање медицинске и здравствене хуманитарне помоћи жртвама природних катастрофа и епидемија у иностранству. Упркос политичком спору између њих, Куба је понудила да пошаље лекаре да помогну жртвама у Сједињеним Државама. Од стварања овог Контингента више од 88 бригада деловало је у 56 земаља. Њихово стално особље прелази 10.000 здравствених радника, сви волонтери и генерално веома искусни. Након земљотреса у Пакистану, у октобру 2005. године, њих 2.564 лечило је скоро два милиона жртава током осам месеци. Шри Ланка и Индонезија, погођене цунамијем, такође су примиле бригаде исте године. До почетка 2020-их 24 земље су потписале споразум о Свеобухватном здравственом програму са Кубом. У овим случајевима помоћ се фокусира на примарну здравствену заштиту и допуњује се специфичним мерама осмишљеним, посебно, за смањење смртности одојчади или борбу против *AIDS*-а. Поред тога, још 41 земља биле су домаћини сталних мисија – тимови су остајали на лицу места две или три године пре него што би били замењени. Током 2010. године кубански лекари открили су и реаговали на епидемију колере на Хаитију, пружајући негу за скоро 400.000 људи. Током 2014. године Куба је спровела кампању вакцинације против маларије у 15 афричких земаља. У септембру исте године, 265 кубанских добровољаца изабрано је за борбу против еболе у Сијера Леонеу, Либерiji и Гвинеји – једина медицинска мисија на свету која пружа директну помоћ болеснима. Више од 2.000 људи било је лечено и излечено. У априлу 2003. године, влада Уга Чавеза покренула је мисију „Barrio Adentro“ – свеобухватни план опште медицине осмишљен да пружи опсежне, бесплатне здравствене услуге венецуеланском становништву слањем више од 20.000 кубанских лекара. То је резултирало отварањем „народних болница“ и диспанзера за најхитнију негу, чинећи здравствену заштиту доступном свима. Систем је такође обухватао педијатријске, стоматолошке и офталмолошке центре, као и бесплатне лабораторије за анализу. Данас, ова мисија обухвата приближно 1.600 здравствених јединица широм земље, задовољавајући примарне и сложене здравствене потребе становништва. Овај план је допуњен програмом „Barrio Adentro 2“, у јуну 2005. године, који је грађанима понудио бесплатне дијагностичке и рехабилитационе центре; програмом „Barrio Adentro 3“, у августу 2005. године, који је проширио мрежу болница у медицинским пустињама; и

програмом „Barrio Adentro 4“ 2006. године, којим је отворена специјализована болница (као што је дечја хирургија). Поред тога, циљ програма био је да промовише физичку активност у заједницама кроз више од 5.000 кубанских спортских инструктора. Почев од јула 2004. године, као део Боливарског савеза наше Америке (ALBA), Куба је покренула мисију Милагро како би обезбедила бесплатне операције људима који пате од катаракте или других очних болести, а нису могли да финансирају ове операције у својим земљама. Први пацијенти стигли су на Кубу у јулу 2005. године. Око педесет здравствених центара потом је отворено у земљама Латинске Америке и Кариба, пре него што је мисија проширена на Африку и Азију у септембру исте године. Од тада је лечено више од четири милиона пацијената из 35 земаља.³⁷

Помоћ Кубе се такође одразила на оснивање медицинских школа у иностранству које функционишу захваљујући присуству кубанског особља.³⁸ Ова образовна сарадња обухватила је скоро 230.000 студената медицине, који су тако имали користи од кубанске обуке. Куба је 2006. године покренула кариписки програм преко Доминиканске школе за медицинске сестре, као и сличне центре у Карипиској заједници. Већ у новембру 1998. године, Латинамеричка школа медицине (ELAM) отворена је у Хавани како би понудила шестогодишњу обуку из медицинских наука младим странцима из угрожених породица или дискриминисаних мањина који не би могли да приуште такав програм у својим земљама. Школарине су покривене стипендијама за високо образовање које додељује кубанска влада, а неки студенти доприносе финансирању кроз стипендије које додељују њихове матичне земље. Опремљен модерним аудиторијумима и лабораторијама, ELAM је почео са својим курсевима у фебруару 1999. Прва класа од 1.610 студената из 18 земаља дипломирала је у августу 2005. године. Услов за студенте је да се, након дипломирања, сложе да се врате пракси у сиромашне четврти или заједнице којима су потребне здравствене установе у њиховим земљама. Тренутно је на ELAM-у уписано 11.000 студената, од којих је скоро 40.000 лекара, углавном лекара опште праксе, дипломирало са докторатом од његовог оснивања. Програм покрива више од 140 земаља, првенствено латинамеричке и афричке, али укључује и студенте из Сједињених Држава (углавном афроамеричке или хиспаноамеричке). Министарство јавног здравља (MINSAP) забележило је 605.000 медицинских мисија спроведених између 1960. и 2020. године у 165 земаља, у којима је

³⁷ Rémy Herrera, “ALBA et droit au développement”, in: T. Kunanayakam (ed.) *Quel développement ?* CETIM-CRID-CNCD, Geneve, 2007.

³⁸ Rémy Herrera, “Le Système éducatif cubain”, *Le Monde*, No. 540, 1. 11. 2006.

учествовало више од 326.000 здравствених радника. Укупно су ови тимови обавили више од две милијарде консултација, 14,5 милиона хируршких операција, 4,3 милиона потпомогнутих порођаја и 12 милиона вакцинација деце. На афричком тлу око 77.000 кубанских лекара и медицинских сестара спровело је мисије у око четрдесет земаља од 1963. године. Великодушност и несебичност које покрећу кубанску визију здравља, вођене политичком вољом владе и моралном савешћу народа који даје предност врлини над профитом, упркос изузетно ограниченим јавним буџетима, могу се овде илустровати једним примером. Током 1990. године Куба је одлучила да прими више од 26.000 украјинске деце узраста од пет до 15 година која су била жртве нуклеарне катастрофе у Чернобиљу. Патећи од рака и/или малформација изазваних зрачењем, сви су лечени у Дечјој болници Тарара у Хавани – бесплатно, треба напоменути. Они којима је била потребна дужа нега могли су да наставе са лечењем – увек бесплатно – чак и када су, након распада СССР-а, нови украјински лидери стали на страну Сједињених Држава. Током пандемије, Куба је такође пружила помоћ многим страним земљама, укључујући и оне на глобалном Северу. Доласком лекара и медицинских сестара у Италију – чланицу ЕУ 2020. године, Кубанци су први пут спроводили здравствене мисије у Западној Европи. Средином 2020. године кубанска влада позитивно је одговорила на захтев Француске, чија је потреба за медицинским особљем расла на њеним прекоморским територијама. Бригаде контингента Хенрија Рива, састављене од више од 2.600 професионалаца – поред 28.000 лекара присутних у 59 земаља у време избијања пандемије – послате су да се боре против Ковида-19 у око четрдесет земаља. Још једна препрека коју су Сједињене Државе наметнуле развоју кубанског здравственог система јесте подстицање емиграције стручњака у овом сектору.

Програм под називом „Кубански медицински стручњаци у условном отпусту“, који су из Вашингтона промовисали Стејт департмент и Министарство унутрашње безбедности од 2006. године, а уз подршку пропаганде невладиних организација и антикубанских медија у Мајамију, имао је за циљ да подстакне „одлив мозгова“ и дезертерство кубанских здравствених радника на задатку у иностранству додељивањем виза за емиграцију у Сједињене Државе. Вашингтон је ублажио ову меру 2016. године, заједно са политиком „мокре ноге – суве ноге“ која се примењивала од 1995. године, а која је, кршећи претходне споразуме о миграцији, подстицала илегалну емиграцију резервишући повлашћене имиграционе услове за Кубанце додељујући им стални боравак годину дана након њиховог доласка на тло САД. Вашингтонска администрација континуирано врши притисак на стране владине лидере да престану да буду домаћини кубанским медицинским мисијама у својим земљама.

