

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

94–95/26



Београд, 2026.

ОПШТА ПИТАЊА

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА,
КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

ЕКОЛОГИЈА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА
И ИНОВАЦИЈЕ

МЕДИЈИ И КУЛТУРА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА

ПРИКАЗИ

Часописи Института за међународну политику и привреду



Институт за међународну политику и привреду

Македонска 25, Р.О.В. 750, 11000 Београд, тел. 3373 635, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

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

Година XXV, бр. 94-95, април-септембар 2026.

излази тромесечно

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Доц. др Гордана МИШЕВ,
в.д. директора

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, редовни професор,
Факултет техничких наука, Универзитета у Новом Саду, председавајућа
Prof. Andras INOTAI, Full professor emeritus, 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, Professor emeritus, 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, Full professor, Sulejman Demirel University,
Isparta, 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 Маја СТАНИВУКОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета у новом Саду

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

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

Проф. др Младен МИЛОШЕВИЋ, редовни 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

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

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

Академик Проф. др Борис КРИВОКАПИЋ, Правни факултет Самарског
националног универзитета „С. П. Корољов“, Руска Федерација

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

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 Светомир ШКАРИЋ, редовни професор у пензији,
Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Ђирило и Методије“,
Скопље, Северна Македонија

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

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, Full professor, Faculty of Law,
University of Birmingham, United Kingdom

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

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

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета Унион, Београд

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

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

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

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

Др Јелена КОСТИЋ, научни саветник, Институт за упоредно право, Београд

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

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

Др Милан КРСТИЋ, ванредни професор, Факултет политичких наука
Универзитета у Београду, Београд

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

Др Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА, виши научни сарадник,
Институт друштвених наука, Београд

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

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

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 94-95, 2026.

Год. XXV

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 9

ОПШТА ПИТАЊА

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
ЕВРОПА У СВЕТУ ПРЕВИРАЊА 11

Горан НИКОЛИЋ,
Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА,
Петар С. ЋУРЧИЋ
РЕПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
У НОВИМ ГЕОПОЛИТИЧКИМ УСЛОВИМА 21

ИНСТИТУЦИЈЕ

Пантелија БОЖИЋ
ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА ПРАВОСУДНИХ
ИНСТИТУЦИЈА У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА
МЕЂУНАРОДНЕ КОМУНИКАЦИЈЕ 49

ЗАКОНОДАВСТВО

Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ,
Андреа ИВАНИШЕВИЋ
ИЗАЗОВИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ДОМАЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ
СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЕСГ КРИТЕРИЈУМА 71

Сергеј УЉАНОВ
НОРМАТИВНЕ ПАРАЛЕЛЕ ЗАШТИТЕ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 94

Милутин ТРНАВАЦ

УРЕДБА О УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА
УЛАСКА/ИЗЛАСКА (EES)

120

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Милош ТУЦОВИЋ

ПРИМЕНА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
НА ХОТЕЛИЈЕРСКО И РЕСТОРАТЕРСКО ПОСЛОВАЊЕ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

141

ФИНАНСИЈЕ

Александар ЈАЗИЋ

УРЕДБА ЕВРОПског ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА
О УСПОСТАВЉАЊУ МЕХАНИЗМА ЗА САРАДЊУ
У ОБЛАСТИ ЗАЈМОВА И ПРУЖАЊА МАКРОФИНАНСИЈСКЕ
ПОМОЋИ УКРАЈИНИ

161

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ

ПОЛОЖАЈ И ЗНАЧАЈ ЦИВИЛНИХ МИСИЈА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

173

Слободан НЕШКОВИЋ

ГЕОПОЛИТИЧКИ ПОЛОЖАЈ
И ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

197

Урош ПОПАДИЋ

ПРЕУСМЕРАВАЊЕ ЕВРОПског МИРОВОГ ИНСТРУМЕНТА
КА УКРАЈИНИ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

218

Дејан МИЛИКИЋ

САВРЕМЕНА ПАРАДИГМА КОРПОРАТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ
И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА
У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

242

ЕКОЛОГИЈА

*Александра КАСТРАТОВИЋ,
Михајло ВУЧИЋ*

НАЧЕЛО NO HARM RULE – ТЕХНИКА ИЗМЕЂУ
ЗАШТИТЕ СУВЕРЕНИТЕТА ДРЖАВЕ
И МЕЂУНАРОДНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 259

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Валентина ИВАНИЋ

ЕВРОПСКА ГРУПА ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНУ САРАДЊУ (ЕГТС):
МОГУЋНОСТИ И ИЗАЗОВИ ЗА СРБИЈУ 279

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА И ИНОВАЦИЈЕ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

СВЕМИРСКИ ПРОГРАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 301

Драгана ДАБИЋ

РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ УПРАВЉАЊА
ВЕШТАЧКОМ ИНТЕЛИГЕНЦИЈОМ:
УПОРЕДНА АНАЛИЗА ИНСТИТУТА
ЗА БЕЗБЕДНОСТ УЈЕДИЊЕНОГ КРАЉЕВСТВА
И КАНЦЕЛАРИЈЕ ЕУ ЗА ВЕШТАЧКУ ИНТЕЛИГЕНЦИЈУ 341

МЕДИЈИ И КУЛТУРА

Маја ЗАРИЋ

ГЕНЕРАТИВНА ВЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА
И ДИСТРИБУЦИЈА МЕДИЈСКОГ САДРЖАЈА
У ЕВРОПСКОМ РЕГУЛАТОРНОМ ОКВИРУ 363

Теодора ЋИТИЋ

ПРАВНИ ОКВИР КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА СРБИЈЕ
И СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ У КОНТЕКСТУ
ACQUIS COMMUNAUTAIRE 376

ЉУДСКА ПРАВА

Љубомир ТИНТОР

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈУ
(2020–2027) – ИЗМЕЋУ ЦИЉЕВА И РЕЗУЛТАТА 393

Ненад ВУКЧЕВИЋ

ДЕЛОТВОРНОСТ ЧЛАНА 41(3) ПОВЕЉЕ
О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 414

Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ

ПОЛОЖАЈ ЖЕНА И РОДНА (НЕ)ЈЕДНАКОСТ 442

СУДСКА ПРАКСА

Марија ВЛАЈКОВИЋ

НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРАВУ ЕУ:
ИЗМЕЋУ УСТАВНЕ АУТОНОМИЈЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА
И ЕФЕКТИВНОСТИ ПРАВА УНИЈЕ У НОВИЈОЈ ПРАКСИ
СУДА ПРАВДЕ ЕУ 467

ПРИКАЗИ

Александра КАСТРАТОВИЋ

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА ЕУ
У САВРЕМЕНИМ МЕЋУНАРОДНИМ ОДНОСИМА:
ИЗАБРАНИ ОСВРТИ НА СЛУЧАЈЕВЕ ИЗ ПРАКСЕ 503

Бојан СТОЈАНОВИЋ

ГЕОПОЛИТИКА СВЕМИРА И МЕЋУНАРОДНО ПРАВО 507

Драган ПЕТРОВИЋ

ФИНАНСИЈСКИ ПОРЕМЕЋАЈИ У ЕРИ
ПОСТПАНДЕМИЈСКИХ ГЕОПОЛИТИЧКИХ РАЗЛИКА 515

Предговор

Европско законодавство представља први научно специјализовани часопис код нас, који је још пре 25 година започео са објављивањем радова из области права, политика и пракси Европске уније. Имајући у виду значај проучавања ове тематике за Републику Србију, Институт за међународну политику и привреду у Београду (ИМПП) наставља даље са својим дугогодишњим професионалним ангажманом у циљу усаглашавања домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*).

Подсетићемо овом приликом да је ИМПП најстарија и најпрестижнија 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 целисходно стимулисати његову делатност у овој области како би се у перспективи научни резултати Института могли искористити у спољнополитичкој пракси. Тим пре, јер је приступање Европској унији формулисано као један од најважнијих националних спољнополитичких циљева. Стога, након 25 година искуства у објављивању *Европског законодавства* сматамо да у условима доста „флексибилних“ националних критеријума за евалуацију научних часописа, овај једини специјализовани часопис у нашој земљи који објављује на званичном ћириличном писму оригиналне научне радове из тематике права, политика и праксе ЕУ, намењене претежно државним органима и установама, заслужује да буде сврстан у категорију врхунских научних часописа од националног значаја.

У овом двоброју *Европског законодавства* аутори су обрадили разноврсне, занимљиве и актуелне теме. Уредништво часописа у том смислу настоји да подстакне старе, али и нове ауторе да унапреде категоризацију часописа побољшањем квалитета својих радова како би, у крајњем случају, дали већи допринос на плану остваривања стратешких државних циљева и интереса.

Као уредник *Европског законодавства*, користим ову прилику да још једном изразим искрену и дубоку захвалност свим сарадницима и верним читаоцима овог научног часописа.

Душко Димитријевић
Главни и одговорни уредник

Preface

European Legislation, first published 25 years ago, was the first specialised journal in our country dedicated to publishing scholarly papers on European Union law, policy, and practice. Given the importance of this area of research for the Republic of Serbia, the Institute of International Politics and Economics in Belgrade (IIPE) continues its long-standing commitment to harmonising domestic legislation with the European Union *acquis (acquis communautaire)*.

On this occasion, we would like to recall that IIPE is the oldest and most prestigious research institution in our country dedicated to the study of international relations. Since the very beginning of European integration, IIPE has actively engaged in research on various aspects of this process. It is therefore essential to further support its work in this field so that its research findings may, in the future, contribute to foreign policymaking. This is all the more important given that accession to the European Union has been identified as one of the most significant national foreign policy goals. Accordingly, after 25 years of experience in publishing *European Legislation*, we believe that under the current rather flexible national criteria for the evaluation of scholarly journals, this journal—the only specialised publication in our country that publishes original scholarly papers on European Union law, policies, and practices in the official Cyrillic script, primarily intended for state authorities and institutions—deserves to be classified among the top scholarly journals of national importance.

In this double issue of *European Legislation*, the authors address a diverse range of interesting and topical subjects. In this regard, the Editorial Board seeks to encourage both established and new authors to improve the journal's categorisation by enhancing the quality of their research, thereby making a greater contribution to the achievement of strategic state goals and interests.

As the Editor-in-Chief of *European Legislation*, I take this opportunity to once again express my sincere and deep gratitude to all the authors and loyal readers of this scientific journal.

Duško Dimitrijević
Editor-in-Chief

УДК: 327:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 11-19

Изворни научни рад

Рад примљен 23. 04. 2026. године

Рад одобрен 01. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.1

CC BY-SA 4.0

ЕВРОПА У СВЕТУ ПРЕВИРАЊА

Слободан ЗЕЧЕВИЋ*

Анстракт: Трампова администрација ослободила је међународне односе формалних обавеза поштовања међународног права и начела међузависности држава. У таквом новом свету интересног реализма, Европска унија мора да се лиши правног идеализма и наивности, односно да пројектује своју моћ. Европи је потребна јача унутрашња економска кохезија, ефикаснији модел доношења одлука, али и очување самосталности и културе европских народа. Заштита од миграција са афричког континента, чија популација вртоглаво расте, подразумева увећање наталитета. Европска самосталност пак претпоставља улагање у нове технологије и сопствено наоружање. Пред Унијом се тако налази низ нерешених питања како би се коначно заокружила и постигла стратешка стабилност и аутономија. Међу тим питањима је и процес европских интеграција, а пријем држава са Западног Балкана под европско окриље има суштински економски, политички и безбедносни значај. Међутим, због одсуства реформе уставног поретка, Европска унија није успела да заврши овај посао. Данас се појављују различите опције у вези са пријемом нових држава чланица, попут оног о чланству без права вета.

Кључне речи: Европска унија, међународни односи, федерализам, суверенизам, проширење, пројектовање моћи

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

1) УВОД

У првој половини 21. века Сједињене Америчке државе (САД), на челу са Доналдом Трампом (*Donald Trump*), иницирале су тектонске промене у међународним односима.¹ Амерички председник и његов МАГА покрет намеравао је да укине стари либерално-глобалистички поредак заснован на мултилатерализму, идеји светског тржишта, међународног права, универзалних стандарда и вредности. Такав поредак био је, према схватању републиканске деснице превише скуп, непрофитабилан а, самим тим, и штетан. У светском вихору Кина и Русија желеле су да ојачају своје позиције у Азији и источној Европи. Остали делови света (Блиски исток, Африка, Латинска Америка, Европа), постали су поља такмичења на шаховској табли за успостављање зона утицаја великих сила. Питање будућности нашег континента остаје и даље отворено – Европска унија је под различитим притисцима, пре свега оним економским у виду трговинског дефицита са Кином. Поред тога, реч је и о тарифним-царинским препрекама америчког савезника. У безбедносном смислу Русија се сматра претњом по поједине чланице и Унију у целини. Ипак, европски модел друштва је и даље привлачан и ван нашег континента, рецимо становницима Исланда, Гренланда или Канаде. Стога би Европска унија, мењајући своју структуру, требало да обезбеди сопствени опстанак у турбулентном свету. Настала у годинама после Другог светског рата као мировни пројекат, Унија је одбацивала национализам који је био један од главних покретача сукоба на европском континенту. Оснивачки уговори Европских заједница садржали су у себи клицу економског федерализма који је требало да доведе до стварања Сједињених Држава Европе. Иако је европски пројекат био инспиративан за прошле генерације, данас је пројекат досегао своје крајње границе због чега је постао упитан.

2) ЕВРОПА ИЗМЕЂУ ИДЕЈА ФЕДЕРАЛИЗМА И СУВЕРЕНИЗМА

Масовне миграције са других континената и економска стагнација пробудиле су националне и верске идентитете у европским државама. Европски народи осетили су потребу да оснаже националну државу која би их штитила, јачала солидарност и демократију међу грађанима на

¹ Pascal Ausseur, "L'Europe, mais quelle Europe ?" (Т 1791), RDN, 23 janvier 2026 – 5 pages. Интернет: <https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1906>

нижем нивоу од европског. Овај повратак национализму праћен је и потребом да европски народи и државе збију редове, јер једино заједно могу да очувају своју цивилизацију и остваре утицај у свету превирања. Парадокс савремене Европе огледа се у чињеници да њени грађани истовремено захтевају и мање и више „Европе“. Како помирити ова наизглед супротстављена очекивања и превазићи бесплодне расправе између европских федералиста и суверениста, када ни један ни други идеолошки приступ, сам по себи, не нуди адекватан одговор на сложене изазове савременог доба?

У одговору на ово питање понуђена су нека иновативна решења, попут идеје Жака Делора (*Jacques Delors*) бившег председника Европске комисије о изградњи *Европске федерације држава-нација*. Поједине чланице Уније попут Италије, Пољске и Немачке као да желе иду у том правцу. У савременом свету „месождера“, Европска унија не може да буде наивни „биљојед“. Унија би морала да „покаже зубе“, односно да изгради способност да буде светска сила. Европска унија ће у скоројјој будућности бити све више принуђена да предузима тарифне мере заштите европских произвођача од нелојалних страних конкурената. Примера ради, азијске компаније не подлежу строгим европским производним, социјалним и еколошким стандардима. Штавише, поједини азијски извозници уживају у државним субвенцијама и подстицајима за пласирање робе на страна тржишта. У таквим неравноправним условима европска предузећа су хендикепирана, што значи да је на Европској унији да их заштити, тј. да уведе социјалне и еколошке таксе на стране производе. Према увођењу заштитних царинских мера поједине државе чланице, попут Немачке, биле су резервисане, с обзиром на своју извозну оријентацију ка Азији. У међувремену, због отворености европског тржишта кинески електрични аутомобили преплавили су Европу и угрозили немачку ауто-индустрију. Истовремено, немачких аутомобила има све мање у Азији јер су технолошки заостали и прескупи у односу на домаће. Поред заштите европског тржишта, развој домаће технологије за Европу је императив. Неопходне су масовне инвестиције у развој европске индустрије и у високе технологије, јер оне представљају извесно и генератор отварања радних места и увећања бруто друштвеног производа. У плану би требало да буде јачање европског унутрашњег тржишта кроз уједначавање пореза и минималних социјалних давања држава чланица и стварања европског тржишта капитала. У институционалној сфери, за лакше доношење одлука предлага се генерализовање гласања квалификованом већином у Савету ЕУ. Иако је ово решење нужно, постоје и одређене резерве. Могућност

држава чланица да се по одређеним питањима конструктивно уздрже, тј. да не учествују у активностима Уније али и да не ометају њену акцију, већ постоји. Поред тога, у склопу веће примене одлучивања квалификованом већином, треба институционализовати тзв. *Луксембушки компромис*, право државе чланице да због виталних националних интереса не прихвати поједине одлуке Уније. У области одбране, делује неопходно да државе чланице издвајају више новца и тиме ојачају националне војске. С друге стране, потребна је јача европска војна координација кроз стварање једне врсте европског НАТО-а, али и преференцијална куповина европског наоружања и опреме која једино омогућава Унији да има војну аутономију.

3) ЕВРОПСКА УНИЈА И ДЕМОГРАФИЈА

Европска унија нема будућности без своје деце. Још 2015. године бивши француски председник Валери Жискар Дестен (*Valéry Giscard d'Estaing*) упозорио је да ће, уколико тадашња власт разгради породичну политику, настати декаденција и изумирање, економска и политичка бесперспективност.² То је била политика која је деценијама давала резултате. Француска је била земља са пуно деце. Мигранти са других континената могли су да помогну у изградњи, али нису могли да очувају европску цивилизацију, демократију и Европску унију. Колико је демократских држава у Магребу и централној Африци? Готово да их нема. Демократија, секуларизам, људска права – то су плодови европске цивилизације, који су заједно са европским становништвом извезени у Америку, Аустралију, на Нови Зеланд. Стога и Европска унија кроз своје фондове треба да подстиче рађање и помаже материјално породице, јер је то питање њеног опстанка. У том смислу, потребна је како национална, тако и европска политика породичних додатака и подстицаја рађања. На дневном реду скупа лидера Народних партија, одржаном у Загребу крајем јануара ове године, била је и ова тема. Данас Европска унија има 450 милиона становника, тј. 20 милиона више него 2000. године. Међутим број рођене деце, тј. стопа фертилитета била је 1,38 – недовољно да се обезбеди проста репродукција.³ Од 2022. године број умрлих (стопа морталитета) премашује број рођених у Унији (стопа наталитета). Обнова становништва

² Valéry Giscard d'Estaing, "Ne touchez pas à la politique familiale" – RTL, 2. 10. 2015. Интернет: www.youtube.com

³ Valentin Ledroit, *La démographie de l'Union européenne en 3 minutes*, 5. 8. 2025. Интернет: <https://www.touteurope.eu>

све се више заснива на миграцијама, док се миграције са других континената перципирају као потенцијална претња европској цивилизацији и начину живота.

4) ЕВРОПСКА УНИЈА И ПРОШИРЕЊЕ НА НОВЕ ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ

Геостратешки интерес Европске уније је да заокружи процес европских интеграција, примајући у своје чланство државе са Западног Балкана. Нове чланице шире подручје економског развоја, демократије и политичке стабилности на континенту. Међутим, реализација нових приступања је у вишедеценијском застоју, између осталог и зато што уставни поредак Европске уније није прилагођен пријему нових чланица. Потешкоће се јављају у областима где је неопходна једногласна одлука Савета ЕУ, тј. сагласност 27 министара држава чланица, попут спољне и безбедносне политике, усаглашавања националних пореских законодавстава држава чланица, отварање кластера и одлуке о пријему у Европску унију. С обзиром на то да је и данас тешко остварити консензус, претпоставка је да би пријем нових чланица још више отежао ствари. Поврх свега, пријем нових чланица није привлачан грађанима великих држава чланица – у Француској свега 43% становништва подржава ову идеју, док је у Немачкој 49%. Кад је реч о Француској, за сваки нови пријем потребна је сагласност бирача добијена на референдуму. Дакле, постоји опасност и да државе које успешно прођу приступне преговоре буду заустављене у фази ратификације њиховог споразума о приступању у државама чланицама. При томе, поједине државе кандидати, попут Северне Македоније и Србије, могу се суочити са блокадама у претприступним преговорима које намећу суседне државе, попут Бугарске и Хрватске. У заједничком тексту за „Франкфуртер алгемајне цајтунг“, председник Србије Александар Вучић и председник Владе Албаније Еди Рама понудили су решење да се превазиђу претходно изложене препреке. Они нису инсистирали на пуноправном чланству, већ на пријему својих држава у јединствено европско тржиште и Шенгенско подручје.⁴ Дакле, Србија и Албанија не би имале своје представнике у европским институцијама па ни право вета, али би биле економски и популацијски интегрисане са осталим Европљанима. У

⁴ „Не тражимо право вета већ пријем у јединствено тржиште и Шенгенску зону“, Вучић и Рама у заједничком тексту за немачки ФАЗ, 27. 2. 2026. Интернет: <https://www.blic.rs>

међувремену, о овом питању отворила се расправа и унутар Европске уније. Како превазићи очигледан застој у политици проширења, јер од пријема Хрватске 2013. године ниједна држава Западног Балкана није приступила Унији? С тим у вези јавиле су се три опције.⁵ Према првој, требало би остати при садашњем моделу. Сваки кандидат посматра се појединачно и тек када испуни све строге услове, његов пријем може да буде узет у разматрање. Према другој тези, могуће је постепено укључивати кандидате у програме Уније, у складу са њиховим напретком у реформама и омогућити им да користе средства из европских фондова. Овакав приступ већ је присутан у оквиру Плана за раст за Западни Балкан. На пример, Србија има задатак да усвоји 98 реформских мера да би добила додатна средства у висини од милијарду и 588 милиона евра у периоду 2024–2027. године. Трећи предлог је најсмелији и најзанимљивији. Државе са Западног Балкан биле би у статусу претприступног чланства. Ово значи да би имале своје посланике у Европском парламенту, заступника у Савету ЕУ и Европском савету, право гласа у привредној сфери када се одлучује квалификованом већином, али без права вета када се доносе одлуке за које је потребно једногласје, попут оних у области спољне, безбедносне и пореске политике, усвајања буџета Уније и пријема нових чланица. Кандидат би у потпуности био интегрисан у јединствено тржиште и могао би да користи средства из европских фондова, као и приступ Шенгену. Овај статус био би реверзибилан, што би значило да уколико држава не поштује суштинска начела Европске уније може бити искључена из ове врсте претприступног чланства. Предности изложеног модела су бројне. Држава кандидат би стекла прилику да се снажније развија, учествује у раду институција Уније и користи у пуној мери њене подстицаје. Осећај да сте готово члан Уније појачало би европско припадништво код грађана, убрзало реформе у претприступној држави и појачало њену жељу да буде у пуноправном чланству. Иако је председница Европске комисије Урсула Фон Дер Лајен (*Ursula von der Leyen*) имала наклоност за овај последњи модел, за поједине државе чланице он је био превише авангардан и иновативан. За ову врсту статуса била би потребна измена оснивачких уговора Уније, што је изузетно тешко остварити, посебно у блиској будућности. Друга могућност била би нека врста посебног споразума између Европске уније и њених чланица са претприступном државом, о њеном посебном статусу. Реч је веома смелом, али не и немогућем

⁵ „ЕУ да измени правила проширења, на столу три опције, неопходна сагласност“, 26. 3. 2026. Интернет: www.nin.rs

приступу, који захтева једногласну сагласност свих држава чланица Европске уније (које за сада, по овом питању нема). У међувремену, јављају се гласови попут оног немачког посланика из владајуће Хришћанско демократске уније Петера Бајера (*Peter Bayer*), да заправо у овом турбулентном свету питање проширења и није на списку првих пет приоритета његове владе.⁶ Све у свему, за сада као најреалније остаје могућност приступања Црне Горе Европској унији до 1. јануара 2028. године. Црна Гора током ове године жели да затвори сва преговарачка поглавља и припреми Споразум о приступању Унији. Затим би следеће године уследило његово ратификовање у Црној Гори, али и у свим државама чланицама, што је наравно услов за ступање на снагу овог акта међународног права. У симболичном смислу, пријем Црне Горе показао би да процес проширења Европске уније није мртав. У суштинском смислу, реч је о микро држави од око 700.000 становника, која сама по себи не захтева велике трошкове из европских фондова, нити представља претњу за функционисање европских институција, с обзиром на минорно учешће у њима. Ипак, преко 16 милиона људи у југоисточној Европи остало би ван Европске уније, што значи да би процес европских интеграција на континенту остао непотпун.

5) ИЗВОРИ

- Ausseur, Pascal, "L'Europe, mais quelle Europe ?" (T 1791), RDN, 23 janvier 2026 –5 pages. Интернет: [https://www.defnat.com/e-RDN/ vue-tribune.php?ctribune=1906](https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1906)
- d'Estaing, Valéry Giscard, "Ne touchez pas à la politique familiale" – RTL, 2. 10. 2015, Интернет: www.youtube.com
- Dubout, Edouard, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021.
- „ЕУ да измени правила проширења, на столу три опције, неопходна сагласност“, 26. 3. 2026. Интернет: www.nin.rs
- Guy, Isaac, Marc, Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012.
- Ledroit, Valentin, *La démographie de l'Union européenne en 3 minutes*, 5. 8. 2025, Интернет: <https://www.touteleurope.eu>

⁶ „Посланик најмоћније немачке партије саопштио: проширење није међу приоритетима ЕУ ни моје владе“, 25. 3. 2026. Интернет: www.nova.rs

- „Не тражимо право вета већ пријем у јединствено тржиште и Шенгенску зону“, Вучић и Рама у заједничком тексту за немачки ФАЗ, 27. 2. 2026. Интернет: <https://www.blic.rs>
- „Посланик најмоћније немачке партије саопштио: проширење није међу приоритетима ЕУ ни моје владе“, 25. 3. 2026. Интернет: www.nova.rs
- Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pédone, Paris, 2005.
- Самарџић, Слободан, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022.
- Зечевић, Слободан, *Уставни поредак Европске уније*, Академска књига, Нови Сад, 2025.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Трампова администрација ослободила је међународне односе формалних обавеза поштовања међународног права и начела међузависности држава. У условима беспштедне трке за доминацију са Народном Републиком Кином, границе америчког деловања одређују пре свега сопствена морална начела и национални интереси, испољени кроз тежњу ка хегемонији на америчком континенту и контроли над светским природним ресурсима. У таквом новом свету интересног реализма, Европска унија мора да се лиши правног идеализма и наивности, односно да пројектује своју моћ. Европи је потребна јача унутрашња кохезија, ефикаснији модел доношења одлука, али и очување самосталности и културе европских народа. Заштита од миграција са афричког континента чија популација вртоглаво расте, подразумева увећање наталитета. Европска самосталност подразумева улагање у нове технологије и сопствено наоружање. Пред Европском унијом већ дуги низ година налази се задатак да заокружи процес европских интеграција пријемом земаља Западног Балкана у своје чланство. Ово питање је од суштинског економског, политичког и безбедносног значаја не само за државе чланице већ и за државе кандидате. Међутим, због одсуства реформе уставног поретка Унија није успела да заврши овај посао. Данас се опет појављују различите опције у вези са пријемом нових држава чланица које би требало подробно анализирати. Једна од рационалнијих је и чланство у ЕУ без права вета. Досадашње искуство показало је да се приступање Европској унији исплати и да се тиме постиже бржи економски развој и раст толико битан за напредак земље и њеног становништва. Достижање европских вредности стога није могуће без спровођења озбиљних

системских реформи, али ни без промене приступа Европске уније према дуготрајном задржавању држава кандидата у положају *status quo*. У том смислу, пред Србијом се и даље налази дуг пут ка пуноправном чланству.

EUROPE IN A WORLD OF TURBULENCE

Slobodan ZEČEVIĆ*

Abstract: The Trump administration has freed international relations from formal obligations to respect international law and the principle of interdependence among states. In such a new world of interest-driven realism, the European Union must shed legal idealism and naivety and project its power. Europe needs stronger internal economic cohesion, a more efficient decision-making model, and the preservation of the independence and culture of European peoples. Protection from migration from the African continent, whose population is growing rapidly, implies raising the birth rate. European independence, on the other hand, presupposes investment in new technologies and the development of its armaments industry. The Union thus faces several unresolved issues in completing its integration and achieving strategic stability and autonomy. The admission of the Western Balkans countries into the European Union has great economic, political, and security significance. However, due to the absence of constitutional reform, the European Union has not been able to complete this task. Today, various options are emerging regarding the admission of new member states, such as membership without the right of veto.

Keywords: European Union, international relations, federalism, sovereignty, enlargement, power projection.

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

УДК: 339.5:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 21-47

Изворни научни рад

Рад примљен 23. 04. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.2

CC BY-SA 4.0

РЕПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У НОВИМ ГЕОПОЛИТИЧКИМ УСЛОВИМА

Горан НИКОЛИЋ, Јелена ЗВЕЗДАНОВИЋ ЛОБАНОВА,
Петар С. ПУРЧИЋ*

Апстракт: Трговински конфликти Сједињених Америчких Држава (САД) са Кином убрзали су потребу у Европске уније (ЕУ) за већом самодовољношћу у кључним секторима. Нови Закон о индустријском убрзању, који је усвојила Европска комисија у марту 2026. године, одредиће да ли индустријска политика „Произведено у ЕУ“ (*Made in EU*) може, избегавајући протекционистичке замке пре свега према Кини, олакшати сарадњу са трговинским партнерима. Циљ је подршка производњи у ЕУ, али би партнерима у оквиру споразума о слободној трговини, као и потписницима Општег споразума о јавним набавкама СТО, било омогућено да учествују у јавним набавкама чланица ЕУ. Смањење ризичног ослањања на Вашингтон прати покушај отварања нових могућности приступа тржишту за ЕУ. Поред више од 40 трговинских споразума које Европска унија већ има закључене са својим партнерима, у току су преговори о закључивању нових. Међу најзначајнијима су споразуми са Јужним заједничким тржиштем (*MERCOSUR*) и Индијом, који су потписани у јануару ове године. Ови споразуми шаљу снажан геополитички сигнал да земље учеснице желе да тргују и сарађују под предвидљивим и на

* Институт за европске студије, Београд. E-mail: goranvnikolic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9312-2194>; Институт друштвених наука, Београд. E-mail: jzvezdanovic@idn.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3159-3331>; Институт за европске студије, E-mail: petar.pero.curcic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1392-4427>

правилима заснованим условима. ЕУ и њени економски партнери имају прилику да воде свет путем новог мултилатерализма. Идеално би било да земље осмисле нова правила о субвенцијама и економској безбедности, док би истовремено продубиле сарадњу у области ретких земних елемената и критичних материјала у оквиру Светске трговинске организације (СТО), или на основу плурилатералних аранжмана, чиме би се повећала отпорност у глобалним ланцима снабдевања. Да би остала поуздан партнер, ЕУ мора остати отворена. Стога би нова индустријска политика која тежи јачању конкурентности европске индустрије, убрзавању зелене транзиције и подстицању страних инвестиција, требало да буде флексибилнија када су у питању бројни административни захтеви или пак жеља за пуним реципроцитетом у јавним набавкама.

Кључне речи: Трговинска политика, ЕУ, споразуми о слободној трговини, САД, Кина

1) УВОД

У свету који је све више поларизован, Европска унија трпи притиске због кинеско-америчког ривалства. У више од три и по деценије од пада Берлинског зида, Европска унија спроводи различите стратегије чији су резултати изостали у погледу остваривања значајнијих структурних, односно револуционарних промена. Излазак Велике Британије из ЕУ ослабио је обе стране, док су рат у Украјини, јачање Кине и успон МАГА покрета отежали позицију ЕУ и само функционисање Уније. Показана солидарност у економској политици и одбрани не може да прикрије бројне недостатке у политици ЕУ. Поставља се питање колико су Европљани опремљени да се суоче са предстојећим изазовима и да ли је, након 500 година доминације у светској историји, њихов пад неповратан?

Геополитички потреси с почетка ове деценије угрозили су ланце снабдевања, пореметили глобалну трговину и разоткрили озбиљне рањивости у енергетској безбедности ЕУ. Трансатлантски савез, који је био основа безбедности ЕУ последњих 80 година, је под притиском. С тим повезано, земље ЕУ су приступиле повећању издатака за одбрану, али су такође биле присиљене да повећају издатке на јавне службе и системе социјалне заштите који су темељ ЕУ. Недостаци из прошлости представљају тежак терет за будућност и прете да Европу суоче са болним прилагођавањем новој ери, у којој она можда неће имати ништа више од

секундарне улоге у новом светском поретку.¹ У том контексту поставља се питање да ли стратешка партнерства заснована на моделу „варијабилне геометрије“ представљају кључ будућег развоја Европе.² Будући да је економски раст ЕУ након пандемије изгубио замах, те да стагнирајућа продуктивност смањује средњорочне изгледе за раст, сви ови изазови постају тежи. Последишно, чланице ЕУ су суочене са растућим притисцима на своје јавне финансије. С друге стране, извозно оријентисане европске компаније имају проблеме са растућим царинама на свом најважнијем страном тржишту – САД. Додатно, очекује се да ће се радно способно становништво ЕУ смањити за 54 милиона до краја овог века, што ће отежати генерисање раста и подизање животног стандарда.³ Ако је пак историја водич, ЕУ може да превазиђе дате проблеме.

Након Другог светског рата европске државе биле су суочене са монументалним задатком обнове својих економија, обнављања политичке стабилности и спречавања будућих сукоба. Ови изазови решавани су и кроз економску интеграцију и политичку сарадњу, што је омогућило слободно кретање робе, услуга, људи и капитала преко граница. Овај јединствени историјски експеримент, који се касније развио у јединствено европско тржиште, проистекао је из основног уверења да снажније економске везе између држава доносе мир, просперитет и стабилност. Европска платна унија из 1950. и Европска заједница за угаљ и челик из 1952. године, уз Маршалов план, показале су се кључним за постигнути брз опоравак Европе. Шест држава је 1957. године формирало Европску економску заједницу, стављајући континент на пут ка јединственом тржишту. Јединствено тржиште, као један од стубова Европске уније, представља једно од најзначајнијих достигнућа европских интеграција, будући да обухвата 27 држава чланица и више од 450 милиона становника. То је оно што је претворило ЕУ у глобалну економску силу, која чини око 15%

¹ Душко Димитријевић, „Ка праведнијем светском економском поретку – од идеје до реализације“, Јелена Перовић Вујачић (ур.), *Међународни правни односи и правда: зборник радова 36. сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Копаоник, 13–17. децембар 2023: међународна научна конференција*, Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, Београд, 2023, 391–415.

² „Can Europe survive? Lessons from a fractured continent“. Интернет: <https://www.omfif.org/2025/09/can-europe-survive-lessons-from-a-fractured-continent/>, 22. 9. 2025.

³ „Europe’s Integration Imperative“. Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/06/europes-integration-imperative-alfred-kammer>, 6. 2025.

светског БДП-а, где су испред само САД и Кина. Снажно растући просперитет у тих осам деценија није дошао на штету основних вредности ЕУ или квалитета живота њених грађана. Додатно, ЕУ је наставила да ставља снажан нагласак на међународну сарадњу, било да је реч о трговинској или климатској политици.

Ипак, како кретање ка заједничком облику економског и политичког суверенитета никада није лако – јединствено тржиште остаје непотпуно. Његов пуни економски потенцијал ограничен је сталним баријерама и националним приоритетима у неким секторима и индустријама. Стратешки важни сектори – енергетика, финансије и комуникације – били су искључени из пуне интеграције од самог почетка. Као што јасно показују недавни извештаји бивших италијанских премијера Марија Драгија (Mario Draghi)⁴ и Енрика Лете (*Enrico Letta*),⁵ аргументи за завршетак и продубљивање јединственог тржишта постали су још убедљивији како се спољни изазови повећавају. ЕУ треба бржи раст и већу економску отпорност, а потпуније интегрисана економија може да обезбеди обоје. ЕУ је постигла значајан напредак у поспешивању трговине између држава чланица, али остаје много препрека. Високе трговинске баријере унутар ЕУ еквивалентне су трошковима *ad valorem* од 44% за произведену робу и 110% за услуге, а те трошкове сносе потрошачи и компаније ЕУ у облику мање конкуренције, виших цена и ниже продуктивности (*Europe's Integration Imperative*).⁶ ЕУ је такође далеко од интеграције тржишта капитала, а прекогранични токови капитала отежани су сталном фрагментацијом дуж националних линија. Ограничена хармонизација на нивоу ЕУ у важним областима, као што је закон о хартијама од вредности, омета раст спречавајући капитал да тече тамо где је најпродуктивнији (нпр. укупна тржишна капитализација берзи ЕУ износила је око 12 билиона долара у 2024. или 60% БДП-а земаља учесница; поређења ради, две највеће берзе у САД имале су комбиновану тржишну капитализацију од 60 милијарди долара, или преко 200% БДП-а САД). То су неки од разлога зашто је ЕУ заостала у усвајању технологија за повећање продуктивности

⁴ "The Draghi report on EU competitiveness". Интернет: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en, 9. 9. 2024.

⁵ "Enrico Letta – Much more than a market (April 2024)". Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, 4. 2024.

⁶ "Europe's Integration Imperative". Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/06/europes-integration-imperative-alfred-kammer>, 6. 2025.

и зашто су њени нивои продуктивности ниски. Наиме, укупна факторска продуктивност ЕУ је око 20% испод нивоа САД, а чак и у највећим развијеним економијама ЕУ приход по глави становника је око 30% нижи од просека у САД.