Упркос овој пракси, Куба и даље наставља да пружа помоћ међународним здравственим институцијама и људима широм света којима је потребна.

6) ИЗВОРИ

- “Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area Of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador”, OAS. Интернет: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>
- “African Charter on Human Rights and People’s Rights”, OAU. Интернет: <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>
- Amin, Samir, Herrera, Rémy, “Fifty Years After the Bandung Conference: Towards a Revival of the Solidarity Between the Peoples of the South?”, *Inter-Asia Culture Studies*, 2005, 6(4).
- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Nice, 7 December 2000, CVCE. Интернет: https://www.cvce.eu/en/obj/charter_of_fundamental_rights_of_the_european_union_nice_7_december_2000-en-bd4834f5-deff-4ad0-abdf-071ae4a85edf.html
- “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, OJ C 326, 26. 10. 2012.
- “Constitución de la República de Cuba (1976)”. Интернет: [https://es.wiki.source.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Cuba_\(1976\)](https://es.wiki.source.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Cuba_(1976)).
- “Constitución de la República de Cuba”, Asamblea nacional del poder popular. Интернет: <https://www.parlamentocubano.gob.cu/node/1125>
- “Constitution”, World Health Organizations. Интернет: <https://www.who.int/fr/about/governance/constitution>
- “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, OHCHR. Интернет: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>
- “Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, United Nations, <https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd>
- “Convention relative aux droits de l’enfant”, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.
- “Cuba”, World Bank Group. Интернет: <https://data.worldbank.org/country/cuba>

- “Déclaration d’Alma-Ata”, Organisation mondiale de la Santé. Интернет: <https://www.who.int/fr/publications/i/item/WHO-EURO-1978-3938-43697-61471>
- “Déclaration et Programme d’action de Vienne”, 25 juin 1993, Conférence mondiale sur les droits de l’homme à Vienne, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>
- “Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients’ rights in cross-border healthcare”, *OJ L* 88, 4. 4. 2011.
- “European Social Charter (Revised)”, Council of Europe. Интернет: <https://rm.coe.int/168007cf93>
- “Evolución del Ministerio de Salud Pública de Cuba”, EcuRed. Интернет: https://www.ecured.cu/Evoluci%C3%B3n_del_Ministerio_de_Salud_P%C3%BAblica_de_Cuba
- Herrera, Rémy, “Le Système éducatif cubain”, *Le Monde*, No. 540, 1. 11. 2006.
- Herrera, Rémy, “ALBA et droit au développement”, in: T. Kunanayakam (ed.), *Quel développement ? CETIM-CRID-CNCD*, Geneve, 2007.
- Herrera, Rémy, *Les Avancées révolutionnaires en Amérique latine*, Parangon, Lion, 2010.
- Herrera, Rémy, “For the Respect of the Right of the Cuban People to Decide Its Future and for the Lifting of the US Embargo”, Joint written statement, CETIM and American Association of Jurists, United Nations Human Rights Council, 23 Session, Geneve, 2013.
- Herrera, Rémy, *A People’s History of Cuba: 1492–Present*, Global University for Sustainability series, Palgrave Mcmillan, New York, 2025.
- Herrera, Rémy, *Healthcare System and Pharmaceutical and Biotechnological Industries in Cuba, or How a Socialist Revolution Can Materialize*, CNRS UMR 8174, Centre d’Économie de la Sorbonne, Paris, 2025.
- “Historia del PCC/1er Congreso del PCC”, PCC. Интернет: <https://www.pcc.cu/1er-congreso-del-pcc>.
- “International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, United Nations. Интернет: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20660/volume-660-I-9464-English.pdf>
- “Ley N° 41. Ley de la Salud Pública”, Asamblea nacional del poder popular. Интернет: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6BC055C4D152E6DF0525791E006769CF/\\$FILE/Ley_N%C2%BA_41.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6BC055C4D152E6DF0525791E006769CF/$FILE/Ley_N%C2%BA_41.pdf)
- “Observation générale No.14”, Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Интернет: <https://www.right-to-education.org/fr/resource/>

comit-des-droits-conomiques-sociaux-et-culturels-observation-g-n-rale-no14-le-droit-au

“Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels”, Nations Unies. Интернет: <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

“Parlamento cubano aprueba nueva ley de salud pública”, Cuba Debate. Интернет: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2023/12/22/parlamento-cubano-aprueba-ley-de-salud-publica/>

“Programme of Action of the 1994 International Conference on Population and Development”, International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994, United Nations Population Fund. Интернет: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/programme_of_action_Web%20ENGLISH.pdf

“Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland)”, *OJ L* 166, 30. 4. 2004.

“Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland)”, *OJ L* 284/1, 30. 10. 2009.

“Republic of Cuba Constitución Política de 1940”, Political Database of America. Интернет: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Cuba/cuba1940.html>

“Sistema Nacional de Salud”, EcuRed. Интернет: https://www.ecured.cu/Sistema_Nacional_de_Salud

“United Nations Charter”. Интернет: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

“Universal Declaration of Human Rights”, United Nations. Интернет: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Из претходне анализе произилази да је здравље основно људско право заштићено међународним правом. И сам кубански Устав гарантује ово право као неутуђиво достигнуће социјалистичке револуције, које показује жељу Кубе да ојача благостање не само властитог народа, већ и других народа широм света. С обзиром на међународно признату улогу Кубе у остваривању овог права, Република Србија има интерес да ојача међународну здравствену сарадњу са Кубом, пре свега због изузетног осећаја солидарности који ова земља примењује деценијама. Сарадња Кубе

и Србије у здравственој области може се проширити на плану размене искустава, лекова и медицинских средстава. Досадашња сарадња у области третмана хроничних дегенеративних болести, рака и дијабетеса могла би бити проширена и на третмане у другим здравственим областима. Добру основу чине већ потписани меморандуми и споразуми који омогућавају размену стручњака и научну сарадњу, с циљем унапређења здравствених система обе земље.

THE RIGHT TO HEALTH MUST AND CAN BE REALISED: A CUBAN CASE STUDY

Rémy HERRERA*

Abstract: Health is a fundamental human right, recognised by numerous international, regional, and national legal instruments. In most countries, including the world's largest economy, the United States of America, its implementation is currently far from being realised. Today, however, Cuba is demonstrating that the right to health must and can be realised not only through the harmonisation of national legislation with universal legal standards, but also through the development of national medicine and medical practice, the results of which can be applied effectively and on a wider international scale. In this regard, the improvement of cooperation between European countries and Cuba in the field of medicine and medical research could establish new standards of conduct that affirm the universal right of people to health.

Keywords: Cuba, law, health, medicine, research, international cooperation, United Nations.

* National Center for Scientific Research (CNRS), Sorbonne Center for Economics, Paris, France. E-mail: remy.herrera@univ-paris1.fr. ORCID iD: <https://orcid.org//0000-0003-4444-6736>

УДК: 341.231.14-053.2:004(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 25 (2026)
Год XXV, бр. 93, стр. 261–278
Изворни научни рад
Рад примљен 07. 01. 2026. године
Рад одобрен 07. 02. 2026. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.93.13
CC BY-SA 4.0

ЗАШТИТА ПРАВА ДЕТЕТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ОСНИВАЊЕ МРЕЖЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ОД СЕКСУАЛНОГ ЗЛОСТАВЉАЊА И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ

Јелица ГОРДАНИЋ*

Апстракт: Последњих десетак година сведоци смо убрзаног развоја интернета и дигиталних технологија. Сва нова техничка достигнућа обогатила су животе људи, али су донела и бројне опасности, посебно за децу. За разлику од одраслих, деца су у много већем ризику од различитих врста непријатности, злостављања, експлоатације како у дигиталном, тако и у стварном свету. Државе и међународне организације предузимају разне мере да заштите децу од опасности које вребају на интернету. Рад разматра одлуку Европске комисије о оснивању стручне групе која служи као Мрежа за превенцију од сексуалног злостављања деце. Мрежа има задатак пружања помоћи Комисији у припреми и спровођењу политика и мера спречавања сексуалног злостављања и експлоатације деце. Такође, она успоставља координацију између Комисије, држава чланица, релевантних истраживача, службеника на терену и других актера у питањима која се односе на спровођење законодавства, програма и политика Уније у подручју заштите права детета у дигиталном и стварном

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8364-7405>. Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2026“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2026. године (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200041).

свету. У анализи се посвећује пажња и другим иницијативама Европске уније (ЕУ) усмереним на заштиту права детета што на интернету, што ван њега, а разматра се и значај ове Мреже за Републику Србију. Рад закључује да ЕУ предузима неопходне мере како би заштитила децу од опасности и манипулација које доноси нова и све софистициранија технологија.

Кључне речи: Деца, интернет, ЕУ, дигиталне технологије, превенција, Европска комисија, Мрежа за превенцију злостављања деце

1) СВРХА

Развој људских права интензивније започиње од средине 18. века. Међутим, област права детета остаје ван фокуса правног интересовања. Током највећег дела историје нису постојали готово никакви правни стандарди посвећени заштити деце. У индустријализованим државама на почетку 20. века било је уобичајено да деца раде са одраслима у небезбедним и нехигијенским условима. Питање положаја детета схватано је као приватна ствар породице и питање искључиво унутрашњег права. Међународноправни стандарди заштите деце уопште нису постојали. Оснивањем Друштва народа, област права детета се ситним корацима формира на међународној сцени. У годинама након оснивања Друштва народа, доносе се први правни акти међународног карактера посвећени правима детета. Треба поменути Социјалистичку повељу о тинејџерском раду (*Socialist Charter on Teenage Labour*), Повељу о правима деце и Женевску декларацију о правима детета коју је Друштво народа усвојило 26. септембра 1924. године, али и нагласити да су сви ови документи били декларативног карактера, те нису стварали чврсте обавезе за државе.¹ Организација Уједињених нација (УН) наставила је развој права детета започет у оквиру Друштва народа. Усвајањем Универзалне декларације о људским правима дошло се до закључка да Женевска декларација има одређене недостатке и да више није довољна, те да УН треба да усвоје сопствени правни акт о правима детета. То је учињено 1959. године када је Генерална скупштина једногласно усвојила Декларацију о правима детета. Као Женевска декларација, тако и Декларација УН о правима детета није била правно обавезујући акт. Први кораци у правцу израде обавезујуће међународноправне Конвенције о правима детета започели су иницијативом Пољске 1979. године. Након више од једне деценије рада свих актера међународних односа, Конвенција УН о правима детета усвојена је 20. новембра 1989. године. То је први међународноправно обавезни документ који се бави питањем права и

¹ Јелица Горданић, *Невладиње организације у међународном праву*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2024, стр. 81–85.

положаја деце и који регулише 41 економско, социјално, грађанско и политичко право детета. Циљ Конвенције није само заштита детета од дискриминације, зостављања, занемаривања, смртне казне итд. Она регулише и позитивна права, као што су право на име, право на држављанство, право на одговарајући животни стандард, образовање, право на здравствену заштиту итд.²

Данас живимо у свету интернета, технологије и убрзаног дигиталног развоја. Деца су свакодневно изложена различитим садржајима и опасностима на интернету, што поставља нове изазове када је реч о заштити њихових права. Током осамдесетих и деведесетих година 20. века нико није могао да претпостави период убрзаног дигиталног развоја, као ни последице и опасности које технологија може учинити људским правима, а посебно правима детета. Конвенција о правима детета не садржи одредбе које се односе на дигиталну сферу. Теоретичари закључују да деца имају право да буду заштићена од свих ризика, односно различитих видова насиља у дигиталном окружењу, између осталог од тзв. ризика контакта (*contact risk*), ризика садржаја (*content risk*), ризика у вези са понашањем (*conduct risk*), ризика у вези са здрављем (*health risk*).³ Развојем интернета, онлајн комуникације и друштвених мрежа деца су изложена бројним опасностима које раније нису постојале. На овом месту треба поменути „груминг“ (*grooming*) – контакт са децом преко интернета који укључује предаторски мотивисане поступке, односно радње чија је намера задобијање поверења детета и успостављање комуникације која за крајњи циљ има физички приступ, односно сексуалну злоупотребу детета; „секстинг“ (*sexting*) – постављање на интернет или слање фотографија, порука или видео-снимака са експлицитним сексуалним садржајем; као и „фишинг“ (*phishing*) – један од начина крађе идентитета на интернету у случају када трећа лица путем уверљивих лажних имејл или чет порука и интернет страница убеђују жртву да остави своје личне податке.⁴ Теоретичари сматрају да сваки почетак интернет насиља можемо назвати „виртуелним путем у трагедију“.⁵ Последњих десетак година државе и међународне организације посветиле су огромну пажњу решавању овог проблема. ЕУ је један од лидера када је реч о развоју стандарда и институција посвећених заштити права детета, како на интернету, тако и ван њега.

² *Ibid.*, 87–92.

³ Љубица Михајловић, „Права детета у дигиталном окружењу – изазови и стандарди заштите“, *Правни хоризонти*, 2022, Vol. V, бр. 5, стр. 161–181, стр. 171.

⁴ *Ibid.*, стр. 172.

⁵ Лука Стајић, Александра Николова Марковић, Утицај нових технологија на безбедност деце у грађанском праву, *Мегатренд ревија*, Vol. 19, No. 2, 2022, стр. 120.

Спровођење одређених мера, као оних предвиђених Директивом 2011/93/ЕУ, открило је да мере држава чланица за спречавање сексуалног злостављања и сексуалне експлоатације деце на интернету и ван интернета често нису усклађене и да је њихова ефикасност нејасна. То обухвата успостављање програма или мера интервенције у свим фазама превенције, укључујући превентивне мере усмерене на учиниоце и лица која се плаше да би могла учинити кривично дело против добробити детета, као и превентивне мере усмерене на децу и њихово окружење. Примећена је и неинформисаност о проблему подршке и заштите деце од опасности које их могу задесити на интернету. Уочено је да не постоји координисан приступ заштити деце од свих облика насиља, укључујући и различите облике насиља, злостављања и експлоатације на интернету. У циљу решавања свих наведених проблема и неусклађености, Европска комисија је решила да оснује стручну групу која ће служити као Мрежа за превенцију сексуалног злостављања деце у дигиталном и стварном свету. Као што и сам назив сугерише, деловање Мреже за превенцију треба да буду превентивне мере усмерене на децу и њихово окружење како би се смањила вероватноћа да дете постане жртва злоупотреба на интернету и ван њега. Такође, превентивне мере Мреже су усмерене и на учиниоце кривичних дела и лица која се плаше да би могле да почине злочин усмерен према деци. Превентивна мрежа жели да ту врсту опасности сведе на минимум и, где за то постоји могућност, спречи испуњење кривичних дела усмерених према деци, у дигиталном и стварном свету. Овакав систем са амбициозним задацима треба да окупи истраживаче, теренске службенике и друге заинтересоване стране активне у области спречавања сексуалног злостављања и експлоатације деце. На овај начин се омогућава ближа сарадња, прикупљање повратних информација из праксе и исправљање грешака које не функционишу у пракси. Рад Превентивне мреже треба да помогне државама чланицама да успоставе свеобухватне, употребљиве и ефикасне програме и превентивне мере које ће допринети смањењу учесталости сексуалног злостављања и сексуалне експлоатације деце у дигиталном и стварном свету. Превентивна мрежа треба да олакша размену информација, искустава и најбољих пракси, и да помогне државама чланицама и другим заинтересованим странама да избегну правне празнине и дуплирање мера у области заштите детета.