2) ЕУ НА ПУТУ ДИГИТАЛНЕ СУВЕРЕНОСТИ И ПОЛИТИКА „ЗЕЛЕНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ“ У ЕУ

Европљани су забринути да би Доналд Трамп, који користи зависност ЕУ у трговини и одбрани, могао да употреби технологију као оружје – претећи да ће пореметити или прекинути дигиталне услуге да би изнудио уступке. Имајући у виду размере зависности ЕУ од америчких технолошких корпорација, нису изненађујући кораци Брисела ка технолошком раздруживању – *decoupling* од САД. Наравно, за то ће бити потребно време, новац и кооперација често подељених чланица ЕУ – што значи да исход остаје неизвесан. Истина је да, за сада, ЕУ технолошки знатно заостаје за САД и Кином по питању АИ, али што се тиче повећања продуктивности повезаног са коришћењем АИ на радном месту, то није случај. Наиме, тај раст се чини сличним на тржиштима САД и ЕУ, иако се обрасци финансијских улагања разликују (у САД доминирају у финансирању развоја граничних система АИ, Европа изгледа прати усвајање постојећих алата у фирмама и секторима). Према подацима о улагањима у АИ, које је OECD објавио у фебруару 2026. године, три четвртине целокупног *venture capital* у АИ у 2025. (194 милијарде долара) додељено је фирмама у САД, док је ЕУ привукла непуних 16 милијарди долара, а Кина 14 милијарди долара.⁷

Три су различита правца технолошког одвајања Европе: 1) Стварање атрактивне европске алтернативе у сфери друштвених медија (где би се дебата могла слободно водити без ботова и манипулативних алгоритама); 2) Подршка домаћој производњи чипова и, 3) Стварање суверених услуга „у облаку“ које нуде рачунарске ресурсе (као што је инфраструктура за физичко складиштење података).

Амазон, Гугл и Мајкрософт тренутно задовољавају више од две трећине европских потреба за рачунарством „у облаку“. Већина напредних чипова на континенту долази од америчких компанија, попут Нвидије, док се

⁷ “EU not ‘lagging’ US in AI-productivity gains, Lagarde tells MEPs”. Интернет: <https://euobserver.com/204736/eu-not-lagging-us-in-ai-productivity-gains-lagarde-tells-meps/>, 26. 2. 2026.

платформе друштвених медија које већина Европљана користи, укључујући X, налазе у америчком власништву. Закон о дигиталним услугама (DSA) у ЕУ, покушај је регулисања „дивљег запада“ на друштвеним мрежама. Многе земље, укључујући Јужну Кореју и Индију, желеле би дигиталне прописе усклађене са ДСА како би регулисале друштвене медије. До сада је Брисел имао потешкоћа у спровођењу својих закона над великим америчким технолошким компанијама због противљења америчке владе (због чега је узгред буди речено, Трамп претио царинама ЕУ). Европски званичници свесни су да се *decoupling* неће догодити преко ноћи. Иако формално жели да остане „стратешки аутономна“, чини се да постоји тихи консензус у ЕУ да свака технолошка компанија која је активна у Унији мора да се придржава европских закона.⁸

ЕУ је снажно напредовала у „зеленој“ транзицији. „Cap-and-trade“ систем емисија (односно ограничења емисије штетних гасова, у којима владе одређују количину дозвољених емисија, а тржиште одређује цену), политика је ЕУ која је најделотворнија у борби против климатских промена.⁹ Утврђивањем цене угљен-диоксида – тренутно око 70 евра по метричкој тони – представља снажан подстицај европским компанијама да улажу у прелазак на производњу у складу са успостављеним еколошким стандардима. Систем ЕУ највећи је на свету. Емисија гасова стаклене баште компанија обухваћених овим системом смањила се отприлике за половину од његовог успостављања 2005. године, што је знатно већи пад него у оквиру сличних система у другим деловима света. Систем такође помаже у јачању стратешке независности ЕУ од главних произвођача фосилних горива и генерише око 40 милијарди евра годишњих прихода (нпр. део тог новца помогао је да Пољска постане други највећи произвођач литијум-јонских батерија на свету, после Кине). Приходи ЕУ ће расти како се систем буде ширио на зграде и транспорт – и како ЕУ буде постепено укидала бесплатне дозволе за индустријске гране, као што су хемикалије, челик и цемент. Иначе, средства ЕУ усмеравају се ка људима и регионима који се боре са трошковима зелене транзиције, као и у инвестиције усмерене на чисте технологије. Систем функционише постављањем јасних очекивања: компаније и владе знају да морају да делују, јер могу да виде путању

⁸ “Europe Is Decoupling From U.S. Tech”. Интернет: <https://foreignpolicy.com/2026/02/27/europe-technology-digital-sovereignty-eu-decoupling-us/>, 27. 2. 2026.

⁹ “Cap and Trade Works in Europe. Don’t Screw It Up”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-03-06/michael-bloomberg-europe-s-cap-and-trade-is-worth-keeping?srnd=homepage-europe>, 6. 3. 2026.

дозвољених емисија која се креће ка нули и раст цене угљеника (то компанијама пружа предвидљивост за потребе буџетирања и планирања). Међутим, индустријске компаније, погођене губитком јефтиног руског гаса, растућом кинеском конкуренцијом и хаотичном америчком царинском политиком, врше притисак на европске лидере да ослабе систем. Истина, оптерећујућа правила о потрошачкој енергији разумљиво су разљутила бираче и ишла су на руку противницима климатских акција. Значајан део прихода система завршава субвенционисањем пројеката фосилних горива. Међутим, системом треба боље управљати што се може и учинити. Чланице ЕУ би требало да троше приходе како је предвиђено. Оно што треба осигурати је да порез на угљеник на увоз заиста буде праведан за компаније из ЕУ, посебно када извозе на тржишта где конкуренти не плаћају еквивалентну цену угљеника.

3) НАПОРИ НА ОБЈЕДИЊАВАЊУ ТРЖИШТА КАПИТАЛА – ДА ЛИ ЈЕ ВРЕМЕ ЗА ФИСКАЛНУ УНИЈУ?

Са два рата у суседству (у Украјини и Ирану) и са инфлацијом у Еврозони испод циља ЕЦБ од 2%, поновна емисије еврообвезница (након 800 милијарди евра током Covid-19), чини се разумнијом опцијом. Приноси на обвезнице готово свих држава чланица ЕУ приближавају се немачким, која је историјски имала јефтинији дуг, што идеју о већем међусобном дугу широм блока чини политички прихватљивијом. Обвезницама ЕУ тргује се уз принос који је близак приносу на немачке десетогодишње државне обвезнице, односно виши за око 0,3 процентна поена. Одбрана је непосредна потреба, а следе инвестиције у еколошку транзицију. Наравно, потребна је финализација економске и монетарне уније, а са тим и праве банкарске уније. Како то види угледни новинар Маркус Ешворт (*Marcus Ashworth*), ако ЕУ жели да опстане и напредује онда мора да исправи најочигледнији пропуст из своје оригиналне конструкције – стварање једног великог хомогеног фонда обвезница решило би главну ману евра у дизајну и приближило га крајњем сну о фискалној унији.¹⁰ Иако је то је за неке превише, ефикаснији и централизованији програм финансирања омогућио би Бриселу да се у међувремену боље геополитички позиционира. ЕК би требало да испуни своја обећања да ће изградити

¹⁰ "It's the Perfect Moment for the EU to Issue a Joint Bond". Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-03-06/germany-debt-is-signaling-a-perfect-moment-to-issue-a-joint-eu-bond?srnd=homepage-europe>, 6. 3. 2026.

одговарајућа тржишта фјучерса и откупа дуга, чиме би се олакшало трговање хартијама од вредности ЕУ. На тај начин повећана ликвидност приближила би обвезнице ЕУ статусу сигурне имовине, какву имају америчке (трезорске) обвезнице. Немачки Уставни суд је велика препрека јер жестоко брани суверенитет Берлина над његовим дужничким обавезама. Па ипак, председник Бундесбанке Јоаким Нагел (*Joachim Nagel*) и шеф Дојче банке Кристијан Зевинг (*Christian Sewing*) сада су далеко отворенији према заједничком дугу ЕУ. Мапа пута за ово може се наћи у извештају Драгија о конкурентности ЕУ – где стоји да је заједнички дуг неопходан да би се спречила економска, војна и технолошка доминација Кине и САД. С тим у вези, шест највећих економија ЕУ је 12. марта 2026. године подржало предлог да се велике берзе и други критични финансијски субјекти надгледају на нивоу ЕУ, а не на националном нивоу, покушавајући тиме да поново оживе дуготрајне предлоге за уједињење тржишта капитала ЕУ. Предлог Берлина и Париза (уз Рим, Мадрид, Хаг и Варшаву), део је покушаја да се повећа конкурентност ЕУ у време када се континент бори са ниским растом, жестоком конкуренцијом кинеског извоза, америчким царинама и претњом друге енергетске кризе.

Дубља и интегрисанија тржишта капитала ојачала би потенцијал раста ЕУ, побољшала њен економски суверенитет и пружила јачу основу за финансирање заједничких приоритета. Шест министара такође наводи друге мере поред надзора, укључујући план за поједностављење захтева за јавно котирање на берзи. Ипак, група од шест земаља и даље нема сагласност о бројним питањима, попут издавања заједничког дуга и успостављања јединственог система заштите банкарских депозита. Међутим, сматрају да би усаглашавање ставова у оквиру ове шесторке олакшало обезбеђивање критичне масе држава неопходне за усвајање законодавства ЕУ којим би се унапредило уједињење тржишта капитала.¹¹ Предлог Брисела да се надзор над великим прекограничним берзама, централним контрагентима и депозитарима хартија од вредности и крипто берзама премести у Европску агенцију за хартије од вредности са седиштем у Паризу је у сржи такозване „уније штедње и инвестиција“, политике осмишљене да мобилише трилионе евра штедње у продуктивне инвестиције. Међутим, земље у којима финансијски сектор има превелику

¹¹ Процене су да финализирање Уније штедње и инвестиција [ребрендирање уније капитала] може „ослободити“ до 470 милијарди евра инвестиција. Иначе, трговина унутар ЕУ је опала – трговина робом је смањена са 23,5% БДП-а ЕУ у 2023. на 22% у 2024, што сигнализира фрагментацију унутар јединственог тржишта.

улогу у економији, попут Луксембурга и Ирске, страхују да би одустајање од националног надзора могло угрозити њихове домаће интересе. Иначе, квалификована већина земаља – најмање 15 земаља које представљају 65% становништва блока – мора да подржи предлог.¹²

Када је реч о тржишту капитала, индикатан је снажан раст европске берзе од почетка 2026.¹³ Репрезентативни индекс европских берзи, *Stoxx Europe 600 Index* (кога чине 600 великих, средњих и компанија мале капитализације из 17 европских земаља, укључујући Велику Британију, које покривају око 90% тржишне капитализације европског тржишта акција), чији је просечни годишњи повраћај на уложена средства у последњих пет година износио импозантних 9,2%,¹⁴ порастао је 3,6% у фебруару, што значи да је осми месец узастопно у плусу (у односу на рекорд постигнут 2013. године). Гледајући принос на годишњем нивоу (крај фебруара 2026. наспрам истог датума 2025), он износи 13,8%, док је од почетка претходне године раст индекса износио чак 25% (захваљући брзом расту у прва два месеца 2025). Све указује на то да је Европа све популарнија међу инвеститорима који траже алтернативу америчким акцијама. Европске акције бележе континуирани раст, јер високе вредности америчких технолошких акција и забринутост због великих улагања у развој вештачке интелигенције подстичу инвеститоре да капитал преусмеравају ка другим регионима, истовремено смањујући своју и даље високу изложеност америчким акцијама. Углавном позитивна сезона приноса пружила је додатни подстицај за европске акције, док структура тржишта такође помаже услед страхова од поремећаја у раду АИ. Током 2026. године сектори старе економије, попут основних ресурса, енергетике, телекомуникација и комуналних услуга надмашили су очекивања, остваривши двоцифрене приносе од чак 25%, што је око три и по пута више од раста индекса.¹⁵

¹² "EU's six biggest economies push for single markets watchdog". Интернет: <https://www.ft.com/content/cd69d82a-d2cd-44b0-8dea-d73472325a8c?syn-25a6b1a6=1>, 12. 3. 2026.

¹³ "Europe's Capital Markets Are Making a Great Leap Forward". Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-02-26/europe-capital-markets-are-making-a-great-leap-forward-against-america?srnd=homepage-europe>, 26. 2. 2026.

¹⁴ "Benchmark Indices. STOXX Europe 600". Интернет: <https://stoxx.com/index/sxxp/?factsheet=true>, 20. 4. 2026.

¹⁵ "European Stocks Hit Longest Monthly Winning Streak Since 2013". Интернет: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-02-27/european-stocks-eye-longest-monthly-winning-streak-since-2013?srnd=homepage-europe>, 27. 2. 2026.

4) ПРОБЛЕМ ЕВРОПСКОГ ЗАОСТАЈАЊА У ПРОДУКТИВНОСТИ

Поред успеха на берзама, европска привреда суочава се са изазовима структурне природе. Водеће европске компаније не само да заостају за својим америчким конкурентима, већ се временом то заостајање повећава.¹⁶ То важи за све секторе, али посебно за технологију. Док је продуктивност технолошких фирми које се котирају на америчкој берзи порасла за око 40% у последње две деценије, европске технолошке фирме нису виделе готово никакво побољшање. Најважније је јачање економске конкурентности саме ЕУ. Док су САД повећале реални БДП за скоро 25% између 2015. и 2024. године, ЕУ је расла тек 15%. Додатно, предвиђа се да ће ЕУ расти отприлике један процентни поен спорије од САД у 2026. години, и 0,6 процентних поена у 2027. години.¹⁷ Шта објашњава ове велике разлике? Један од разлога могао би бити тај што се америчке фирме једноставно више труде: утростручиле су своје трошкове за истраживање и развој на 12% прихода од продаје, што је три пута више од односа европских компанија који је последњих деценија стагнирао на просечно 4%. Будућност би изгледала светлија када би Европа могла да се нада да ће младе фирме са високим растом смањити дефицит иновација и продуктивности. Нажалост, ЕУ има мало таквих компанија, посебно у поређењу са САД, где млађе фирме чине далеко већи удео запослености. Другим речима, ЕУ има превише малих, старих и компанија са ниским растом. Око петине европских запослених ради у микрофирмама са десет или мање људи, што је отприлике двоструко више од америчке бројке. И док просечна европска фирма која послује 25 или више година запошљава око десет радника, упоредиве америчке компаније запошљавају 70. Други велики проблем су још увек фрагментирана потрошачка тржишта за робу и услуге у Европи.¹⁸ Ово је углавном последица дуготрајних унутрашњих баријера унутар јединственог тржишта – које ММФ процењује као еквивалентне царини од 44% на трговину робом унутар ЕУ и 110% на

¹⁶ "Europe's Productivity Weakness: Firm-Level Roots and Remedies". Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/02/14/europes-productivity-weakness-firm-level-roots-and-remedies-561771>, 14. 2. 2025.

¹⁷ "Global Economy: Steady amid Divergent Forces". Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026>, 1. 2026.

¹⁸ "Europe's Integration Imperative". Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/06/europes-integration-imperative-alfred-kammer>, 6. 2025.

услуге.¹⁹ Али тржишта капитала и рада су такође крива, што додатно ограничава подстицаје компанија за ширење и њихове способности да то ураде. Европска финансијска тржишта којима доминирају банке фаворизују физички колатерал за своје кредите. Али младе компаније, посебно у технолошком сектору, обично имају мање физичке и више нематеријалне имовине, као што су патенти. Континенту су потребна тржишта капитала како би каналисао штедњу у дугорочна улагања великих размера у ризичне, али потенцијално револуционарне идеје.

Јаз у продуктивности у Европи не произилази из недостатка иновативних идеја. Она остаје важан инкубатор за иновације у фундаменталној науци и технологији, а њене компаније настављају да померају интелектуалне границе, посебно у областима попут фармацеутске индустрије и биоинжењеринга. Упркос томе, постоји забрињавајући тренд да иновативне европске фирме преносе своје таленте на динамичнија тржишта у друга подручја, при чему компаније које би у будућности могле постати глобалне напуштају ЕУ и селе се у САД брзином која је 120 пута бржа него обрнуто. Недостатак висококвалификованих радника је још један проблем. Ово одражава и високе препреке за прекограничну мобилност радне снаге и општи недостатак људског капитала потребног за иновативне секторе. Ситуација је погоршана старењем становништва многих земаља, што би могло отежати проналажење нових идеја које стварају младе и брзорастуће фирме. Следствено, Европи је потребан већи раст и већа отпорност. Потпуно интегрисана економија може да обезбеди оба ова услова.

Најперспективнија идеја за ЕУ јесте да огромно европско тржиште учини широко доступним „стартаповима“ и иновативним компанијама нудећи им тзв. „28. режим“ – јединствени сет европских прописа које фирме могу да прихвате ако их њихов национални систем кочи. То би олакшало раст компанија у најдинамичнијим деловима економије: софтверу и АИ. Такође, ЕК је 18. марта 2026. представила своју верзију ове идеје, названу *EU Inc*. Иако ствара европски регистар за фирме, компаније су и даље регистроване у држави чланици и регулисане законима исте. То значи да је административна, судска или нотарска контрола потребна за свако формирање и измену оснивачког акта, чувајући оно што нови режим хоће да заобиђе. У том смислу, било би неопходно успоставити јединствени правни оквир у коме компанија може да послује широм континента (једна

¹⁹ “Europe’s Integration Imperative”. Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/06/europes-integration-imperative-alfred-kammer>, 6. 2025.

регистрација, један сет правила запошљавања за прекогранична запошљавања, једна пореска пријава на додату вредност, један поступак за несолвентност, ако компанија пропадне и један режим ако оснивачи желе да продају и „изађу“, заједничка пореска основица за добит предузећа, и друго). Овај предлог нуди и две могућности. Прво, режим акцијских опција на нивоу ЕУ, са заједничким стандардима које све земље морају поштовати. Друго, поједностављену процедуру несолвентности за „стартапове“. Нажалост, први предлог суочава се са жестокиим отпором синдиката који се плаше „ерозије пореске основице“ (кроз избегавање пореза на добит предузећа) и „регулаторне куповине“. А други пати од ограничења као што је примена само на фирме са мање од 100 запослених. Брзорастућа фирма која пређе тај праг – тип фирме којој је највероватније потребна прекогранична заштита од несолвентности како би привукла инвестиције – искључена је. Континент нема мањак „стартапова“ – оно што му недостаје јесте способност да их прошири у велике и динамичне компаније. Важну реформу, која би такође повећала конкуретност европских у односу на кинеске корпорације, представља и тзв. „28. режим“ који би третирао ЕУ као једно тржиште за регистрацију компанија и радну снагу, окончавајући мозаик од 27 различитих националних правила која се виде као препрека за привлачење капитала и прекограничне активности. Све наведено наглашава хитну потребу за завршетком агенде јединственог тржишта. Здраве макроекономске политике, укључујући обезбеђивање стабилности цена како би се инвеститорима пружила сигурност и решавање изазова у потрошњи без нарушавања фискалне одрживости, неопходни су услови. Државе чланице ЕУ морају појачати реформе у кључним областима јединственог тржишта. Смањење унутрашњих трговинских баријера у робама, а посебно у услугама, мора бити приоритет. То би подстакло фирме да се баве истраживањем и развојем и другим високоризичним, високопрофитним инвестицијама. Једна од референтних студија показује да би ЕУ могла да повећа свој БДП за 7% ако би смањила унутрашње баријере за трговину робом и мултинационалну производњу за 10%.²⁰ Ове напоре мора пратити напредак ка интегрисаном тржишту капитала, односно унији штедње и инвестиција. Кључне реформе – укључујући преиспитивање

²⁰ “Industrial policy in the EU: Working together to get it right”. Интернет: <https://cepr.org/voxeu/columns/industrial-policy-eu-working-together-get-it-right>, 10. 3. 2026; “Industrial policy in the EU: Working together to get it right”. Интернет: <https://cepr.org/voxeu/columns/industrial-policy-eu-working-together-get-it-right>, 10. 3. 2025.

пруденцијалног режима за осигураваче и хармонизацију надзора тржишта капитала – могле би да каналишу значајне уштеде ЕУ у преко потребно капитално финансирање за све компаније. ЕУ свакако има довољно расположиве штедње за финансирање већих инвестиција и раста продуктивности. Са око 15% БДП-а стопа штедње домаћинства у ЕУ је око три пута већа од америчке. Па ипак, Американци су 2022. године уложили 4,60 долара у акције, инвестиционе фондове и пензионе или осигуравајуће фондове за сваки долар који су Европљани уложили у такву имовину. Основно питање је ограниченија способност ЕУ да усмери идеје и капитал у продуктивне сврхе унутар својих граница. Једноставно речено, фрагментирано унутрашње тржиште континента није успело да оствари велики раст прихода.

5) ВОДЕЋИ ИЗАЗОВИ И ОСТВАРЕНА ДОСТИГНУЋА ЕУ

Из извештаја о стању ЕУ (*EU Stocktaking Report*) данског тинк-тенка произилази да Европа прати напоре Европске комисије (ЕК) да постигне своје циљеве у централним областима политике. Што се тиче економске политике, чини се да је ЕК фаворизовала отпорност и стабилност у односу на продуктивност, односно да нове индустријске политике ЕК вероватно долазе на уштрб иновација и продуктивности.²¹ Постоји ограничен напредак у реформи јединственог тржишта и поред тога што то представља кључну политику за повећање продуктивности. Додатно, ЕК је повећала фокус на отпорност радећи на обезбеђивању приступа производним инпутима, као што су критичне сировине и фармацеутски састојци (где ће Кина ипак задржати предност у наредних неколико година). Коначно, постоји све већи притисак на јавне дугове, јер ће државна помоћ индустрији и нове иницијативе у оквиру одбрамбеног плана „Readiness 2030“ оптеретити националне буџете и интензивирати дужничко оптерећење широм ЕУ у време када је фискални оквир постао флексибилнији.²² Усред брзих геополитичких промена, недовољно пажње

²¹ Приступ ЕК се ослања на ублажавање правила државне помоћи, често ради заштите наслеђених индустрија, и ризикује да постане некоординисан и неефикасан у постизању заједничких европских циљева, са могућом фрагментацијом јединственог тржишта кроз трку за субвенције.

²² “The Commission favoured resilience and stability over productivity”. Интернет: <https://thinkeuropa.dk/en/brief/2026-01-the-commission-favoured-resilience-and-stability-over-productivity>, 7. 1. 2026.

посвећено је огромном броју инвестиционих пројеката у 2025. години – њих готово 900 – који симболизују европску енергетску и технолошку револуцију. Они су били финансирани од стране Европске инвестиционе банке, која користи гаранције буџета ЕУ за мобилизацију приватних инвестиција. Укупна улагања у енергетску транзицију ЕУ достигла су нови рекорд 2025. године, приближавајући се цифри од 400 милијарди евра. Током 2025. комбинована тржишна капитализација европских компанија за обновљиве изворе енергије порасла је за преко 50%, док су улагања у одбрану расла још брже (акције европских компанија за одбрану утростручиле су вредност у последње три године). У 2020. години нико није очекивао да ће европска биотехнолошка компанија бити пионир у развоју вакцине против Covid-19, нити да ће европски лидери покренути масовни програм опоравка финансиран заједничким дугом, а што је био неочекивани знак солидарности и јединства. Неопходно је више обострано корисних партнерстава и савеза како би се диверзификовали ланци снабдевања и отворила нова тржишта за робу и услуге из ЕУ. Након потписивања споразума о слободној трговини у јануару 2026. године са Јужним заједничким тржиштем у Латинској Америци (MERCOSUR) и Индијом (два тржишта која обухватају скоро две милијарде људи), припрема за потписивање партнерства са Аустралијом је свакако корак у том смеру. Ускоро се очекују уговори о слободној трговини са Тајландом, Малезијом и Филипинима, док је ажурирани споразум са Мексиком планиран за крај маја. У току је побољшавање уговора са Великом Британијом и Швајцарском, док се припрема споразум о слободној трговини са Азијско-пацифичким регионом. Поред уклањања трговинских баријера, њиме се олакшава приступ кључним сировинама и ојачава присуство ЕУ у једном од најдинамичнијих економских региона света. Канбера и Брисел такође теже да закључе партнерство у области безбедности и одбране.²³ Међутим, кључ раста остаје у економској сарадњи са Кином и САД. С тим у вези, упркос америчким царинама (и асиметричном споразуму у корист Вашингтона из 2025. године), робна трговина САД и ЕУ достигла је рекорд, а дефицит САД опао је тек 7% – што указује на дубоку трговинску међузависност два партнера. САД су извезле робу у вредности од 414 милијарди долара у ЕУ и увезле 633 милијарде долара, што је резултирало робним дефицитом од 219 милијарди долара

²³ "EU, Australia set to conclude trade talks early next week". Интернет: <https://www.politico.eu/article/eu-australia-trade-talks-ursula-von-der-leyen-anthony-albanese/>, 18. 3. 2026.

у 2025 – 7% нижим него 2024. Када се укључе услуге, где САД имају суфицит, дефицит САД је износио 150 милијарди долара (иако огроман, овај дефицит је четири пута нижи него трговински дефицит САД са Азијско-пацифичким подручјем). Са развојем нових глобалних економских аранжмана, везе између САД и Европе остају дубоке и обострано корисне, што имплицира да би *decoupling* био скуп за обе стране, посебно европску. На блиске тржишне везе указује и обим страних директних инвестиција (СДИ). Наиме, између 2009. и 2025. године Европа је чинила 56% америчких СДИ, идентично уделу Европе у глобалним СДИ у САД.²⁴ Из наведеног следи да ће ЕУ, поред САД, морати да води рачуна и о односима са највећим ривалом Вашингтона.

6) ТАЧКА СПОТИЦАЊА ЕУ: ОДНОСИ СА КИНОМ

Чини се да су за Брисел најкомпликованији односи са Пекингом. У контексту све заоштренијих односа са Кином и ЕУ је 2023. године донела своју стратегију о економској безбедности.²⁵ Наиме, Кина је са нето суфицита од 100 милијарди евра са Европом у 2014. дошла на око 300 милијарди евра у 2024. години, достигавши врхунац од око 400 милијарди евра у 2022. години. Дефицит ЕУ у размени са Кином није се битније променио током 2025. године. Наиме, док је робни извоз ЕУ у Кину изражен у доларима, благо смањен током 2025. (за 3,1%),²⁶ истовремено је дошло до маргиналног повећања робног увоза из те земље (за 1,9%).²⁷ У сваком случају, огроман дефицит ЕУ у трговини са азијским гигантом прети да уруши индустријску снагу Европе. Повезано с тим, у извештају тинк-тенка *European Union Institute for Security Studies* тврди се да ЕУ не би требало да избегава трговински рат са Кином ако жели да избегне

²⁴ “EU-US trade remains strong despite tariff pressure, study finds”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/16/eu-us-trade-remains-strong-despite-tariff-pressure-study-finds>, 16. 3. 2026.

²⁵ Душко Димитријевић, „Стратегија Европске уније о економској безбедности“, *Европско законодавство*, 2023, бр. 83, стр. 91–109.

²⁶ “European Union Exports to China”. Интернет: <https://tradingeconomics.com/european-union/exports/china#:~:text=European%20Union%20Exports%20to%20China%20was%20US%24220.23%20Billion,-%20was%20last%20updated%20on%20March%20of%202026>, 21. 4. 2026.

²⁷ “China’s Import-Export in 2025: Full-Year Data, Trends, and 2026 Outlook”. Интернет: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-import-export-2025/>, 30. 1. 2026.

деиндустријализацију.²⁸ Сматра се да је конфликт са Пекингем вероватно неизбежан и позива се Брисел да олакша примену Инструмента за борбу против принуде (АЦИ). Наводи се да је Кина наставила да користи зависност Европе од ретких земних елемената и чипова као оружје кроз контролу извоза. „ЕУ би требало да усвоји приступ „ескалације ради деескалације“, сличан оном који користе САД и Кина. Мора бити способна да употреби АЦИ као свој најјачи алат како би одбранила основне интересе. ЕУ не би требало да се плаши одмазде Пекинга, јер би цена и даље била нижа него да се не чини ништа. Привремени трговински рат са Кином био би болан, али би се исплатио ако би помогао у спречавању деиндустријализације ЕУ. Иако је Инструмент против присиле моћно оружје у економији, ЕУ се уздржала од његове употребе 2025. „Трговинска базаука“ омогућава Бриселу да наметне мере као што су контрола извоза, ограничења лиценци и права интелектуалне својине или ограничења приступа јавним набавкама када земља која није чланица ЕУ врши економски притисак. Али процес његове активације је спор и политички крхак, и државе чланице га могу лако блокирати. Извештај позива на реформе које би омогућиле ЕК да привремено примењује алат током обавезне четворомесечне фазе истраге. Истичу се рањивости Кине: слаба домаћа тражња, зависност од тржишта ЕУ и ослањање на европску технологију и истраживање. Брисел би требало да искористи те слабе тачке одржавањем и стварањем „технолошких уских грла“, уз „циљану индустријску политику, у комбинацији са контролом извоза и скринингом инвестиција у иностранство“. Будући да САД не одустају од протекционистичке политике, Кина не може себи приуштити да изгуби приступ европском тржишту, јер би, ако то учини, брзо створила вишак капацитета у низу сектора (не само у производњи ЕВ). Ово даје значајан „левериџ“, који би Европска комисија могла да не искористи – ЕУ би требало да опонаша стратегију у којој је управо Кина пионир. Свет је у новом добу геоекономије, у којем се царине и контрола извоза рутински користе као инструменти притиска и Брисел више не може себи да приушти стратешка ограничења. Ако жели да има икакве шансе да се такмичи, мора да наметне праве услове за приступ Кине свом тржишту. Наиме, деценијама је Пекинг захтевао од страних фирми да улазе у заједничка предузећа са локалним компанијама како би приступиле

²⁸ “Europe shouldn’t fear trade war with China, EU agency says”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/09/europe-shouldnt-fear-trade-war-with-china-eu-agency-says>, 9. 3. 2026.

њеном тржишту, чиме би се олакшао трансфер технологије у Кину. Сада би Брисел требало да захтева од кинеских компанија које желе да продају високотехнолошке производе на њеном тржишту да формирају заједничка предузећа са локалним произвођачима. Поента је да би кинеске фирме морале да деле знање и пружају обуку својим европским партнерима.²⁹

У покушајима да одговори на „кинески изазов“, Европска комисија је 4. марта 2026. године представила дуго очекивани индустријски план и увела принцип „Европске преференције“, којим се фактички искључује Кина из европских јавних набавки и отежавају СДИ из те земље. Предлог морају да одобре Европски парламент и Савет ЕУ, који чине државе чланице. Потез долази након што је 200 хиљада европских радних места уништено у енергетски интензивним индустријама и аутомобилском сектору од 2024. године, са 600 хиљада губитака предвиђених у овој деценији само у производњи аутомобила, док Кина преплављује Европу извозом и док гради погоне који стварају минимално локално запошљавање. Представљени Закон о индустријском акцелератору ЕУ (ИАА) циља три стратешка сектора: чисте технологије, произвођаче аутомобила и енергетски интензивне индустрије попут алуминијума, челика и цемента. Уводе се прагови „Произведено у Европи“, укључујући захтев од 70% садржаја ЕУ за електрична возила (истина, са значајним изузецима за већину компоненти батерија), 25% за алуминијум и 25% за цемент.³⁰ Радна места би требало да буду креирана усмеравањем новца пореских обвезника у европску производњу, смањујући зависност и јачајући економску безбедност и суверенитет ЕУ. ЕК је предложила проширење статуса порекла из ЕУ на производе који долазе од трговинских партнера са споразумима о слободној трговини који примењују реципроцитет, посебно у уговорима о јавним набавкама. Биће размотрени производи пореклом из ЕУ који се производе у трећим земљама са којима ЕУ има одговарајуће уговоре, што искључује Кину и

²⁹ “Europe Is Squandering Its Leverage Over China”. Интернет: [https://www.project-syndicate.org/commentary/china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02?a_la=english&a_d=6995c22f1f443f7612999f27&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02&a_pa=curated&a_ps=main-article-a2&a_ms=&a_r=](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02?a_la=english&a_d=6995c22f1f443f7612999f27&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02&a_pa=curated&a_ps=main-article-a2&a_ms=&a_r=,), 18. 2. 2026.

³⁰ “Two-speed Europe’ and ‘Made in EU’ form core conclusions of leaders’ retreat”. Интернет: <https://euobserver.com/202873/two-speed-europe-and-made-in-eu-form-core-conclusions-of-leaders-retreat/>, 12. 2. 2026.

САД. Такође, биће проверено да ли су ове земље отворене на истој листи категорија технологија, чак и када је то потписано. Нови услови примењиваће се и на СДИ преко 100 милиона евра у батерије, електрична возила, соларне панеле и критичне сировине – опет, са фокусом на Кину, која у основи дође на парче европске земље, изгради своје фабрике, доведе хиљаде кинеских радника и сама води фабрику са мало локалне додате вредности. Будући да је ова ситуација неодржива, уведена су правила да ако инвеститор долази из земље која држи 40% глобалног тржишног удела у датом сектору, 50% радника мора бити из ЕУ. Примењиваће се и страно власништво испод 49%, заједничка улагања са европским ентитетима, трансфер технологије, 1% глобалног прихода компаније усмереног у истраживање и развој ЕУ и 30% производње обављене у ЕУ.³¹ Ипак, план за јачање конкурентности ЕУ је можда најважнија ствар коју Брисел може предузети. Повећање продуктивности и раста даће Европи довољну тежину да следи сопствене приоритете на глобалној сцени, омогућавајући јој да се супротстави Кини и САД – наоружавајући континент већим економским утицајем.³² Тим пре, јер је управо геоекономска рањивост довела до застоја и неорганизованог приступа Кини, што је можда највећи дугорочни спољноекономски изазов за Европу. Током протекле деценије, Кина је преокренула сценарио док се стално пењала на криву софистицираности у индустрији, са растом извоза и стагнирањем увоза.

7) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: „МОЖЕ ЛИ ЕУ ДА ПРЕЖИВИ“?

Из претходно наведеног произилази закључак да Европа мора пронаћи нове изворе отпорности и изградити обновљена међународна партнерства како би осигурала успех. Кључно питање је: Како би државе широм континента требало да се позиционирају у деценијама које долазе? Суочена са Трамповом спољном политиком, унутрашњим кризама, од имиграције до економске стагнације, и slabим политичким вођством ЕУ се бори и са „шест Д“: деглобализацијом, демографијом, декарбонизацијом, дигитализацијом, одбраном и дугом. Тренутно су у оптицају многи концепти о додатној реформи ЕУ. Идеје бившег уредника *FT Europe* Дејвида Марша (*David Marsh*)

³¹ “EU slams door on China with ‘Made in Europe’ push”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/04/eu-slams-door-on-china-with-made-in-europe-push>, 4. 3. 2026.

³² “Can Europe Ever Thrive Again?”. Интернет: <https://foreignpolicy.com/2026/02/20/can-europe-survive-marsh-review-trump/>, 20. 2. 2026.

укључују поновно разматрање предлога Жака Делора (*Jacques Delors*) за Европу „концентричних кругова“; оживљавање партнерства ЕУ са Великом Британијом; јачање веза са САД; сарадњу и окруживање Кине истовремено; развој одрживог енергетског микса; веће улагање у одбрану; и решавање економских слабости ЕУ (које су наведене у извештају Марија Драгија). За све ово су потребне реформе којима се грађани држава чланица ЕУ, који уживају у добром квалитету живота, опирају.³³

Драгијев извештај о јачању економске и геополитичке конкурентности Европе довео је до низа повезаних напора за рушење унутрашњих баријера и заштиту сопствених економских интереса – од Компаса конкурентности ЕУ до иницијатива за економску безбедност и напретка у плану уније штедње и инвестиција за уједињење фрагментираних тржишта капитала у Европи.³⁴ Спровођење његових препорука – од стварања више паневропских компанија-шампиона до координисане индустријске политике и хармонизације закона о банкруту – било је изузетно споро. Наиме, од 383 препоруке само 11,2% је у потпуности испуњено. Чак и када се рачуна делимичан напредак, ЕУ је достигла само 31,4% Драгијеве агенде, док је остатак или „у току“ или нетакнут. Када су у питању сектори, у напретку су транспорт и критичне сировине – напредак је генерисан повећаном безбедношћу ланца снабдевања и транзицијом електричних возила. Енергетика и дигитализација заостају, успореност је последица политичких проблема при имплементацији, сложеним прописима и фрагментираним власништвом.³⁵ Индикативне су иницијативе председнице ЕЦБ-а, Кристин Лагард (*Christine Lagarde*), о томе шта ЕУ мора да уради да би управљала ширим структурним променама у глобалном поретку. Према њеном мишљењу, потребан је снажнији регулаторни оквир за јединствено тржиште, као и већа финансијска подршка инвестицијама у иновације. Успех захтева решавање проблема фрагментације тржишта дуж националних линија и покретање европске сигурне имовине (*safe asset*) ради успостављања сталног централног фискалног капацитета. Она

³³ “Can Europe Survive? – where there’s a will, there’s a way”. Интернет: <https://www.ft.com/content/199c94fe-f958-4dc4-8e1a-8dbbb9ae6416?syn-25a6b1a6=1>, 25. 11. 2025.

³⁴ “The Draghi report on EU competitiveness”. Интернет: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en, 9. 9. 2024.

³⁵ “Draghi Observatory & Implementation Index: Only 1 in 10 Measures Implemented”. Интернет: <https://thinkpic.eu/draghi-observatory-implementation-index-only-1-in-10-measures-implemented/>, 4. 9. 2025.

наводи да се не сме подлећи уверењу да је дигитално и заостајање у АИ укорењено и непоправљиво. У свету којим све више управља „гола моћ“, ЕУ мора да ојача сопствене ланце вредности испуњавањем три критеријума. Прво, ланци вредности који подржавају стратешку аутономију требало би да се третирају као есенцијална имовина која припада европској контроли. Друго, Европа мора да идентификује стратешке чворове есенцијалних ланаца вредности који се могу вратити унутар граница ЕУ. И треће, Европа не сме дозволити себи да постане зависна од једног монополског добављача стратешки важних компоненти у производњи. Ови циљеви захтевају повећање тежине евра као међународне валуте. Да би ојачала еврo и смањила своју међународну рањивост, ЕУ мора да заврши своју унију тржишта капитала, ојача свој заједнички буџет и покрене европску сигурну имовину. Повезано с тим, недавно је најављено да ће ЕЦБ понудити ликвидност евра монетарним властима трећих страна, чиме ће се трансформисати у пуноправну централну банку способну да преузме глобалне одговорности. ЕУ не сме само да смањи свој иновативни јаз у односу на САД и Кину, већ то мора учинити на начин који постиже равнотежу између ефикасности, правичности и одрживости, што није мали подвиг и не може се постићи типичним моделом конвергенције.³⁶

Када је реч о стварању европских одбрамбених капацитета, новац није главно питање. Од 2022. европски војни издаци су се повећали запањујућих 50%, а нови циљ НАТО-а од 3,5% БДП-а за војне буџете ће, теоретски, повећати европске издатке за стотине милијарди годишње до 2035. године, ако се одржи политичка воља за веће издатке. Проблем остаје начин на који Европа започиње сопствено наоружавање. Трошење се и даље одвија углавном расподељено међу конкурентским националним шампионима, са само маргиналним напретком у погледу заједничких платформи и планирања које ће генерисати обим. Процењује се да је 36% европских одбрамбених уговора отишло на америчко оружје од 2022. године.³⁷ Ако је Европа озбиљна у вези са одбрамбеном спремношћу, мора да троши на нивоу ЕУ на заједничке системе и платформе унутар Европе,

³⁶ “Europe’s “Limited Responsibility” Model Must Go”. Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-limited-responsibility-model-must-go-by-marco-buti-et-al-2026-03>, 9. 3. 2026.