2) МЕРЕ ЕУ

ЕУ је посвећена заштити права детета. Као једна од најутицајнијих регионалних организација, усвојила је различите мере и стратегије посвећене превенцији и заштити деце од сексуалног злостављања и експлоатације. Треба подсетити да је Савет Европе 2007. године усвојио

Конвенцију о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, познатију као *Лансароте конвенција*. Ово је био први међународни инструмент који је категорисао различите облике сексуалног злостављања деце као кривична дела. Конвенција је ступила на снагу 1. јула 2010. године и од тада су је ратификовале све државе чланице ЕУ.

Један од најважнијих правних инструмената ЕУ за борбу против сексуалног злостављања и сексуалне експлоатације деце, као и деце порнографије, јесте Директива 2011/93/ЕУ (Директива о борби против сексуалног злостављања деце), која криминализује различите облике сексуалног злостављања и експлоатације деце, усклађује законе широм ЕУ и прописује минималне санкције.⁶ Директива 2011/93/ЕУ увела је одредбе за спречавање кривичних дела сексуалног злостављања деце и сексуалне експлоатације на интернету и ван интернета, као мере за заштиту жртава таквих кривичних дела. Та Директива се примењује заједно са Директивом 2012/29/ЕУ (Директива о правима жртава из 2012. године) Европског парламента и Савета, која препознаје посебну потребу за подршком и заштитом деце жртава и даје приоритет најбољим интересима детета.⁷ У складу са Директивом 2011/93/ЕУ, како би се обесхрабрила и смањила потражња која подстиче све облике сексуалне експлоатације деце, државе чланице треба да предузму одговарајуће мере, као што су образовање и обука. Државе чланице такође треба да предузму одговарајуће мере, укључујући и мере онлајн, као што су информативне и образовне кампање, истраживачки и програми обуке, где је то прикладно у сарадњи са релевантним организацијама цивилног друштва и другим заинтересованим странама, усмерене на информисање и смањење ризика да деца постану жртве сексуалног злостављања или експлоатације. Поред тога, државе чланице треба да промовишу редовну обуку службеника који могу доћи у контакт са децом жртвама сексуалног злостављања или експлоатације у свом раду, укључујући и полицајце на терену, како би били у стању да идентификују и поступају са децом жртвама и потенцијалним децом жртвама сексуалног злостављања или експлоатације на мрежи и ван мреже. Од посебног је значаја члан 25 који захтева уклањање веб-страница које

⁶ "Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA", *OJ L* 335, 17. 12. 2011, pp. 1–14.

⁷ "Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA", *OJ L* 315, 14. 11. 2012, p. 57.

садрже или шире материјал о сексуалном злостављању деце и омогућава блокирање приступа где је то потребно, помажући у борби против сексуалне експлоатације и злостављања деце на мрежи.⁸ ЕУ је развила и Стратегију о правима детета (2021–2024), која посебно наглашава заштиту деце у дигиталном окружењу, али и њихово активно учешће у доношењу одлука које се тичу њихових права. У оквиру стратегије промовише се превенција, рановремено реаговање и едукација деце, родитеља и професионалаца. Посебна пажња посвећена је дигиталној безбедности и спречавању онлајн злоупотребе.⁹ У фебруару 2024. године, као део стратегије ЕУ за ефикаснију борбу против сексуалног злостављања деце, Комисија је предложила ревизију Директиве о борби против сексуалног злостављања деце из 2011. године. Ажурирана правила би проширила дефиниције кривичних дела како би укључила нове облике сексуалног злостављања деце на мрежи, увела веће казне и утврдила специфичније захтеве за спречавање кривичних дела и пружање помоћи жртвама. Поред тога, били би утврђени минимални рокови застарелости како би се жртвама омогућило да ефикасније траже правду. Комисија је такође покренула ревизију Директиве о правима жртвава. У априлу 2024. године Комисија је усвојила препоруку о интегрисаним системима заштите деце. Препорука има за циљ да подржи државе чланице Европске уније (ЕУ) у јачању њихових система заштите деце у најбољем интересу детета, што је обавеза у Стратегији ЕУ о правима детета.¹⁰ ЕУ је наставила рад на законском предлогу из 2022. године којим би се од пружалаца услуга онлајн комуникације захтевало да откривају, пријављују и уклањају материјал о сексуалном злостављању деце. Предлог укључује оснивање центра ЕУ за спречавање и борбу против сексуалног злостављања

⁸ “European Day for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, European Parliament, 17. November 2025”. Интернет: <https://epthinktank.eu/2025/11/17/european-day-for-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-2/>, 4. 1. 2025.

⁹ “The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en#the-eu-strategy-on-the-rights-of-the-child, 5. 1. 2026.

¹⁰ “Eur Lex, Recommendations on developing and strengthening integrated child protection systems in the best interests of the child”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/recommendations-on-developing-and-strengthening-integrated-child-protection-systems-in-the-best-interests-of-the-child.html>, 6. 1. 2026.

деце.¹¹ Различите ЕУ агенције, попут Еуропола, подржавају сарадњу органа за спровођење закона међу државама чланицама у борби против сексуалне експлоатације и злостављања деце на мрежи, како унутар ЕУ тако и глобално. Један од примера је иницијатива „Зауставите злостављање деце – пратите предмет“ (*Stop Child Abuse – Trace an Object*), осмишљена да помогне у праћењу порекла предмета повезаних са кривичним истрагама.¹²

3) САДРЖАЈ

Сексуално злостављање и експлоатација деце убрајају се у најтежа и најгнуснија кривична дела. Деца су најрањивија категорија и сва дела усмерена против њихове добробити морају бити сасечена у корену. Превентивне мере су од изузетног значаја када је реч о заштити права детета. Статистика у погледу експлоатације и сексуалног злостављања деце је забрињавајућа, како на регионалном, тако и на глобалном нивоу. Према истраживању *EU Kids online 2020*, спроведеном међу децом узраста од 9 до 16 година, приближно једно од десеторо деце постаје жртва сајбер малтретирања сваког месеца. Истраживање организације *WeProtect* из 2021. године показало је да је више од половине младих доживело неки облик сексуалне злоупотребе на мрежи у детињству. Девојчице су посебно рањиве на сексуалне злоупотребе на мрежи, при чему је 7 од 10 девојчица које су одговориле на анкету *WeProtect* навело да је примило сексуално експлицитан садржај од одрасле особе, у поређењу са четири од десет дечака.¹³ Током 2024. године, лица која се баве онлајн пружањем помоћи регистровала су више од 20 милиона пријава о сумњи на сексуалну експлоатацију деце. Број пријава које се тичу *groominga* се повећао за 12 пута током последње три године, а злостављања која из тога потичу су све екстремнија.¹⁴ Ниво ризика од опасности на интернету по децу је већи у

¹¹ “European Day for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, European Parliament, 17. November 2025”. Интернет: <https://ethink-tank.eu/2025/11/17/european-day-for-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-2/>, 4. 1. 2025.

¹² “Stop Child Abuse – Trace an Object”, Europol. Интернет: <https://www.europol.europa.eu/stopchildabuse>, 4. 1. 2026.

¹³ “Protecting children online Selected EU, national and regional laws and initiatives”, European Parliament, Briefing. April 2025. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769570/EPRS_BRI\(2025\)769570_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769570/EPRS_BRI(2025)769570_EN.pdf), 4. 1. 2026.

¹⁴ “Commission launches the Network for the Prevention of Child Sexual Abuse”, European Commission, 5 August 2025. Интернет: <https://home-affairs.ec.europa.eu/>

срединама у којима је доступнији интернет, блажа политика поступања значајних регулаторних тела и већа слобода изражавања. Као најугроженије, издвајају се развијене западне земље и чланице ЕУ.¹⁵ Као што смо већ поменули, основ за заштиту права детета на међународном нивоу представља Конвенција УН о правима детета из 1989. године. ЕУ је усвојила бројне акте који су посвећени различитим аспектима права детета. Одлука Комисије о оснивању групе стручњака која има функцију као Мрежа за превенцију сексуалног злостављања деце убраја се у групу превентивних мера. Комисија се може саветовати са Мрежом о свим питањима која су у вези са спречавањем сексуалног злостављања деце и сексуалне експлоатације деце, како на интернету, тако и ван њега. У најширем смислу, Мрежа тежи да успостави ефикасну везу између теорије и праксе када је реч о борби против сексуалног злостављања и експлоатације деце. Задатак Мреже је да сачињава и дели научно тестиране иницијативе, које практичари могу користити у свом раду. Ово ствара круг размене, јер ће резултати рада практичара дати нови импулс истраживачима у идентификовању нових питања која треба решити.¹⁶ У конкретнијем смислу, Мрежа има неколико задатака. Пре свега, њен најважнији задатак је пружање помоћи Комисији у припреми и спровођењу политика и мера спречавања сексуалног злостављања и експлоатације деце на интернету и ван интернета. Њен задатак је успостављање сарадње и координације између Комисије, држава чланица, релевантних истраживача, службеника на терену и других актера у питањима која се односе на спровођење законодавства, програма и политика Уније у подручју заштите права детета на интернету и ван њега. Задатак Мреже је и подстицање размене знања, искустава и добрих пракси у области превенције како би се смањила учесталост сексуалног злостављања и експлоатације деце. Мрежа има одговорност и када је реч о пружању помоћи Комисији у успостављању и функционисању репозиторијума података, резултата истраживања, смерница за превенцију и програмских ресурса доступних на различитим службеним језицима Уније. Стручно знање и савети које Мрежа пружа Комисији посебно су важни када је реч о

europa.eu/news/commission-launches-network-prevention-child-sexual-abuse-2025-08-05_en, 20. 12. 2025.

¹⁵ Марина Ковачевић-Лепојевић, Весна Жунић-Павловић, „Ризици социјалног умрежавања деце на интернету“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, 2011, Vol. 30, бр. 1–2, стр. 185–198, стр. 195.

¹⁶ “Network for the Prevention of Child Sexual Abuse”, European Commission, 25. August 2025. Интернет: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/network-prevention-child-sexual-abuse_en, 22. 12. 2025.

иницијативама усмереним на учиниоце кривичних дела, као и на лица која страхују да би могла учинити кривична дела против добробити деце. Резултати рада Мреже треба да смање вероватноћу да ће лице (поновно) учинити кривично дело. Ово подразумева спречавање чињења кривичних дела, лечење учинилаца, рехабилитацију и реинтеграцију, као и одговор заједнице на реинтеграцију.

Мрежа за превенцију обавља задатке на захтев Комисије. Према одлуци Комисије, њене активности укључују:

- организовање редовних планарних заседања;
- давање мишљења и препорука Комисији у припреми и спровођењу политичких иницијатива Уније у спречавању сексуалног злостављања и експлоатације деце на интернету и ван интернета;
- олакшавање истраживања и прикупљања података, организовање анкета и ширење стечених резултата како би се спречило сексуално злостављање и искоришћавање деце;
- пружање помоћи Комисији када је реч о изradi смерница и стандарда Уније за спречавање сексуалног злостављања и експлоатације деце;
- пружање помоћи Комисији у евалуацији и праћењу програма и мера за спречавање сексуалног злостављања и експлоатације деце које се спроводе у Унији или, ако је то потенцијално релевантно за Унију, у трећим земљама, и утврђивање најбољих пракси;
- помагање Комисији у пружању стручне подршке и смерница државама чланицама када је реч о развоју и ширењу програма или мера за спречавање сексуалног злостављања и експлоатације, као и помоћ у развоју најбољих пракси;
- помагање Комисији када је реч о олакшавању размене информација о мултидисциплинарним материјалима за оспособљавање и развој капацитета стручњака у државама чланицама у областима спречавања сексуалног злостављања и искориштавања деце, или прилагођавање тих материјала националном контексту. На овом месту је битно и оспособљавање здравствених радника у оквиру здравствених система, као и едукација социјалних радника о начинима препознавања злостављања деце;
- помагање Комисији и пружање подршке државама чланицама, када је реч о развоју и спровођењу информативних и образовних кампања за помоћ у информисању деце, родитеља, стратеља и васпитно-образовних лица о ризицима и превентивним механизмима за спречавање сексуалног злостављања и експлоатације деце на интернету и ван интернета, као и пружање помоћи у свим осталим врстама кампања које се односе на заштиту детета;

- одговарање на упите Комисије када је реч о свим питањима која се односе на спречавање сексуалног злостављања и експлоатације деце.¹⁷

Мрежа је сачињена од највише 50 чланова. Постоје четири категорије чланова. То су надлежна тела држава чланица одговорна за координацију спречавања сексуалног злостављања и искориштавања деце; појединци именовани у личном својству; организације које делују у области заштите права детета и јавни субјекти који нису надлежна тела држава чланица, укључујући тела трећих држава, и коначно, тела, канцеларије или агенције Уније и међународне организације које се баве спречавањем сексуалног злостављања и експлоатације деце на интернету и ван њега.¹⁸ Чланови који су именовани у личном својству делују независно и у јавном интересу. То су стручњаци из држава Европске уније или трећих држава и морају бити експерти када је реч о правима детета, посебно када је реч о области спречавања сексуалног злостављања и експлоатације деце на интернету и ван интернета. Када је реч о организацијама које делују у области заштите права детета и јавних субјекта који нису надлежна тела држава чланица, укључујући и тела трећих држава, својство члана могу имати удружења, невладине организације, факултети и научни институти. Сви чланови који не буду у могућности да ефикасно доприносе дискусијама Мреже и они који, по мишљењу надлежне службе Комисије, не испуњавају услове утврђене чланом 339. Уговора о функционисању Европске уније или који поднесу оставку, неће бити позивани да учествују на састанцима Мреже или њених подгрупа, и биће замењени до краја свог мандата.

Како се одвија избор чланова Мреже?

Поступак избора чланова Мреже за превенцију је различит када су у питању различите категорије чланова. Избор чланова из редова појединца именованих у личном својству и организација које делују у области заштите права детета и јавних субјеката који нису надлежна тела држава чланица, укључујући тела трећих држава, врши се на основу јавног позива објављеног у регистру стручних група Комисије и других сличних субјеката. Поред регистра, позив за пријаве може бити објављен и на другим местима, попут наменских веб-страница. У позиву треба да буду јасно наведени критеријуми за избор, укључујући потребну стручност и интересе заступљене у вези са послом који треба обавити. Рок за пријаве не сме бити краћи од четири

¹⁷ “Commission Decision (EU) 2025/1896 of 29 July 2025 on establishing the group of experts serving as the Network for the Prevention of Child Sexual Abuse”, C/2025/5252, OJ L, 2025/1896, 19. 9. 2025.

¹⁸ *Ibid.*, Члан 4 (1-2).