³⁷ “Europe is going on a huge military spending spree”. Интернет: <https://www.economist.com/europe/2025/12/01/europe-is-going-on-a-huge-military-spending-spreed>, 1. 12. 2025.

потенцијално користећи заједничко финансирање ЕУ, уместо да се ослања на националне буџете. Повећање годишњих европских одбрамбених издатака са 2% на 3,5% БДП-а могло би да повећа БДП за 0,9% до 1,5% годишње, према Килском институту,³⁸ а свако повећање одбрамбених издатака од 1% БДП-а може повећати дугорочну продуктивност за 0,25% (под условом да ЕУ не троши преко фрагментираног пејзажа преклапајућих националних програма). И поред одређених намера, ЕУ и даље не постиже резултате тамо где је то најважније за раст и суверенитет: супранационалне компаније, заједничке набавке код средстава за одбрану, јединствена енергетска тржишта или снажну унију тржишта капитала. Ова ситуација оставља само једну алтернативу, која постаје све неизбежнија, „коалицију вољних“. Док би ЕУ наставила да надгледа и спроводи мере за јединствено тржиште, мала група држава чланица може ићи даље – изван замке једногласности. За почетак, ако се могу договорити о правом наднационалном облику компаније, хармонизованом опорезивању акцијских опција, несметаном запошљавању преко граница и јединственом оквиру за инсолвентност, те земље ће привући фирме и таленте које остатак континента не може задржати. Без стварања овог водећег пакета, назире се будућност у којој су реформе блокиране на сваком кораку – што би резултирало континентом који не може да прошири сопствене компаније, покрене сопствену индустрију или наоружа сопствену одбрану. Државе чланице које су спремне да делују требало би да то учине, а остале их могу следити када буду спремне.³⁹ Упркос свим проблемима, замах ЕУ је видљив у бројним областима, са одлучношћу Брисела да искористи своју снагу – снагу потцењене светске суперсиле. С тим у вези, ако постоји једна кључна поука са управо завршене Минхенске безбедносне конференције, то је порука поверења и сигурности у Европи. Иако је ЕУ већ технолошка, трговинска и индустријска сила, она је можда другачија врста суперсиле, с обзиром на степен у којем даје приоритет вредностима, правилима и мултилатерализму у односу на пуку моћ.⁴⁰

³⁸ “Guns and Growth: The Economic Consequences of Surging Defense Spending”. Интернет: <https://www.kielinstitut.de/publications/news/guns-and-growth-the-economic-consequences-of-surging-defense-spending/>, 14. 2. 2025.

³⁹ “Europe’s choice: Grow, or become a vassal”. Интернет: <https://www.economist.com/by-invitation/2026/03/24/europes-choice-grow-or-become-a-vassal>, 24. 3. 2026.

⁴⁰ “Superpower Europe”. Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-energy-defense-trade-investment-strategically-aligned-by-nadia-cavino-2026-02>, 19. 2. 2026.

8) ИЗВОРИ

- “Benchmark Indices. STOXX Europe 600”. Интернет: <https://stoxx.com/index/sxxp/?factsheet=true>, 20. 4. 2026.
- “Can Europe Ever Thrive Again?”. Интернет: <https://foreignpolicy.com/2026/02/20/can-europe-survive-marsh-review-trump/>, 20. 2. 2026.
- “Can Europe Survive? – where there’s a will, there’s a way”. Интернет: <https://www.ft.com/content/199c94fe-f958-4dc4-8e1a-8dbbb9ae6416?syn-25a6b1a6=1>, 25. 11. 2025.
- “Can Europe survive? Lessons from a fractured continent”. Интернет: <https://www.omfif.org/2025/09/can-europe-survive-lessons-from-a-fractured-continent/>, 22. 9. 2025.
- “Cap and Trade Works in Europe. Don’t Screw It Up”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-03-06/michael-bloomberg-europe-s-cap-and-trade-is-worth-keeping?srnd=homepage-europe>, 6. 3. 2026.
- “China’s Import-Export in 2025: Full-Year Data, Trends, and 2026 Outlook”. Интернет: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-import-export-2025/>, 30. 1. 2026.
- Душко Димитријевић, „Ка праведнијем светском економском поретку – од идеје до реализације“, Јелена Перовић Вујачић (ур.), *Међународни правни односи и правда: зборник радова 36. сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Копаоник, 13–17. децембар 2023: међународна научна конференција*, Копаоничка школа природног права – Слободан Перовић, Београд, 2023, стр. 391–415.
- Душко Димитријевић, „Стратегија Европске уније о економској безбедности“, *Европско законодавство*, 2023, бр. 83, стр. 91–109.
- “Draghi Observatory & Implementation Index: Only 1 in 10 Measures Implemented”. Интернет: <https://thinkpic.eu/draghi-observatory-implementation-index-only-1-in-10-measures-implemented/>, 4. 9. 2025.
- “Enrico Letta – Much more than a market (April 2024)”. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, 4. 2024.
- “EU not ‘lagging’ US in AI-productivity gains, Lagarde tells MEPs”. Интернет: <https://euobserver.com/204736/eu-not-lagging-us-in-ai-productivity-gains-lagarde-tells-meps/>, 26. 2. 2026.

- “EU slams door on China with ‘Made in Europe’ push”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/04/eu-slams-door-on-china-with-made-in-europe-push>, 4. 3. 2026.
- “EU, Australia set to conclude trade talks early next week”. Интернет: <https://www.politico.eu/article/eu-australia-trade-talks-ursula-von-der-leyen-anthony-albanese/>, 18. 3. 2026.
- “EU’s six biggest economies push for single markets watchdog”. Интернет: <https://www.ft.com/content/cd69d82a-d2cd-44b0-8dea-d73472325a8c?syn-25a6b1a6=1>, 12. 3. 2026.
- “Europe Is Decoupling From U.S. Tech”. Интернет: <https://foreignpolicy.com/2026/02/27/europe-technology-digital-sovereignty-eu-decoupling-us/>, 27. 2. 2026.
- “Europe is going on a huge military spending spree”. Интернет: <https://www.economist.com/europe/2025/12/01/europe-is-going-on-a-huge-military-spending-sprees>, 1. 12. 2025.
- “Europe Is Squandering Its Leverage Over China”. Интернет: https://www.project-syndicate.org/commentary/china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02?a_la=english&a_d=6995c22f1f443f7612999f27&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=china-access-to-eu-market-is-undermining-german-competitiveness-by-dalia-marin-2026-02&a_pa=curated&a_ps=main-article-a2&a_ms=&a_r=, 18. 2. 2026.
- “Europe shouldn’t fear trade war with China, EU agency says”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/09/europe-shouldnt-fear-trade-war-with-china-eu-agency-says>, 9. 3. 2026.
- “Europe’s “Limited Responsibility” Model Must Go”. Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-limited-responsibility-model-must-go-by-marco-buti-et-al-2026-03>, 9. 3. 2026.
- “Europe’s Capital Markets Are Making a Great Leap Forward”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-02-26/europe-capital-markets-are-making-a-great-leap-forward-against-america?srnd=homepage-europe>, 26. 2. 2026.
- “Europe’s choice: Grow, or become a vassal”. Интернет: <https://www.economist.com/by-invitation/2026/03/24/europes-choice-grow-or-become-a-vassal>, 24. 3. 2026.

- “Europe’s Integration Imperative”. Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/06/europes-integration-imperative-alfred-kammer>, 6. 2025.
- “Europe’s Productivity Weakness: Firm-Level Roots and Remedies”. Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/02/14/europes-productivity-weakness-firm-level-roots-and-remedies-561771>, 14. 2. 2025.
- “European Stocks Hit Longest Monthly Winning Streak Since 2013”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-02-27/european-stocks-eye-longest-monthly-winning-streak-since-2013?srnd=homepage-europe>, 27. 2. 2026.
- “European Union Exports to China”. Интернет: <https://tradingeconomics.com/european-union/exports/china#:~:text=European%20Union%20Exports%20to%20China%20was%20US%24220.23%20Billion,-%20was%20last%20updated%20on%20March%20of%202026>, 21. 4. 2026.
- “EU-US trade remains strong despite tariff pressure, study finds”. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/03/16/eu-us-trade-remains-strong-despite-tariff-pressure-study-finds>, 16. 3. 2026.
- “Global Economy: Steady amid Divergent Forces”. Интернет: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026>, 1. 2026.
- “Guns and Growth: The Economic Consequences of Surging Defense Spending”. Интернет: <https://www.kielinstitut.de/publications/news/guns-and-growth-the-economic-consequences-of-surging-defense-spending/>, 14. 2. 2025.
- “Industrial policy in the EU: Working together to get it right”. Интернет: <https://cepr.org/voxeu/columns/industrial-policy-eu-working-together-get-it-right>, 10. 3. 2025.
- “It’s the Perfect Moment for the EU to Issue a Joint Bond”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2026-03-06/germany-debt-is-signaling-a-perfect-moment-to-issue-a-joint-eu-bond?srnd=homepage-europe>, 6. 3. 2026.
- “Superpower Europe”. Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-energy-defense-trade-investment-strategically-aligned-by-nadia-calvino-2026-02>, 19. 2. 2026.

- “The Commission favoured resilience and stability over productivity”. Интернет: <https://thinkeuropa.dk/en/brief/2026-01-the-commission-favoured-resilience-and-stability-over-productivity>, 7. 1. 2026.
- “The Draghi report on EU competitiveness”. Интернет: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en, 9. 9. 2024.
- “Two-speed Europe’ and ‘Made in EU’ form core conclusions of leaders’ retreat”. Интернет: <https://euobserver.com/202873/two-speed-europe-and-made-in-eu-form-core-conclusions-of-leaders-retreat/>, 12. 2. 2026.
- “This Is What an Unraveling European Union Looks Like”. Интернет: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-02-27/will-the-eu-collapse-trump-le-pen-and-ukraine-raise-the-stakes>, 26. 2. 2026.
- “Industrial policy in the EU: Working together to get it right”. Интернет: <https://cepr.org/voxeu/columns/industrial-policy-eu-working-together-get-it-right>, 10. 3. 2026.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Све извеснија поларизација на глобалном нивоу имаће импликације и на Србију. Имајући у виду успоравање и замор у проширењу ЕУ од 2013. године, а сада и поновно покретање процеса европских интеграција након почетка рата у Украјини 2022. године, нове реформе могу утицати на начин приступања Србије ЕУ. С тим у вези, искуство земаља источне и централне Европе које су ушле у ЕУ показало је да је интеграција поспешила привредни напредак. У погледу додатних реформи, продубљивање финансијске уније и њено коначно заокруживање могу имати велику важност за Републику Србију. И поред бројних ограничења, јасно је да је ЕУ најзначајнији оквир у коме је неопходно да делује Србија и земље Западног Балкана. Иницијатива председника Србије Александра Вучића и албанског премијера Едија Раме о приступу јединственом тржишу и шенгенском простору без права вета у доношењу одлука ЕУ, покушај је поспешивања интеграција. Економски и политички положај Србије детерминисан је и односима ЕУ са другим партнерима, посебно између европских земаља (ЕУ и УК) и САД под председништвом Доналда Трампа, а имајући у виду европску зависност од америчких софистицираних технологија. Србија, међутим, представља веома мало тржиште које не може својим деловањем да утиче на глобалне токове. Ипак, српски потенцијали у обновљивим изворима енергије остају још увек недовољно искоришћени и постоји могућност даљег повезивања посебно

у енергетском сектору и у сектору чистих технологија (зелене транзиције), што поред постојећих природних ресурса може бити од кључне користи за домаћи привредни развој. Комплексни односи ЕУ и НР Кине имаће ефекте и на Србију. Огроман дефицит ЕУ у трговини са Кином, као и покушаји спутавања кинеске конкуренције, могу се одразити и на велике и веома значајне кинеске СДИ у Србији. Посебно се то односи на железару у Смедереву и рударски басен у Бору. Интензивирање економског сукоба ЕУ и Кине додатно би довело до компликоване позиције Србије, којој је НР Кина значајан економски, али и политички партнер. У контексту тог сукоба, нове мере које подразумевају европску преференцију могле би бити од користи за српску индустрију која је део европских ланаца снабдевања. Ипак, даље реформе само би имале посредан утицај, будући да Србија није чланица Евразоне, нити заједничког тржишта ЕУ. Међутим, посредни утицаји (уз повећавање конкурентности ЕУ и њено економско јачање), могли би имати позитивне ефекте и на суседство, јачајући привредне потенцијале земаља кандидата за приступање ЕУ.

REPOSITIONING THE EUROPEAN UNION IN NEW GEOPOLITICAL CONDITIONS

Goran NIKOLIĆ, Jelena ZVEZDANOVIĆ LOBANOVA,
Petar S. ĆURČIĆ*

Abstract: Trade conflicts with the United States (US) and China have accelerated the need for greater self-sufficiency in key sectors of the European Union (EU). The new Industrial Acceleration Act, adopted by the European Commission in March 2026, will determine whether the “Made in EU” industrial policy can facilitate cooperation with trading partners while avoiding protectionist traps, particularly in relations with China. The aim is to support production in the EU. Partners covered by free trade agreements, as well as signatories of the WTO General Agreement on Government Procurement, would be allowed to

* Institute of European Studies, Belgrade. E-mail: goranvnikolic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9312-2194>; Institute of Social Sciences, Belgrade. E-mail: jzvezdanovic@idn.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3159-3331>; Institute for European Studies, E-mail: petar.pero.curcic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1392-4427>

participate in EU member states' public procurement. Reducing risky dependence on Washington is closely linked to efforts to open new market access opportunities for the EU. While there are more than 40 EU trade agreements with partners, many others are in the pipeline, with the two most important ones—with the Southern Common Market in Latin America (MERCOSUR) and India—having been signed in January this year. These agreements send a strong geopolitical signal that the participating countries want to trade and cooperate under predictable and rules-based conditions. The EU and its economic partners have an opportunity to lead the world towards a new multilateralism. Ideally, countries should devise new rules on subsidies and economic security while deepening cooperation on rare earth elements and critical raw materials within the framework of the World Trade Organisation (WTO) or based on plurilateral arrangements, thereby increasing resilience in global supply chains. To remain a reliable partner, the EU must remain open. The new industrial policy aimed at strengthening the competitiveness of European industry, accelerating the green transition, and facilitating foreign investment should be more flexible with regard to numerous administrative requirements and the desire for full reciprocity in public procurement.

Keywords: trade policy, EU, free trade agreements, US, China.

УДК: 347.97/.99:004

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 49–70

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 05. 2026. године

Рад одобрен 19. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.3

CC BY-SA 4.0

ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА ПРАВОСУДНИХ ИНСТИТУЦИЈА У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА МЕЂУНАРОДНЕ КОМУНИКАЦИЈЕ

Пантелија БОЖИЋ*

Апстракт: Дигитална трансформација правосудних институција представља један од најзначајнијих процеса савременог развоја европског правног простора, будући да примена информационо-комуникационих технологија суштински утиче на ефикасност, транспарентност и доступност правде. У раду се анализирају европски стандарди дигиталне комуникације у правосуђу, с посебним освртом на развој система *e-justice* у државама чланицама Европске уније (ЕУ), и степен усклађености правосудног система Босне и Херцеговине са савременим европским тенденцијама у области дигитализације правосуђа. Посебна пажња посвећена је нормативном и институционалном оквиру ЕУ, стандардима електронске размене података, заштити података о личности и питањима сајбер безбедности у дигиталном правосуђу. У раду се указује да дигитализација правосудних институција више не представља искључиво питање техничке модернизације, већ један од кључних предуслова ефикасне међународне правосудне сарадње и функционисања савременог концепта владавине права. Анализа показује да је у Босни и Херцеговини остварен одређени напредак у области *e-justice*, али да су за потпуно

* Правни факултет, Универзитет Синергија, Бјељина, Босна и Херцеговина. Е-mail: pantelijasb@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0008-1614-1787>

усклађивање са европским стандардима неопходне даље нормативне, институционалне и техничке реформе.

Кључне речи: Дигитализација правосуђа, *e-justice*, европски стандарди, електронска комуникација, Босна и Херцеговина

1) УВОД

Дигитална трансформација представља један од најзначајнијих процеса савременог институционалног и правног развоја, будући да интензивна примена информационо-комуникационих технологија постепено мења начин функционисања јавне управе, привредних субјеката, међународних организација и правосудних институција. Савремени правосудни системи више се не посматрају искључиво као традиционални механизми заштите права и законитости, већ и као сложени институционални системи чија ефикасност све више зависи од степена технолошке модернизације, брзине електронске комуникације, сигурности дигиталне размене података и способности институција да обезбеде приступ правди у условима развијеног дигиталног окружења. У том контексту, концепт *e-justice* постао је један од кључних сегмената европских правосудних политика, нарочито након интензивирања прекограничне сарадње унутар ЕУ и потребе за уједначавањем стандарда електронске комуникације између националних правосудних система. Развој дигиталног правосуђа у европском правном простору добио је посебан значај током последње деценије, а нарочито након кризе изазване пандемијом COVID-19, када су бројне државе биле принуђене да у кратком временском периоду обезбеде функционисање судова путем дигиталних платформи, видео-конференцијских система и електронске комуникације. Европска комисија у саопштењу „Digitalisation of justice in the European Union: A toolbox of opportunities“, истакла је да је дигитализација правосуђа неопходна ради обезбеђивања ефикаснијег приступа правди, убрзања судских поступака и јачања прекограничне сарадње унутар ЕУ. Поред тога, институције Савета Европе, а нарочито Европска комисија за ефикасност правосуђа (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), развиле су читав низ смерница и препорука које се односе на електронско подношење поднесака, дигитализацију судова и примену савремених комуникационих технологија у судским поступцима. Посебан значај дигиталне трансформације правосудних институција огледа се у чињеници да савремени облици међународне правосудне сарадње све више зависе од ефикасне електронске комуникације, интероперабилности

информационих система и сигурне размене података између националних и наднационалних институција. У таквим околностима, усклађивање националних правосудних система са европским стандардима дигиталне комуникације постаје један од значајних аспеката процеса европских интеграција, посебно за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у Европској унији. Босна и Херцеговина, као држава која тежи усклађивању са *acquis communautaire*, суочава се са бројним изазовима у области дигитализације правосуђа, који се односе на нормативну фрагментираност, институционалну сложеност, ограничене техничке капацитете и недовољан степен интегрисаности правосудних информационих система. Предмет овог рада односи се на анализу дигиталне трансформације правосудних институција у контексту европских стандарда међународне комуникације, са посебним освртом на правосудни систем Босне и Херцеговине. Циљ рада јесте да се утврди у којој мери европски стандарди дигиталне комуникације утичу на модернизацију правосудних институција, као и да се анализира степен усклађености правосудног система Босне и Херцеговине са савременим европским тенденцијама у области *e-justice*. У раду ће бити примењене нормативна, компаративна и аналитичка метода, уз коришћење релевантних правних аката ЕУ, докумената Савета Европе, научне литературе и извештаја међународних институција.

2) ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ДИГИТАЛНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ И ПРАВОСУЂА

Дигитална трансформација јавне управе и правосуђа представља сложен и вишедимензионалан процес који подразумева суштинску промену начина функционисања институција кроз интеграцију савремених информационо-комуникационих технологија у административне, управне и правосудне поступке. Иако се у савременој литератури често користе појмови дигитализација, дигитална модернизација и дигитална трансформација као синоними, између њих постоје значајне концептуалне разлике. Дигитализација се најчешће односи на технички процес претварања аналогних података у дигитални формат, док дигитална модернизација подразумева увођење технолошких решења ради повећања ефикасности постојећих институционалних механизма. С друге стране, дигитална трансформација представља много шири процес који укључује структурне, организационе и функционалне промене институција, при чему технологија постаје средство

редефинисања начина вршења јавних овлашћења и комуникације између институција и грађана.¹ У оквиру савремених теоријских приступа, дигитална трансформација јавне управе посматра се као један од основних елемената развоја *digital governance* модела, који се заснива на примени дигиталних платформи, аутоматизованих процедура и електронске комуникације у процесу доношења и спровођења одлука. Овај концепт постепено је довео до развоја *e-government* система, чији је основни циљ унапређење транспарентности, доступности и ефикасности јавних услуга.² Међутим, за разлику од класичне јавне управе, правосудни систем има специфичну институционалну и нормативну природу, због чега процес дигиталне трансформације правосуђа подразумева сложеније прилагођавање технолошким променама. Судски поступци заснивају се на строго формализованим процесним правилима, принципима правичног суђења и заштите процесних права странака, што значи да свака примена дигиталних технологија мора бити усклађена са основним гаранцијама владавине права и правне сигурности.³

Концепт *e-justice* развио се управо као одговор на потребу да се савремене информационо-комуникационе технологије интегришу у рад правосудних институција без нарушавања основних правних принципа. Под појмом *e-justice* подразумева се употреба дигиталних технологија у функционисању судова, тужилаштава и других правосудних органа, укључујући електронско подношење поднесака, електронско управљање предметима, дигиталну архиву, видео-конференцијска суђења, електронску доставу и прекограничну размену података између правосудних институција. Развој овог концепта у великој мери је повезан са ширим процесом европске интеграције, јер је успостављање јединственог европског правног простора захтевало ефикаснију комуникацију и сарадњу између националних правосудних система. Теоријска расправа о дигиталној трансформацији правосуђа у значајној мери обухвата и питање односа између технолошке ефикасности и заштите људских права. Један број аутора указује да дигитализација судских поступака доприноси бржем решавању предмета, смањењу

¹ Jan van Dijk, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2005, pp. 1–25.

² Miriam Lips, *Digital Government: Managing Public Sector Reform in the Digital Era*, Routledge, London, 2019, pp. 15–38.

³ Giovanni Sartor, *Legal Reasoning: A Cognitive Approach to the Law*, Springer, Dordrecht, 2005, pp. 305–329.

административних трошкова и већој доступности правде, посебно у прекограничним поступцима.⁴ С друге стране, у литератури се истиче да прекомерна технолошка аутоматизација може угрозити поједине аспекте права на правично суђење, нарочито у ситуацијама када дигитални системи постану доминантан механизам процесне комуникације без адекватне контроле и институционалне транспарентности.⁵ Из тог разлога, европске институције у процесу дигитализације правосуђа инсистирају на примени принципа технолошке неутралности, пропорционалности и заштите основних права. Посматрано у ширем друштвеном контексту, дигитална трансформација правосуђа више не представља искључиво питање техничке модернизације институција, већ један од кључних елемената савременог концепта владавине права. Ефикасност правосудних институција све више зависи од способности система да обезбеди брзу и сигурну комуникацију, приступ релевантним подацима и функционалну прекограничну сарадњу, што је нарочито значајно у оквиру европског правног простора заснованог на принципима међусобног поверења и институционалне координације. У том смислу, дигитална трансформација правосуђа представља не само технолошки већ и правни, институционални и политички процес који непосредно утиче на функционисање савремених демократских система.

3) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ДИГИТАЛНЕ КОМУНИКАЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

Развој европских стандарда дигиталне комуникације у правосуђу непосредно је повезан са процесом постепеног формирања јединственог европског правног простора, у оквиру којег је ефикасна правосудна сарадња препозната као један од основних предуслова функционисања ЕУ. Интензивирање прекограничних правних односа, повећање броја транснационалних спорова и потреба за брзом разменом информација између националних правосудних институција условили су стварање сложеног нормативног и институционалног оквира, чији је циљ унапређење дигиталне комуникације и модернизација правосудних система држава чланица. У том контексту, ЕУ је постепено развијала

⁴ Marco Fabri, "Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?", *International Journal for Court Administration*, Vol. 11, No. 2, 2021, pp. 1–6.

⁵ Richard Susskind, *Online Courts and the Future of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 36–74.

правне и стратешке механизме који омогућавају примену савремених информационо-комуникационих технологија у функционисању судова, тужилаштва и других правосудних органа, настојећи да обезбеди истовремено очување процесних гаранција, правне сигурности и основних права странака у поступку.⁶ Основу европског нормативног оквира у области дигитализације правосуђа представљају одредбе Уговора о функционисању ЕУ, које се односе на простор слободе, безбедности и правде, а нарочито одредбе које регулишу правосудну сарадњу у грађанским и кривичним стварима.⁷ Ове одредбе омогућиле су институцијама ЕУ да постепено развијају механизме прекограничне правосудне сарадње засноване на електронској комуникацији, интероперабилности информационих система и дигиталној размени података. У том процесу посебно је значајна улога Европске комисије, која је кроз различите стратешке документе и иницијативе поставила темеље европске политике дигитализације правосуђа. Један од кључних докумената у овој области представља саопштење Европске комисије „Digitalisation of justice in the European Union: A toolbox of opportunities“, у којем је наглашено да дигитализација правосуђа представља неопходан предуслов за јачање ефикасности правосудних система, обезбеђивање приступа правди и развој прекограничне сарадње унутар ЕУ.⁸ У наведеном документу Европска комисија указује да савремени правосудни системи морају бити способни да омогуће електронску комуникацију између странака и судова, дигитални приступ предметима, употребу видео-конференцијских технологија и сигурну електронску размену података између институција различитих држава чланица. Поред тога, дигитализација правосуђа посматра се као саставни део шире стратегије дигиталне трансформације ЕУ и изградње јединственог дигиталног тржишта. У институционалном смислу, значајну улогу у развоју европских стандарда дигиталне комуникације има Европска комисија за ефикасност

⁶ Pompeu Casanovas, Monica Palmirani, Silvio Peroni, Tom van Engers, Fabio Vitali, „Semantic Web for the Legal Domain: The Next Step“, *Semantic Web*, Vol. 7, No. 3, 2016, pp. 213–227.

⁷ „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C202, Brussels, 7 June 2016, Articles 67–89.

⁸ „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Digitalisation of justice in the European Union: A toolbox of opportunities“, European Commission, COM(2020) 710 final, Brussels, 2 December 2020.

правосуђа (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), која делује у оквиру Савета Европе. CEPEJ је развио бројне препоруке, смернице и етичке стандарде који се односе на употребу дигиталних технологија у правосуђу, са посебним нагласком на очување независности судства, приступа правди и заштите људских права.⁹ Посебан значај имају Смернице о електронском подношењу поднесака и дигитализацији судова, као и Европска етичка повеља о употреби вештачке интелигенције у правосудним системима, којом су дефинисани принципи транспарентности, недискриминације и људске контроле над аутоматизованим системима одлучивања.¹⁰

Поред CEPEJ-а важну улогу у изградњи европског дигиталног правосудног простора има и Европски портал *e-Justice*, који представља централну платформу за приступ информацијама о правосудним системима држава чланица, електронској комуникацији у прекограничним поступцима и различитим дигиталним правосудним услугама.¹¹ Успостављање овог портала омогућило је постепено повезивање националних правосудних система и развој механизма интероперабилности, што је посебно значајно у контексту прекограничне сарадње и примене принципа међусобног признавања судских одлука. Посебан корак у правцу институционализације европских стандарда дигиталне комуникације представља усвајање Уредбе о систему *e-CODEX*, којом је успостављен јединствени компјутеризовани систем за прекограничну електронску размену података у области правосудне сарадње.¹² Наведени систем омогућава сигурну и стандардизовану комуникацију између националних правосудних институција, при чему се посебна пажња посвећује заштити података, аутентификацији корисника

⁹ “Guidelines on electronic court filing (e-filing) and digitalisation of courts”, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), CEPEJ(2021)15, Council of Europe, Strasbourg, 2021.

¹⁰ “European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment”, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Council of Europe, Strasbourg, 2018.

¹¹ “European e-Justice Portal”, European Commission. Интернет: <https://e-justice.europa.eu>, 14. мај 2026.

¹² “Regulation (EU) 2022/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a computerised system for the cross-border electronic exchange of data in the area of judicial cooperation in civil and criminal matters (*e-CODEX system*)”, *Official Journal of the European Union*, L150, Brussels, 1 June 2022.

и очувању интегритета електронских докумената. На тај начин ЕУ настоји да обезбеди функционалан и технолошки усклађен систем дигиталне комуникације, који би омогућио ефикасније функционисање правосудне сарадње унутар европског правног простора. Европски стандарди електронске комуникације и размене података у области правосуђа развијани су постепено, упоредо са процесом институционалног повезивања држава чланица ЕУ и јачањем прекограничне правосудне сарадње. Основни циљ ових стандарда јесте обезбеђивање сигурне, брзе и технички усклађене комуникације између националних правосудних система, како би се омогућило ефикасно спровођење судских поступака у оквиру јединственог европског правног простора. У том контексту, дигитална комуникација у правосуђу не посматра се искључиво као техничко питање, већ као један од кључних елемената функционисања принципа међусобног поверења између држава чланица ЕУ.¹³ ЕУ је развила низ механизма који имају за циљ уједначавање електронске комуникације у прекограничним поступцима, при чему се посебна пажња посвећује аутентификацији корисника, сигурности електронских докумената и правној валидности дигиталне комуникације.¹⁴ Један од најзначајнијих инструмената у области европске електронске комуникације представља Уредба (ЕУ) бр. 910/2014 о електронској идентификацији и услугама од поверења за електронске трансакције на унутрашњем тржишту (*eIDAS Regulation*), којом су успостављени заједнички стандарди електронске идентификације, електронског потписа, електронског печата и временског жига.¹⁵ Наведена Уредба има посебан значај за функционисање дигиталног правосуђа јер омогућава признавање електронских идентификационих средстава и електронских потписа између држава чланица, чиме се стварају предуслови за сигурну прекограничну комуникацију у судским поступцима. Истовремено, *eIDAS* представља један од темељних инструмената изградње поверења у дигиталне јавне услуге и правосудне системе ЕУ. Поред система

¹³ Mireille Hildebrandt, "Law as Information in the Era of Data-Driven Agency", *The Modern Law Review*, Vol. 79, No. 1, 2016, pp. 1–30.

¹⁴ Михајло Вучић, „Границе вантериторијалног дејства Опште уредбе о заштити података Европске уније“, *Европско законодавство*, Год. 19, бр. 73–74, 2020, стр. 41–60.

¹⁵ "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 (*eIDAS Regulation*)", *Official Journal of the European Union*, L257, Brussels, 28 August 2014.

електронске идентификације, развој европских стандарда дигиталне комуникације значајно је повезан са успостављањем система *e-CODEX*, који представља инфраструктуру за сигурну прекограничну размену података у области правосудне сарадње. Основна сврха овог система јесте омогућавање електронске комуникације између националних правосудних органа путем стандардизованих техничких решења која обезбеђују заштиту података и интегритет докумената.¹⁶ У пракси, систем *e-CODEX* омогућава електронско подношење докумената, сигурну размену процесних аката и електронску комуникацију у прекограничним грађанским и кривичним поступцима, што значајно доприноси ефикасности европског правосудног простора. Значај електронске комуникације у правосуђу посебно је дошао до изражаја током пандемије COVID-19, када су бројни судови у Европи били приморани да примене видео-конференцијске системе, електронску доставу и дигитално управљање предметима како би обезбедили континуитет функционисања правосудног система. У том периоду постало је јасно да недостатак уједначених стандарда и недовољна техничка повезаност националних система могу представљати озбиљну препреку функционисању правосуђа у кризним околностима.¹⁷ Из тог разлога, институције ЕУ додатно су интензивирале активности усмерене ка развоју заједничких дигиталних стандарда и повећању интероперабилности националних правосудних система. У савременој литератури посебно се истиче да европски стандарди дигиталне комуникације имају двоструку функцију. С једне стране, они доприносе повећању ефикасности судских поступака и смањењу административних трошкова, док, с друге стране, представљају инструмент јачања правне сигурности и приступа правди унутар ЕУ.¹⁸ Управо због тога развој дигиталне комуникације у правосуђу више не представља искључиво питање техничке модернизације, већ и један од кључних аспеката савременог концепта европске владавине права. Савремени

¹⁶ "Regulation (EU) 2022/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a computerised system for the cross-border electronic exchange of data in the area of judicial cooperation in civil and criminal matters (*e-CODEX system*)", *Official Journal of the European Union*, L150, Brussels, 1 June 2022.

¹⁷ Marco Fabri, "Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?", *International Journal for Court Administration*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 1–6.

¹⁸ Марија Мајсторовић, „Општа уредба Европског парламента и Савета Европске уније о заштити података (ГДПР) – преглед и новине“, *Европско законодавство*, Год. 19, бр. 73–74, 2020, стр. 99–117.

системи *e-justice* подразумевају обраду великог броја осетљивих информација, укључујући личне податке странака у поступку, податке о кривичним и грађанским предметима, финансијске информације, као и различите категорије поверљивих докумената чије откривање може угрозити права појединаца и функционисање правосудног система. Због тога је развој европских стандарда дигиталног правосуђа праћен постепеним јачањем нормативног оквира заштите података и сајбер безбедности, који представља један од кључних предуслова поверења у електронску комуникацију правосудних институција.¹⁹

Основни нормативни инструмент ЕУ у области заштите података о личности представља Општа уредба о заштити података (*General Data Protection Regulation* – *GDPR*), која је ступила на снагу 2018. године и успоставила јединствен систем заштите података на нивоу ЕУ.²⁰ Иако се *GDPR* не односи искључиво на правосудне институције, његове одредбе имају изузетан значај за функционисање система *e-justice*, јер регулишу принципе законитости обраде података, транспарентности, минимизације података, ограничења сврхе и безбедности обраде. У контексту дигиталног правосуђа посебно је значајан принцип интегритета и поверљивости података, који обавезује институције да обезбеде одговарајући ниво техничке и организационе заштите од неовлашћеног приступа, губитка или злоупотребе података.²¹ Поред *GDPR*-а, значајан део европског система заштите дигиталног правосуђа чине и прописи који се односе на сајбер безбедност и сигурност мрежних и информационих система. У том контексту посебан значај има Директива о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније (*NIS2 Directive*), којом су успостављени стандарди управљања сајбер ризицима и механизми институционалне сарадње у области заштите критичне дигиталне инфраструктуре.²² Иако

¹⁹ Ronald Leenes, Rosamunde van Brakel, Serge Gutwirth, Paul De Hert (eds), *Data Protection and Privacy: The Internet of Bodies*, Hart Publishing, Oxford, 2018, pp. 3–18.

²⁰ “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 (*General Data Protection Regulation*)”, *Official Journal of the European Union*, L119, Brussels, 4 May 2016.

²¹ Orla Lynskey, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 74–102.

²² “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 (*NIS2 Directive*)”, *Official Journal of the European Union*, L333, Brussels, 27 December 2022.

су правосудне институције традиционално биле усмерене на питања процесног права и институционалне организације, савремени облици дигиталне комуникације условили су да сајбер безбедност постане један од кључних елемената функционисања правосудног система. Потенцијални сајбер напади на судске информационе системе могу довести до компромитовања поверљивих података, прекида рада судова и нарушавања правне сигурности, што дигиталну безбедност поставља у сам центар савремених правосудних политика.

У савременој научној литератури све чешће се указује да заштита података и сајбер безбедност представљају не само техничко, већ и суштинско правно и институционално питање. Поверење грађана у дигитално правосуђе директно зависи од способности институција да обезбеде сигурност електронске комуникације и заштиту личних података, нарочито у контексту прекограничне размене информација између различитих правосудних система. Управо због тога ЕУ настоји да развије јединствене стандарде који ће омогућити функционалну дигитализацију правосуђа уз истовремено очување основних права и принципа владавине права. Посебан значај наведених стандарда огледа се и у процесу европских интеграција држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европској унији. Усклађивање националних правних система са европским правилима заштите података и сајбер безбедности представља један од предуслова успешне дигиталне трансформације правосуђа и изградње ефикасног система међународне правосудне комуникације. За Босну и Херцеговину то подразумева не само нормативно прилагођавање европским стандардима, већ и развој институционалних и техничких капацитета способних да обезбеде сигурно функционисање система *e-justice* у складу са европским правним тековинама.

4) ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА СИСТЕМА Е-ПРАВОСУЂА У ДРЖАВАМА ЕУ

Практична примена система *e-justice* у државама чланицама ЕУ развијала се различитим интензитетом и у складу са специфичностима националних правосудних система, техничких капацитета и степена дигиталне развијености јавне управе. Иако ЕУ настоји да кроз заједничке стандарде и институционалне механизме обезбеди уједначен развој дигиталног правосуђа, пракса показује да између држава чланица и даље постоје значајне разлике у нивоу дигитализације судских поступака, степену електронске комуникације и примени напредних информационих система у раду

правосудних институција.²³ Упркос тим разликама, може се уочити заједничка тенденција постепеног преласка са традиционалних облика административног поступања ка интегрисаним дигиталним системима који омогућавају електронско управљање предметима, електронску доставу, удаљено учешће у поступцима и сигурну прекограничну размену података. Међу државама које се најчешће наводе као примери високо развијеног дигиталног правосуђа посебно место заузима Естонија, чији је правосудни систем у великој мери интегрисан у шири модел дигиталне јавне управе. Естонски систем *e-justice* заснива се на употреби јединствене дигиталне инфраструктуре, која омогућава електронску идентификацију грађана, електронско подношење поднесака и приступ судским предметима путем онлајн платформи.²⁴ Посебан значај има систем *X-Road*, који омогућава сигурну размену података између различитих државних институција и представља један од кључних механизма интероперабилности естонске дигиталне управе. Захваљујући високом степену дигиталне интегрисаности, већина судских поступака у Естонији може се покренути и пратити електронским путем, што значајно доприноси ефикасности и доступности правосудног система. Сличан приступ развијен је и у скандинавским државама, нарочито у Финској и Данској, где дигитализација правосуђа представља саставни део ширих политика модернизације јавне управе. У овим државама електронска комуникација између странака, адвоката и судова постала је доминантан облик процесне комуникације, док су системи електронског управљања предметима интегрисани са другим административним и државним базама података.²⁵ Практична примена дигиталних технологија у скандинавским правосудним системима показала је да висок степен техничке повезаности институција може значајно допринети скраћењу трајања поступака и смањењу административних трошкова. С друге стране, у појединим државама чланицама ЕУ процес дигитализације правосуђа развијао се спорије, услед институционалне сложености, ограничених техничких ресурса и различитих процесних

²³ *The 2024 EU Justice Scoreboard*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

²⁴ Sanja Ivić, David Ramiro Troitino, "Digital Sovereignty and Identity in the European Union: A Challenge for Building Europe", *European Studies – the Review of European law, Economics and Politics*, Vol. 9, no. 2, 2022, pp. 80–109.