недеље. Поступак избора чланова из групе појединаца у личном својству спроводи се на начин који омогућава висок ниво стручности и равнотежу у погледу знања, географског порекла и пола, узимајући у обзир специфичне задатке Мреже и врсту потребне стручности. Када је реч о члановима именованим у личном својству, ова лица су дужна да наведу све околности које би могле довести до сукоба интереса. Достављање правилно попуњеног обрасца за изјаву о сукобу интереса је предуслов за именовање појединца за члана у личном својству. Постојање сукоба интереса се процењује у складу са чланом 11. Одлуке С(2016) 3301.¹⁹ Када је реч о организацијама које желе да буду именоване за чланове из групе организације које делују у области заштите права детета, као услов се захтева усписаност у регистар транспарентности. Чланове из две поменуте групе именује главни директор Главне управе за миграције и унутрашње послове Комисије („DG HOME“), из реда кандидата који имају компетенције у областима наведеним у члану 2. и који су се јавили на позив за пријаве. Када су у питању чланови који делују у личном својству, уколико се након њиховог именовања открије сукоб интереса, DG HOME предузима одговарајуће мере. Чланови се именују на мандат у трајању од четири године највише. Мандат траје до истека или док не буду замењени, а може се и продужити.²⁰ Мрежом за превенцију председава представник DG HOME. С обзиром на дневни ред, GU HOME може затражити од представника Заједничког истраживачког центра Комисије да председава састанком или делом састанка.

На који начин се одвија рад Мреже за превенцију?

Пре свега, Мрежа за превенцију ради на захтев Генералне дирекције за унутрашње послове DG HOME, у складу са Одлуком С(2016) 3301. Састанци Мреже ће се одржавати најмање два пута годишње, у просторијама Комисије или виртуелно, зависно од случаја. DG HOME пружа секретарске услуге. Састанцима Мреже за превенцију и њених подгрупа могу присуствовати службеници Комисије из других служби који су заинтересовани за садржај састанка. У договору са DG HOME, Мрежа за превенцију може простом већином својих чланова одлучити да расправе одржи јавно. Сви састанци и расправе о свим тачкама дневног реда бележиће се у записник. Сва своја мишљења, препоруке или извештаје Мрежа усваја консензусом, у мери у којој је то могуће. Уколико дође до гласања, чланови одлучују простом већином. Чланови који су гласали против или су се уздржали имају право да захтевају да се уз мишљење,

¹⁹ *Ibid.*, члан 5 (1–3).

²⁰ *Ibid.*, члан 5 (4–8).

препоруку или извештај приложи документ који сумира њихов став.²¹ DG HOME може да оснује подгрупе како би помогла у решавању одређених врста питања. Подгрупе раде у складу са Одлуком С(2016) 3301 и извештавају Мрежу за превенцију. Састављене су од чланова који нису чланови Мреже и који се бирају на основу јавног позива за пријаве у складу са одредбама члана 5. ове Одлуке и Одлуке С(2016) 3301. Подгрупе се распуштају чим испуне задатак за који су основане.²²

Важно је напоменути да DG HOME може да позове стручњаке са специфичним и релевантним стручним знањима о теми која је на дневном реду (укључујући и стручњаке из трећих земаља) да учествују у раду Мреже за превенцију или њених подгрупа на *ad hoc* основи. Такви стручњаци могу бити из области које су у блиској вези са правима и заштитом деце, попут јавног здравља и менталног здравља.²³ Постоји могућност стицања статуса посматрача Мреже за превенцију. Ово својство могу, директним позивом, стећи појединци, организације и јавни субјекти који нису надлежни органи држава чланица, укључујући и оне из трећих земаља. Организације и јавни субјекти са статусом посматрача дужни су да именују своје представнике. Треба напоменути да посматрачи и представници могу пружати стручно знање и учествовати у дискусијама Превентивне мреже и њених подгрупа, али немају право гласа и не учествују у изради препорука, извештаја или мишљења. председавајући може овластити посматраче и представнике посматрача да учествују у дискусијама Мреже за превенцију и њених подгрупа и да пруже стручно знање. Међутим, посматрачи и представници посматрача немају право гласа и не учествују у изради препорука, извештаја или мишљења Превентивне мреже и њених подгрупа.²⁴ Учесници у раду Мреже за превенцију не примају надокнаду за услуге које нуде. Једини изузеци су предвиђени за појединце који делују у личном својству, када је реч о различитим активностима давања мишљења, препорука и различитих врста пружања помоћи Комисији у организовању и спровођењу иницијатива, пројеката и смерница које за циљ имају спречавање сексуалног злостављања и експлоатацију деце на интернету и ван интернета.²⁵ Обавеза професионалне тајне примењује се на чланове Мреже за превенцију, њене подгрупе и представнике, као и на позване експерте и посматраче. У случају кршења те обавезе, Комисија може предузети

²¹ *Ibid.*, члан 7.

²² Члан 8.

²³ Члан 9.

²⁴ Члан 10.

²⁵ Члан 14.

одговарајуће мере. Од посебне је важности да рад Мреже за превенцију буде транспарентан и доступан свима. Никакви радни процеси се не смеју одвијати иза затворених врата. Предвиђено је да ће Превентивна мрежа и њене подгрупе бити регистроване у регистру стручних група Комисије или других сличних субјеката. Сви релевантни документи, укључујући дневни ред, записнике и поднеске учесника, биће доступни у Регистру стручних група или путем линка из тог регистра до одређених веб-страница где се ове информације могу пронаћи. Приступ веб-сајтовима не сме бити на било који начин ограничен нити условљен регистрацијом корисника. Дневни ред састанака Превентивне мреже, као и друга релевантна пратећа документација, објављују се благовремено пре састанка, након чега следи објављивање записника у предвиђеном року. Изузеци од објављивања су могући само ако се процени да би откривање документа угрозило заштиту јавног или приватног интереса како је дефинисано у члану 4. Уредбе (ЕЗ) бр. 1049/2001 Европског парламента и Савета (11).²⁶

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европска комисија је 29. јула 2025. године усвојила одлуку о успостављању стручне групе која служи као Мрежа за спречавање сексуалног злостављања деце. Одлука је објављена у Службеном листу Европске уније 19. септембра 2025. године.

5) ЗАКЉУЧАК

Напоре ЕУ у погледу заштите права детета треба похвалити. ЕУ је препознала опасности које по децу могу имати интернет и савремене дигиталне технологије и решила је да се укључи у решавање овог проблема. ЕУ је свесна да је превенција у највећем броју случајева кључ за решавање проблема, и да је осетљива питања боље предупредити него се носити са њиховим штетним последицама. Оснивање Мреже за превенцију сексуалног злостављања деце на интернету и ван интернета има за циљ спречавање потенцијалних проблема и заштиту права детета. Ово питање је посебно важно јер се технологија развија невероватном брзином, а могућности за злоупотребу постају све софистицираније, ефикасније и неприметније. Посебан изазов у будућности представља све интензивнији развој вештачке интелигенције.²⁷ Иако вештачка интелигенција може

²⁶ Члан 13(3).

²⁷ Драгана Дабић, „Предлог регулаторног оквира Европске уније о вештачкој интелигенцији“, *Европско законодавство*, 2024, Vol. 23, бр. 86, стр. 195–216.

имати значајну улогу у откривању и спречавању злоупотреба, она истовремено носи ризике по приватност, аутономију и друга права детета, уколико се не користи у складу са јасно дефинисаним етичким и правним стандардима. Технологија се развија тако великом брзином да се чини готово немогућим за националне владе да донесу релевантна правила у разумном року. ЕУ се храбро хвата у коштац са технолошким изазовима, али би, у циљу заштите права детета, требала да ради још интензивније и да се неумољиво труди да постигне равнотежу између убрзаног развоја технологије и одговарајуће правне регулативе. На крају, заштита права детета у дигиталном добу захтева континуирано унапређење законодавства, међународну сарадњу и одговорно коришћење нових технологија. Мрежа за превенцију сексуалног злостављања деце представља важан корак у том правцу, те је неопходно да сви учесници друштвеног живота користе резултате њеног рада како би се деца заштитила од сексуалног злостављања и експлоатације у дигиталном и стварном свету.

6) ИЗВОРИ

“Commission Decision (EU) 2025/1896 of 29 July 2025 on establishing the group of experts serving as the Network for the Prevention of Child Sexual Abuse”, C/2025/5252, *OJ L*, 2025/1896, 19. 9. 2025.