²⁵ Dory Reiling, Francesco Contini, "E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance", *International Journal for Court Administration*, Vol. 13, No. 1, 2022, Article 6, pp. 1–19.

традиција. У Италији је, на пример, процес дигитализације судова дуго био оптерећен проблемима фрагментираности информационих система и неуједначене примене електронских процедура, иако је у последњој деценији остварен значајан напредак кроз развој система *Processo Civile Telematico* за електронско вођење грађанских поступака.²⁶ У Француској и Немачкој дигитализација правосуђа заснива се на постепеном увођењу електронске комуникације и дигиталног управљања предметима, уз наглашену пажњу посвећену заштити података и очувању процесних гаранција. Практична примена система *e-justice* у државама ЕУ посебно је интензивирана током пандемије COVID-19, када су бројни судови били принуђени да у кратком временском периоду обезбеде функционисање судских поступака путем дигиталних платформи и видео-конференцијских система. У том периоду многе државе увеле су могућност одржавања рочишта на даљину, електронске доставе судских аката и дигиталног приступа предметима, што је представљало значајан корак у правцу модернизације правосудних система.²⁷ Истовремено, пандемија је показала да дигитализација правосуђа више није искључиво питање институционалне ефикасности, већ и механизам обезбеђивања континуитета функционисања правосудних институција у ванредним околностима.

5) НОРМАТИВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ДИГИТАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВОСУЂА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Процес дигиталне трансформације правосудних институција у Босни и Херцеговини развија се у специфичним институционалним и уставноправним околностима, које значајно утичу на темпо и ефикасност увођења система *e-justice*. Сложена државна структура, подела надлежности између државног, ентитетских и кантоналних нивоа власти, као и постојање више правосудних и административних система, условили су да процес дигитализације правосуђа буде фрагментиран и институционално неуједначен.²⁸ Ипак, упркос бројним структурним

²⁶ Francesco Contini, "Double Normalization: When Procedural Law is Made Digital", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 12, No. 5, 2022, pp. 1271–1294.

²⁷ Marco Fabri, "Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?", *International Journal for Court Administration*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 1–6.

²⁸ Зоран Томић, Управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 84–96.

ограничењима, последњих година уочљив је постепени развој нормативног и институционалног оквира усмереног ка модернизацији правосудног система и усклађивању са европским стандардима дигиталне комуникације. Основу правосудног система Босне и Херцеговине чине Суд Босне и Херцеговине, Тужилаштво Босне и Херцеговине, ентитетски судови и тужилаштва, правосудне институције Брчко дистрикта, као и Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, који има централну улогу у координацији и модернизацији правосудног система.²⁹ Управо је Високи судски и тужилачки савет током последње деценије постао један од кључних носилаца процеса дигитализације правосуђа, нарочито у области развоја јединствених информационих система, електронског управљања предметима и статистичког праћења рада судова и тужилаштва. Један од најзначајнијих механизма дигитализације правосуђа у Босни и Херцеговини представља Систем за аутоматско управљање предметима (*Case Management System* – CMS), који је уведен у већини судова и тужилаштва у земљи.³⁰ Наведени систем омогућава електронску евиденцију предмета, праћење процесних радњи, управљање документацијом и статистичку анализу рада правосудних институција. Увођење CMS система представљало је значајан корак у правцу модернизације правосуђа, јер је омогућило већу транспарентност рада судова и ефикасније управљање предметима, иако у пракси и даље постоје проблеми који се односе на техничку инфраструктуру, међусобну повезаност система и неуједначену примену дигиталних процедура. Поред CMS система, нормативни оквир дигитализације правосуђа у Босни и Херцеговини постепено је развијан кроз различите стратешке документе и реформске програме. Посебан значај има Стратегија за реформу сектора правде у Босни и Херцеговини, којом су као један од приоритетних циљева дефинисани модернизација правосудних институција и унапређење информационо-комуникационих система.³¹ У наведеним документима посебно се наглашава потреба за развојем електронске комуникације, дигитализацијом судске документације и усклађивањем правосудног система са европским стандардима *e-justice*. На процес дигитализације

²⁹ „Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине“, *Службени гласник БиХ*, бр. 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08.

³⁰ High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, „Case Management System (CMS)“. Интернет: <https://vsts.pravosudje.ba>, приступљено: 14. мај 2026.

³¹ „Стратегија за реформу сектора правде у Босни и Херцеговини за период 2021–2027“, Министарство правде Босне и Херцеговине, Сарајево, 2021.

правосуђа у Босни и Херцеговини значајан утицај има и процес европских интеграција, будући да Европска комисија у својим годишњим извештајима континуирано указује на потребу јачања институционалних капацитета, модернизације правосуђа и унапређења дигиталне комуникације између правосудних институција.³² Посебно се наглашава значај усклађивања са европским стандардима у области заштите података, интероперабилности информационих система и електронске размене података у прекограничним поступцима. Иако је у нормативном смислу остварен одређени напредак, институционални оквир дигиталног правосуђа у Босни и Херцеговини и даље карактеришу бројна ограничења. Недовољна координација између различитих нивоа власти, неуједначена техничка опремљеност судова и ограничени финансијски ресурси утичу на то да процес дигиталне трансформације напредује спорије у односу на већину држава чланица ЕУ. Ипак, развој постојећих информационих система и постепено прилагођавање европским стандардима указују да дигитализација правосуђа у Босни и Херцеговини представља један од значајних елемената ширег процеса институционалне модернизације и европских интеграција.

6) ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА СИСТЕМА Е-ПРАВОСУЂА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Практична примена система *e-justice* у Босни и Херцеговини развијала се постепено и у великој мери под утицајем реформских процеса усмерених ка модернизацији правосудног система и приближавању европским стандардима. Иако дигитална трансформација правосуђа у Босни и Херцеговини још увек није достигла ниво развијености који постоји у већини држава чланица ЕУ, у последњој деценији остварен је значајан напредак у области електронског управљања предметима, дигиталне евиденције судских поступака и примене информационо-комуникационих технологија у раду судова и тужилаштава. Најзначајнији сегмент практичне дигитализације правосуђа представља увођење јединственог Система за аутоматско управљање предметима (*Case Management System* – CMS), који је постао основни инструмент електронске администрације у правосудним институцијама Босне и Херцеговине. CMS систем омогућава електронску регистрацију и праћење предмета, аутоматску расподелу предмета судијама

³² *Bosnia and Herzegovina 2023 Report*, European Commission, Commission Staff Working Document, SWD(2023) 691 final, Brussels, 2023.

и тужиоцима, евиденцију процесних радњи и статистичко праћење рада правосудних институција. Увођењем овог система значајно је унапређена транспарентност рада судова и смањен простор за манипулације приликом расподеле предмета, што је представљало један од важних корака у јачању институционалног поверења у правосудни систем.³³ Поред тога, CMS систем омогућио је ефикасније прикупљање статистичких података о трајању поступака, броју нерешених предмета и оптерећености судова, што је створило предуслове за унапређење управљања правосудним институцијама и праћење ефикасности рада судова и тужилаштва.

Практична примена дигиталних технологија у правосуђу Босне и Херцеговине посебно је интензивирана током пандемије COVID-19, када су бројне институције биле приморане да прилагоде рад ограниченим условима непосредне комуникације. У том периоду поједини судови увели су употребу видео-конференцијских система за одржавање рочишта, као и различите облике електронске комуникације између судова, странака и адвоката. Иако примена ових механизма није била уједначена на територији целе државе, пандемија је показала да постоји реална потреба за даљим развојем дигиталних платформи које би омогућиле континуитет функционисања правосудног система у ванредним околностима. Значајан аспект практичне дигитализације правосуђа односи се и на постепено увођење електронских база судске праксе и дигитализацију правосудне документације. Суд Босне и Херцеговине, Високи судски и тужилачки савет и друге институције развиле су електронске платформе које омогућавају приступ одређеним категоријама судских одлука и правосудних информација.³⁴ Ови механизми доприносе већој транспарентности рада правосуђа и унапређењу приступа правним информацијама, што представља један од важних стандарда савременог система *e-justice*. Ипак, упркос одређеном напретку, практична примена система дигиталног правосуђа у Босни и Херцеговини и даље је праћена бројним ограничењима. Један од најзначајнијих проблема односи се на неуједначену техничку опремљеност судова и тужилаштва, јер поједине институције и даље немају адекватну дигиталну инфраструктуру неопходну за потпуну примену електронских процедура.³⁵ Поред тога, у пракси су присутни

³³ *Ibid.*

³⁴ Суд Босне и Херцеговине. Интернет: <https://www.sudbih.gov.ba>, 14. мај 2026.

³⁵ *Dashboard on Judicial Time Management*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Council of Europe, Strasbourg, 2023.

проблеми који се односе на недовољну међусобну повезаност институционалних система, ограничен степен електронске комуникације са странкама и недостатак јединственог нормативног оквира за потпуну дигитализацију процесних радњи. Посебан изазов представља и питање дигиталне писмености и стручне обучености запослених у правосудним институцијама. Увођење савремених информационих система захтева континуирану едукацију судија, тужилаца, административног особља и адвоката, јер ефикасност дигитализације у великој мери зависи од способности институција да нове технологије интегришу у свакодневну праксу. Из тог разлога, процес дигиталне трансформације правосуђа у Босни и Херцеговини не подразумева само техничку модернизацију институција, већ и постепену промену организационе и професионалне културе унутар правосудног система. Упркос наведеним ограничењима, досадашња пракса показује да дигитализација правосуђа у Босни и Херцеговини представља један од кључних механизма модернизације правосудног система и јачања његове ефикасности. Развој CMS система, електронске евиденције предмета и дигиталних платформи за приступ правосудним информацијама указује на постепено приближавање европским стандардима *e-justice*, иако ће за потпуну интеграцију у савремени европски дигитални правосудни простор бити неопходна даља нормативна, институционална и техничка унапређења.

7) УСКЛАЂЕНОСТ ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ СА ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА

Питање усклађености правосудног система Босне и Херцеговине са европским стандардима дигиталне комуникације и *e-justice* представља један од значајних сегмената процеса европских интеграција и реформе владавине права. ЕУ у континуитету указује да модернизација правосудних институција, развој електронске комуникације и јачање институционалних капацитета представљају неопходне предуслове за изградњу ефикасног, независног и транспарентног правосудног система способног да функционише у оквиру европског правног простора.³⁶ У том контексту, усклађивање са европским стандардима не подразумева искључиво нормативно преузимање правних тековина ЕУ, већ и практичну способност институција да обезбеде функционалну и сигурну дигиталну комуникацију унутар националног и прекограничног правосудног система. Одређени

³⁶ *Bosnia and Herzegovina 2023 Report, op. cit.*

степен усклађености правосудног система Босне и Херцеговине са европским стандардима уочљив је пре свега у области електронског управљања предметима и дигиталне администрације судова. Увођењем CMS система створени су основни предуслови за електронску евиденцију предмета, праћење рада судова и статистичко управљање правосудним институцијама, што представља један од важних елемената европског концепта *e-justice*. Такође, постепено се развијају механизми електронског приступа судским информацијама и дигиталне размене података између појединих правосудних институција, што указује на настојање да се домаћи систем приближи европским стандардима интероперабилности и електронске комуникације. Ипак, Европска комисија у својим извештајима редовно наглашава да процес дигитализације правосуђа у Босни и Херцеговини и даље карактеришу бројни структурни и институционални недостаци.³⁷ Посебан проблем представља неуједначеност правног и институционалног оквира, која произилази из сложене уставне структуре државе и подељених надлежности између различитих нивоа власти. Недостатак јединствене стратегије дигитализације правосуђа и неуједначена примена електронских процедура у различитим деловима правосудног система утичу на ограничен степен функционалне повезаности институција и успоравају процес усклађивања са европским стандардима. Посебан аспект европских стандарда односи се на заштиту података о личности и информациону безбедност, што представља једно од најосетљивијих питања савременог дигиталног правосуђа. Босна и Херцеговина је усвојила Закон о заштити личних података, а институционални надзор у овој области врши Агенција за заштиту личних података у Босни и Херцеговини.³⁸ Међутим, Европска комисија указује да је неопходно додатно усклађивање домаћег законодавства са стандардима *GDPR*-а и јачање техничких капацитета за заштиту правосудних информационих система.³⁹ Ово питање добија посебан значај у условима све интензивније дигиталне комуникације и повећаног ризика од сајбер претњи усмерених ка правосудним институцијама. Усклађеност са европским стандардима посебно се огледа и у сарадњи Босне и Херцеговине са

³⁷ *Bosnia and Herzegovina 2022 Report*, European Commission, Commission Staff Working Document, SWD(2022) 336 final, Brussels, 2022.

³⁸ „Закон о заштити личних података“, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/25.

³⁹ „Analytical Report accompanying the Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union“, European Commission, SWD(2019) 222 final, Brussels, 2019.

међународним институцијама и организацијама које се баве реформом правосуђа. Савет Европе, СЕРЕЈ, ЕУ и мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини током последњих година реализовали су бројне пројекте усмерене ка модернизацији правосудних институција, унапређењу информационих система и развоју електронске комуникације у судским поступцима. Ови програми допринели су постепеном усвајању европских стандарда у области управљања предметима, статистичког праћења рада судова и дигиталне доступности правосудних услуга. Ипак, упркос постојећем напретку, може се констатовати да правосудни систем Босне и Херцеговине још увек није у потпуности усклађен са европским стандардима дигиталне комуникације и *e-justice*. Недовољна институционална координација, ограничени финансијски ресурси, техничка неуједначеност и спор темпо нормативних реформи представљају значајне препреке даљој модернизацији правосуђа. Међутим, процес европских интеграција и континуирани захтеви ЕУ у области владавине права и дигиталне трансформације стварају снажан подстицај за наставак институционалних и нормативних реформи, што указује да ће даље приближавање европским стандардима остати један од приоритетних циљева развоја правосудног система Босне и Херцеговине.

8) ИЗВОРИ

- Casanovas, Pompeu, Palmirani, Monica, Peroni, Silvio, van Engers, Tom, Vitali, Fabio, "Semantic Web for the Legal Domain: The Next Step", *Semantic Web*, Vol. 7, No. 3, 2016, pp. 213–227.
- Contini, Francesco, "Double Normalization: When Procedural Law is Made Digital", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 12, No. 5, 2022, pp. 1271–1294.
- Dijk, Jan van, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2005.
- Fabri, Marco, "Justice and Technology in Europe: How ICT Is Changing the Judicial Business", *Utrecht Law Review*, Vol. 15, No. 1, 2019, pp. 129–138.
- Fabri, Marco, "Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?", *International Journal for Court Administration*, Vol. 11, No. 2, 2021, pp. 1–6.
- Hildebrandt, Mireille, "Law as Information in the Era of Data-Driven Agency", *The Modern Law Review*, Vol. 79, No. 1, 2016, pp. 1–30.
- Ivić Sanja, Ramiro Troitino David, "Digital Sovereignty and Identity in the European Union: A Challenge for Building Europe", *European Studies – the Review of European law, Economics and Politics*, Vol. 9, no. 2, 2022, pp. 80–109.

- Leenes, Ronald, van Brakel, Rosamunde, Gutwirth, Serge, De Hert, Paul (eds), *Data Protection and Privacy: The Internet of Bodies*, Hart Publishing, Oxford, 2018.
- Lips, Miriam, *Digital Government: Managing Public Sector Reform in the Digital Era*, Routledge, London, 2019.
- Lyskey, Orla, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Мајсторовић, Марија, „Општа уредба Европског парламента и Савета Европске уније о заштити података (ГДПР) – преглед и новине“, *Европско законодавство*, Год. 19, бр. 73–74, 2020, стр. 99–117.
- Palmirani, Monica, “Electronic Legal Documents and Standards”, *Legisprudence*, Vol. 7, No. 2, 2013, pp. 229–247.
- Reiling, Dory, Contini, Francesco, “E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance”, *International Journal for Court Administration*, Vol. 13, No. 1, 2022, pp. 1–19.
- Sartor, Giovanni, *Legal Reasoning: A Cognitive Approach to the Law*, Springer, Dordrecht, 2005.
- Susskind, Richard, *Online Courts and the Future of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Томић, Зоран, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Вучић, Михајло, „Границе вантериторијалног дејства Опште уредбе о заштити података Европске уније“, *Европско законодавство*, Год. 19, бр. 73–74, 2020, стр. 41–60.

8) ЗНАЧАЈ ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ

Дигитална трансформација правосудних институција представља један од најзначајнијих процеса савременог развоја правних система, будући да примена информационо-комуникационих технологија суштински мења начин функционисања судова, тужилаштва и других правосудних органа. Развој концепта *e-justice* у европском правном простору условљен је потребом за ефикаснијом прекограничном сарадњом, унапређењем приступа правди и модернизацијом институционалних механизма у условима интензивне дигитализације друштва. ЕУ је кроз различите нормативне и стратешке инструменте постепено формирала систем стандарда дигиталне комуникације, који обухвата електронску

идентификацију, интероперабилност информационих система, електронску размену података, заштиту личних података и сигурност дигиталне комуникације унутар правосудних поступака.

Анализа европских стандарда показује да дигитализација правосуђа више не представља искључиво техничко питање модернизације институција, већ један од кључних елемената савременог концепта владавине права. Успостављање функционалног система *e-justice* подразумева способност институција да обезбеде брзу, сигурну и правно поуздану комуникацију између судова, странака и других правосудних субјеката, уз истовремено очување основних процесних гаранција и заштиту права на приватност. Посебан значај у том процесу имају стандарди ЕУ који се односе на електронску идентификацију, електронске услуге од поверења и заштиту података о личности, јер они представљају темељ изградње јединственог европског дигиталног правосудног простора. Практична искуства држава чланица ЕУ показују да примена система *e-justice* може значајно допринети повећању ефикасности судских поступака, смањењу административних трошкова и већој доступности правде. Истовремено, пракса указује да процес дигиталне трансформације правосуђа подразумева бројне изазове који се односе на техничку инфраструктуру, интероперабилност система, заштиту података и очување принципа правичног суђења у дигиталном окружењу. Пандемија COVID-19 додатно је показала да дигитализација правосуђа представља и важан механизам обезбеђивања континуитета функционисања институција у ванредним околностима, што је додатно убрзало процес развоја електронске комуникације и дигиталних платформи у европским правосудним системима. У контексту Босне и Херцеговине може се констатовати да је у последњој деценији остварен одређени напредак у области дигитализације правосуђа, нарочито кроз развој CMS система, увођење електронског управљања предметима и постепену модернизацију правосудне администрације. Ипак, процес дигиталне трансформације и даље је оптерећен бројним институционалним, нормативним и техничким ограничењима, која произилазе из сложене уставноправне структуре државе, неуједначене техничке опремљености судова и ограничених административних капацитета. Европска комисија у својим извештајима континуирано указује на потребу јачања институционалне координације, даљег усклађивања са европским стандардима и унапређења система дигиталне комуникације унутар правосудног система Босне и Херцеговине. Посматрано у ширем контексту европских интеграција, дигитална трансформација правосуђа у Босни и Херцеговини представља један од важних предуслова јачања владавине права и приближавања европским правним тековинама. Даљи развој система *e-justice*

захтеваће не само нормативно усклађивање са стандардима ЕУ већ и континуирана улагања у техничку инфраструктуру, едукацију правосудног кадра и развој институционалних механизма који ће обезбедити сигурну, ефикасну и транспарентну дигиталну комуникацију. Само на тај начин биће могуће изградити савремен и функционалан правосудни систем способан да одговори захтевима савременог европског правног простора и дигиталног друштва.

DIGITAL TRANSFORMATION OF JUDICIAL INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN STANDARDS OF INTERNATIONAL COMMUNICATION

Pantelija BOŽIĆ*

Abstract: The digital transformation of judicial institutions represents one of the most significant processes in the contemporary development of the European legal area, given that the application of information and communication technologies substantially affects the efficiency, transparency, and accessibility of justice. This paper analyses the European standards for digital communication in the judiciary, with particular emphasis on the development of *e-justice* systems within the member states of the European Union and on the degree of harmonisation of the judicial system of Bosnia and Herzegovina with contemporary European trends in judicial digitalisation. Special attention is devoted to the normative and institutional framework of the European Union, standards for electronic data exchange, personal data protection, and cybersecurity issues in digital justice. The paper points out that the digitalisation of judicial institutions no longer represents a matter of technical modernisation exclusively, but rather constitutes one of the key prerequisites for efficient international judicial cooperation and the functioning of the modern concept of the rule of law. The analysis demonstrates that a certain level of progress has been achieved in Bosnia and Herzegovina in the field of *e-justice*. Further normative, institutional, and technical reforms remain necessary to achieve full compliance with European standards.

Keywords: judicial digitalisation, *e-justice*, European standards, electronic communication, Bosnia and Herzegovina.

* Faculty of Law, Sinergija University, Bjeljina, Bosnia and Herzegovina. E-mail: pantelijasb@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-1614-1787>

УДК: 349.6:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 71-93

Изворни научни рад

Рад примљен 04. 05. 2026. године

Рад одобрен 10. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.4

CC BY-SA 4.0

ИЗАЗОВИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ДОМАЋЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЕСГ КРИТЕРИЈУМА

Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Андреа ИВАНИШЕВИЋ*

Апстракт: Критеријуми заштите животне средине, друштвених питања и управљања (ЕСГ критеријуми) представљају значајан инструмент одрживог, транспарентног и одговорног пословања у савременим правним и економским системима. У праву Европске уније (ЕУ), ЕСГ стандарди су развијени кроз свеобухватан нормативни оквир који обухвата нефинансијско извештавање, климатску политику и одрживо финансирање. Посебан значај имају прописи који уређују обавезе обелодањивања информација о утицају на животну средину, друштво и корпоративно управљање, као и механизми за подстицање зелених инвестиција. Предмет рада обухвата анализу ЕСГ критеријума у праву ЕУ и изазова хармонизације законодавства Републике Србије са правним

* Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду. E-mail: marijana.mijatovic@uns.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1327-0889>; Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду. E-mail: andrea@uns.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3342-7257>.

Захвалница: Ово истраживање је подржано од стране Аутономне Покрајине Војводине, Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност, у оквиру финансирања краткорочног пројекта од интереса за развој научноистраживачке делатности у Аутономној Покрајини Војводини у 2026. години, кроз пројекат: „Улога правне регулативе и дигиталних платформи у трансформацији линеарне у циркуларну економију“ (бр. уговора: 002342107 2026 09418 002 000 000 001 04 002).

тековинама ЕУ. У раду се указује на потребу даљег усклађивања домаћег правног оквира, нарочито у области транспарентности и одговорности привредних субјеката, као и на практичне изазове у примени прописа, укључујући ограничене институционалне капацитете и потребу за јачањем надзора. ЕСГ регулатива се сагледава као важан фактор у процесу европских интеграција и унапређења конкурентности привреде Републике Србије.

Кључне речи: ЕСГ критеријуми, ЕУ, нефинансијско извештавање, одрживо финансирање, климатска политика, хармонизација законодавства, Република Србија

1) УВОД

Савремени економски токови и развој глобалног тржишта све више намећу потребу за усклађивањем пословних активности са принципима одрживог развоја. У том контексту, ЕСГ критеријуми (*Environmental, Social, Governance*) постају један од кључних инструмената за процену одговорности и одрживости пословања привредних субјеката, обухватајући питања заштите животне средине, друштвене одговорности и корпоративног управљања. ЕУ је препознала значај ЕСГ концепта и развила обиман нормативни оквир који регулише нефинансијско извештавање, одрживо финансирање и заштиту животне средине, с циљем повећања транспарентности и усмеравања капитала ка одрживим активностима. Република Србија, као земља кандидат за чланство, у процесу је усклађивања свог правног система са правним тековинама ЕУ, при чему посебан значај има увођење нефинансијског извештавања и примена прописа у области одрживог развоја. Предмет рада јесте анализа легислативних оквира ЕСГ критеријума на нивоу ЕУ и Републике Србије, са освртом на извештавање, заштиту животне средине и усклађивање националног законодавства, с циљем сагледавања значаја ЕСГ регулативе и њеног утицаја на пословање привредних субјеката.

2) ИЗВОРИ ПРАВА КОД УРЕЂЕЊА ЕСГ КРИТЕРИЈУМА У ПРАВУ ЕУ

Извори права од значаја за регулативе ЕСГ критеријума у ЕУ бројни су и комплементарни.¹ Извори обухватају више различитих области – од финансијског извештавања до заштите животне средине и уређења ланаца добављача. Финансије и извештавање регулисани су са следећим изворима: „Директива 2013/34/ЕУ о годишњим финансијским извештајима, консолидованим финансијским извештајима и повезаним извештајима одређених врста предузећа“,² „Директива о нефинансијском извештавању“,³ „Директива о корпоративном извештавању о одрживости“,⁴ „Уредба о извештавању о одрживом финансирању“,⁵ „Уредба о таксономији“,⁶ и „Директива о јавном извештању од државе до државе“.⁷

¹ Marijana Dukić Mijatović, Andrea Ivanišević, Danijela Gračanin, Danijela Ćirić Lalić, „Application of ESG instruments as a challenge for the future of sustainable development in corporate governance“, Andrea Ivanišević (Ed.), International Conference on Business, Management and Economics Engineering Future-BME, 2024, pp. 249–257. https://www.future-bme.ftn.uns.ac.rs/files/027-Dukic_Mijatovic_et_all.pdf

² „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 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“, *OJ L* 182, 29. 6. 2013, pp. 19–76.

³ „Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups“, *OJ L* 330, 15. 11. 2014, pp. 1–9.

⁴ „Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting“, *OJ L* 322, 16. 12. 2022, pp. 15–80.

⁵ „Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector“, *OJ L* 317, 9. 12. 2019, pp. 1–16.

⁶ „Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088“, *OJ L* 198, 22. 6. 2020, pp. 13–43.

⁷ „Directive (EU) 2021/2101 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2021 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches“, *OJ L* 429, 1. 12. 2021, pp. 1–14.

Ланац добављача регулисан је следећим документима: „Европска директива о дубинској анализи корпоративне одрживости“,⁸ Директива о минералима из подручја захваћених сукобима,⁹ „Уредба о производима који не узрокују крчење шума (дефорестацију),¹⁰ и на националном нивоу – Немачки закон о ланцима добављача (*Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten*), који треба да имплементира Директиву ЕУ о корпоративној одрживости.¹¹

Климатски фактори легислативно су обрађени у Уредби о Механизму за прекогранично усклађивање угљеничних емисија,¹² у Саопштењу Комисије о редукцији емисија за најмање 55%,¹³ и Директиви о успостављању система за трговање дозволама за емисију гасова стаклене баште (*EU Emissions Trading System – ETS*).¹⁴

Основи циркуларне економије постулирани су у Саопштењу Комисије о Акционом плану за циркуларну економију (*Circular Economy Action Plan*),¹⁵

⁸ “Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance)”, *OJ L*, 2024/1760, 5. 7. 2024.

⁹ “Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas”, *OJ L* 130, 19. 5. 2017, pp. 1–20.

¹⁰ “Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010”, *OJ L* 150, pp. 206–247.

¹¹ “Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains”. Интернет: <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html>, 1. 4. 2026.

¹² “Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism”, *OJ L* 130, 16. 5. 2023, pp. 52–104.

¹³ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty – ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”, COM(2021) 550 final.

¹⁴ “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC”, *OJ L* 275, 25. 10. 2003, pp. 32–46.

¹⁵ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A new

Уредби о успостављању оквира за постављање захтева за екодизајн одрживих производа,¹⁶ Директиви о „зеленим захтевима“ (*Green Claims Directive*),¹⁷ и Иницијативи за одрживе производе.¹⁸

ЕУ као јединствен простор и јединствено тржиште тежи хармонизацији националних прописа држава чланица.¹⁹ Та хармонизација спроводи се кроз три инструмента којима ЕУ осигурава да правна правила у области компанијског права међу државама чланицама буду компатибилна.²⁰ На првом месту је хармонизација националних прописа из области компанијског права са правом ЕУ.²¹ Други инструмент јесте стварање нових наднационалних организационих форми за обављање привредне

Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe”, COM/2020/98 final.

¹⁶ “Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC”, *OJ L*, 2024/1781, 28. 6. 2024.

¹⁷ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on substantiation and communication of explicit environmental claims (*Green Claims Directive*)”, COM/2023/166 final, 22. 3. 2023.

¹⁸ “Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC”, *OJ L*, 2024/1781, 28. 6. 2024; *Sustainable Products Initiative*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en, приступ 5. 4. 2026.

¹⁹ Andrea Ivanišević, Marijana Dukić Mijatović, Danijela Gračanin, Danijela Ćirić Lalić, “Socio-economic analysis and evaluation of the chosen variant for land reclamation design”, Andrea Ivanišević (Ed.), *International Conference on Business, Management and Economics Engineering Future-BME*, 2024, pp. 649–655. <https://doi.org/10.24867/FUTURE-BME-2024-073>

²⁰ Bojana Savić, Marijana Dukić Mijatović, Andrea Ivanišević, Danijela Gračanin, Danijela Ćirić Lalić, “Mapping the Landscape of ECG Integration in Project-Oriented Workplaces: A Cross-Sectional Analysis of Professional and Organizational Readiness”, *Tehnički vjesnik – Technical Gazette*, 32, 6, pp. 2396–2406.

²¹ Маријана Дукић Мијатовић, Надежда Љубојев, Специфичности Европског акционарског друштва (*Societas Europea*) у домаћем компанијском праву, *Европско законодавство*, 24, 90–91, 2025, стр. 129–144, https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.90_91.8

делатности, које постоје упоредо са националним формама и представљају алтернативу предузетницима.²² Континуитет решења у нашим компанијским законима је јасан, с тим да је законодавац, поред усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ, уводио и нове институте, али је истовремено тежио и томе да новим, прецизнијим и конкретнијим нормама уреди већ постојеће институте.²³ Овакав приступ очекујемо и код имплементације законодавних решења у погледу ЕСГ критеријума. Република Србија треба да следи правила и стандарде ЕУ, укључујући посебно Директиву о нефинансијском извештавању,²⁴ и да пажњу усмери на велика привредна друштва и њихов утицај на аспекте друштвене корпоративне одговорности. При томе, имајући у виду да предузетници, мала и средња предузећа немају исти значај у том погледу, не би их требало непотребно оптерећивати таквим обавезама.²⁵

3) АКТУЕЛНА ЛЕГИСЛАТИВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ОБЛАСТИ ЕСГ КРИТЕРИЈУМА

Важећа легислатива код нас регулише да управе привредних друштава у Србији припремају и састављају извештај о пословању у складу са њиховом пословном политиком или у складу са обавезом коју намеће законска регулатива.²⁶ Закон о тржишту капитала јавним друштвима намеће обавезу састављања и објављивања годишњег извештаја о

²² Маријана Дукић Мијатовић *Компанијско право Републике Србије – савремене тенденције развоја и институти комуитарног права*, ЈР Службени гласник и Институт за упоредно право, Београд, 202, стр. 11.

²³ Marijana Dukić Mijatović, Ozren Uzelac, Aleksandar Grujić, *Ekonomске reforme u funkciji održivog razvoja Republike Srbije*, 5th International Leadership Conference, Opatija, Croatia, Rijeka: Visoka poslovna škola PAR, 2016, str. 267–285.

²⁴ “Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups”, *op. cit.*

²⁵ Marijana Dukić Mijatović, Ozren Uzelac, Aleksandar V. Stoiljković, “Corporate social responsibility and sustainable development: International legal framework for goals achievement and some theoretical insights”, *Pravo – teorija i praksa*, 40, 1, pp. 1–16, p. 16.

²⁶ Marijana Dukić Mijatović, Andrea Ivanišević, Danijela Gračanin, Danijela Ćirić Lalić, “Application of ESG instruments as a challenge for the future of sustainable development in corporate governance”, Andrea Ivanišević (Ed.), *International Conference on Business, Management and Economics Engineering Future-BME*, 2024, pp. 249–257. https://www.future-bme.ftn.uns.ac.rs/files/027-Dukic_Mijatovic_et_all.pdf

пословању, прописујући да су јавна друштва чијим се хартијама од вредности тргује на регулисаном тржишту обавезна да саставе и објаве полугодишње и кварталне извештаје о пословању.²⁷ Према Закону о рачуноводству, осим јавних друштава, односно друштава која се припремају да постану јавна, велика предузећа су дужна да састављају годишњи извештај о пословању и управо је доношењем овог закона нефинансијско извештавање уведено у домаће законодавство у октобру 2019. године.²⁸ Исто је обухватило око 180 привредних субјеката. Обавезе извештавања дефинисане су одредбама чл. 37. – Нефинансијско извештавање и чл. 38. – Консолидовано нефинансијско извештавање. У складу са чланом 64. Закона, почев од финансијских извештаја који се састављају на дан 31. децембра 2021. године, односно Годишњег извештаја о пословању за 2021. годину, обвезници састављања нефинансијског извештаја су у обавези да те информације укључе у Годишњи извештај о пословању и исти доставе Агенцији за привредне регистре (АПР).²⁹ Одредбе Закона о рачуноводству, које се односе на обавезу нефинансијског извештавања, ослањају се у великој мери на Директиву ЕУ о нефинансијском извештавању и позитивно су оцењене у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2020. годину у оквиру Поглавља 6.³⁰ Међутим, преносећи у највећем делу одредбе Директиве ЕУ, Закон донекле преноси и недоречености које је карактеришу, а које могу резултирати неуједначеношћу између објављених извештаја и недостацима у квалитету, баш као што показује искуство након неколико година примене у земљама ЕУ.³¹ Правно лице у годишњи извештај о пословању укључује нефинансијски извештај који садржи информације неопходне за разумевање развоја, пословних резултата и положаја правног лица, као и резултата његових активности које се односе минимум на заштиту животне средине, социјална и кадровска питања, поштовање људских права, борбу против корупције и питања у вези са подмићивањем,

²⁷ „Закон о тржишту капитала“, *Службени гласник РС*, бр. 129/2021 и 109/2025.

²⁸ „Закон о рачуноводству“, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021.

²⁹ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-00974/2020-16 од 28. 12. 2020. године.

³⁰ Извештај Комисије за 2020. годину, Република Србија, Министарство за европске интеграције. Интернет: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf

³¹ *Приручник*, Привредна комора Србије. Интернет: https://api.pks.rs/storage/assets/Prirucnik_Korak-po-korak-do-nefinansijskog-izvestaja.pdf, 10. 4. 2026.

укључујући: 1) кратак опис пословног модела правног лица; 2) опис политика правног лица у вези с тим питањима, укључујући поступке основне анализе која се спроводи; 3) резултате тих мера; 4) основне ризике повезане с тим питањима који се односе на пословање правног лица, укључујући, кад је то релевантно и нужно, његове пословне односе, производе или услуге који могу проузроковати негативне резултате на тим подручјима, као и начин на који правно лице управља тим ризицима; 5) нефинансијске кључне показатеље успешности важне за одређено пословање. С тим у вези, на интернет страници Министарства финансија РС објављене су Смернице за нефинансијско извештавање у Србији,³² што треба да омогући правним лицима да правовремено и ефикасно уведу ЕСГ стандарде у своје пословање, унапреде управљање ризицима и постану конкурентнији на глобалном тржишту.³³ Према Националном програму заштите животне средине и Националној стратегији одрживог развоја дефинисане су мере и циљеви политике заштите животне средине, а економски инструменти дефинишу се као категорија инструмената који имају за циљ да утичу на понашање економских чинилаца променом финансијских подстицаја, у циљу побољшања исплативости управљања заштитом животне средине и природним ресурсима.³⁴ Можемо сматрати да је ЕСГ критеријум *Environmental* заступљен кроз регулативе Закона о заштити животне средине, који је потребно допунити у делу нефинансијског извештавања.³⁵ Одредбама чл. 89. Закона регулисано је да се финансирање заштите животне средине врши применом начела „корисник плаћа“, „загађивач плаћа“ и начела „одговорности“.

³² „Објашњење у вези са смерницама за нефинансијско извештавање“, Република Србија, Министарство финансија. Интернет: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/objanjenje-u-vezi-sa-smernica-za-nefinansijsko-izvetavanje-u-srbiji-1>, 14. 4. 2026.

³³ „Национални програм заштите животне средине“, Министарство за заштиту животне средине Републике Србије. Интернет: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2021-01/nacionalni-program-zastite-zivotne-sredine-r.srbija.pdf>, 14. 4. 2026.

³⁴ „Национална стратегија одрживог развоја“, *Службени гласник РС*, бр. 57/2008. Интернет: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, приступ 18. 4. 2026.

³⁵ „Закон о заштити животне средине“, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 94/2024.

Најважнија новина за Србију управо у 2026. Години јесте усвајање Закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште,³⁶ и Закона о порезу на увоз угљенично интензивних производа.³⁷ Оба закона ступила су на снагу 1. јануара 2026. Закон о порезу на емисије обухвата секторе као што су производња ђубрива, цемента, гвожђа и челика, алуминијума и електричне енергије. Закон о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG) уводи порез који се обрачунава и плаћа на опорезиву количину GHG коју порески обвезник емитује у току пореског периода, у складу са овим законом. Закон о порезу на увоз угљенично интензивних производа покрива исте категорије, са прагом изузећа за оне који укупно увезу мање од пет тона годишње. Нови закони представљају део обавеза Србије у процесу усклађивања са европским климатским политикама и механизмом ЦБАМ, чија примена такође почиње од 1. јануара 2026. године. Поред тога, закон има за циљ да успостави принцип емитер/загађивач плаћа, чиме се трошкови загађења уводе у привредне активности.

4) УСКЛАЂИВАЊЕ ДОМАЋЕГ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕУ И ЕСГ СТАНДАРДИ

Процес усклађивања са правом ЕУ представља кључни фактор у развоју ЕСГ регулативе и нефинансијског извештавања. ЕУ је кроз низ директива, уредби и стратешких докумената развила свеобухватан правни оквир који има за циљ повећање транспарентности, унапређење одрживог пословања и постизање климатских циљева. У сагледавању изазова имплементације ЕСГ критеријума приступамо анализи хронолошким методом, почев од Париског споразума.³⁸ Будући да је ЕУ једна од потписница, Париски споразум је био један од основа за доношење бројних директива и уредби, које представљају основне легислативне изворе у овој области. У ЕУ су схватили да је борба против климатских промена кључна за будућност Европе и света. Тај се циљ надовезује на обавезу коју су ЕУ и њене државе чланице преузеле при потписивању Париског споразума. Кључна амбиција јесте постизање климатске неутралности до 2050. године. У складу са захтевима из тог споразума, ЕУ је до краја 2020. године израдила

³⁶ „Закон о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште“, *Службени гласник РС*, бр. 109/2025.

³⁷ „Закон о порезу на увоз угљенично интензивних производа“, *Службени гласник РС*, бр. 109/2025.

³⁸ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, приступ 18. 4. 2026.

дугорочну стратегију смањења емисија и ажуриране климатске планове, у којима се обавезала да ће своје емисије смањити за најмање 55% до 2030. године, у односу на њихов ниво из 1990. године.³⁹ Компаније су морале да примене нова правила по први пут у финансијској 2024. години, а за извештаје објављене 2025. године и ако подлежу CSRD-у мораће да извештавају у складу са Европским стандардима извештавања о одрживости (ESRS). Стандарде је у облику нацрта израдио EFRAG, раније познат као Европска саветодавна група за финансијско извештавање, независно тело које окупља различите заинтересоване стране. ЕУ је у области климатских промена показала значајан степен акторства на међународном плану, чиме је стекла препознатљиву позицију глобалног лидера. У различитим фазама развоја климатске политике испољавала је различите облике лидерства, при чему се посебно истиче предузетничко лидерство у међународним преговорима, које подразумева активну дипломатску улогу и способност постизања консензуса.⁴⁰

Законодавство ЕУ, посебно Директива 2013/34/ЕУ, уређује правила за објављивање нефинансијских информација. Међутим, захтеви постојећег законодавства показали су се као нејасни и неефикасни и примењују се на различите начине у различитим државама чланицама.⁴¹ Од компанија, које подлежу нефинансијском извештавању захтева се да у својим извештајима о управљању обелодане релевантне и материјалне податке о политикама, исходима и ризицима, укључујући дужну пажњу коју примењују, и индикаторе ефеката који утичу на екологију, друштвена питања, људска права, борбу против корупције и различитости у управним одборима.⁴²

Компаније ће задржати значајну флексибилност да открију релевантне информације на начин који сматрају најкориснијим или у посебном извештају. Они могу да користе међународне, европске или националне

³⁹ Наташа Петровић Томић, „Одрживо пословање – Да ли су ЕСГ стандарди стубови отпорности новог модела пословања?“, *Банкарство*, бр. 2-3/2023, стр. 205.

⁴⁰ Милица Драгишић, „Европска унија у глобалној климатској политици“, *Европско законодавство*, 24, 92/2025, стр. 245–262.

⁴¹ У самом зачетку нефинансијског извештавања мање од 10% највећих компанија у ЕУ редовно је откривало такве информације. Временом су неке државе чланице увеле захтеве за обелодањивање који превазилазе оквире Директиве. Тако је, на пример, Велика Британија увела законе 2006. године и ажурирала их 2013. године; Шведска је усвојила закон 2007. године; Шпанија 2011. године; Данска је изменила своје законодавство исте године, а Француска 2012. године.

⁴² Bojana Savić et al., *op. cit.*

смернице у складу са сопственим карактеристикама или пословним окружењем (на пример, Глобални договор УН, ИСО 26000 или Немачки кодекс одрживости). Емисије гасова са ефектом стаклене баште (*Greenhouse Gas* – GHG) чине важан аспект „Е“ димензије ЕСГ, будући да имају значајан утицај на животну средину и климатске промене. Компаније које се баве ЕСГ питањима готово неминовно процењују, прате и смањују своје емисије GHG као део свог одговора на климатске изазове. Као и ЕСГ, тако и CSR (*Corporate Social Responsibility*) као циљ има промоцију одговорног и одрживог пословања ради постизања позитивних друштвених утицаја и утицаја на животну средину. Оба приступа подстичу компаније да интегришу одрживост и друштвену одговорност у своју пословну стратегију.⁴³ Нефинансијско извештавање доприноси да свака појединачна компанија, која даје транспарентне информације о друштвеним и еколошким питањима оствари боље перформансе, ниже трошкове финансирања, мање значајне поремећаје у пословању, боље односе са потрошачима и заинтересованим странама. Предузето је неколико мера да се ограничи административни терет и за већа предузећа. На пример, захтеви за обелодањивање могу бити испуњени једном на нивоу групе, а не од стране сваког повезаног лица у групи, а аспекти ревизије су ограничени на годишњу проверу. Субјекти од јавног интереса укључују компаније које котирају на берзи, као и неке компаније које не котирају на берзи, као што су банке, осигуравајућа друштва и друге компаније које су тако одредиле државе чланице због њихових активности, величине или броја запослених. Европска комисија усвојила је европске стандарде за извештавање о одрживости (ЕСРС), који се примењују на компаније које подлежу Директиви ЕУ о корпоративном извештавању о одрживости. Стандарди, који се односе на 50.000 предузећа у односу на претходних 12.000, ступили су на снагу 2024. године. Стандарди ЕСРС прво обавезују све компаније регистроване на берзи са преко 500 запослених. По овим правилима они су морали да поднесу извештаје за 2024. годину већ 2025. године. Од 2025. године обавеза ступа на снагу за остала велика предузећа, а од 2026. године и за мала и средња предузећа. Увођењем ове регулативе проширује се круг компанија обавезника извештавања, јер се обавеза односи на сва котирана друштва обухваћена NFRD, као и на друга велика предузећа која остварују приход

⁴³ Милица Мишковић, Светлана Дамњановић, Светлана Мариновић, „Кратки водич кроз ЕСГ, РАС и УНДП“, Београд. Интернет: <https://ras.gov.rs/kratki-vodic-kroz-ESG>, приступ 18. 4. 2026.

већи од 40 милиона евра или имају укупну активу већу од 20 милиона евра. Такође, обавеза извештавања односи се и на компаније ван ЕУ које остваре приход већи од 150 милиона евра на тржишту ЕУ и имају најмање једну филијалу у Унији са приходом већим од 40 милиона евра, чиме се додатно повећава обим захтева и података које је потребно обелоданити.⁴⁴

Најважнија новина за 2026. годину је усвајање пакета познатог као Омнибус I и II, којим ЕУ значајно сужава обухват директива CSRD и CSDDD. У децембру 2025. године Европски парламент и Савет постигли су прелиминарни договор, према којем се праг за CSRD извештавање подиже на компаније са више од 1.000 запослених и нето прометом већим од 450 милиона евра, док листирана мала и средња предузећа излазе из обухвата. Истовремено, праг за примену CSDDD директиве повећава се на 5.000 запослених и 1,5 милијарди евра промета, а почетак примене одлаже се до јула 2029. године.⁴⁵ Дакле, кључна промена је изузеће малих увозника, који чине 90% укупног броја, из обавеза у вези са СВМ-ом. Уводи се кумулативни годишњи праг од 50 тона по увознику. Ово изузеће ослобађа мање компаније додатних регулаторних терета, док истовремено обезбеђује да СВМ остане ефикасан тако да и даље обухвата 99% емисија из свог домена. Омнибус реформе такође поједностављују израчунавање емисија и захтеве за извештавање. Поједностављивањем обавеза ЕУ настоји да одржи ефикасност СВМ-а, али и да смањи регулаторну комплексност за пословне субјекте. ЕУ је такође увела нове мере против избегавања обавеза како би спречила злоупотребу регулаторног система. Ове заштитне мере обезбеђују да компаније не могу користити правне рупе за избегавање СВМ захтева, чиме се јача дугорочна кредибилност механизма. Иако ове промене смањују административна оптерећења за мање увознике, оне могу носити и одређене ризике. Веће компаније би могле реструктурирати своје трговинске токове како би избегле обавезе у вези са СВМ-ом, што би могло умањити његову ефикасност. ЕУ треба да остане опрезна и предвиди нежељене последице како би СВМ наставио да игра кључну улогу у смањењу емисија, што је основни циљ ове регулативе. Омнибус реформе значајно смањују број компанија које

⁴⁴ Марко Андрејић, „Све што може да се измери може и да се поправи“, 26. 7. 2024. Интернет: <https://biznis.rs/novac/berza/https-biznis-rs-novac-banke-sve-sto-moze-da-se-izmeri-moze-i-da-se-popravi/>, 18. 4. 2026.

⁴⁵ “Questions and answers on simplification omnibus I and II”, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_25_615, приступ 18. 4. 2026.

подлежу обавезама извештавања у оквиру CSRD-а. Сада су само велике компаније са више од 1.000 запослених обухваћене овом регулативом, чиме се из система брише 80% оних које су раније имале обавезе. Ова промена омогућава малим предузећима да избегну прекомерне трошкове усклађивања, док се напори ка одрживости преусмеравају на организације које у највећој мери утичу на животну средину. Поред тога, обавезе извештавања које су првобитно биле предвиђене за 2026. и 2027. годину сада су одложене до 2028. године. Ово одлагање пружа компанијама више времена за припрему и обезбеђује лакши прелаз на нове обавезе.⁴⁶ ЕУ таксономија биће обавезна само за највеће компаније, док ће остали моћи да одлуче да ли желе да извештавају на добровољној основи. Ова промена усклађује регулаторни надзор са флексибилношћу, омогућавајући мањим предузећима да учествују у одрживом финансирању без непотребног притиска. Такође, уведен је праг финансијске материјалности за извештавање у вези са таксономијом, чиме се елиминишу небитни подаци и обезбеђује фокусирање на финансијски значајне информације. Иако ове измене значајно поједностављују обавезе и смањују трошкове усклађивања за компаније, посебно мале и средње, и даље постоји разлог за опрез. Смањење обухвата CSRD-а може ослабити транспарентност у погледу ЕСГ стандарда, што може отежати инвеститорима процену одрживости. Компаније сада морају да усмере своје напоре у погледу CSDDD искључиво на директне пословне партнере, уместо на цео ланац вредности. Ова промена поједностављује усклађеност са прописима и смањује административно оптерећење које произлази из праћења индиректних добављача. Процене, које су раније биле обавезне сваке године, сада ће се спроводити сваких пет година. Смањењем учесталости извештавања, компаније могу ефикасније расподелити ресурсе, док истовремено спроводе надзор над ризицима у области одрживости. Ипак, остаје да се види како ће ова промена утицати на правовремени одговор на нове ризике који се накнадно могу појавити. Омнибус реформе такође уклањају услове ЕУ у вези са грађанском одговорношћу из директиве, препуштајући спровођење ових правила законодавствима држава чланица. Иако ова промена даје државама већу флексибилност у имплементацији, може довести до разлика у правним стандардима и приступима усклађености широм ЕУ. Рокови за имплементацију CSDDD

⁴⁶ Bogdan Gecic, Major EU Sustainability Reforms: The Omnibus Package Explained, 6. March, 2025. <https://ceelegalmatters.com/serbia/29020-major-eu-sustainability-reforms-the-omnibus-package-explained>, приступ 18. 4. 2026.

такође су померени. Рок за преношење директиве у национално законодавство сада је 2027. година, док ће примена обавеза почети 2028. године. На тај начин компанијама је обезбеђено додатно време да прилагоде своје механизме усклађености и припреме се за нове обавезе у области одрживости. Европска комисија је 11. јула 2025. године усвојила „quick fix“, који компанијама из првог таласа омогућава да у 2025. и 2026. години не додају нове податке, док истовремено ради на ревизији ESRS стандарда ради значајног смањења обима података. Од 1. јануара 2026. године увозници у ЕУ у секторима који обухватају цемент, челик, алуминијум, ђубрива и производњу електричне енергије мораће да купују СВАН сертификате и годишње их предају у складу са уграђеним емисијама у производе. Комисија је 19. новембра 2025. године предложила измене којима се уводе три јасне добровољне ознаке за фондове: *sustainable*, *transition* и *ESG basics*. Свака од њих долази са конкретним правилима и ограничењима за употребу ЕСГ термина у називима и маркетингу.

Директива о производима без крчења шума (*EUDR*) добија одлагање – датум примене је померен на 30. децембар 2026. године за све операторе, уз додатних шест месеци за микро и мала предузећа. Директива о оснаживању потрошача за зелену транзицију мора да се пренесе у национална законодавства до 27. марта 2026. године, а правила почињу да важе од 27. септембра, уз забрану неодређених „зелених“ информација.⁴⁷ Захтеви за извештавање за финансијске посреднике и мала и средња предузећа сада су поједностављени, чиме се очекује уштеда од 350 милиона евра. Овим се предузећима омогућава да се више фокусирају на раст и иновације, уместо на сложене административне обавезе. Смањењем бирократског оптерећења, ЕУ настоји да побољша приступ малих и средњих предузећа инвестиционим програмима. Учешће у инвестиционим програмима које подржава ЕУ такође постаје једноставније за државе чланице. Поједностављењем процедура и повећањем приступачности, подстиче се веће учешће како држава, тако и приватних инвеститора. Овим променама тежи се усклађивању инвестиционих иницијатива са приоритетима одрживости и економског раста, као и усмеравању капитала ка иновативним и одрживим секторима, чиме се јача конкурентност ЕУ на глобалном тржишту. У правила о транспарентности плата уводе се обавезе

⁴⁷ “Consumer rights: final approval for the directive to empower consumers for the green transition”, Council of the EU. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/20/consumer-rights-final-approval-for-the-directive-to-empower-consumers-for-the-green-transition/>, 18. 4. 2026.

као што су објављивање распона зарада за радна места и извештавање о разликама у платама између полова. Пренос ових правила у национална законодавства очекује се до јуна 2026. године. Друштво ће имати користи од компанија које се баве еколошким и друштвеним изазовима на ефикаснији и одговорнији начин. Од малих и средњих предузећа неће се захтевати да објављују еколошке и друштвене информације, али то не значи да не би имала користи од веће транспарентности. Ипак, мањим компанијама често недостају одговарајући ресурси, а трошкови обраде информација могу бити релативно већи. Стога укупно административно оптерећење може бити несразмерно високо. Иако сама директива не намеће директне обавезе мањим предузећима, у пракси се могу јавити захтеви за транспарентношћу од стране купаца, запослених, инвеститора, финансијских институција и других заинтересованих страна.⁴⁸ Процес, односно скуп алата којим предузеће идентификује и приоритизује заинтересоване стране, стиче увид у њихове ставове, поставља циљеве укључивања и идентификује оптималне начине за њихово остваривање назива се укључивање заинтересованих страна.⁴⁹ Предузето је неколико мера да се ограничи административни терет и за већа предузећа. На пример, захтеви за обелодањивање могу бити испуњени једном на нивоу групе, а не од стране сваког повезаног лица у групи, док су аспекти ревизије ограничени на годишњу проверу. Субјекти од јавног интереса укључују компаније које котирају на берзи, као и неке компаније које не котирају на берзи, као што су банке, осигуравајућа друштва и друге компаније које су тако одредиле државе чланице због њихових активности, величине или броја запослених. Трошкови повезани са обавезним обелодањивањем сразмерни су вредности и корисности информација, као и величини и сложености пословања. Они се разликују у зависности од унутрашње употребе и спољашње видљивости. Многе компаније су препознале стратешку вредност извештавања о друштвеним и еколошким питањима за свој интерни процес пословног одлучивања и за своју екстерну комуникацију. Директива не захтева свеобухватно извештавање о еколошким и социјалним аспектима (иако Комисија то подстиче), већ само обелодањивање одређених информација о политикама, исходима и

⁴⁸ Ozren Uzelac, Marijana Dukić Mijatović, Aleksandar Stoiljković, "Sustainable development and corporate social responsibility – Theoretical background and socio-economic context", *Ekonomija – teorija i praksa*, 15, 4, pp. 153–165.

⁴⁹ Милица Мишковић, Светлана Дамњановић, Светлана Мариновић, „Кратки водич кроз ЕСГ, РАС и УНДП“, *op.cit.*

ризацима. Процењује се да ће ово резултирати додатним директним трошковима за велике компаније од мање од 5.000 евра годишње, односно мање од 30 милиона евра на нивоу ЕУ. Директива се фокусира на еколошка и друштвена обелодањивања. Интегрисано извештавање представља напреднији приступ и односи се на интеграцију финансијских, еколошких, друштвених и других информација од стране компанија на свеобухватан и кохерентан начин. Дакле, ова директива не захтева од компанија да се придржавају интегрисаног извештавања. Комисија са великим интересовањем прати развој овог концепта, а посебно рад Међународног савета за интегрисано извештавање.

У јавним предузећима перцепција CSR-а у областима запослених, једнакости, купаца, животне средине и друштвено одговорног пословања значајно зависи од перципираних вредности националне културе у погледу свих њених димензија, осим дистанцирања моћи. Насупрот томе, у приватним компанијама, укључујући мултинационалне компаније и компаније са домаћим власништвом, веза између перцепције CSR-а и националне културе јавља се ређе, што указује на могућу неусклађеност управљачких пракси са културним обрасцима.⁵⁰ Европски савет је 22. маја 2013. године позвао на мере за борбу против утаје пореза и преваре, укључујући испитивање Директиве о обелодањивању нефинансијских информација с циљем да се обезбеди извештавање великих компанија и група по земљама. Извештавање по земљама односи се на обавезу великих компанија да објаве одређене информације, посебно о порезима које плаћају у свакој земљи у којој послују.⁵¹ Са већом транспарентношћу, утаја пореза и превара постају теже. Транспарентност је комплементарна са другим мерама, као што је јачање међународне сарадње. Директива је предвидела да Комисија до јула 2018. године, испита могућност увођења обавезе која захтева од великих предузећа да на годишњем нивоу састављају извештај по земљама, који садржи, као минимум, податке о оствареној добити, плаћеним порезима на добит и примљеним јавним субвенцијама, те се законодавство у овом правцу унапређивало из године у годину. Динамична дешавања у привреди и на тржиштима капитала

⁵⁰ Goran Radovanović, Ljiljana Miletić, Slobodan Karović, Marijana Dukić Mijatović, Miloš Bubulj, "Influence of National Culture in Companies with Different Ownership on Employees' CSR Perception in a Developing Country: The Case of Serbia", *Sustainability*, 14, 4, 2226, 2022. Интернет: <https://doi.org/10.3390/su14042226>

⁵¹ Marc Orlitzky, Frank L. Schmidt, Sara L. Rynes, "Corporate Social and Financial Performance: A Meta-analysis", *Organization Studies*, 24, 3, 2003, pp. 403–441.

захтевају константну модернизацију прописа и прилагођавање актуелним захтевима, како у националним законодавствима, тако и на нивоу ЕУ као јединственог тржишта.⁵² Као професионалци у преузимању и управљању ризиком, осигуравачи и реосигуравачи, као и сама индустрија, играју значајну улогу у промовисању ЕСГ принципа. Они не само да имају финансијски потенцијал да формирају фондове који смањују ризике њихових клијената већ су и у позицији да утичу на развој друштва.⁵³

6) ИЗВОРИ

- “Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains”. Интернет: <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html>, 1. 4. 2026.
- Андрејић, Марко, „Све што може да се измери може и да се поправи“, 26. 7. 2024. Интернет: <https://biznis.rs/novac/berza/https-biznis-rs-novac-banke-sve-sto-moze-da-se-izmeri-moze-i-da-se-popravi/>, 18. 4. 2026.
- Драгишић, Милица, „Европска унија у глобалној климатској политици“, *Европско законодавство*, 24, 92/2025, стр. 245–262.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty – ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”, COM(2021) 550 final.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe”, COM/2020/98 final.
- “Consumer rights: final approval for the directive to empower consumers for the green transition”, Council of the EU. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/20/consumer-rights-final-approval-for-the-directive-to-empower-consumers-for-the-green-transition/>, 18. 4. 2026.
- “Directive (EU) 2021/2101 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2021 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure

⁵² Маријана Дукић Мијатовић, Сања Гонгета, „Правна заштита пословне тајне у Европској унији“, *Култура полиса*, 12, 28, 2015, стр. 199–211.

⁵³ Петровић Томић, *op. cit.*, стр. 207.

of income tax information by certain undertakings and branches”, *OJ L* 429, 1. 12. 2021, pp. 1–14.

- “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC”, *OJ L* 275, 25. 10. 2003, pp. 32–46.
- “Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting”, *OJ L* 322, 16. 12. 2022, pp. 15–80.
- “Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance)”, *OJ L*, 2024/1760, 5. 7. 2024.
- “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 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”, *OJ L* 182, 29. 6. 2013, pp. 19–76.
- “Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups”, *OJ L* 330, 15. 11. 2014, pp. 1–9.
- Дукић Мијатовић, Маријана, Гонгета, Сања, „Правна заштита пословне тајне у Европској унији”, *Култура полуса*, 12, 28, 2015, стр. 199–211.
- Dukić Mijatović, Marijana, Ivanišević, Andrea, Gračanin, Danijela, Ćirić Lalić, Danijela, “Application of ESG instruments as a challenge for the future of sustainable development in corporate governance”, Andrea Ivanišević (Ed.), International Conference on Business, Management and Economics Engineering Future-BME, 2024, pp. 249–257. Интернет: https://www.future-bme.ftn.uns.ac.rs/files/027-Dukic_Mijatovic_et_all.pdf
- Dukić Mijatović, Marijana, Uzelac, Ozren, Stojiljković, Aleksandar, “Corporate social responsibility and sustainable development: International legal framework for goals achievement and some theoretical insights”, *Pravo – teorija i praksa*, 40, 1, pp. 1–16.

- Dukić Mijatović, Marijana, Uzelac, O., & Grujić, A., Ekonomske reforme u funkciji održivog razvoja Republike Srbije, 5th International Leadership Conference, Opatija, Croatia, Rijeka: Visoka poslovna škola PAR, 2016, str. 267–285.
- Дукић Мијатовић, Маријана, *Компанијско право Републике Србије – савремене тенденције развоја и институти комунитарног права*, ЈР Службени гласник, 2023.
- Дукић Мијатовић, Маријана, Љубојев, Надежда, „Специфичности Европског акционарског друштва („Societas Europea“) у домаћем компанијском праву“, *Европско законодавство*, 24, 90–91, 2025, стр. 129–144, https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.90_91.8
- Gecic, Bogdan, Major EU Sustainability Reforms: The Omnibus Package Explained, 6. March, 2025. Интернет: <https://ceelegalmatters.com/serbia/29020-major-eu-sustainability-reforms-the-omnibus-package-explained>, 18. 4. 2026.
- Ivanišević, Andrea, Dukić Mijatović, Marijana, Gračanin, Danijela, Ćirić Lalić, Danijela, “Socio-economic analysis and evaluation of the chosen variant for land reclamation design”, Andrea Ivanišević (Ed.), International Conference on Business, Management and Economics Engineering Future-BME, 2024, pp. 649–655. Интернет: <https://doi.org/10.24867/FUTURE-BME-2024-073>
- Извештај Комисије за 2020. годину, Република Србија, Министарство за европске интеграције. Интернет: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf
- Jarolimova, Barbora, Tuckova, Zuzana, “What Does ‘Corporate Social Responsibility’ Mean in Taxation in Small Entrepreneurships?”, Iwona Lupa-Wójcik and Dorota Murzyn (Eds.), European Conference on Innovation and Entrepreneurship, Academic Conferences International Limited, 2019, pp. 1163–1169.
- Мишковић, Милица, Дамњановић, Светлана, Мариновић, Светлана, „Кратки водич кроз ЕСГ“, РАС и УНДП, Београд. Интернет: <https://ras.gov.rs/kratki-vodic-kroz-esg> (приступ 14. 8. 2024).
- Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-00974/2020-16 од 28. 12. 2020. године.
- „Национална стратегија одрживог развоја“, *Службени гласник РС*, бр. 57/2008, Интернет: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, приступ 18. 4. 2026.

- „Национални програм заштите животне средине“, Министарство за заштиту животне средине Републике Србије. Интернет: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2021-01/nacionalni-program-zastite-zivotne-sredine-r.srbija.pdf>, 14. 4. 2026.
- „Објашњење у вези са смерницама за нефинансијско извештавање“, Република Србија, Министарство финансија. Интернет: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/objanjenje-u-vezi-sa-smernica-za-nefinansijsko-izvetavanje-u-srbiji-1>, 14. 4. 2026.
- Orlitzky, Marc, Schmidt, Frank L., Rynes, Sara L., “Corporate Social and Financial Performance: A Meta-analysis”, *Organization Studies*, 24, 3, 2003, pp. 403–441.
- Петровић Томић, Наташа, „Одрживо пословање – Да ли су ЕСГ стандарди стубови отпорности новог модела пословања?“, *Банкарство*, 52, 2–3/2023, стр. 202–221, Интернет: doi: 10.5937/bankarstvo2303202P
- *Приручник*, Привредна комора Србије. Интернет: https://api.pks.rs/storage/assets/Prirucnik_Korak-po-korak-do-nefinansijskog-izvestaja.pdf, 10. 4. 2026.
- Primjena Uredbe EU-a o deforestaciji na proizvode koji nisu povezani s krčenjem šuma odgođena je do prosinca 2025. Интернет: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hr/news/primjena-uredbe-eu-o-deforestaciji-na-proizvode-koji-nisu-povezani-s-krčenjem-suma-odgođena-je-do> , 15. 2. 2026.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on substantiation and communication of explicit environmental claims (*Green Claims Directive*)”, COM/2023/166 final, 22. 3. 2023.
- Radovanović, Goran, Miletić, Ljiljana, Karović, Slobodan, Dukić Mijatović, Marijana, Bubulj, Miloš, “Influence of National Culture in Companies with Different Ownership on Employees’ CSR Perception in a Developing Country: The Case of Serbia”, *Sustainability*, 14. 4. 2226, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14042226>
- “Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas”, *OJ L* 130, 19. 5. 2017, pp. 1–20.
- “Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector”, *OJ L* 317, 9. 12. 2019, pp. 1–16.

- “Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088”, *OJ L* 198, 22. 6. 2020, pp. 13–43.
- “Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010”, *OJ L* 150, pp. 206–247.
- “Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism”, *OJ L* 130, 16. 5. 2023, pp. 52–104.
- “Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC”, *OJ L*, 2024/1781, 28. 6. 2024.
- “Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC”, *OJ L*, 2024/1781, 28. 6. 2024.
- Savić, Bojana, Dukić Mijatović, Marijana, Ivanišević, Andrea, Gračanin, Danijela, Ćirić Lalić, Danijela, “Mapping the Landscape of ESG Integration in Project-Oriented Workplaces”, *Tehnički vjesnik*, 32, 6, pp. 2396–2406.
- Stone, Deborah, “Beyond Moral Hazard: Insurance as Moral Opportunity”, in: Tom Baker, Jonathan Simon (eds), *Embracing Risk – The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 2002, pp. 52–79.
- *Sustainable Products Initiative*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en, 5. 4. 2026.
- Uzelac, Ozren, Dukić Mijatović, Marijana, Stojković, Aleksandar, “Sustainable development and corporate social responsibility – Theoretical background and socio-economic context”, *Ekonomija – teorija i praksa*, 15, 4, pp. 153–165.

- „Закон о заштити животне средине“, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 94/2024.
- „Закон о порезу на увоз угљенично интензивних производа“, *Службени гласник РС*, бр. 109/2025.
- „Закон о рачуноводству“, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021.
- „Закон о тржишту капитала“, *Службени гласник РС*, бр. 129/2021 и 109/2025.
- „Закон о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште“, *Службени гласник РС*, бр. 109/2025.

5. ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ЕСГ критеријуми представљају значајан инструмент унапређења одрживог и одговорног пословања, који све више добија на значају у правним системима савремених држава. ЕУ је развила свеобухватан нормативни оквир који обухвата нефинансијско извештавање, климатску политику и одрживо финансирање, с циљем повећања транспарентности и унапређења квалитета информација доступних инвеститорима и другим заинтересованим странама. Анализа релевантног правног оквира ЕУ, показује да постоји јасна тенденција ка стандардизацији извештавања и проширењу обавеза на већи број привредних субјеката. Посебан значај имају Директива о корпоративном извештавању о одрживости (CSRD), Европски стандарди извештавања о одрживости (ESRS), као и механизми попут СВАМ-а и таксономије, који доприносе интеграцији принципа одрживости у пословне активности. Република Србија, у процесу усклађивања са правом ЕУ, постепено уводи ЕСГ стандарде у своје законодавство. Увођењем нефинансијског извештавања и развојем прописа у области заштите животне средине направљени су значајни кораци ка имплементацији европских стандарда. Ипак, даљи напредак захтева унапређење правног оквира и доследнију примену постојећих прописа у пракси. Може се закључити да ЕСГ регулатива има значајан утицај на трансформацију пословног окружења, подстичући привредне субјекте да у своје активности интегришу аспекте одрживости. Њена даља примена зависиће од степена усклађености са правом ЕУ, као и од способности привредних субјеката да се прилагоде новим регулаторним захтевима.

CHALLENGES OF HARMONISING DOMESTIC LEGISLATION WITH EUROPEAN UNION LAW IN THE FIELD OF ESG CRITERIA IMPLEMENTATION

Marijana DUKIĆ MIJATOVIĆ, Andrea IVANIŠEVIĆ*

Abstract: ESG criteria (*Environmental, Social, and Governance*) are important instruments of sustainable, transparent, and responsible business practices in modern legal and economic systems. In European Union (EU) law, ESG standards have developed within a comprehensive normative framework that includes non-financial reporting, climate policy, and sustainable financing. Of particular importance are the regulations governing obligations to disclose information on environmental, social, and corporate governance impacts, as well as mechanisms for encouraging green investments. The paper analyses the ESG criteria in EU law and the challenges of harmonising the Republic of Serbia's legislation with the *EU acquis*. The paper points to the need for further harmonisation of the domestic legal framework, especially in transparency and accountability of economic entities, as well as the practical challenges associated with implementing the regulations, including limited institutional capacities and the need to strengthen supervision. ESG regulations are important factors in the European integration process and in improving the competitiveness of the Republic of Serbia's economy.

Keywords: ESG criteria, EU, non-financial reporting, sustainable finance, climate policy, harmonisation of legislation, Republic of Serbia.

* Faculty of Technical Sciences, University of Novi Sad. E-mail: marijana.mijatovic@uns.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1327-0889>; Faculty of Technical Sciences, University of Novi Sad. E-mail: andrea@uns.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3342-7257>

УДК: 342.738:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 94-119

Изворни научни рад

Рад примљен 13. 05. 2026. године

Рад одобрен 02. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.5

CC BY-SA 4.0

НОРМАТИВНЕ ПАРАЛЕЛЕ ЗАШТИТЕ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сергеј УЉАНОВ*

Анстракт: У ери четврте индустријске револуције, подаци о личности постали су један од највреднијих ресурса дигиталне економије, али истовремено и једна од најрањивијих тачака приватности појединца. Њихово масовно прикупљање, алгоритамска обрада и глобални проток информација наметнули су потребу за чврстим и униформним правним оквиром, који може да одговори на изазове које традиционално право није предвидело. Овај рад анализира степен усклађености и кључне нормативне паралеле између правног оквира заштите података о личности у Европској унији (ЕУ) и Републици Србији. Централни предмет истраживања је однос између Опште уредбе о заштити података (*General Data Protection Regulation* – GDPR) и домаћег Закона о заштити података о личности (ЗЗПЛ) из 2018. године. Аутор полази од тезе да је Република Србија, у оквиру процеса европских интеграција, извршила екстензивну хармонизацију прописа, преузимајући основне концепте, начела обраде и права лица на која се подаци односе из европског модела. У првом делу рада разматрају се еволутивни процеси који су довели до усвајања актуелних прописа, док се централни део бави компаративном анализом института као што су начела обраде, правни основи и улога надзорних тела. Посебан акценат стављен је на институционални оквир,

* Факултет за пословне студије и право, Универзитет „Унион – Никола Тесла“, Београд. Е-mail: sergej.uljanov@fpp.edu.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1739-0335>

упоређивањем овлашћења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у Републици Србији са надзорним телима у државама чланицама ЕУ, уз осврт на значајне разлике у казненој политици и механизмима принуде. Завршни сегмент рада посвећен је изазовима прекограничног преноса података и перспективама Републике Србије у погледу добијања Одлуке о адекватности од стране Европске комисије. Закључна разматрања указују на то да, упркос високом степену нормативне усклађености, практична примена и обезбеђивање пуне ефективности права у Републици Србији и даље наилазе на изазове услед специфичних друштвено-правних околности и административних капацитета.

Кључне речи: Заштита података о личности, *General Data Protection Regulation* (GDPR), Закон о заштити података о личности (ЗЗПЛ), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, хармонизација права

1) УВОД

Живимо у добу у којем су подаци о личности престали да буду тек пука техничка карактеристика појединца и постали једна од најснажнија валута глобалне економије. Револуционарни напредак у областима вештачке интелигенције, обраде великих количина података (*big data*), и свеprisутне дигитализације довео је до ситуације у којој традиционални концепти приватности постају недовољни. Као део наше реалности „интернет и друштвене мреже су, без претеривања, постале део нашег свакодневног живота, ‘ушавши’ у сваки део људског бића, у сваки његов ген“.¹ У таквим околностима, право више не може бити само пасивни посматрач друштвених промена, већ мора постати активан механизам заштите дигиталног интегритета сваког човека. Развој права заштите података о личности на глобалном нивоу карактерише тежња за успостављањем универзалних стандарда који превазилазе националне границе, чиме се приватност штити у контексту све интензивније дигиталне размене података.² ЕУ је, препознајући ове изазове, донела Општу уредбу о заштити података (GDPR) не само као регулаторни акт већ и као цивилизацијски стандард који настоји

¹ Драгана Петровић, „Сајбер безбедност vs. приватност – општа разматрања и основи заштите“, *Европско законодавство*, Година XXII, бр. 84, октобар–децембар 2023, стр. 191.

² Lee A. Bygrave, *Data Privacy Law: An International Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 112.

да појединцу врати контролу над његовим дигиталним трагом.³ За Републику Србију овај европски пут није представљао само спољнополитички циљ већ и неопходност унутрашње правне трансформације. Доношење новог Закона о заштити података о личности (ЗЗПЛ), био је одговор на насушну потребу за правном сигурношћу у земљи која се убрзано креће ка потпуној дигитализацији јавних услуга и привредних токова.⁴ У жељи да избегнемо пуку компаративну анализу законских одредби потрудићемо се да осветлимо дубљу динамику односа између права ЕУ и домаћег права. Кроз четири специфичне целине, истраживање нас води од историјских корена заштите података, преко суштинских начела обраде која су заједничка за обе јурисдикције, па све до институционалне борбе за ефикасну примену тих права у пракси. Посебна пажња биће посвећена прекограничним токовима података, који данас представљају крвоток међународне трговине, а чији су нормативи постали мерило демократичности и правне уређености једне државе. Иако на први поглед текст домаћег закона делује као веран одраз европског модела, стварна слика се појављује тек када анализирамо како се та правила суочавају са специфичностима нашег административног апарата и казненог система. У наредним редовима покушаћемо да пронађемо одговор на питање: да ли је Република Србија усвајањем европских норми заиста постала део заједничког безбедног дигиталног простора, или је пред нама још увек дуг пут до претварања правне теорије у стварну заштиту сваког појединца?

2) ЕВОЛУЦИЈА И ИЗВОРИ ПРАВА ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У ЕУ И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Заштита података о личности у савременом правном поретку више се не посматра само као изведени сегмент права на приватност, већ и као аутономно основно право које појединцу омогућава стварну контролу над сопственим дигиталним идентитетом. Као један од најдинамичнијих сегмената модерних правних система, ова област је прешла дуг пут

³ "Regulation (EU) 2016/679", *Official Journal of the European Union*, L 119, Luxembourg, 2016, односно General Data Protection Regulation (GDPR) или Општа уредба о заштити података ЕУ, донета је 14. априла 2016, а ступила на снагу 24. маја 2016. Њена обавезна примена почела је 25. маја 2018.

⁴ „Закон о заштити података о личности“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2018, Београд, 2018, донет је 9. новембра 2018, ступио на снагу 21. новембра 2018, а у примени је од 21. августа 2019.

еволуције – од примарно техничког питања безбедности информација до нивоа фундаменталног људског права које је дубоко укорењено у уставним оквирима развијених демократија. Нормативна паралела између ЕУ и Републике Србије која је данас евидентна, није само резултат географске близине или пуке правне технике. Она је директна последица сложеног и деценијама дугог процеса европских интеграција и тежње ка стварању јединственог и безбедног дигиталног тржишта. Овај процес је кулминирао усвајањем капиталних правних аката који су суштински променили начин на који субјекти јавног и приватног сектора прикупљају, чувају и обрађују информације. Разумевање тренутног правног оквира у Републици Србији стога је немогуће без детаљне анализе његових европских корена и међународних стандарда који служе као заједнички именитељ оба система.