“Commission launches the Network for the Prevention of Child Sexual Abuse“, European Commission, 05. August 2025. Интернет: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-launches-network-prevention-child-sexual-abuse-2025-08-05_en, 20. 12. 2025.

Дабих, Драгана, „Предлог регулаторног оквира Европске уније о вештачкој интелигенцији“, *Европско законодавство*, Vol. 23, бр. 86, 2024.

“Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA“, *OJ L* 335, 17. 12. 2011.

“Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA“, *OJ L* 315, 14. 11. 2012.

„Дигитално сексуално насиље у школама: Последице остају, превенција изостаје“, ВВС на српском, 14. октобар 2024. Интернет: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-69184311>, 4. 1. 2026.

“Eur Lex, Recommendations on developing and strengthening integrated child protection systems in the best interests of the child“. Интернет: <https://eur->

- lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/recommendations-on-developing-and-strengthening-integrated-child-protection-systems-in-the-best-interests-of-the-child.html, 6. 1. 2026
- “European Day for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse”, European Parliament, 17. November 2025. Интернет: <https://epthinktank.eu/2025/11/17/european-day-for-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-2/>, 4. 1. 2025.
- “European Day for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse”, European Parliament, 17. November 2025. Интернет: <https://epthinktank.eu/2025/11/17/european-day-for-the-protection-of-children-against-sexual-exploitation-and-sexual-abuse-2/>, 4. 1. 2025.
- Горданић, Јелица, *Невладиње организације у међународном праву*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2024, стр. 81–85.
- “Network for the Prevention of Child Sexual Abuse”, European Commission, 25. August 2025. Интернет: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/network-prevention-child-sexual-abuse_en, 22. 12. 2025.
- Ковачевић-Лепојевић, Марина, Жунић-Павловић, Весна, „Ризици социјалног умрежавања деце на интернету“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, 2011, Vol. 30, бр. 1–2.
- Михајловић, Љубица, „Права детета у дигиталном окружењу – изазови и стандарди заштите“, *Правни хоризонти*, 2022, Vol. V, бр. 5.
- Новаковић, Урош, „Правна регулација приказивања деце на интернету и друштвеним мрежама од стране родитеља – теоријски и практични аспект“, *Политичка ревија*, Vol. 85, бр. 3, 2025.
- “Protecting children online Selected EU, national and regional laws and initiatives”, European Parliament, Briefing. April 2025. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769570/EP_RS_BRI\(2025\)769570_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769570/EP_RS_BRI(2025)769570_EN.pdf), 4. 1. 2026.
- “Stop Child Abuse – Trace an Object”, Europol. Интернет: <https://www.europol.europa.eu/stopchildabuse>, 4. 1. 2026.
- Стајић, Лука, Николова Марковић, Александра, Утицај нових технологија на безбедност деце у грађанском праву, *Мегатренд ревија*, Vol. 19, No. 2, 2022.
- “The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en#the-eu-strategy-on-the-rights-of-the-child, 5. 1. 2026.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законски оквир за заштиту деце на интернету у Републици Србији чине Кривични законик и Закон о електронским комуникацијама. Важну улогу имају националне стратегије за превенцију насиља и експлоатације деце, специјализоване полицијске јединице, као и едукативни програми за децу, родитеље и наставнике. У Србији је више од половине девојчица између 14 и 19 година било изложено коментарима са сексуалном конотацијом, девет одсто је доживело да се објаве снимци или фотографије које су послале приватно, а осам одсто је било сексуално уцењено. Сваке године се појављују нови видови сексуалног насиља на интернету, какве раније нисмо могли ни да замислимо.²⁸ Сарадња са међународним институцијама попут Еуропола и Интерпола омогућава Србији усклађивање са европским стандардима и ефикаснију заштиту деце од опасности које носи дигитални развој. Теоретичари сматрају да, у случају Србије, иако правни систем „треба да препозна, регулише и на крају реагује на кршење права детета у дигиталној сфери, а домет истог је услед константног развоја нових технологија и нових друштвених мрежа прилично ограничен“.²⁹ Успостављање Мреже за превенцију сексуалног злостављања деце од стране Европске комисије представља значајан корак ка јачању заштите права детета у дигиталном и стварном окружењу. Њено оснивање није од значаја само за државе чланице ЕУ, него и за земље потенцијалне чланице, у које се убраја и Србија. Као земља која тежи чланству у Европској унији, Република Србија има обавезу да усклади своје законодавство и праксе са европским стандардима, а Мрежа представља један од кључних инструмента за унапређење система превенције и заштите деце од сексуалног злостављања и експлоатације. Оснивање Мреже је важно за Србију из неколико разлога. Први значајан аспект за Србију је приступ знању и експертизи. Мрежа окупља стручњаке из различитих области који размењују информације, истраживања и најбоље праксе. За Србију, која развија сопствене механизме заштите деце на интернету и у заједници, ово значи могућност директног учења од земаља са развијенијом инфраструктуром и дугогодишњим искуством у превенцији злоупотребе деце. Рад Мреже не подразумева искључиво правни оквир, већ и конкретне програме едукације деце, родитеља и професионалаца, као и технологије

²⁸ BBC на српском, Дигитално сексуално насиље у школама: Последице остају, превенција изостаје, 14. октобар 2024. Доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-69184311>, 4. 1. 2026.

²⁹ Урош Новаковић, Правна регулација приказивања деце на интернету и друштвеним мрежама од стране родитеља – теоријски и практични аспект, *Политичка ревија*, вол. 85, бр. 3, 2025, стр. 45–61, стр. 58.

и алате за праћење и сузбијање злостављања и експлоатације како у дигиталном, тако и у стварном свету. Значајан аспект за Србију је усклађивање законодавства и политика са стандардима ЕУ. Србија већ поседује правну регулативу која се тиче заштите деце, али имплементација у пракси може бити фрагментирана или недовољно ефикасна. Новооснована Мрежа за превенцију треба да обезбеди бољу координацију између различитих институција и да олакша пренос европских искустава у национални контекст Републике Србије. Важан елемент је развој дигиталне безбедности. Деца све више користе дигиталне технологије, друштвене мреже и апликације, док истовремено ризици од сексуалног злостављања и експлоатације постају сложенији и софистициранији. Мрежа ће омогућити Србији да прати нове трендове и претње у дигиталном простору, укључујући све софистицираније технолошке преваре и манипулације којима су деца изложена. Кроз сарадњу са Мрежом, српске институције могу правовремено развијати превентивне кампање, алате за заштиту деце и едукативне програме за ученике и родитеље. Један од могућих бенефита за Србију је могућност јачања међународне сарадње. Мрежа треба да функционише као форум за размену информација између држава чланица ЕУ и партнерских земаља, што омогућава Србији да учествује у заједничким акцијама, пројектима и истраживањима. На овај начин Република Србија имаће прилику да побољша ефикасност превенције када је реч о заштити деце у дигиталном и стварном свету. Како предузете мере буду давале резултате, поверење и кредибилитет Србије у европским оквирима ће порасти. На крају, значај Мреже се огледа и у развоју права детета, скретању пажње на опасности које модерне технологије носе и јачању друштвене свести о овим питањима. Кроз иницијативе Мреже, Србија има прилику да додатно оснажи свој јавни и професионални одговор на проблем сексуалног злостављања деце, подижући свест о важности заштите права детета у дигиталном добу. Ово је важно за све актере друштвеног живота – децу, родитеље, наставнике, органе социјалне заштите, полицијске органе итд. Задаци и мисија Мреже могу бити веома инспиративни за Србију, када је реч о континуираној борби против сексуалног злостављања и експлоатације деце како у дигиталном, тако и у стварном свету.

**PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION AND
THE ESTABLISHMENT OF A NETWORK FOR THE PREVENTION OF SEXUAL
ABUSE AND EXPLOITATION**

Jelica GORDANIĆ*

Abstract: Over the past ten years, we have witnessed the rapid development of the Internet and digital technologies. All new technical achievements have enriched people's lives, but they have also brought numerous dangers, especially for children. Unlike adults, children are at much greater risk of various types of inconvenience, abuse, exploitation both in the digital and real world. States and international organizations are taking various measures to protect children from the dangers lurking on the Internet. The paper discusses the decision of the European Commission to establish an expert group that serves as a Network for the Prevention of Child Sexual Abuse. The Network is tasked with assisting the Commission in the preparation and implementation of policies and measures to prevent the sexual abuse and exploitation of children. It also coordinates between the Commission, Member States, relevant researchers, field officers and other stakeholders on issues related to the implementation of Union legislation, programmes and policies in the field of the protection of children's rights in the digital and offline worlds. The analysis also pays attention to other European Union (EU) initiatives aimed at protecting children's rights both online and offline, and discusses the importance of this Network for the Republic of Serbia. The paper concludes that the EU is taking the necessary measures to protect children from the dangers and manipulations brought about by new and increasingly sophisticated technology.

Keywords: Children, Internet, EU, digital technologies, prevention, European Commission, Child Abuse Prevention Network.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8364-7405>

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 исписују и на енглеском језику изнад резимеа који се прилаже на крају рада (SUMMARY).

Навођење имена аутора и афилијације

Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Назив установе у којој је аутор запослен (афилијација), наводи се у напомени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напомени наводи једна *e-mail* адреса аутора.

Навођење захвалница

Захвалница се наводи као податак да је текст настао у оквиру рада на одређеном научном пројекту или у оквиру одређеног програма.

Захвалница се наводи у напомени (*), на дну прве стране ауторског текста иза афилијације.

Апстракти и резимеи

Радови у Европском законодавству треба да садрже апстракт на српском језику и резиме на енглеском језику.

Апстракти представљају кратак информативан приказ садржаја рада који читаоцу омогућава брзу и недвосмислену оцену његове релевантности. Саставни делови апстракта обухватају циљеве, методе и резултате истраживања, као и закључак. Обим апстракта не би требало да превазилази 250 речи. Апстракт се прилаже на првој страни рада, одмах испод наслова, односно имена и презимена аутора.

Резиме на енглеском језику (SUMMARY), прилаже се на крају рада.

Кључне речи

Апстракти и резимеи морају садржати кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које тематски, теоријски, методолошки, дисциплинарно, субдисциплинарно и на друге релевантне начине упућују на садржај рада за потребе индексирања и претраживања. Кључне речи треба изабрати с ослоном на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире реферисан унутар међународних цитатних база за научну област друштвених наука (на пример, *Web of Science*, *Journal Citation Report*, *SCImago Journal Rank*). Кључне речи се додају испод апстракта и резимеа на српском односно енглеском језику.

Поднаслови

У зависности од теме коју обрађује текст рада, зависиће и поднаслови.

Пожељено је да радови у часопису Европско законодавство обрађују поједине нормативне акте (Директиве, Уредбе, Препоруке, Саопштења, Одлуке, Уговоре, итд.), поред апстракта имају и следеће поднасловне:

- 1) СВРХА;
- 2) МЕРЕ ЕУ;
- 3) САДРЖАЈ;
- 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ;
- 5) ИЗВОРИ (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број Службеног листа ЕУ – *Official Journal*, или други званични извор);
- 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ;
- 7) ЛИТЕРАТУРА и,
- 8) РЕЗИМЕ (SUMMARY).

Под-поднаслови

Под-поднаслови се пишу великим словима (*Uppercase*), са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1., 1.2, 2.1., 2.2., итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Под-под-поднаслови

Под-под-поднаслови се пишу *italic*-ом, са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова, под-подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1.1., 2.1.1, итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Друга важна упутства

Почетни ред у сваком пасусу не треба увлачити табулатором – опција *tab*.

Стране речи и изразе, као и називе треба наводити у *italic*-у (на пример, *acquis communautaire, European Judicial Network, ipso iure, res iudicata*, итд.).

Страна имена писати транскрибована, а код првог навођења иза имена у загради ставити име у оригиналу, на пример, Антонио Касезе (*Antonio Cassese*).

У раду се наводе пуна имена аутора, а не њихови иницијали.

Називи нормативних аката Европске уније нове се великим почетним словом (на пример, Уговор, Протокол, Директива, Уредба, Саопштење, Декларација, итд.).

У тексту рада за цитате треба користити горњи и доњи наводник („”). За цитате на страним језицима користе се искључиво горњи наводници (“”). За цитате унутар цитираног текста, наводе се унутрашњи наводници (‘’).

ЦИТИРАЊЕ

Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим правилима:

Монографије

Пуно име и презиме аутора, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака (на пример, стр. 123–245; рр. 22–50).

Зборници радова

Код навођења прилога садржаног у зборнику на српском језику наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ур.), пуни назив зборника у *Italic*-у, назив издавача, место издавања, година издања и број страна.

Код навођења прилога садржаног у зборнику на енглеском наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ed.), односно ако има више приређивача са ознаком (eds).

Чланци у научним часописима

Пуно име и презиме аутора, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (-), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у), датум написан арапским бројевима, број стране/страница.

Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или службено гласило у коме је документ објављен (у *Italic*-у), број тома, број издања, место и годину издања.

Навођење одлука суда и других тела

Код навођења одлука правосудних и других тела, наводи се назив одлуке, заводни број, датум доношења и извор тј. званична публикација у којој је одлука објављена. Ако је део текста одлуке преузет у преводу, наводи и број стране са које је текст преузет.

Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим *op. cit.* И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", *op. cit.*, p. 879). *Ibid.* или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абecedном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутству за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови се достављају у електронској форми на e-mail адресу главног и одговорног уредника часописа Европско законодавство, др Душка Димитријевића: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs

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, *Политичка мисао у Подсахарској Африци – од ослобођења до данас*, 2026.
150 years since the Herzegovina Uprising: impact on regional security and European geopolitics,
Dušan Proroković, Draga Mastilović (Eds.), 2025

Recalibrating the Global Compass: China and Shared Future in a Fragmented World,
Katarina Zakić, Dragan Trailović (Eds.), 2025

Никола Марковић, *Краљевина СХС и Грчко-турски рат (1919–1923)*,
Уз осврт на европску и балканску дипломатију тога доба, 2025.

Bogdan Stojanović, Duško Dimitrijević, *Geopolitika svemira i međunarodno pravo*, 2025.

Aleksandra Tošović-Stevanović, Sanja Jelisavac Trošić, *Ekonomska
dimenzija održivog razvoja*, 2025.

Драган Петровић, *Ратни сукоб у Украјини*, 2025.

Mitko Arnaudov, *Male države u savremenim međunarodnim odnosima: između želja,
kapaciteta i mogućnost*, 2025.

Геополитика малих држава, Небојша Вуковић, Владимир Ајзенхамер (ур), 2025.

Геостратешка будућност Балкана, Вељко Благојевић, Милован Суботић (ур), 2025.

Марко Новаковић, *Дипломата – између етике, права и одговорности*, 2025.

Михајло Вучић, Марко Новаковић, *Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим
међународним односима: изабрани осврти на случајеве из праксе*, 2025.

Јелица Горданић, *Уједињене нације – успон и пад једне идеје*, 2025.

80 Years Since the End of World War II: Changes in International Relations 1945-2025,
Dušan Proroković, Rich Mifsud, Rudy B. Baker, Zuokui Liu (Eds.), 2025.

Ivona Lađevac, Branislav Đorđević, Sanja Filipović, Katarina Zakić, Aleksandar Mitić,
Nenad Stekić, Pavle Nedić, *Year in Rewind: Serbia's COMPASS for 2024*, 2025.

Радослав Балтезаревић, *Нове технологије и глобална економија*, 2025.

Жаклина Новичић, *Легитимитет међународног поретка*, 2024.