Развојни пут правне регулације – од Директиве 95/46/ЕС до Опште уредбе о заштити података (GDPR)

Развојни пут заштите података о личности унутар ЕУ представља еволуцију од инструмента за олакшавање слободног протока информација на унутрашњем тржишту до успостављања једног од најстрожих режима заштите основних људских права у дигиталном добу. Овај процес није био линеаран, већ је представљао директан одговор на убрзани технолошки развој и све већи значај података као „погонског горива 21. века“. Концепт дигиталне приватности је у овом периоду еволуирао од базичне техничке заштите до комплексног система људских права.⁵ Камен темељац модерне заштите података у ЕУ била је Директива Европске заједнице 95/46/ЕС.⁶ Донета у време када је интернет био у повоју, она је поставила основне принципе који су и данас релевантни: начело законитости, ограничење сврхе и сразмерност. Међутим, као правни инструмент, Директива је по својој природи захтевала имплементацију кроз национална законодавства држава чланица. Ово је довело до озбиљне фрагментације правног оквира.⁷ Државе су користиле широко поље дискреције које им је директива остављала,

⁵ Orla Lynskey, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 44.

⁶ “Directive 95/46/EC”, *Official Journal of the European Communities*, L 281, Luxembourg, 1995, донета је 24. октобра 1995, ступила на снагу 13. децембра 1995 и престала да важи 25. маја 2018.

⁷ Paul Voigt and Axel von dem Bussche, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Practical Guide*, Springer, Berlin, 2017, p. 12.

стварајући различите нивое заштите и административне баријере које су отежавале пословање компанијама које су хтеле да делују на нивоу целе Уније. Правни пејзаж се суштински мења 2009. године ступањем на снагу Лисабонског уговора.⁸ Овим уговором, Повеља о основним правима ЕУ добија карактер примарног права у овом међународноправном субјекту, а њен чл. 8. прокламује заштиту података о личности као аутономно основно право, одвојено од општег права на приватност.⁹ Ово је био кључни тренутак који је приморао европске институције да осмисле нови, снажнији и јединственији регулаторни оквир. Као одговор на ове изазове, након вишегодишњих преговора, 2016. године усвојена је GDPR. За разлику од претходне директиве, GDPR је Уредба, што значи да је директно применљива у свим државама чланицама без потребе за посредовањем националних парламената. Циљ је био јасан: унификација права (*harmonisation by regulation*) која је нужна због технолошке револуције.¹⁰ GDPR је увела радикалне промене у парадигму заштите, које можемо означити као:

- *Екстериторијалну примену*: Правила се примењују на све субјекте који нуде робу или услуге грађанима ЕУ, без обзира на то где се седиште компаније налази (нпр. Силицијумска долина у Сједињеним Америчким Државама).
- *Концепт одговорности* – “accountability”: Више није довољно само поштовати закон, већ руковалац мора бити у стању да у сваком тренутку документовано докаже да поступа у складу са прописима.
- *Нова права грађана*: Уведени су институти попут права на заборав (брисање) и права на преносивост података, који оснажују правни положај појединца у односу на позицију технолошких гиганата.
- *Строге казне*: Увођење казни до 20 милиона евра или 4% укупног годишњег промета на светском нивоу дало је „оштрицу“ овом пропису, претварајући заштиту података из административног оптерећења у приоритетно питање корпоративног управљања.

⁸ “Treaty of Lisbon”, *Official Journal of the European Union*, C 306, Lisbon, 2007, потписан је 13. децембра 2007, а ступио на снагу 1. децембра 2009.

⁹ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 303, Luxembourg, 2007, проглашена је свечано у Ници 7. децембра 2000, а њена прилагођена верзија проглашена је у Стразбуру 12. децембра 2007. и ступила на снагу 1. децембра 2009.

¹⁰ Christopher Kuner *et al.*, Christopher Kuner *et al.* (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 24.

Наведена транзиција из Директиве 95/46/ЕС за GDPR означила је крај ере у којој је заштита података била опциона или секундарна, постављајући стандард који ће убрзо постати глобални „репер“ (*benchmark*) или референтна вредност за законодавне реформе у Републици Србији.

Хармонизација домаћег законодавства и доношење Закона о заштити података о личности (ЗЗПЛ)

Процес хармонизације права заштите података о личности у Републици Србији нераскидиво је везан за амбиције наше земље ка чланству у ЕУ. Овај пут карактерише транзиција од базичног нормативног оквира ка комплексном систему који настоји да у потпуности реплицира високе европске стандарде, при чему је процес европеизације домаћег законодавства постао кључни покретач реформи у области основних права. Постојећа уставноправна гаранција тајности података недвосмислено представља *conditio sine qua non* овог нормативног прилагођавања¹¹ Први значајнији корак учињен је доношењем Закона о заштити података о личности из 2008. године.¹² Овај акт био је моделован према тада важећој Директиви 95/46/ЕС и представљао је пионирски подухват у домаћем правном систему. Њиме је први пут системски уређена ова област и успостављена је независна институција Повереника за информације од јавног значај и заштиту података о личности (Повереник).¹³ Међутим, Закон је веома брзо почео да показује озбиљне недостатке. Његове одредбе биле су превише опште, казнена политика неефикасна, а процедурална решења нису могла да испрате дигиталну трансформацију друштва. Додатни проблем представљала је чињеница да је Република Србија 2008. године била на почетку дигитализације, док је деценију касније обрада података постала основна делатност не само технолошких компанија већ и државне управе. Кључни правни и политички импулс за суштинску реформу произашао је из Споразума о стабилизацији и придруживању, према чијим је чланом 81. Република

¹¹ „Устав Републике Србије“, чл. 42, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006 и 115/2021, Београд, 2006.

¹² „Закон о заштити података о личности“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97 од 27. октобра 2008, 104 од 16. децембра 2009 – др. закон, 68 од 18. јула 2012 – УС, 107 од 9. новембра 2012, 87 од 13. новембра 2018 – др. закон, Београд, 2008, престао да важи 21. августа 2019.

¹³ „Закон о заштити података о личности“ (2008), чл. 2, т. 11.

Србија преузела обавезу да своје законодавство усклади са правним тековинама ЕУ, уз обезбеђивање независног надзорног тела са довољним ресурсима.¹⁴ Како је ЕУ у међувремену усвојила GDPR, Србија се нашла пред императивом не само да „поправи“ стари закон већ и да изгради потпуно нови систем који ће бити компатибилан са новим европским поретком.¹⁵ Резултат тог процеса је актуелни домаћи ЗЗПЛ, усвојен у новембру 2018. године, са одложеном применом до августа 2019. Овај Закон није само усклађен са GDPR-ом, већ представља његову дословну рецепцију у домаћи правни поредак.¹⁶ Доношење ЗЗПЛ-а било је праћено бројним стручним полемикама. Критичари су истицали да је „механичко превођење“ сложене европске уредбе на српски правни језик довело до одређених номотехничких нејасноћа и тешко преводивих термина. Ипак, законодавац се одлучио за овај приступ како би осигурао да српске компаније и институције говоре „истим језиком“ као и њихови партнери у ЕУ. Специфичност српског Закона, која га разликује од самог текста GDPR-а, јесте то што је у свој текст Закона инкорпорисао и решења из тзв. „Полицијске директиве“ (*Law Enforcement Directive* – LED), односно Директиве (EU) 2016/680.¹⁷ То значи да ЗЗПЛ у Србији јединствено регулише и општу обраду (коју врше фирме, банке, болнице) и обраду коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривичних дела. Овакав „свеобухватни“ приступ учинио је Закон изузетно обимним и комплексним, али је формалноправно затворио круг хармонизације, испуњавајући захтеве из Поглавља 23 у преговорима са Европском унијом.

¹⁴ “Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part”, *Official Journal of the European Union*, L 278, Luxembourg, 2008, потписан је у Луксембургу 29. 4. 2008, у Републици Србији ратификован 9. септембра 2008, а ступио на снагу 1. септембра 2013.

¹⁵ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, Институт за упоредно право, Београд, 2019, стр. 148.

¹⁶ Стефан Андоновић, Драган Прља, *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 37–40.

¹⁷ “Directive (EU) 2016/680”, *Official Journal of the European Union*, L 119, Luxembourg, 2016, донета је 27. априла 2016, ступила на снагу 5. маја 2016, а у обавезној примени од 6. маја 2018.

Међународни уговори као заједнички именитељ

Поред примарних законских аката, нормативна паралела између ЕУ и Републике Србије темељи се на чврстом ослоњу међународног права, где кључну улогу играју документи Савета Европе. Док GDPR представља врхунац регионалне унификације унутар ЕУ, међународни уговори служе као шири оквир који омогућава да се заштита података третира као универзална вредност, а не само као тржишно правило. Централно место у овом контексту заузима Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, позната као Конвенција 108, усвојена 1981. године.¹⁸ Ова конвенција је једини правно обавезујући међународни инструмент глобалног карактера који државе обавезује да у своје унутрашње право уграде базичне принципе заштите података.¹⁹ За Републику Србију, ратификација ове Конвенције и њеног Додатног протокола била је од кључног значаја, јер је тиме започет процес усклађивања домаћег правног система са европским стандардима.²⁰ Према Уставу Републике Србије потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка и примењују се непосредно, што значи да принципи Конвенције 108 имају снагу која је изнад обичних законских одредби. Еволуција овог међународног оквира настављена је усвајањем тзв. Конвенције 108+, која је модернизована верзија Конвенције 108 из 2018. године. Овај документ директно је усклађен са стандардима GDPR-а и донет је с циљем да се принципи приватности заштите у ери вештачке интелигенције и масовног профилисања.²¹ За Републику Србију, као

¹⁸ "Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data", *European Treaty Series*, No. 108, Strasbourg, 1981, донета је 28. јануара 1981, ступила на снагу 1. октобра 1985, ратификована у Савезној Републици Југославији 22. маја 1992, а у Републици Србији ступила на снагу 1. јануара 2006. године.

¹⁹ Graham Greenleaf, "Modernising' data protection Convention 108: A safe basis for a global privacy treaty?", *Computer Law & Security Review*, 29, 4, p. 431.

²⁰ „Закон о потврђивању Протокола о измени Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података“, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 4/2020, Београд, 2020, донет је 24. фебруара 2020, а ступио на снагу 11. марта 2020.

²¹ "Convention for the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data: modernised Convention 108, Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data", *Council of Europe Treaty Series*, No. 223, Strasbourg, 2018, усвојена у Елсинору, ступиће на снагу када је 38 од 55 држава потписница Конвенције 108 буде ратификовало, у Републици

потписницу, ово је од огромног значаја јер јој омогућава да задржи статус земље која дели „европске вредности“ у погледу дигиталних права, чак и пре званичног чланства у ЕУ. Такође, неизоставан извор права је и Европска конвенција о људским правима, која гарантује право на поштовање приватног и породичног живота. Кроз богату праксу Европског суда за људска права, овај правни акт је интерпретиран тако да укључује и заштиту података о личности.²² Будући да су и Република Србија и све државе чланице ЕУ потписнице ове Конвенције, одлуке суда у Стразбуру служе као заједнички путоказ за тумачење стандарда заштите. Наведени спектар правне регулативе делује као „везивно ткиво“ између права ЕУ и права Републике Србије. Он осигурава да, без обзира на мање номотехничке разлике у текстовима GDPR-а и домаћег ЗЗПЛ-а, суштина заштите остане идентична. Управо ови међународни стандарди представљају основу на којој Република Србија гради свој захтев за добијање Одлуке о адекватности (*adequacy decision*) од стране Европске комисије, што би коначно био и доказ да су наше „нормативне паралеле“ са Европском унијом постале потпуне.

3) УПОРЕДНА АНАЛИЗА ОСНОВНИХ НАЧЕЛА И ПРАВНИХ ОСНОВА ОБРАДЕ

Док прво поглавље нуди историјски и формални контекст, друго поглавље се бави супстанцијалним вредностима на којима почива заштита података. Нормативна паралела овде престаје да буде теоријска и постаје практична: Одредбе чл. 5 и чл. 6 GDPR-а односно чл. 5 и чл. 12 ЗЗПЛ-а, представљају „устав“ за сваког руковођа подацима. У овом делу рада анализираћемо како су ови стубови заштите имплементирани у оба система и да ли идентичан текст закона увек подразумева и идентичну примену у пракси.

Анализа основних начела обраде – од законитости до одговорности

Начела обраде представљају фундаменталне аксиоме којих се сваки руководиоца мора придржавати, без обзира на врсту података или сврху

Србији Конвенција 108+, односно наведени Протокол ратификован је 26. маја 2020.

²² “Charter of Fundamental Rights of the European Union” (2007), Art. 8.

обраде. Чл. 5. GDPR-а и чл. 5 ЗЗПЛ-а наводе седам кључних принципа који су у српско право пренети готово без икаквих измена, чиме је постигнута потпуна термилошка усклађеност.²³ Прво и основно начело је законитост, поштење и транспарентност. Оно налаже да обрада мора имати основ у закону, али и да се према лицу чији се подаци обрађују поступа поштено, уз јасно информисање о томе ко, зашто и колико дуго користи његове податке. У Европској унији Суд правде је кроз бројне пресуде нагласио да транспарентност није само пуко обавештење на сајту, већ мора бити пружена на језику који је разумљив просечном кориснику.²⁴ Домаћи ЗЗПЛ преузима овај стандард, обавезујући руковооце на „кратке, провидне и лако разумљиве“ информације.²⁵

Друго значајно начело је ограничење сврхе. Оно забрањује да се подаци прикупљени за једну сврху (нпр. достава робе) касније користе за другу, некомпатибилну сврху (нпр. агресивни директни маркетинг). Овде се јавља важна паралела у погледу обраде у сврхе архивирања од јавног интереса или научног истраживања, што оба система дозвољавају као изузетак, под условом да се примене одговарајуће мере заштите. Начело минимизације података, које се често описује изразом „мање је више“, директно се супротставља модерној пракси прикупљања што већег броја информација.²⁶ Руковалац сме да тражи само оне податке који су му неопходни за остварење сврхе. Паралелно са тим, примењује се и начело тачности, које обавезује на ажурирање података, као и начело ограничења чувања, које налаже да се подаци бришу чим престане потреба за њима.

Међутим, најзначајнија иновација коју су и GDPR и ЗЗПЛ увели јесте начело одговорности. Еволуција концепта одговорности у европском праву јасно указује на то да руковооци и обрађивачи више немају само пасивну обавезу поштовања норми, већ активну дужност доказивања усклађености, што је додатно потврђено и кроз екстензивно тумачење обавеза субјеката у пракси Суда правде у ЕУ.²⁷ Ово начело је променило

²³ “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 5; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 5.

²⁴ Peter Carey, *Data Protection: A Practical Guide to UK and EU Law*, Oxford University Press, London, 2018, p. 20.

²⁵ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, *op. cit.*, стр. 137.

²⁶ Cécile de Terwangne, “Article 5. Principles relating to processing of personal data”, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, *op. cit.*, p. 313.

²⁷ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, *op. cit.*, стр. 125–127.

терет доказивања. Раније је надзорни орган морао доказивати кршење закона; данас руковалац мора бити у стању да проактивно докаже да је у сваком тренутку усклађен са свим претходно наведеним начелима. То подразумева вођење евиденција о радњама обраде, спровођење техничких мера и едукацију запослених. Управо овде се огледа најснажнија нормативна паралела: наш законодавац је препознао да без овог начела сва остала остају „мртво слово на папиру“. Разлика се ипак појављује у свести актера – док је у ЕУ ово начело постало део корпоративне културе, у Републици Србији се оно и даље често посматра као пука административна препрека.²⁸

Правни основи за обраду – изазови легитимног интереса

Да би обрада података била законита, она не сме бити произвољна, већ мора бити утемељена на једном од шест таксативно наведених правних основа. Чл. 6. GDPR-а и чл. 12 ЗЗПЛ-а предвиђају идентичну листу основа: пристанак, извршење уговора, поштовање законских обавеза, заштита животни важних интереса, обављање послова у јавном интересу и легитимни интерес.²⁹ Иако су нормативно идентични, у пракси се ова два система суочавају са различитим изазовима приликом њихове интерпретације.

Пристанак се често погрешно сматра најважнијим основом, док је он заправо најнестабилнији, јер се може повући у сваком тренутку. И у ЕУ и у Републици Србији, стандард за пристанак је драстично подигнут: он мора бити добровољан, специфичан, информисан и недвосмислен израз воље. Посебна паралела постоји у дигиталној сфери – прећутни пристанак или унапред означена поља (*opt-out*) више нису дозвољени ни у Бриселу ни у Београду.³⁰

Највише простора за полемику, али и најширу примену у привреди, оставља легитимни интерес руковођа или треће стране. Овај основ је специфичан јер захтева спровођење тзв. „теста балансирања“. Руковалац

²⁸ Jakub Míšek, "Data protection as performance-based regulation", Eleni Kosta *et al.* (eds.), *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, p. 53.

²⁹ "Regulation (EU) 2016/679" (2016), Art. 5; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 12.

³⁰ Данило Кривокапић *et al.*, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR: тумачење новог правног оквира*, Мисија ОЕБС у Србији и SHARE Фондација, Београд, 2019, стр. 46.

мора да докаже да је његов пословни или безбедносни интерес претежнији од права и слобода појединца.³¹ На пример, видео-надзор у банци ради спречавања пљачке је јасан легитимни интерес, док би видео-надзор у свлационици био непропорционалан и незаконит.³²

У Европској унији судска пракса и мишљења Европског одбора за заштиту података (*European Data Protection Board – EDPB*) детаљно су разрадили критеријуме за овај тест. У Републици Србији, с друге стране, приметна је одређена доза опреза код руковалаца. Због недостатка богате домаће судске праксе, српски субјекти се често радије ослањају на пристанак или уговор, чак и када би легитимни интерес био адекватнији основ. Ипак, нормативна подударност омогућава Поверенику у Републици Србији да директно користи смернице из ЕУ приликом тумачења овог појма, чиме се у пракси врши тиха, али ефикасна хармонизација. Такође, значајна паралела постоји и у погледу обраде на основу закона. И у ЕУ и у Републици Србији, уколико посебан закон (нпр. Закон о раду или Закон о банкама) налаже прикупљање одређених података, руковалац нема обавезу да тражи пристанак, јер је сама држава проценила да је та обрада неопходна за функционисање правног поретка.³³ Ова усклађеност осигурава правну предвидивост, која је кључна за функционисање међународне размене података.

Субјективна права лица на која се подаци односе и механизми њихове правне заштите

Средиште нормативне архитектуре и GDPR-а и ЗЗПЛ-а представља корпус права која припадају физичким лицима чији се подаци обрађују. Ова права нису само декларативна, већ представљају активна правна овлашћења којима појединац врши контролу над својим дигиталним идентитетом. Нормативна паралела у овом сегменту је апсолутна, јер је српски законодавац у потпуности преузео каталог права из GDPR-а, чиме је грађанима Републике Србије обезбеђен идентичан ниво правне заштите који уживају грађани ЕУ.³⁴

³¹ Дубравка Доленц, „Легитимни интерес као правни основ обраде особних података“, *Банкарство*, 49, 3, стр. 148–150.

³² Стефан Андоновић и Драган Прља, *Основи права заштите података о личности*, *op. cit.*, стр. 122.

³³ *Ibid.*, стр. 113.

³⁴ „Regulation (EU) 2016/679” (2016), Chapter III (Art. 12–23); „Закон о заштити података о личности” (2018), Глава III (чл. 21–40).

Први стуб ове заштите јесте право на приступ.³⁵ Оно омогућава лицу да од руковоаца добије потврду о томе да ли се његови лични подаци обрађују, као и детаљне информације о сврси, правном основу и примаоцима података.³⁶ Ово право је у дигиталној економији кључно, јер представља предуслов за остваривање свих осталих права. Без транспарентног увида у то шта руковалац поседује, заштита остаје илузорна. Два права која су изазвала највише пажње у јавности су право на брисање, односно „право на заборав“ и право на преносивост података. Право на брисање омогућава појединцу да захтева уклањање својих података уколико више нису неопходни за сврху због које су прикупљени или уколико је пристанак повучен. Суд правде у ЕУ је у чувеном предмету *Google Spain* (2014) поставио стандарде за ово право, које је сада интегрални део и српског правног поретка.³⁷

С друге стране, право на преносивост података представља новину која олакшава прелазак код другог пружаоца услуга (нпр. пренос података са једне друштвене мреже на другу или између банака), чиме се подстиче конкуренција и спречава „закључавање“ корисника. Посебно важно у контексту савремених технологија је право на приговор, нарочито у ситуацијама када се обрада врши на основу легитимног интереса или у сврхе директног оглашавања. Уколико лице уложи приговор на обраду у сврхе директног оглашавања, руковалац по закону више нема право да обрађује податке у ту сврху, без могућности доказивања супротног. Коначно, оба система предвиђају строга правила у вези са аутоматизованим доношењем појединачних одлука и профилисање. Појединац има право да не буде предмет одлуке која се заснива искључиво на аутоматизованој обради (нпр. аутоматско одбијање кредита путем алгоритма), уколико та одлука производи правне последице по њега. Ова одредба је од виталног значаја у ери вештачке интелигенције, јер осигурава „људски надзор“ над аутоматизованим процесима, што је стандард који Република Србија сада дели са ЕУ.³⁸ Нормативна

³⁵ “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 15; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 26.

³⁶ Maria Tzanou, *The Fundamental Right to Data Protection*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 114.

³⁷ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, *op. cit.*, стр. 173.

³⁸ Sandra Wachter *et al.*, “Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation”, *International Data Privacy Law*, 7, 2, p. 78.

подударност у овом сегменту ствара правну сигурност: грађанин Републике Србије који користи апликацију развијену у ЕУ, или грађанин ЕУ чије податке обрађује компанија у Републици Србији, може рачунати на идентичне процесне механизме за заштиту свог интегритета.

4) СУБЈЕКТИ ЗАШТИТЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР: НАДЗОРНА ТЕЛА И ЊИХОВА ОВЛАШЋЕЊА

Успех било ког нормативног система не зависи искључиво од квалитета законских одредби, већ од ефикасности институционалног механизма који те одредбе спроводи. У области заштите података о личности улога надзорних тела је од пресудног значаја, јер она делују као регулатори, едукатори, али и као органи који врше репресију над онима који крше права грађана. У овом поглављу анализираћемо нормативне паралеле и оперативне разлике између Повереника у Републици Србији и независних надзорних тела (*Data Protection Authority* – DPA) унутар ЕУ, са посебним освртом на њихову независност и казнена овлашћења.

Статус и улога Повереника у Републици Србији наспрам надзорних тела у државама чланицама ЕУ

Правни положај надзорних тела представља један од најважнијих захтева које поставља GDPR. Према европским стандардима, надзорно тело мора бити потпуно независно од било каквог спољног утицаја, било политичког или комерцијалног, и мора имати сопствене ресурсе за рад.³⁹ У ЕУ свака држава чланица има своје национално надзорно тело (нпр. *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* – CNIL у Француској или *Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* – BfDI у Немачкој), које на нивоу ЕУ координира Европски одбор за заштиту података (EDPB). У Републици Србији ову улогу обавља Повереник. Његов положај је нормативно дефинисан као самосталан и независан државни орган који за свој рад одговара Народној скупштини. Овде уочавамо јасну нормативну паралелу: критеријуми за избор Повереника, његов имунитет и забрана утицаја на његове одлуке, директно су моделовани према захтевима из чл. 52 GDPR-а.⁴⁰ Улога Повереника у домаћем правном

³⁹ “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 52; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 73.

⁴⁰ Андреј Дилигенски *et. al.*, *Право заштите података – GDPR, op. cit.*, стр. 210–215.

поретку превазилази чисту административну контролу; он делује као кључни гарант очувања дигиталног интегритета појединца, настојећи да кроз своје механизме надзора осигура примену високих европских стандарда заштите, чак и у најкомплекснијим дигиталним окружењима.⁴¹ Ипак, његова улога у Републици Србији је специфична, јер је он „хибридни“ орган који штити два различита, мада сродна права: право на приступ информацијама и право на заштиту података. У већини држава чланица ЕУ ове функције су раздвојене, док у Србији Повереник мора балансирати између транспарентности органа власти и приватности појединца.

Када је реч о овлашћењима, GDPR и ЗЗПЛ предвиђају три групе надлежности:

- *Истражна овлашћења*: Право на приступ свим подацима и просторијама руковаоца како би се утврдило чињенично стање.
- *Корективна овлашћења*: Могућност издавања упозорења, налога за усклађивање обраде, или чак привремене и трајне забране обраде података.
- *Саветодавна овлашћења*: Давање мишљења на предлоге закона, одобравање кодекса понашања и едукација јавности.⁴²

Највећа функционална разлика, која представља и главни изазов у процесу евроинтеграција, лежи у начину изрицања новчаних казни. Док надзорна тела ЕУ (попут оног у Ирској или Луксембургу) могу директно, у управном поступку, изрицати милионске казне које постају одмах извршне, Повереник у Републици Србији нема то овлашћење. Он може поднети захтев за покретање прекршајног поступка пред надлежним судовима, или изрећи казну путем прекршајног налога у фиксним, знатно мањим износима.⁴³ Ова асиметрија у „репресивној моћи“ значајно утиче на превентивно деловање закона, јер је ризик за кршење прописа у Републици Србији са финансијске тачке гледишта знатно нижи него у ЕУ.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*, стр. 205–210.

⁴² “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 58; „Закон о заштити података о личности” (2018), чл. 79.

⁴³ *Ibid.*, стр. 215.

⁴⁴ *Ibidem*

Механизми сарадње и концепт „јединствене тачке контакта“ (One-Stop-Shop)

Једна од најзначајнијих иновација коју уводи GDPR, а која представља изазов за државе које нису чланице ЕУ попут Републике Србије, јесте механизам сарадње и конзистентности.⁴⁵ У Европској унији циљ овог механизма је да се осигура јединствена примена права на целој територији ЕУ, како би се избегло да различита надзорна тела доносе опречне одлуке о истим питањима. Централни стуб овог система је концепт „јединствене тачке контакта“ (*one-stop-shop*). Он омогућава компанијама које послују у више држава чланица ЕУ (нпр. имају седиште у Ирској, а кориснике у целој ЕУ) да комуницирају првенствено са једним, тзв. водећим надзорним телом. То тело координира истрагу са свим осталим „заинтересованим“ надзорним телима. Уколико дође до неслагања између националних органа, коначну реч доноси EDPB путем обавезујућих одлука. На тај начин, ЕУ делује као јединствен правни простор, што драстично смањује административне трошкове за привреду.⁴⁶ У Републици Србији, иако је ЗЗПЛ нормативно преузео терминологију сарадње, овај механизам у пуном капацитету не постоји. Република Србија, као држава изван ЕУ, не учествује у раду EDPB-а са правом гласа нити је део механизма „јединствене тачке контакта“. То значи да компанија из Републике Србије која нуди услуге грађанима ЕУ мора да се придржава одлука сваког појединачног надзорног тела у државама чланицама где су њени корисници, док Повереник у Републици Србији остаје „изолован“ од директног европског ланца одлучивања.⁴⁷ Ипак, нормативна повезаност се остварује кроз обавезу Повереника да прати и уважава праксу EDPB-а приликом тумачења одредби ЗЗПЛ-а. Република Србија настоји да кроз билатералне споразуме и чланство у мрежама попут Европске конференције органа за заштиту података (*European Conference of Data Protection Authorities*) надомести овај институционални јаз. Међутим, недостатак учешћа у формалним механизмима сарадње ЕУ остаје једна од главних тачака дисконтинуитета. Док је норма (у смислу текста закона) скоро идентична, процедурални пут до правде се значајно разликује: у ЕУ је он високо интегрисан и

⁴⁵ “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 63.

⁴⁶ Hielke Hijmans, “Article 65. Dispute resolution by the Board”, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, op. cit., pp. 1042–1043.

⁴⁷ Андреј Дилигенски et al., *Право заштите података – GDPR*, op. cit., стр. 218.

централизован, док је у Републици Србији и даље строго националан и зависан од билатералних односа са европским партнерима.⁴⁸

Лице за заштиту података о личности (DPO) – институционални мост између прописа и праксе

Увођење обавезе именовања лица за заштиту података о личности (*Data Protection Officer* – DPO) представља један од најважнијих инструмената проактивне заштите у оквиру GDPR-а и српског ЗЗПЛ-а. Нормативна паралела је у овом сегменту врло изражена, јер оба закона дефинишу идентичне услове за именовање, положај и задатке овог лица, чиме се тежи стварању јединствене професионалне фигуре на европском нивоу.⁴⁹ Основна улога DPO је да делује као независни коректив унутар самог руковођа. Он није одговоран за усклађеност, то је терет руковођа, већ има улогу саветника и контролора. Кључни нормативни захтев, који Република Србија дели са Европском унијом, јесте независност. Руковођац не сме давати упутства лицу за заштиту података у погледу извршавања његових задатака, нити га сме казнити или отпустити због обављања његове дужности.⁵⁰ Ова гарантована независност је од пресудног значаја, јер DPO често мора да укаже на неправилности у раду саме управе предузећа или органа власти.

Задаци DPO-а су вишеструки:

- Информисање и саветовање: Едукација запослених о обавезама које проистичу из закона.
- Праћење усклађености: Контрола спровођења интерних аката и анализа ризика.
- Сарадња са надзорним телом: DPO служи као јединствена тачка контакта за комуникацију са Повереником у Републици Србији, односно надзорним телима у ЕУ.⁵¹

Ипак, у пракси се уочава одређена асиметрија. Док је у ЕУ професија DPO-а постала високо специјализована грана са јасним стандардима

⁴⁸ Paul M. Schwartz, "Global Data Privacy: The EU Way", *NYU Law Review*, 94, 4, p. 774.

⁴⁹ "Regulation (EU) 2016/679" (2016), Art. 37–39; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 56–58.

⁵⁰ Peter Carey, *Data Protection: A Practical Guide to UK and EU Law*, op. cit., p. 209.

⁵¹ Cecilia Álvarez Rigaudias and Alessandro Spina, "Article 39. Tasks of the data protection officer", *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, op. cit., pp. 715.

сертификације и струковним удружењима, у Републици Србији је овај институт још увек у фази профилисања. Чест изазов представља тзв. „сукоб интереса“, где се у Републици Србији за DPO-а често именују лица која већ обављају руководеће функције, попут шефова у Сектору информационих технологија или правне службе. Оваква пракса директно компромитује њихову независност, јер лице за заштиту података не сме бити у позицији да самостално одређује сврху и начин обраде података које истовремено треба да надзире.⁵² Упркос томе, нормативна обавеза да DPO поседује „стручно знање и познавање права и праксе у области заштите података“ поставља висок праг који постепено подиже ниво правне свести и у Србији.⁵³ Ова фигура је постала неопходан „преводацац“ комплексних правних норми у оперативне процесе, чиме се осигурава да нормативна паралела између ЕУ и Републике Србије добије свој пуни смисао у свакодневном пословању.

5) ИЗАЗОВИ ПРЕКОГРАНИЧНОГ ПРЕНОСА ПОДАТАКА И „ОДЛУКА О АДЕКВАТНОСТИ“

У глобално повезаном свету, подаци ретко остају унутар националних граница. Проток информација између Републике Србије и ЕУ је интензиван, било да је реч о раду страних компанија у нашој земљи, коришћењу *cloud* сервиса или сарадњи у области безбедности. Међутим, овај проток није безуслован. GDPR и ЗЗПЛ постављају строге баријере за извоз података у треће земље, како би се спречило да се подаци грађана нађу у јурисдикцијама са нижим нивоом заштите. У овом поглављу анализираћемо механизме који омогућавају овај пренос и пут наше државе ка добијању највишег нивоа поверења од стране Европске комисије.

Правни режим преноса података у треће државе и међународне организације

Нормативна паралела у погледу преноса података је веома јасна: GDPR и ЗЗПЛ полазе од опште забране преноса података у друге државе, осим ако су испуњени специфични услови који гарантују „адекватан ниво

⁵² Стефан Андоновић, „Лице за заштиту података о личности у правном систему Србије“, Стефан Андоновић et al. (ур.), *Заштита података о личности у Србији: зборник радова*, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 123, 125–126.

⁵³ Стефан Андоновић, „Лице за заштиту података о личности у правном систему Србије“, *op. cit.*, стр. 121.

заштите“.⁵⁴ Циљ ове рестрикције је да се спречи заобилажење закона, односно да руковацац не сме извести податке у земљу где су права појединца мање заштићена него у матичној држави.⁵⁵ Оба система предвиђају хијерархију механизма за пренос:

- *Пренос на основу Одлуке о адекватности*: Ово је „златни стандард“. Ако Европска комисија или Влада Републике Србије утврди да одређена држава има систем заштите који је суштински еквивалентан њиховом, пренос података у ту државу може се одвијати слободно, без посебних дозвола. Република Србија је, у том смислу, на своју листу земаља са адекватном заштитом аутоматски уврстила све чланице ЕУ и потписнице Конвенције 108.⁵⁶
- *Пренос уз примену одговарајућих мера заштите*: Ако нема одлуке о адекватности, руковацац мора сам обезбедити гаранције. Најчешћи алат су Стандардне уговорне клаузуле (*Standard Contractual Clauses – SCC*), тј. типска документа која обавезују примаоца података на поштовање правила заштите. Овде постоји занимљива паралела: Повереник у Републици Србији је усвојио сопствене стандардне уговорне клаузуле које су у великој мери усклађене са онима које користи Европска комисија.⁵⁷
- *Обавезујућа пословна правила (Binding Corporate Rules – BCR)*: Намењена су великим мултинационалним компанијама које преносе податке унутар своје групе широм света.

Главни изазов у овом сегменту је динамика односа. Док наша држава признаје ЕУ као сигурно уточиште за податке, Европска унија Републику Србију још увек третира као „трећу земљу“ без опште Одлуке о адекватности. То значи да сваки пренос података из ЕУ у нашу земљу (нпр. када матична фирма из Берлина шаље податке о запосленима својој кћерки-фирми у Београду) захтева додатне бирократске кораке попут потписивања уговорних клаузула. Такав дисбаланс у ефективној нормативној моћи недвосмислено указује на „парадоксалну ситуацију у којој“, из аспекта домаће легислативе, „нема препрека за изношење података из Републике Србије ка државама чланицама ЕУ, али се може уочити да у случају обрнутог

⁵⁴ “Regulation (EU) 2016/679” (2016), Art. 44–50; „Закон о заштити података о личности“ (2018), чл. 63–71.

⁵⁵ Orla Lynskey, *The Foundations of EU Data Protection Law*, op. cit., p. 88.

⁵⁶ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, op. cit., стр. 148.

⁵⁷ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, op. cit., стр. 154.

процеса постоје велике и неретко непремостиве препреке⁵⁸. Ова асиметрија је један од главних разлога зашто је потпуна нормативна и фактичка усклађеност императив за српску економију.

Пут ка добијању одлуке о адекватности – препреке и перспективе

Добијање Одлуке о адекватности од стране Европске комисије представља крајњи циљ процеса хармонизације и својеврсни „бели шенген“ за проток података. Ова одлука би значила да ЕУ званично признаје да Република Србија нуди ниво заштите који је суштински еквивалентан оном у државама чланицама, чиме би се елиминисале све преостале административне баријере за нашу индустрију информационих технологија и привреду уопште. Потребно је нагласити да питање прекограничног протока информација за нашу земљу није само економско, већ и дубоко политичко питање дигиталног суверенитета, које захтева пажљиво балансирање између националних безбедносних интереса и обавеза преузетих из процеса европских интеграција.⁵⁹ Иако је Република Србија усвојила ЗЗПЛ који је верна копија GDPR-а, пут до добијања Одлуке о адекватности није завршен. Европска комисија приликом процене адекватности не разматра само текст закона, већ целокупан правни и друштвени систем.⁶⁰ На том путу Република Србија се суочава са неколико кључних препрека:

- *Независност и ресурси надзорног тела*: Европска комисија инсистира на томе да Повереник мора имати не само законску независност већ и довољно кадровских и финансијских капацитета да врши надзор над моћним субјектима, укључујући и државне органе. Сваки притисак на рад Повереника или игнорисање његових одлука од стране власти директно удаљава Републику Србију од позитивне оцене адекватности.⁶¹

⁵⁸ Остоја Калаба, „Прекогранични пренос података о личности у домаћем праву и праву Европске уније“, *Европско законодавство*, Година XXII, бр. 84, октобар–децембар 2023, стр. 75.

⁵⁹ Данило Кривокапић *et al.*, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR: тумачење новог правног оквира*, *op. cit.*, стр. 63.

⁶⁰ Paul M. Schwartz, „Global Data Privacy: The EU Way“, *op. cit.*, p. 794.

⁶¹ „Commission Staff Working Document – Serbia 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“, pp. 25–26, *European Commission*, SWD(2021) 288 final, Strasbourg/Brussels, 2021.

Приступ органа безбедности личним подацима: Једна од најосетљивијих тачака у дијалогу са Бриселом је начин на који тајне службе и полиција приступају подацима грађана у сврхе националне безбедности, што представља изазов за међународноправне стандарде заштите приватности.⁶² Након чувене пресуде Суда правде ЕУ у предмету *Schrems II* (2020), критеријуми за пренос података постали су знатно ригорознији, захтевајући додатне гаранције заштите приватности.⁶³ Наша земља мора да докаже да је приступ подацима од стране органа безбедности сразмеран, неопходан и подложен независној судској контроли, што је стандард који се често преиспитује у годишњим извештајима Европске комисије о нашем напретку.⁶⁴

Пракса и ефикасност казнене политике: Као што је анализирано у претходним поглављима, немогућност Повереника да директно изриче казне представља системску разлику у односу на европски модел. Ова асиметрија у „репресивној моћи“ значајно утиче на превентивно деловање закона, јер је ризик за кршење прописа у Републици Србији, са финансијске тачке гледишта, и даље знатно мањи него у ЕУ. Брисел пажљиво прати да ли су санкције у нашој држави „ефикасне, сразмерне и одвраћајуће“.⁶⁵ Ако се кршења закона кажњавају минималним износима пред прекршајним судовима, ниво заштите се може оценити као недовољан упркос модерном закону.⁶⁶

Перспектива наше земље у погледу добијања ове одлуке зависи од демонстрације политичке воље да се заштита података третира као приоритетно право, а не као формална препрека. Нормативна паралела је успостављена, па следи фаза доказивања функционалне паралеле. Добијање адекватности не би само олакшало пословање, већ би Републику

⁶² Marko Milanovic, "Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age", *Harvard International Law Journal*, 2014, 56(1), p. 81.

⁶³ Ана Човић, „Пренос личних података након одлуке Европског суда правде *Schrems II*“, Драган Вујисић (ур.), *Садашњост и будућност услужног права*, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2022, 418–420.

⁶⁴ Дамјан Милеуснић *et al.*, *Приватност и заштита података о личности у Србији: Анализа одабраних секторских прописа и њихове примене*, Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2021, стр. 70.

⁶⁵ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR, op. cit.*, стр. 215.

⁶⁶ Serbia 2021 Report [SWD(2021) 288 final], p. 25.

Србију позиционирало као регионалног лидера у дигиталној економији и сигурну дестинацију за инвестиције у области високих технологија.⁶⁷

6) ИЗВОРИ

- Álvarez Rigaudias, Cecilia, Spina, Alessandro, "Article 39. Tasks of the data protection officer", Christopher Kuner, Lee A. Bygrave and Christopher Docksey (Eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, стр. 709–716.
- Андоновић, Стефан, Прља, Драган, *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд, 2020.
- Андоновић, Стефан, „Лице за заштиту података о личности у правном систему Србије“, Стефан Андоновић, Драган Прља и Андреј Дилигенски (ур.), *Заштита података о личности у Србији: зборник радова*, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 117–128.
- Bygrave, Lee A., *Data Privacy Law: An International Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Carey, Peter, *Data Protection: A Practical Guide to UK and EU Law*, Oxford University Press, London, 2018.
- Човић, Ана, „Пренос личних података након одлуке Европског суда правде Schrems II“, Драган Вујисић (ур.), *Садашњост и будућност услужног права*, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2022, стр. 415–427.
- Дилигенски, Андреј, Прља, Драган, Церовић, Дражен, *Право заштите података – GDPR*, Институт за упоредно право, Београд, 2019.
- Доленц, Дубравка, „Легитимни интерес као правни основ обраде особних података“, *Банкарство*, 49, 3, стр. 144–157.
- Greenleaf, Graham, "‘Modernising’ data protection Convention 108: A safe basis for a global privacy treaty?", *Computer Law & Security Review*, 29, 4, pp. 430–436.
- Hijmans, Hielke, "Article 65. Dispute resolution by the Board", Christopher Kuner, Lee A. Bygrave and Christopher Docksey (Eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 1041–1052.

⁶⁷ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, *op. cit.*, стр. 341–343.

- Калаба, Остоја, „Прекогранични пренос података о личности у домаћем праву и праву ЕУ“, *Европско законодавство*, Година XXII, бр. 84, октобар–децембар 2023, стр. 41–77.
- Кривокапић, Данило Адамовић, Јелена Тасић, Дуња, Петровски, Андреј, Калезић, Петар, Кривокапић, Ђорђе, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR: тумачење новог правног оквира*, Мисија ОЕБС у Србији и SHARE Фондација, Београд, 2019
- Kuner, Christopher, Bygrave, Lee A., Docksey, Christopher, “Background and Evolution of the EU General Data Protection Regulation (GDPR)”, Christopher Kuner, Lee A. Bygrave and Christopher Docksey (Eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 1–43.
- Lynskey, Orla, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Milanovic, Marko, “Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age”, *Harvard International Law Journal*, 56, 1, pp. 81–146.
- Милеуснић, Дамјан, Ђурчић, Данило, Тасић, Дуња, Адамовић, Јелена, Калајџић, Кристина, Ковачевић, Милош, Павловић, Михаило, Ницовић, Нина, Мишљеновић, Урош, *Приватност и заштита података о личности у Србији: Анализа одабраних секторских прописа и њихове примене*, Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2021.
- Míšek, Jakub, “Data protection as performance-based regulation”, Eleni Kosta, Ronald Leenes, and Irene Kamara (eds.), *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, pp. 50–67.
- Петровић, Драгана, „Сајбер безбедност vs. приватност – општа разматрања и основи заштите“, *Европско законодавство*, Година XXII, бр. 84, октобар–децембар 2023, стр. 177–192.
- Schwartz, Paul M., “Global Data Privacy: The EU Way”, *NYU Law Review*, 94, 4, pp. 771–851.
- Terwangne, Cécile de, “Article 5. Principles relating to processing of personal data”, Christopher Kuner, Lee A. Bygrave and Christopher Docksey (Eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 301–321.
- Tzanou, Maria, *The Fundamental Right to Data Protection*, Hart Publishing, Oxford, 2017.
- Voigt, Paul, Bussche, Axel von dem, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Practical Guide*, Springer, Berlin, 2017.

- Wachter, Sandra, Mittelstadt, Brent, Floridi, Luciano, "Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation", *International Data Privacy Law*, 7, 2, pp. 76–99.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа нормативне паралеле заштите личних података у ЕУ и Републици Србији показује да је наша земља прешла импресиван пут од иницијалне регулативе до готово потпуне правне асимилације са европским стандардима. Несумњиво, хармонизација права је непрекидан процес, а не једнократан чин.⁶⁸ Усвајањем ЗЗПЛ-а домаћи правни поредак је инкорпорирао решења из GDPR-а, чиме је формалноправно обезбеђен висок ниво заштите фундаменталних права грађана у дигиталној сфери. Дакле, Република Србија је успешно извршила нормативно усклађивање, преузимајући не само каталог права лица и начела обраде, већ и сложене концепте попут одговорности и заштите података по дизајну.⁶⁹ Ова паралела омогућава српским субјектима да функционишу унутар глобалних ланаца вредности користећи исти правни речник као и њихови партнери из ЕУ. Ипак, наше истраживање је указало и на одређене тачке дисконтинуитета које су првенствено институционалне и процедуралне природе. Главни изазов више није у самом тексту закона, већ у његовој ефективној примени.⁷⁰ Док надзорна тела ЕУ располажу директним казним овлашћењима која служе као снажан превентивни механизам, Повереник у Републици Србији се и даље ослања на посредне прекршајне поступке, што у одређеној мери слаби одвраћајући ефекат прописа. Такође, одсуство наше државе из формалних механизма сарадње унутар EDPB ствара изолованост која се може превазићи тек пуноправним чланством или добијањем Одлуке о адекватности. Ово је кључно јер механизам преноса података у треће земље захтева усклађеност са стандардима који обезбеђују ниво заштите суштински еквивалентан оном у ЕУ.⁷¹ Напоследку, јасан и предвидив правни оквир у овој области представља неопходан предуслов за стране инвестиције и дигитални развој привреде.⁷²

⁶⁸ *Ibid.*, стр. 345.

⁶⁹ Данило Кривокапић *et al.*, *Водич кроз Закон о заштити података о личности и GDPR: тумачење новог правног оквира*, *op. cit.*, стр. 45–52.

⁷⁰ Андреј Дилигенски *et al.*, *Право заштите података – GDPR*, *op. cit.*, стр. 345.

⁷¹ Стефан Андоновић и Драган Прља, *Основи права заштите података о личности*, *op. cit.*, стр. 147–152.

Будућност заштите података о личности у Републици Србији нераскидиво је везана за даљу демократизацију и јачање владавине права. Технолошки трендови, попут вештачке интелигенције и масовне обраде података, захтеваће да се нормативна паралела непрестано ажурира кроз праксу и подзаконске акте. Кључни тест за нашу земљу биће балансирање између потреба државне безбедности и неприкосновености приватног живота грађана, што је стандард од којег ЕУ неће одступати. Можемо закључити да је Република Србија изградила модеран и чврст нормативни оквир који је компатибилан са европским. Међутим, да би те паралеле постале потпуно подударне у реалном животу, неопходно је континуирано јачање свести руковалаца, пуна независност надзорног тела и доследна судска пракса. Тек тада ће заштита података о личности у Републици Србији престати да буде само законска обавеза и постати интегрални део дигиталног идентитета и поверења на којем почива савремено друштво.

NORMATIVE PARALLELS OF PERSONAL DATA PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION AND IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sergej ULJANOV*

Abstract: In the era of the fourth industrial revolution, personal data has become the most valuable resource of the digital economy, yet also the most vulnerable point for individual privacy. Mass collection, algorithmic processing, and global information flows have necessitated a robust and uniform legal framework to address challenges unforeseen by traditional law. This paper analyses the degree of compliance and key normative parallels between the legal frameworks for personal data protection in the European Union and the Republic of Serbia. The central subject of the research is the relationship between the General Data Protection Regulation (GDPR) and the domestic Law on Personal Data Protection (LPDP) of 2018. The author proceeds from the thesis that the Republic of Serbia, within the European integration process, has carried out extensive harmonisation of its regulations, adopting the basic concepts, processing principles, and data subject rights from the European model. The first part of

⁷² *Ibid.*, стр. 205–207.

* Faculty of Business Studies and Law, Union – Nikola Tesla University, Belgrade. E-mail: sergej.uljanov@fpssp.edu.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1739-0335>

the paper examines the evolutionary processes that led to the adoption of current regulations. The central part provides a comparative analysis of institutes, such as processing principles, legal bases, and the role of supervisory authorities. Special emphasis is placed on the institutional framework, comparing the powers of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection in the Republic of Serbia with those of supervisory authorities in EU member states, while noting significant differences in penal policy and enforcement mechanisms. The final segment of the paper is dedicated to the challenges of cross-border data transfer and Serbia's prospects for obtaining an Adequacy Decision from the European Commission. Concluding remarks indicate that, despite a high rate of normative alignment, practical application and ensuring the full effectiveness of rights in the Republic of Serbia still face challenges due to specific socio-legal circumstances and administrative capacities.

Keywords: personal data protection, General Data Protection Regulation (GDPR), Law on Personal Data Protection (LPDP), Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, harmonisation of law.

УДК: 341.222:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 120–140

Изворни научни рад

Рад примљен 27. 04. 2026. године

Рад одобрен 01. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.6

CC BY-SA 4.0

УРЕДБА О УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА УЛАСКА/ИЗЛАСКА (EES)

*Милутин ТРНАВАЦ**

Апстракт: У овом раду представљени су главни елементи Уредбе којом се успоставља систем уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку и података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица Европске уније (ЕУ), и о одређивању услова за приступ EES-у, а у сврху спровођења закона. Предметна Уредба има за циљ регулисање услова држављана трећих држава за улазак у државе чланице ЕУ, као и њихов излазак. Уредбом је успостављена електронска провера уласка и изласка држављана трећих држава уведеним системом на спољним границама Уније. Нова правила требало би да гарантују заштиту јавног реда, унутрашње безбедности и јавног здравља држава чланица ЕУ.

Кључне речи: Систем уласка/изласка (EES), подаци, боравак, ЕУ, државе чланице, треће државе

1) УВОД

Уредба о успостављању система уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку, података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица, као и услови приступа EES-у у сврху спровођења закона, усвојена је 30. новембра 2017.

* Министарство за европске интеграције, Београд. Е-mail: gulag4@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>

године од стране Европског парламента и Савета.¹ Уредба је објављена у Службеном листу ЕУ од 9. децембра 2017. године, а ступила је на снагу 20. дана од дана објављивања. Уредба је почела да се примењује од датума који је одредила Европска комисија у складу са чланом 66. став 1. Уредбе (где је предвиђено да ће Европска комисија одлучити о датуму од ког ће систем уласка/изласка – EES почети са радом, након што се испуне предвиђени услови), а са изузетком примене следећих одредби, чија је примена прописана почев од 29. децембра 2017. године – одредби чланова 5, 36, 37, 38, 43. и 51. Уредбе; тачка (5) члана 61. Уредбе, у вези са чланом 17а (5) Уредбе 767/2008; тачка (10) члана 61. Уредбе, у вези са чланом 26 (3а) Уредбе 767/2008; и чланови 62, 64, 65, 66, 68, 69, 70. и 72 (2) Уредбе.

Последње измене и допуне Уредбе 2017/2226 усвојене су Уредбом 2021/1152 од 7. јула 2021. године, од стране Европског парламента и Савета, која је објављена у Службеном листу ЕУ од 14. јула 2021. године и ступила на снагу 20. дана од дана објављивања.²

Нови систем уласка/изласка (EES) почео је са радом 12. октобра 2025. године, постепеном применом на спољним границама држава чланица. На граничним прелазима то је означило почетак прикупљања и похрањивања података у нови систем у циљу регистрације држављана трећих држава, односно држава које нису чланице ЕУ. Овај систем установљен је и како би се укинула стара пракса остављања печата у пасошима, што за циљ има смањење времена чекања у редовима за контролу пасоша, али и поједностављивање и аутоматизацију граничних процедура. У суштини, наведени систем би требало да обезбеди модернизацију и већу ефикасност граничних провера, лакше и брже путовање преко границе, спречавање ирегуларних миграција и повећање

¹ "Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011", *OJ L* 327, 9. 12. 2017.

² "Regulation (EU) 2021/1152 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 and (EU) 2019/817 as regards the establishment of the conditions for accessing other EU information systems for the purposes of the European Travel Information and Authorisation System", *OJ L* 249, 14. 7. 2021.

безбедности у Шенгенском простору. Потпуна примена система уласка/изласка (EES) почела је 10. априла 2026. године.

2) ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ МЕРА ЕУ

Министри унутрашњих послова ЕУ постигли су консензус 5. марта 2025. године о уредби којом се дозвољава постепена имплементација система уласка/изласка (EES). Овај напредни информационо-технолошки систем (ИТ систем) осмишљен је да евидентира улазак и излазак држављана држава ван ЕУ који започињу кратки боравак унутар Шенгенског простора. Новоусвојени пропис предвидео је омогућавање државама чланицама да постепено покрећу EES систем током шестомесечног прелазног периода, отварајући пут за потпуно увођење система. Овај фазни приступ предвиђен је у циљу омогућавања граничним властима и транспортној индустрији да се ефикасно прилагоде новим процедурама. Након што је било потребно да Европски парламент утврди свој став, било је предвиђено да буду завршени преговори између Савета и Европског парламента ради финализације законодавства. Поред система уласка/изласка (EES), министри су одобрили измењени план за имплементацију архитектуре интероперабилности, односно мреже међусобно повезаних ИТ алата који се користе за управљање границама и спровођење прописа.

EES подразумева имплементирање биометријске регистрације на границама, у циљу олакшавања надлежним органима ЕУ да прате уласке, изласке и потенцијална прекорачења боравка. Ово решење доводи до строжег спровођења ограничења од 90 дана у било ком периоду од 180 дана. Иако не предвиђа увођење виза, ETIAS систем захтева од путника да се пријаве путем интернета пре поласка, плате номиналну накнаду и обезбеде претходно одобрење пре уласка у Шенгенски простор. Сходно томе, иако путовање без визе остаје непромењено, додатни кораци пре путовања постају обавезни. Ове активности су указивале на посвећеност ЕУ ка модернизацији управљања границама, побољшању безбедности и поједностављивању процедура како за путнике, тако и за власти.

Европска комисија је 31. јула 2025. године објавила Одлуку³ да ће се фазна имплементација система уласка/изласка ЕУ (EES) спроводити током периода од шест месеци, са очекиваним почетком 12. октобра 2025. године.

³ Commission Implementing Decision (EU) 2025/1544 of 30 July 2025 determining the date from which the Entry/Exit System is to start operations pursuant to Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council, 31 July 2025, (OJ L, 31. 7. 2025).

У Одлуци је констатовано да је Уредбом 2017/2226 успостављен систем уласка/изласка (EES). EES је систем који електронски бележи време и место уласка и изласка држављана трећих држава којима је додељен кратак боравак на територији држава чланица и који израчунава трајање њиховог дозвољеног борава. Од ступања на снагу Уредбе 2017/2226, Европска комисија, државе чланице и Агенција ЕУ за оперативно управљање великим ИТ системима у области правде, слободе и безбедности завршиле су неопходне техничке и правне аранжмане за прикупљање и пренос података у систем уласка/изласка. У Одлуци је констатовано да је прикладно одредити датум од ког почиње рад система уласка/изласка. Савет је 5. марта 2025. године одобрио Мапу пута за интероперабилност, на основу које је одређен 12. октобар 2025. године као најприкладнији датум који омогућава државама чланицама да благовремено остваре циљеве система уласка/изласка, јер се тиме избегава подударање са периодима вршног саобраћаја на спољним границама. Како би се свим заинтересованим странама омогућило да предузму практичне мере неопходне за припрему за почетак рада система уласка/изласка, Одлука је ступила на снагу даном објављивања. С обзиром на то да се Уредба 2017/2226 надовезује на Шенгенску правну тековину, Данска је обавестила о својој одлуци да имплементира Уредбу 2017/2226 у своје национално право, чиме је она обавезана овом одлуком. Констатовано је да Ирска не учествује у усвајању ове одлуке и није њоме обавезана, нити подлеже њеној примени. Што се тиче Исланда и Норвешке, ова одлука представља развој одредаба Шенгенске правне тековине у смислу Споразума који су закључили Савет ЕУ, с једне стране, и Република Исланд и Краљевина Норвешка, с друге стране, о придруживању тих држава спровођењу, примени и развоју Шенгенске правне тековине. Што се тиче Швајцарске, ова одлука представља развој одредаба Шенгенских правних тековина у смислу Споразума између ЕУ, Европске заједнице и Швајцарске Конфедерације о придруживању Швајцарске Конфедерације спровођењу, примени и развоју Шенгенских правних тековина. Што се тиче Лихтенштајна, ова одлука представља развој одредаба Шенгенске правне тековине у смислу Протокола између ЕУ, Европске заједнице, Швајцарске и Лихтенштајна о приступању Лихтенштајна Споразуму између ЕУ, Европске заједнице и Швајцарске о придруживању Швајцарске спровођењу, примени и развоју Шенгенске правне тековине. У погледу Кипра, одредбе Шенгенске правне тековине које се односе на Шенгенски информациони систем ступиле су на снагу Одлуком Савета 2023/870. Међутим, рад система уласка/изласка захтева одобравање пасивног

приступа Визном информационом систему након успешно завршене верификације, у складу са важећом шенгенском процедуром евалуације. Системом уласка/изласка требало би да управља само држава чланица која испуњава овај услов на почетку рада система. Стога, Кипар који не користи систем уласка/изласка од почетка рада требало би да буде повезан са системом уласка/изласка, у складу са поступком утврђеним у Уредби 2017/2226, чим се испуне сви услови. На крају Одлуке констатовано је да ће EES систем почети са радом 12. октобра 2025. године.

3) САДРЖАЈ

Уредбом 2017/2226 у члану 1. предвиђено је успостављање „система уласка/изласка“ (EES) за: евидентирање и чување датума, времена и места уласка и изласка држављана трећих држава који прелазе границе држава чланица у којима се EES користи; израчунавање трајања овлашћеног боравака таквих држављана трећих држава; генерисање упозорења државама чланицама када истекне овлашћени боравак; евидентирање и чување датума, времена и места одбијања уласка држављана трећих држава којима је одбијен улазак ради краткорочног боравака, као и органа државе чланице који је одбио улазак и разлога за то. Ради спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела Уредба такође утврђује услове под којима именовани органи држава чланица и Европол могу добити приступ систему изласка/излаза ради консултација.⁴

Уредба се, у складу са чланом 2, примењује на: 1) држављане трећих држава којима је дозвољен кратак боравак на територији држава чланица, а који подлежу граничним контролама у складу са Уредбом 2016/399 (Шенгенски законик), приликом преласка граница на којима се користи EES; 2) држављане трећих држава, при уласку и изласку са територије држава чланица, који су: а) чланови породице грађанина ЕУ на кога се примењује Директива 2004/38 (о праву грађана ЕУ и чланова њихових породица на слободно кретање и боравиште на територији државе чланице), или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и који б) немају боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у

⁴ Милутин Трнавац, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91, стр. 97–115.

складу са Уредбом Савета 1030/2002 (којом се прописује јединствени формат за боравишну дозволу за држављане трећих држава). Ова Уредба примењује се и на држављане трећих држава којима је одбијен улазак на територију држава чланица ради краткорочног боравака у складу са чланом 14. Уредбе 2016/399.

Наиме, за планиране боравке на територији држава чланица у трајању од највише 90 дана у било ком периоду од 180 дана, што подразумева узимање у обзир периода од 180 дана који претходи сваком дану боравака, услови за улазак држављана трећих држава су следећи: 1) да поседују важећу путну исправу која носиоцу даје право на прелазак границе и која испуњава следеће критеријуме: а) њена важност мора бити продужена најмање три месеца након планираног датума одласка са територије држава чланица. У оправданом случају нужде, ова обавеза може бити изузета; б) мора бити издата у претходних 10 година; 2) да поседују важећу визу, ако је потребна у складу са Уредбом 2018/1806 (којом се наводе треће државе чији држављани морају имати визе приликом преласка спољних граница и оне чији су држављани изузети од тог захтева), осим ако поседују важећу боравишну дозволу или важећу визу за дугорочни боравак; 3) да оправдају сврху и услове планираног боравака и имају довољна средства за издржавање, како за трајање планираног боравака, тако и за повратак у државу порекла или транзит у трећу државу у коју ће сигурно бити примљени, или су у могућности да законито стекну таква средства; 4) да нису лица за која је издато упозорење у Шенгенском информационом систему (SIS) ради одбијања уласка; 5) да се не сматрају претњом по јавни ред, унутрашњу безбедност, јавно здравље или међународне односе било које државе чланице, посебно тамо где није издато упозорење у националним базама података држава чланица ради одбијања уласка из истих разлога; 6) да пружају биометријске податке, ако су потребни за: а) креирање индивидуалног досијеа у EES-у; б) вршење граничних контрола. Шенгенски информациони систем је средство техничке помоћи које омогућава аутоматизовану размену података између надлежних државних органа држава чланица, а његово успостављање и развој представља посебно начело шенгенског режима.⁵

⁵ Душко Димитријевић, „Интегрисано управљање државним границама и приступање Европској унији“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави*, Тара, 23–25. мај 2017. године, Криминалистичко-полицијска академија, Правни факултет у Крагујевцу, Фондација *Hanns Seidel*, Београд, стр. 408.

Уредба 2017/2226 се не примењује на: 1) држављане трећих држава који су чланови породице грађанина ЕУ на које се примењује Директива 2004/38 и који поседују боравишну дозволу у складу са том Директивом, без обзира да ли прате тог грађанина ЕУ или му се придружују; 2) држављане трећих држава који су чланови породице држављанина треће државе, без обзира на то да ли га прате или му се придружују, где: а) тај држављанин треће државе ужива право слободног кретања еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и б) ти држављани трећих држава поседују боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у складу са Уредбом 1030/2002; 3) носиоци боравишних дозвола из тачке 16. члана 2. Уредбе 2016/399 (ово укључује све боравишне дозволе које су државе чланице издале у складу са јединственим форматом и готово све остале документе које је држава чланица издала држављанима трећих држава којима се одобрава боравак на њеној територији, а који су били предмет обавештења и накнадног објављивања); 4) држављани трећих држава који остварују своје право на мобилност у складу са Директивом 2014/66 (држављани трећих држава у оквиру интракорпоративног трансфера), или Директивом 2016/801 (држављани трећих држава у оквиру истраживања, студија, обуке, волонтерског рада, програма размене ученика или образовних пројеката и *au pair*); 5) носиоци виза за дугорочни боравак; 6) држављани Андоре, Монака и Сан Марина и носиоци пасоша издатог од стране државе Ватикан или Свете Столице; 7) лица или категорије лица изузета од граничних контрола или која користе посебна правила у вези са граничним контролама, у складу са одредбама Уредбе 2016/399 (државници, пилоти, морепловци, прекогранични радници, спасиоци, ватрогасци итд.); 8) лица која имају користи од изузећа од обавезе преласка спољних граница само на граничним прелазима и током одређеног радног времена, лица која покажу важећу дозволу за локални гранични саобраћај за прелазак границе, чланови посаде путничких и теретних возова на међународним линијама, као и лица која се пријављују за прелазак границе (односно поседују важећи документ за олакшани транзит или железнички транзит).

Одредбе Уредбе у вези са израчунавањем трајања овлашћеног боравака и генерисањем упозорења државама чланицама када је дозвољени боравак истекао, не примењују се на држављане трећих држава који су: чланови породице грађанина ЕУ на кога се примењује Директива 2004/38 или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених

држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и немају боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у складу са Уредбом 1030/2002.

У складу са одредбама члана 4. Уредбе 2017/2226, систем уласка/излаза (EES) ће се користити на спољним границама. Државе чланице које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину уводе EES на својим унутрашњим границама са државама чланицама које је још увек не примењују у потпуности, али користе EES. Државе чланице које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину и државе чланице које је још увек не примењују у потпуности, али користе EES, уводе EES на својим унутрашњим границама са државама чланицама које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности и не користе EES. Државе чланице које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES, уводе EES на својим унутрашњим границама на аеродромима држава чланица за унутрашње летове и у морским, речним и језерским лукама држава чланица за редовне унутрашње трајектне везе. Држава чланица која још увек не примењује у потпуности Шенгенску правну тековину, али користи EES, уводи EES без биометријских функционалности на својим унутрашњим копненим границама са државом чланицом која још увек не примењује у потпуности Шенгенску правну тековину, али користи EES. Уколико на тим унутрашњим границама држављанин треће државе још није регистрован у EES-у, индивидуални досије тог држављанина се креира без евидентирања биометријских података. Биометријски подаци се додају на следећем граничном прелазу где се EES користи са биометријским функционалностима.

Према члану 6. Уредбе којим су дефинисани циљеви EES-а, снимањем и чувањем података у систему изласка/снимања (EES) и пружањем државама чланицама приступа тим подацима, циљеви EES-а су: 1) побољшање ефикасности граничних контрола израчунавањем и праћењем трајања дозвољеног боравака при уласку и изласку држављана трећих држава којима је дозвољен кратки боравак; 2) помоћ у идентификацији држављана трећих држава који не испуњавају, или више не испуњавају, услове за улазак на територију држава чланица или за кратки боравак на њој; 3) омогућавање идентификације и откривања лица која прекораче рок боравака и омогућавање надлежним националним органима држава чланица да предузму одговарајуће мере; 4) омогућавање електронске провере одбијања уласка у EES; 5) омогућавање

аутоматизације граничних контрола држављана трећих држава; 6) омогућавање визним органима приступа информацијама о законитом коришћењу претходних виза; 7) обавештавање држављана трећих држава о трајању њиховог дозвољеног боравка; 8) прикупљање статистике о уласцима и изласцима, одбијањима уласка и прекорачењима боравка држављана трећих држава како би се побољшала процена ризика од прекорачења боравка и подржало креирање миграционе политике ЕУ засноване на доказима; 9) борба против превара по питању идентитета и злоупотребе путних докумената; 10) осигурање исправне идентификације особа; 11) подршка циљевима Европског система за информације и овлашћења за путовања (ETIAS) успостављеног Уредбом 2018/1240. Европски систем за информације и овлашћења за путовања (ETIAS) уведен је за држављане трећих држава који су изузети од обавезе поседовања визе приликом преласка спољних граница (визни захтев), како би се омогућило разматрање да ли би присуство тих држављана на територији држава чланица представљало безбедносни ризик, ризик од илегалне имиграције или висок епидемијски ризик. У ту сврху су уведена овлашћења за путовање и услови и поступци за њихово издавање или одбијање, а подаци из овог система се могу користити у циљу спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела. Имајући у виду да се EES примењује на све држављане трећих држава, односно не само на оне који су идентификовани као потенцијално „ризични“ или чак „криви“, овај систем заправо обухвата велику популацију путника без обзира на државу из које долазе, чиме се фокус ризика помера са сумњивих појединаца и појединачних група на „сумњиву популацију“.⁶

Одобравањем приступа именованим органима у складу са условима утврђеним Уредбом, циљеви EES-а су: допринос спречавању, откривању и истрази терористичких дела или других тешких кривичних дела; као и омогућавање генерисања информација за истраге у вези са терористичким или другим тешким кривичним делима, укључујући идентификацију учинилаца, осумњичених и жртава тих дела који су прешли спољне границе. EES ће, где је то релевантно, подржати државе чланице у

⁶ Niovi Vavoula, "EU Immigration Databases Under Scrutiny: Towards the Normalisation of Surveillance of Movement in an Era of Privacy Spring?", In: Gert Vermeulen, Eva Lievens Maklu (Eds), *Data Protection and Privacy under Pressure. Transatlantic tensions, EU surveillance, and big data 2017*, p. 238. Интернет: <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/62775/1/Vermeulen%20%26%20Lievens%20Data%20Protection%20and%20Privacy%20under%20Pressure%20ebook%202.pdf>

спровођењу њихових националних програма за олакшавање преласка успостављених у складу са чланом 8д. Уредбе 2016/399 (према којем државе чланице могу усвојити своје националне програме за олакшавање преласка). Ово све у сврху олакшања преласка границе држављанима трећих држава, тако што ће: омогућити надлежним националним органима из члана 8д. Уредбе 2016/399 приступ информацијама о претходним кратким боравцима или одбијањима уласка у сврху испитивања захтева за приступ националним програмима за олакшавање преласка и доношења одлука у вези са тим; као и омогућити обавештавање граничних власти да је одобрен приступ националном програму за олакшавање преласка.

Уредбом је у члану 8. предвиђена директна повезаност између EES система и Визног информационог система (VIS), који подразумева размену података између држава чланица о визама за краткорочни боравак. Наиме, Визни информациони систем има за циљ побољшање спровођења заједничке визне политике, конзуларне сарадње и консултација између централних визних органа олакшавањем размене података између држава чланица о захтевима и одлукама које се на њих односе.⁷ Ово све како би се олакшао поступак подношења захтева за визу; спречило заобилажење критеријума за одређивање државе чланице одговорне за разматрање захтева; олакшала борба против превара; олакшале провере на спољним граничним прелазима и унутар територије држава чланица; помогла идентификација било ког лица које можда не испуњава или више не испуњава услове за улазак, боравак или пребивалиште на територији држава чланица; олакшала примена Уредбе 604/2013 којом се утврђују критеријуми и механизми за одређивање државе чланице надлежне за разматрање захтева за међународну заштиту који је у једној од држава чланица поднео држављанин треће државе или лице без држављанства;⁸ допринело спречавању претњи по унутрашњу безбедност било које од држава чланица. Повезивање EES и VIS ће омогућити граничним властима које користе EES да консултују VIS како би: преузеле податке везане за визе

⁷ "Regulation 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)", *OJ L* 218, 13. 8. 2008.

⁸ "Regulation 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", *OJ L* 180, 29. 6. 2013.

директно из VIS-а и унели их у EES у циљу креирања или ажурирања евиденција о уласку/изласку или евиденција о одбијању уласка носиоца визе у EES-а, као и у случају да је виза поништена, опозвана или продужена; провериле аутентичност и важност релевантне визе или да ли су испуњени услови за улазак на територију држава чланица; провериле на границама на којима се користи EES да ли је држављанин треће државе који је ослобођен визе претходно регистрован у VIS-у; провериле, тамо где се идентитет носиоца визе проверава помоћу отисака прстију на границама на којима се користи EES, идентитет носиоца визе упоређивањем отисака прстију носиоца визе са отисцима прстију забележеним у VIS-у. Ова повезаност би требало да омогући надлежним органима који издају визе да испитају захтеве за визе и донесу одлуке у вези са тим захтевима; да испитају, за државе чланице које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES, захтеве за националне визе за краткорочни боравак и донесу одлуке у вези са тим захтевима; ажурирају податке везане за визу у евиденцији о уласку/изласку у случају да је виза поништена, опозвана или продужена.

Члановима 8а. и 8б. Уредбе уређен је аутоматизовани процес и повезаност са Европским системом за информације и овлашћења за путовања (ETIAS). Овај систем првобитно се појавио 2008. године, заједно са другим предлозима за модернизацију система управљања границама ЕУ, а детаљнија визија овог пројекта је иницирана 2013. године када је развијен концепт паметних граница ЕУ.⁹ Аутоматизовани процес, који користи безбедан комуникациони канал, омогућава EES-у да креира или ажурира евиденцију о уласку/изласку или евиденцију о одбијању уласка држављанина треће државе који је изузет од визе у EES-у. Када се креира евиденција о уласку/изласку, или евиденција о одбијању уласка држављанина треће државе који је ослобођен визе, аутоматизовани процес омогућава централном систему уласка/изласка да: врши упит и уноси из централног система ETIAS информације о томе да ли лице има важећу путну дозволу, укључујући да ли статус лица одговара статусу и, у случају путне дозволе са ограниченом територијалном важношћу, државу чланицу или државе чланице за које важи, затим да ли ће овлашћење за путовање истећи у наредних 90 дана и преостали период важења, затим за малолетнике, презиме и име(на), кућну адресу, адресу е-поште и, ако је

⁹ Maciej Cesarz, *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, *Studia Prawnicze KUL*, 2021, p. 16, 10.31743/sp.12565.

доступан, број телефона лица које врши родитељско право или законског старатеља подносиоца захтева, податке о захтеву за статус члана породице, као и број захтева и датум истека овлашћења за путовање из ETIAS-а; ажурирање евиденције уласка/изласка у EES-у; ажурирање евиденције о одбијању уласка у EES-у.

Према члану 9. Уредбе приступ EES-у ради уноса, измене, брисања и консултације података резервисан је искључиво за надлежно овлашћено особље националних органа сваке државе чланице. Тај приступ је ограничен у мери неопходној за обављање задатака тих националних органа у складу са тим сврхама и сразмеран је циљевима који се желе постићи. Свака држава чланица одређује надлежне националне органе, који ће бити гранични органи, органи за визе и имиграциони органи. Прописно овлашћено особље надлежних националних органа имаће приступ EES-у ради уноса, измене, брисања или консултације података. Свака држава чланица без одлагања доставља списак тих надлежних националних органа, у ком је наведено у коју сврху сваки орган има приступ подацима сачуваним у EES-у. EES обезбеђује функционалност за централизовано управљање том листом, а детаљна правила о управљању том функционалношћу утврђују се у имплементационим актима. Овлашћено и именовано особље националних јединица ETIAS-а има приступ EES-у ради увида у податке EES-а у формату само за читање.

Сваки надлежни орган према члану 10. Уредбе који је овлашћен за приступ EES-у осигурава да коришћење EES-а буде неопходно, прикладно и сразмерно, укључујући и прикупљање биометријских података, у складу са заштитним мерама утврђеним Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, Повељом о основним правима ЕУ и Конвенцијом Уједињених нација о правима детета. Ово је посебно важно нагласити, јер EES као имиграциона база података садржи широк спектар личних података и стога се може узети као „модел за генерализовани надзор кретања“.¹⁰ Приликом прикупљања података о детету посебно је потребно водити рачуна који су најбољи интереси детета. Како би се мерило трајање дозвољеног боравка, у складу са чланом 11. Уредбе, уведен је аутоматизовани калкулатор који показује максимално трајање дозвољеног боравка за држављане трећих држава регистроване у EES-у.

¹⁰ Valsamis Mitsilegas, *The law of the border and the borders of law. Rethinking border control from the perspective of the individual*. In: *Rethinking Border Control for a Globalizing World. A preferred future*, ed. Leanne Weber, London/New York: Routledge, 2016, стр. 17.

Он се на њих не примењује само у случају када су они чланови породице грађанина ЕУ или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране, као и на оне који немају боравишну дозволу у складу са релевантним прописима ЕУ. Аутоматизовани калкулатор обавештава надлежне органе: при уласку, о максималном трајању дозвољеног боравака држављана трећих држава и да ли је исцрпљен број дозвољених улазака за краткорочну визу издату за један или два уласка; током провера или верификација спроведених на територији држава чланица, о преосталом дозвољеном бораку или трајању прекорачења боравака држављана трећих држава; при изласку, о сваком прекорачењу боравака држављана трећих држава; приликом испитивања и одлучивања о захтевима за краткорочну визу, о максималном преосталом трајању дозвољеног боравака на основу планираних датума уласка. Гранични органи обавештавају држављанина треће државе о максималном трајању дозвољеног боравака, узимајући у обзир број улазака и дужину боравака дозвољену визом. Те информације пружа или гранични стражар у тренутку граничних контрола или се пружају путем опреме инсталиране на граничном прелазу, која омогућава држављанину треће државе да консултује интернет услугу. За држављане трећих држава који подлежу визној обавези и борава на основу визе за краткорочни боравак или националне визе за краткорочни боравак у држави чланици која још увек не примењује Шенгенску правну тековину у потпуности, али користи EES, аутоматизовани калкулатор неће приказивати одобрени боравак на основу визе за краткорочни боравак или националне визе за краткорочни боравак. У овом случају, у оквиру аутоматизованог калкулатора, проверава се само усклађеност са укупним ограничењем од 90 дана у било ком периоду од 180 дана; и за визе за краткорочни боравак, усклађеност са роком важења таквих виза. Ради провере да ли су држављани трећих држава који поседују визу за краткорочни боравак издату за један или два уласка већ искористили број улазака дозвољених њиховом визом за краткорочни боравак, аутоматизовани калкулатор узима у обзир само уласке на територију држава чланица које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину. Међутим, та провера се неће вршити при уласку на територију држава чланица које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES. Аутоматизовани калкулатор се примењује и на кратке бораваке на основу визе за краткорочни боравак са ограниченом територијалном важношћу. У том случају, аутоматизовани калкулатор

узима у обзир одобрени боравак како је дефинисан таквом визом, без обзира на то да ли кумулативни боравак одређеног држављанина треће државе прелази 90 дана у било ком периоду од 180 дана. EES укључује механизам који аутоматски идентификује који записи о уласку/изласку немају податке о изласку одмах након датума истека дозвољеног боравка и аутоматски идентификује записе за које је прекорачено максимално трајање дозвољеног боравка.

Уредбом су прописани поступци за унос података у EES, што укључује слику лица држављана трећих држава, њихове личне податке уколико јесте или није захтевана виза за њихов улазак, личне податке лицима којима је одбијен улазак, податке који се додају у случају опозивања, поништења или продужења дозволе за кратки боравак, податке који се додају у случају побијања претпоставке да држављанин треће државе не испуњава услове трајања дозвољеног боравка, резервне процедуре када је технички немогуће унети податке или у случају квара EES, прелазни период и прелазне мере, коришћење података за верификацију на границама на којима се користи EES.

Органи надлежни за издавање виза ће у складу са чланом 23. Уредбе консултовати EES ради испитивања захтева за визу и доношења одлука у вези са тим захтевима, укључујући одлуке о поништењу, опозиву или продужењу рока важења издате визе. Поред тога, органи надлежни за издавање виза државе чланице која још увек не примењује у потпуности Шенгенске правне тековине, али користи EES, консултоваће EES приликом испитивања захтева за националне визе за краткорочни боравак и доношења одлука у вези са тим захтевима, укључујући одлуке о поништењу, опозиву или продужењу рока важења издате националне визе за краткорочни боравак. Према члану 29. Уредбе, државе чланице одређују органе који имају право на увид у податке из EES-а ради спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела. Свака држава чланица води списак именованих органа, обавештава Европску комисију о њима и може у било ком тренутку променити своје обавештење. Свака држава чланица ће одредити централну приступну тачку која ће имати приступ EES-у и проверити да ли су испуњени услови за подношење захтева за приступ EES-у. Именовани орган и централна приступна тачка могу бити део исте организације ако је то дозвољено националним законом, али централна приступна тачка деловаће потпуно независно од именованог органа када обавља своје задатке у складу са Уредбом. Централна приступна тачка је одвојена од именованог органа и

не прима упутства од њега у вези са исходом верификације коју спроводи независно. Државе чланице могу одредити више од једне централне приступне тачке како би имале адекватне организационе и административне структуре у оквиру испуњавања својих уставних или законских захтева.

Према члану 30. Уредбе, Европол ће одредити специјализовану јединицу са прописно овлашћеним службеницима Европола као своју централну приступну тачку. Централна приступна тачка ће проверити да ли су испуњени услови за захтев за приступ EES-у. Европол ће одредити једну од својих оперативних јединица као „именовани орган Европола“ и овластиће је да захтева приступ EES-у преко централне приступне тачке, како би подржао и ојачао деловање држава чланица у спречавању, откривању и истрази терористичких дела или других тешких кривичних дела. Централна приступна тачка Европола делује независно приликом обављања својих задатака и не прима упутства од именованог органа Европола у вези са исходом провере. Посебно је важно истаћи да и Европски надзорник за заштиту података, као орган ЕУ за заштиту података који надгледа Европол, може покренути и покретао је сопствене истраге о коришћењу великих количина података од стране Европола.¹¹

Надлежни органи могу према одредбама члана 32. Уредбе приступити EES-у ради консултација када су испуњени сви следећи услови: да је он неопходан у сврху спречавања, откривања или истраге терористичког или другог тешког кривичног дела; да је неопходан и сразмеран у конкретном случају; да постоје докази или разумни разлози за сматрање да ће приступање подацима из EES-а допринети спречавању, откривању или истрази било ког од предметних кривичних дела, посебно када постоји основана сумња да осумњичени, учинилац или жртва терористичког или другог тешког кривичног дела спада у категорију обухваћену Уредбом. Међутим, прва два услова неће се примењивати када постоје основани разлози да се верује да поређење са системима других држава чланица не би довело до провере идентитета лица на које се подаци односе, или у случају хитности када је потребно спречити непосредну опасност по живот лица повезаног са терористичким делом или другим тешким кривичним делом. Ти основани разлози морају бити укључени у електронски или

¹¹ Sarah Tas, "Europol and the Schengen Information System: A Dangerous 'Unsupervised' Extension of Powers, European Papers", *A Journal on Law and Integration*, 2025, Vol. 10, No. 3, p. 723. Интернет: doi: 10.15166/2499-8249/852

писани захтев који оперативна јединица именованог органа шаље централној приступној тачки.

Свака држава чланица је у складу са чланом 38. Уредбе одговорна за: интеграцију постојеће националне граничне инфраструктуре и њено повезивање са националним униформним интерфејсом (у свакој држави чланици на основу заједничких техничких спецификација идентичних за све државе чланице, омогућава се на безбедан начин повезивање централног система EES-а са националним граничним инфраструктурама у државама чланицама); организацију, управљање, рад и одржавање своје постојеће националне граничне инфраструктуре и њеног повезивања са EES-ом; организацију централних приступних тачака и њихово повезивање са националним униформним интерфејсом у сврху спровођења закона; управљање и организовање приступа надлежних националних органа EES-у од стране прописно овлашћеног особља и креирање и редовно ажурирање списка тог особља и њихових профила. Европол је, узимајући у обзир све наведено, одговоран за повезивање своје централне приступне тачке са EES-ом. У вези са обрадом личних података у EES-у, према члану 39. Уредбе, свака држава чланица одредиће орган који ће се сматрати контролором и који ће имати централну одговорност за обраду података коју спроводи та држава чланица, а о том органу доставиће податке Европској комисији. Свака држава чланица дужна је да обезбеди да се подаци прикупљени и забележени у EES-у обрађују законито и, посебно, да само прописно овлашћено особље има приступ подацима ради обављања својих задатака. Одговорна држава чланица посебно ће осигурати да су подаци: прикупљени законито и уз пуно поштовање људског достојанства одређеног држављанина треће државе; законито регистровани у EES-у; тачни и ажурни када се преносе у EES. Подаци сачувани у EES-у се не смеју преносити или стављати на располагање било којој трећој држави, међународној организацији или приватном субјекту. Изузеци у погледу трећих држава и међународних организација предвиђени су само уколико се пренос података врши у складу са релевантним одредбама права ЕУ, посебно одредбама о заштити података, споразумима о реадмисији, и националним законодавством државе чланице која преноси податке; ако је трећа држава или међународна организација пристала да обрађује податке само у сврхе за које су достављени; и ако је одлука о враћању у погледу реадмисије донета у вези са одређеним држављанином треће државе, под условом да извршење такве одлуке о враћању није обустављено и да није поднета жалба која може довести до обуставе њеног извршења. Лични подаци које су држава чланица или Европол прикупили из централног система EES-а у сврху спровођења

закона не смеју се преносити нити стављати на располагање било којој трећој држави, међународној организацији или приватном субјекту са седиштем у ЕУ или ван ње. Забрана се примењује и када се ти подаци даље обрађују на националном нивоу или између држава чланица. Изузетни случајеви када је то могуће повезани су са непосредном опасношћу од извршења терористичког акта, непосредном опасношћу од угрожавања живота лица због извршења тешког кривичног дела, неопходношћу за спречавање, откривање или истрагу терористичког акта или тешког кривичног дела на територији држава чланица или у одређеној трећој држави. ЕУ се суочава са озбиљним безбедносним проблемима због којих је усвојила одговарајуће регулаторне акте, у циљу даљег развоја и координације кривичноправног система држава чланица намењеног сузбијању и превенцији терористичких и других аката.¹² У складу са чланом 44. Уредбе, сваки догађај који има или може имати утицај на безбедност EES-а и може проузроковати оштећење или губитак података сачуваних у EES-у сматра се безбедносним инцидентом, посебно када је могло доћи до неовлашћеног приступа подацима или када су доступност, интегритет и поверљивост података угрожени или су могли бити угрожени. Свако лице или држава чланица, према члану 45. Уредбе, који су претрпели материјалну или нематеријалну штету као резултат незаконите обраде, или било које радње која није у складу са Уредбом, има право на накнаду штете од државе чланице која је за исту одговорна. Та држава чланица је ослобођена одговорности, у целости или делимично, ако докаже да ни на који начин није одговорна за догађај који је проузроковао штету. Захтеви за накнаду штете против државе чланице регулисани су одредбама националног права тужене државе чланице. Државе чланице предузимају неопходне мере како би осигурале да је свака употреба података унетих у EES на начин супротан Уредби кажњива ефикасним, сразмерним и одвраћајућим казнама у складу са националним правом.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Последње измене и допуне Уредбе о успостављању система уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку и података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе

¹² Душко Димитријевић, Иван Дујић, „Директива (ЕУ) 2015/849 о спречавању употребе финансијског система за прање новца или финансирање тероризма“, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 110.

спољне границе држава чланица и о одређивању услова за приступ ЕЕС-у, у сврху спровођења закона, усвојене су 7. јула 2021. године од стране Европског парламента и Савета. Исте су објављене у Службеном листу ЕУ од 14. јула 2021. године. Ступиле су на снагу 20. дана од дана објављивања. Нови систем уласка/изласка (ЕЕС), почео је са радом 12. октобра 2025. године, постепеном применом на спољним границама држава чланица, а потпуна примена система уласка/изласка (ЕЕС) отпочела је 10. априла 2026. године.

5) ИЗВОРИ

- “Commission Implementing Decision (EU) 2025/1544 of 30 July 2025 determining the date from which the Entry/Exit System is to start operations pursuant to Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council, 31 July 2025”, (OJ L, 31. 7. 2025).
- Cesarz, Maciej, *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, Studia Prawnicze KUL, 2021, 7–27. 10.31743/sp.12565.
- Димитријевић, Душко, Дујић, Иван, „Директива (ЕУ) 2015/849 о спречавању употребе финансијског система за праће новца или финансирање тероризма“, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 107–127.
- Димитријевић, Душко, „Интегрисано управљање државним границама и приступање Европској унији“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави*, Тара, 23–25. мај 2017. године, Криминалистичко-полицијска академија, Правни факултет у Крагујевцу, Фондација *Hanns Seidel*, Београд, стр. 399–428.
- Mitsilegas, Valsamis, “The law of the border and the borders of law. Rethinking border control from the perspective of the individual”. In: Leanne Weber (Ed.), *Rethinking Border Control for a Globalizing World. A preferred future* 2016, pp. 15–31. London/New York: Routledge.
- “Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and

Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011”, (OJ L 327, 9. 12. 2017).

- “Regulation (EU) 2021/1152 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 and (EU) 2019/817 as regards the establishment of the conditions for accessing other EU information systems for the purposes of the European Travel Information and Authorisation System”, (OJ L 249, 14. 7. 2021).
- “Regulation 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person”, (OJ L 180, 29. 6. 2013).
- “Regulation 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)”, (OJ L 218, 13. 8. 2008).
- Tas, Sarah, “Europol and the Schengen Information System: A Dangerous ‘Unsupervised’ Extension of Powers”, *European Papers – A Journal on Law and Integration* Vol. 10, No. 3, 2025, стр. 721–745, doi: 10.15166/2499-8249/852
- Трнавац, Милутин, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91, стр. 97–115.
- Vavoula, Niovi, “EU Immigration Databases Under Scrutiny: Towards the Normalisation of Surveillance of Movement in an Era of Privacy Spring?” In: Gert Vermeulen, Eva Lievens (Eds), *Data Protection and Privacy under Pressure. Transatlantic tensions, EU surveillance, and big data*, 2017, стр. 215–248. Maklu. Интернет: <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/62775/1/Vermeulen%20%26%20Lievens%20Data%20Protection%20and%20Privacy%20under%20Pressure%20ebook%202.pdf>

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду да је Србија од 1. марта 2012. године држава кандидат за чланство у ЕУ, као и да се не налази у оквиру Шенгенског простора, успостављање и примена система уласка/изласка (EES) имају на њу директан утицај. Србија је 2023. године усвојила Акциони план за улазак у Шенгенски простор за период од 2023–2028. године. Акциони план за улазак Србије у Шенгенски простор садржи преглед посебних циљева и

мера неопходних за достизање општег циља који подразумева испуњавање обавеза које проистичу из преговора за пријем Србије у чланство ЕУ. Поред овог општег циља, предвиђени су и посебни циљеви, као што су: обезбеђење ефикасног надзора спољних граница на основу ситуационе слике и употребе савремене техничке опреме; олакшавање преласка границе за лица и превозна средства уз потребан ниво граничне контроле; јачање капацитета и компетенција људских ресурса који учествују у управљању границом; обезбеђење несметане и поуздане међународне и међуагенцијске сарадње; унапређење управљања границом кроз припрему за имплементацију нових ИТ система; примена одредаба ЕУ о враћању странаца уз гарантовање основних права и слобода; обезбеђивање повезивања на Шенгенски информациони систем и неометаног функционисања система; усклађивање визне политике прилагођавањем захтевима правних тековина ЕУ и Шенгенским правним тековинама; унапређење полицијске сарадње у складу са захтевима ЕУ; обезбеђивање поуздане и ефикасне заштите података о личности кроз коришћење Шенгенског информационог система и визног информационог система и увођење потребне инфраструктуре за безбедност података; успостављање ефикасног система за надзор и преношење оружја и муниције, као и обезбеђивање ефикасне правосудне сарадње у складу са захтевима ЕУ. У складу са наведеним, Србија ће у наредном периоду бити у обавези да спроведе све активности које проистичу из преговора о чланству ЕУ, што укључује и ову област. То је посебно важно јер се Србија граничи са четири државе чланице ЕУ – Хрватском, Бугарском, Румунијом и Мађарском. Такође, увођење система уласка/изласка (EES) утиче на све држављане Србије који путују у државе чланице ЕУ и који немају регулисан боравак у државама Шенген зоне, јер ће морати додатно да се припреме и обрате пажњу како би се прилагодили новим правилима на граничним прелазима. Наиме, на ефикасност почетка пуне примене новог система утичу (не)адекватна инфраструктура, брзина биометријске регистрације и (не)уједначеност примене система у државама чланицама, па је неопходно додатно време и стрпљење. Увођење и почетак пуне примене новог система, поред тога што је важно за државе које су значајне туристичке дестинације када је фреквентност посета знатно већа, утиче и на обављање појединих пословних делатности. Ово се пре свега односи на професионалне возаче у Србији и региону, односно возаче чије је управљање возилом основно занимање и који за обављање свог посла морају имати стечену почетну квалификацију односно периодичну обуку. Наиме, примена строжих правила боравака и додатне административне процедуре утичу на

обављање послова професионалних возача. Стриктна примена правила ограниченог боравка од 90 дана у оквиру 180 дана у једној години у државама чланицама ЕУ, ствара озбиљна оперативна ограничења за возаче из Србије и региона који редовно раде у државама чланицама ЕУ. Због тога је неопходно наћи ефикасно решење на нивоу ЕУ и њених држава чланица, како би се омогућио неометан и економичан прелазак граничних прелаза када је појачан саобраћај у туристичкој сезони и боравак у државама чланицама ЕУ, али и како би се нормално одвијали послови транспортних и других компанија из Србије и региона. Дуго чекање на граничним прелазима одузима извесно време дозвољено за боравак на територији Шенгена, па стриктна примена система уласка/изласка у појединим ситуацијама може довести до ограничавања слободе кретања и угрожавања права на рад, што свакако није циљ увођења и примене овог система. Из тог разлога неопходно је пронаћи адекватна решења за превазилажење потенцијалних проблема приликом рада новог система, за шта је неопходно спровести стручну анализу примене система уласка/изласка на нивоу ЕУ.

REGULATION ESTABLISHING AN ENTRY/EXIT SYSTEM (EES)

Milutin TRNAVAC*

Abstract: This paper presents the main elements of the Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) for the registration of entry and exit data and data relating to refusals of entry concerning third-country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union (EU) as well as for determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes. The Regulation in question aims to regulate the conditions governing the entry and exit of third-country nationals into and from the Member States of the EU. It establishes an electronic system to record and verify the entry and exit of third-country nationals at the Union's external borders. The new rules are intended to ensure the protection of public policy, internal security, and public health within the Member States of the EU.

Keywords: Entry/Exit System (EES), data, residence, European Union, Member States, third countries.

* Ministry of European Integration, Belgrade. E-mail: gulag4@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>

УДК: 640.4:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 141–160

Изворни научни рад

Рад примљен 10. 05. 2026. године

Рад одобрен 15. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.7

CC BY-SA 4.0

ПРИМЕНА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ХОТЕЛИЈЕРСКО И РЕСТОРАТЕРСКО ПОСЛОВАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

*Милош ТУЦОВИЋ**

Апстракт: Стандарди и нормативи Европске уније (ЕУ) представљају темељ успешног хотелијерског и ресторатерског пословања. Правилно дефинисани нормативи обезбеђују контролу трошкова, док стандарди гарантују уједначен квалитет услуге. Стандарди у хотелијерству и ресторатерству у ЕУ су кључни механизам за обезбеђивање високог квалитета услуга, безбедности хране и заштите потрошача. Кроз строге регулативе, категоризације и сертификате ЕУ гарантује уједначено корисничко искуство и одрживо пословање широм свог тржишта. Да би постала усклађена са стандардима ЕУ из области хотелијерства и ресторатерства, Србија треба да пренесе прописе ЕУ и обезбеди њихову потпуну примену. Ово подразумева да надлежни органи обављају инспекцију и надзор, као и да постоје потребне лабораторије. Такође, потребно је обезбедити да субјекти у пословању са храном (односно сви који производе, прерађују, размештају храну или су на неки други начин укључени у ланац), буду добро обучени и свесни своје одговорности. Нормативи у хотелијерству и ресторатерству у ЕУ нису дефинисани једним универзалним законом, већ представљају комбинацију обавезујућих регулатива (нпр. безбедност хране), добровољних

* Академија за хотелијерство, туризам и велнес, Београд, Србија. E-mail: dr.milos.tucovic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-2376-9154>

стандарда (ИСО) и индустријских класификација (звездице за хотели). Угоститељски објекти (хотели и ресторани) који примењују професионалне стандарде, постижу стабилно, профитабилно и дугорочно пословање.

Кључне речи: Право ЕУ, стандарди, нормативи, хотелијерство, ресторатерство, водич, систем

1) УВОД

У угоститељским објектима – хотелима и ресторанима – стандарди и нормативи представљају основу квалитетног, економичног и контролисаног пословања. Као део права ЕУ, ови стандарди и нормативи омогућавају да се обезбеди уједначеност услуга, да се ресурси оптимално користе и да се цене производа формирају на објективан, професионалан и одржив начин. За разлику од хотела, ресторани у ЕУ немају јединствен кровни систем звездица (као што је Мишленов водич). Уместо тога, примена стандарда се фокусира на хигијенске услове, безбедност хране регулисану Уредбом бр. 178/2002,¹ као и на обуку запослених (санитарне књижице и курсеви безбедности хране). У конкретном случају, Уредбом бр. 178/2002 утврђују се општа начела и захтеви закона о храни, а такође се утврђују и поступци у питањима безбедности хране с циљем стварања заједничке основе за предузимање мера на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Њоме се предвиђа да прописи о храни морају бити засновани на анализи ризика, осим када то није примерено околностима или природи саме мере која се предузима.

2) ПРАВИЛА ПРИМЕНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И КВАЛИТЕТ ХРАНЕ²

У угоститељству Европске уније примена НАССР концепта (*Hazard Analysis Critical Control Point*) представља законску обавезу. Овај систем прати безбедност хране кроз све фазе: набавку, складиштење, припрему и сервирање. Уз то, уредбе о означавању алергена обавезују све ресторане

¹ "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", *OJ L* 31, 1. 2. 2002, pp. 1–24.

² Прописи о безбедности хране Европске комисије ЕУ, Поглавље 12 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика.

да јасно истакну потенцијалне алергене у јеловницима. Уредба о органској производњи и обележавању органских производа, као основни пропис у овој области, донела је неке основне мере којима се утврђују базични начини уређења сваке области.³ ЕУ примењује интегрисани приступ како би обезбедила висок ниво јавног здравља, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља. Ово се постиже применом повезаних мера – од фарме до трпезе, односно у целом ланцу производње, прераде и дистрибуције хране, све до потрошача – као и одговарајућим надзором који спроводе надлежни органи. Тиме се обезбеђује висок ниво заштите живота и здравља људи, као једног од основних циљева политика ЕУ. Истовремено, обезбеђење ефикасног функционисања унутрашњег тржишта ЕУ једино је могуће уколико су стандарди безбедности хране и хране за животиње уједначени и доследно примењени на целој територији ЕУ.

Систем безбедности хране у ЕУ заснован је на неколико начела: 1) Одговорности произвођача (хране, али и хране за животиње); 2) Следљивости хране (способност да се храна, храна за животиње, компоненте хране и животиње прате кроз све фазе у ланцу); 3) Примени система анализе ризика (како би мере које се примењују ради заштите здравља биле ефикасне, пропорционалне и јасно усмерене), као и, 4) Примени начела предострожности када је то неопходно (како би се у случају постојања ризика, који још увек није научно разјашњен, обезбедио висок ниво заштите потрошача у ЕУ).⁴ ЕУ ради на томе да сва храна коју једемо у буде сигурна. Правилима ЕУ утврђени су високи стандарди за производњу, прераду, превоз и продају хране. Обухваћена је свака фаза ланца снабдевања храном како би храна на нашим столовима била сигурна и како бисмо знали откуда долази. Стратешким пројектима додељује се статус од највећег могућег националног значаја, ако такав статус постоји у националном праву.⁵ Сви Прописи ЕУ о сигурности хране темеље се на научним саветима Европске агенције за сигурност хране, која утврђује и процењује ризике повезане са храном, нпр. од бактерија, хемикалија или других опасних материјалних супстанци. Како би се осигурало поштовање тих стандарда, Европска

³ Душан Дабовић, „Основни системи органске производње ЕУ“, *Европско законодавство*, Vol. 24, бр. 89/2025, стр. 124.

⁴ „Health and Food Safety“, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/info/departments/health-and-food-safety_en, 20. 3. 2026.

⁵ Душко Димитријевић, „Уредба Европске уније о успостављању оквира за обезбеђење безбедног и одрживог снабдевања критичним сировинама“, *Европско законодавство*, Vol. 23, бр. 87/88/2024, стр. 118.

комисија и национална тела спроводе редовне провере и инспекције. Ако се појави проблем, као што су контаминирани производи, ЕУ-ов систем брзог узбуњивања за храну и храну за животиње (RASFF) омогућава земљама брзу размену информација и уклањање несигурних производа с тржишта. ЕУ користи и дигиталне алате, као што је TRACES, за прекогранично праћење животиња и прехранбених производа ради безбедности трговине и спречавања ширења болести. ЕУ такође потрошачима пружа све потребне информације. Захваљујући јасним правилима о означавању хране потрошачи имају све битне информације на једном месту. Ако дође до инцидента повезаног са сигурношћу хране, надлежна тела брзо делују како би обавестила јавност и према потреби координирала и укинула неку ранију одлуку, наредбу, изјаву или послати документ.

ЕУ путем трговинских споразума и глобалне сарадње примењује исте стандарде сигурности хране у целом свету. Тако европски потрошачи могу знати да је храна коју купују сигурна независно о томе одакле потиче. Сигурност хране произилази и на основу неких индикатора, као што су чињенице да је 40 милиона радних места отворено у прехранбеном и пољопривредном сектору ЕУ; да је дато 1.460 обавештења у саставу брзог узбуњивања за храну и храну за животиње RASFF;⁶ да преко 90 земаља користи платформу TRACES за сигурност и доследност хране.⁷ Светска здравствена организација (*The World Health Organization* – WHO), веома је рано препознала важност HACCP концепта за безбедност хране. У последњих 30 година WHO има водећу улогу у његовој промоцији и развоју. Врхунац активности WHO у погледу HACCP концепта десио се 1993. године у Женеви, када је *Codex Alimentarius Commission* – заједничко тело WHO и FAO (*Food and Agriculture Organisation*) – усвојио документ „Систем анализе опасности и критичних контролираних тачака (HACCP) и смернице за његову примену“.⁸

⁶ Систем брзог упозоравања за храну и храну за животиње је систем за пријављивање проблема безбедности хране унутар Европске уније. Основан је 1979. године као Систем брзог упозоравања за храну.

⁷ „Traces – систем електронског праћења пошиљака“. Интернет: <https://www.vet.minpolj.gov.rs/traces-sistem-elektronskog-pracenja-posiljaka>, 20. 3. 2026.

⁸ “Hazard analysis and critical control point (HACCP) system and guidelines for its application”, Annex to CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997).

3) СИСТЕМ АНАЛИЗЕ ОПАСНОСТИ И КРИТИЧНИХ КОНТРОЛИРАНИХ ТАЧАКА (НАССР)

НАССР систем је научно заснован и систематичан метод, усмерен на идентификацију специфичних мера како би се осигурала здравствена безбедност хране. Овај концепт одликује систематски превентивни приступ, а темељи се на идентификацији и анализи специфичних опасности и дефинисању превентивних мера којима се могућност настанка ризика у целокупном „ланцу хране/исхране“, тј. опасности по здравље потрошача, уклања или своди на прихватљиву меру. У савременим условима НАССР концепт препознаје три основне групе ризика који могу да угрозе здравље потрошача: физичке, хемијске и биолошке ризике. Неопходно је истаћи да је највећи број узрочника случајева болести изазван неисправном (контаминираном) храном (*Food Borne Diseases – FBD*) микробиолошке природе.

Примена принципа НАССР регулисана је Уредбом бр. 178/2002, односно у оквиру ње Закона о храни (*General Food Law*),⁹ Уредбом бр. 1642/2003,¹⁰ Уредбом бр. 852/2004,¹¹ и Уредбом бр. 853/2004 (пропис о хигијени производа анималног порекла).¹² На тржиштима ЕУ и Светске трговинске организације НАССР систем је постао обавезујући од 1. јануара 2006. године.¹³ У нашој земљи ступање на снагу Закона о безбедности хране и Правилника о општим и посебним условима хигијене хране у било којој фази производње, прераде и промета дефинише да сви субјекти у пословању храном морају да успоставе систем за осигурање безбедности

⁹ “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”, *op. cit.*

¹⁰ “Regulation (EC) No 1642/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 July 2003 amending Regulation (EC) No 178/2002 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”, *OJ L* 245, 29. 9. 2003, pp. 4–6.

¹¹ “Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs”, *OJ L* 139, 30. 4. 2004, pp. 1–54.

¹² “Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin”, *OJ L* 139, 30. 4. 2004, pp. 55–205.

¹³ “Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs”, *OJ L* 175, 19. 7. 1993, pp. 1–11.

хране у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и Анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР).¹⁴ Примена овога система у нашој земљи за све учеснике у пословању храном/исхраном постала је обавезујућа од јула 2011. године. Потребно је истаћи да сваки субјект у пословању храном мора да има у сталном радном односу одговорно лице за спровођење добре произвођачке и хигијенске праксе и примену НАССР. Понуда здравствено безбедне хране – пословање по принципима НАССР доприноси укупном квалитету пословања угоститељског објекта. Пословање по принципима НАССР представља доктрину савремених угоститељских објеката (хотелски комплекси, велнес центри и др.). НАССР је међународно признати систем за безбедност хране који идентификује, процењује и контролише биолошке, хемијске и физичке опасности кроз цео ланац исхране.

НАССР систем делује превентивно будући да је усмерен на спречавање опасности пре него што се производ испоручи, а не само на анализи готовог производа. Систем почива на анализа ризика (ХА) – идентификацији потенцијалних опасности у свакој фази производње. Карактеришу га и критичне контролне тачке (ССР) у процесу где се ризик може спречити, елиминисати или свести на прихватљив ниво. НАССР систем обавезује све субјекте у пословању храном – од примарне производње, прераде, до дистрибуције и продаје.

Предности увођења НАССР-а заснивају се на високом нивоу здравствене безбедности хране и заштите потрошача, повећању поверења купаца и олакшавању извоза, рационалнијем коришћењу сировина и смањењу трошкова услед шкарта, усклађености са законским прописима. Систем се састоји од седам принципа који су основа за израду специфичног НАССР плана за сваку организацију. Гране прехранбене индустрије у Републици Србији у којима је, у складу са законом, обавезна примена НАССР система укључују: Производњу, прераду и паковање; Складиштење, транспорт и дистрибуцију; Припрему и дистрибуцију хране за потребе болница, дечијих установа, хотела, ресторана; Трговину, малопродају и угоститељство и органску прехранбену индустрију. Предуслов за дефинисање оквира и циља НАССР плана су анализа затечетног стања, обука и формирање тима за НАССР, опис производа, утврђивање намењене

¹⁴ „Закон о безбедности хране“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009; „Правилник о општим и посебним условима хигијене хране у било којој фази производње, прераде и промета“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2010.

употребе производа, израда докумената и дијаграма тока процеса, верификовање дијаграма тока процеса, имплементација и редовна контрола процеса – сертификација од стране акредитованог тела. НАССР је део већег система контроле који укључује и спровођење универзалних процедура које се примењују за контролу општих услова и окружења производње и доприносе безбедности производа. Програми који треба да буду усвојени, примењени и документовани су: ГМП – добра произвођачка пракса, СОП – стандардне оперативне процедуре, и SSOP – стандардне оперативне процедуре хигијене.

Од 1. јануара 2006. године стандарди безбедности хране, и то пре свега НАССР, обавезни су на тржиштима и Светске трговинске организације.¹⁵ Компаније које не буду поседовале сертификат о пословању у складу са овим стандардима неће бити у могућности да своју робу пласирају на поменута тржишта. Имплементација НАССР система је тренутно један од основних предуслова за извоз наших производа и освајање европског тржишта. Без уведеног и доследно применљивог НАССР система храну је могуће извозити једино неразвијеним тржиштима тј. земљама Трећег света. НАССР сертификација је императив да би се уопште преговарало са великим купцима из развијених земаља. Једноставно, укључивање стандарда квалитета и безбедности хране у општи систем провере квалитета у предузећима, постао је услов пословања с партнерима на међународном тржишту. Законска регулатива готово свих развијених земаља обавезује произвођаче хране у тим земљама да уведу систем НАССР. Због овога је и наша земља прихватила овај концепт безбедне хране, тако да од 1. јануара 2009. године НАССР постаје обавезујући на тржишту Србије, а предузећа која не буду поседовала сертификате о пословању у складу са овим системом неће моћи да извозе и продају своје производе у Републици Србији или извозе на друга тржишта.

Codex Alimentarius (Закон о храни) представља збирку међународно признатих стандарда, правила праксе, смерница и других препорука које се тичу производње и безбедности хране. Неки од тих текстова су општи, неки садрже веома детаљне захтеве везане за храну или групу прехранбених производа, а у неким су разматрани процес производње хране или законодавни системи за безбедност хране и заштиту потрошача. Комисија за примену Закона о храни (*Codex Alimentarius Commission*) представља међувладино тело са седиштем у Риму, које су формирале

¹⁵ "Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs", *op. cit.*

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација – FAO и Светска здравствена организација – WHO. Крајњи циљ Комисије јесте заштита здравља потрошача и осигурање добре праксе у међународној трговини хране, тј. прописивање правила за регулацију пољопривреде и потпуну контролу хране од семена до коначног производа.

НАССР систем захтева тимски приступ решавању проблема. Успешна примена НАССР-а захтева пуну опредељеност и укљученост руководства и осталих радника. Да би увођење и примена НАССР система дали резултате, неопходна је обука запослених. Веома је важно да запослени схвате шта је и како функционише овај систем, а да затим науче вештине које су им потребне за успешно обављање посла (алати и методе), као и одговарајуће процедуре и радна упутства са описом посла који треба да буде обављен. Неопходно је и укључивање у тим експерата различитих струка (прехранбени технолози, агрономи, ветеринари, производно особље, микробиолози, медицински стручњаци, специјалисти јавног здравства, хемичари и инжењери, на пример). НАССР није независан програм, већ је део ширег система контроле који обухвата и спровођење универзалних процедура за контролу општих услова и окружења производње, чиме се доприноси безбедности производа. Програми који треба да буду усвојени, примењени и документовани обухватају између осталог: GMP – добру произвођачку праксу; SOP – стандардне оперативне процедуре и SSOP – стандардне оперативне процедуре хигијене. Примена НАССР-а је компатибилна са применом система управљања квалитетом, као што су стандарди серије ИСО 9000 и ИСО 22000. По окончању увођења неопходно је спровести стално одржавање и надградњу система, сталан интерни и екстерни надзор, кориговање система код промена у технолошком поступку или промени сировина и, напokon, сертификацију система. Предности примене НАССР система су што редукује појаву болести изазваних храном, обезбеђује снабдевање становника здравствено безбедним прехранбеним производима, омогућава испуњење захтева законске регулативе и ефикаснији инспекцијски надзор, омогућава ефективнији и ефикаснији рад прехранбених предузећа, повећава конкурентност предузећа на светском тржишту, уклања баријере интернационалне трговине, омогућава ефикасно увођење нових технологија и производа и повећава профит.

У складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР), сви субјекти у пословању храном дужни су да успоставе систем за осигурање

безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом. Зато је анализа опасности и критичних контролних тачака (НАССР) као безбедносни систем широко распрострањен и препознатљив на тржишту хране, а примењују га произвођачи хране, угоститељи, трговци, произвођачи хране за животиње, произвођачи амбалаже, установе и организације у којима се врши организована исхрана, транспортна предузећа и друге делатности с циљем превентивне заштите. Добра произвођачка пракса представља низ препорука које је пожељно спровести у производњи, преради, складиштењу и снабдевању храном како би се спречила њена микробиолошка, хемијска или физичка контаминација. Другим речима, добра произвођачка пракса указује шта је потребно да се уради да би се спречило загађење хране, као и када и ко то треба да спроведе. Добра произвођачка пракса не односи се на одређене (специфичне) штетне чиниоце (опасности), а губитак контроле над ГМП-ом неће увек и неизоставно директно угрозити здравље потрошача, али ће повећати односне ризике. Области у којима се добра произвођачка пракса остварује обухвата особље, укључујући њихове задатке, опис посла, организациону структуру и обуку из хигијене, просторије, укључујући место и распоред (дизајн, грађевинске аспекте, одржавање, радно окружење укључујући светлост, температуру, влажност), опрему, њихов облик, одржавање и подешавања (калибрације), сировине за производњу које обухватају живе животиње, материјале за паковање, састојке хране и хемикалије, следљивост производа, службе, укључујући санитарну, за уклањање отпада, снабдевање електричном енергијом, водом, паром и за хлађење, и на крају документацију.

4) ОДРЖИВОСТ И ЗЕЛЕНИ СТАНДАРДИ

ЕУ снажно инсистира на еколошки одговорном пословању. Хотели и ресторани све више теже ка добијању Европског еколошког знака (*EU Ecolabel*), који потврђује смањење потрошње енергије, воде и смањење стварања отпада.¹⁶ Република Србија примењује сопствену националну шему доделе еколошког знака „Еколошки знак“. Процедуром руководи Министарство за заштиту животне средине.¹⁷ Европски еколошки знак званична је ознака ЕУ за изврсност у заштити животне средине. Додељује

¹⁶ Водич кроз еколошке критеријуме доступан је на званичном сајту EU Ecolabel.

¹⁷ Правни информациони систем Републике Србије.

се производима и услугама који испуњавају строге еколошке стандарде – од сировина, преко производње и дистрибуције, па све до одлагања након употребе. Ознака је препознатљива по свом логотипу у облику цвета, а циљ јој је помоћи потрошачима да једноставно идентификују и одлуче се за производе који нису штетни за животну средину. Производи који желе добити *EU Ecolabel* морају да прођу ригорозан процес сертификације који укључује оцењивање различитих аспеката, као што су емисије стаклене баште, употреба опасних материјала или одлагање отпада.

5) МИШЛЕНОВИ ВОДИЧИ ЗА РЕСТОРАНЕ И ХОТЕЛЕ

Мишленови водичи (*Guide Michelin*) представљају серију смерница које је издао француски произвођач гума Мишлен, почев од 1900. године. Водич додељује до три Мишлен звезде за квалитет одабраним ресторанима. Стицање или губитак звезде или звезда може имати драматичне ефекте на успех ресторана. Током 1900. године на путевима Француске било је мање од 3.000 аутомобила. Да би повећали потражњу за аутомобилима, а самим тим и за аутомобилским гумама, произвођачи аутомобилских гума, браћа Едуар и Андре Мишлен, објавили су водич за француске аутомобилисте.¹⁸ Подељено је скоро 35.000 примерака овог првог бесплатног издања водича. Пружао је информације возачима, као што су мапе, упутства за поправку и замену гума, листе аутомеханичара, хотела и бензинских пумпи широм Француске. Препознајући растућу популарност делова о ресторанима у водичу, браћа су ангажовала тим инспектора, који су увек били анонимни, да посећују и прегледају ресторане.¹⁹

Следећи Марејове и Бедекерове водиче, Мишленов водич је почео да додељује звезде за добре ресторане 1926. У почетку је била додељивана само једна звезда. Затим, 1931. године уведена је хијерархија: нула, једна, две и три звезде. Коначно, 1936. године објављени су критеријуми за рангирање: * – „Веома добар ресторан у својој категорији“ (*Une très bonne table dans sa catégorie*); ** – „Одлична кухиња, вреди обиласка“ (*Table excellente, mérite un détour*); *** – „Изузетна кухиња, вредна посебног

¹⁸ Alex Mayyasi, “Why Does a Tire Company Publish the Michelin Guide?”, *Priceonomics*. Интернет: <https://priceonomics.com/why-does-a-tire-company-publish-the-michelin-guide/>

¹⁹ *Michelin Guide History, restaurant and dining guides*, Provence and Beyond. Интернет: <https://www.beyond.fr/food/michelin-red-guide.html>

путовања“ (*Une des meilleures tables, vaut le voyage*).²⁰ Године 1931. корице водича су промењене из плаве у црвену и тако је остало у свим наредним издањима. Црвени водичи су кроз историју навели много више ресторана него ривалски водичи, ослањајући се на опсежан систем симбола који описују сваки у само два реда. Рецензије ресторана са звездицама укључују и два до три кулинарска специјалитета. Француски кувар Пол Бокуз, један од пионира *nouvelle cuisine*²¹ шездесетих година прошлог века, рекао: „Мишлен је једини водич који се рачуна“.²² У Француској, када се водич објављује сваке године, изазива медијску појаву која се пореди са оним за годишњу доделу Оскара за филмове. Медији и други расправљају о могућим победницима, шпекулације су присутне, а ТВ и новине расправљају о томе који ресторан би могао да изгуби, а који би могао да добије Мишленову звезду.²³ Мишленов водич такође додељује „Звезде у успону“, што је показатељ да ресторан има потенцијал да се квалификује за звездицу или додатну звезду.

Године 2020. Мишленов водич представио је амблем одрживости који симболизује изврсност у одрживој гастрономији. Објекат награђен овом зеленом звездом добија простор на веб-страници водича за куvara да опише визију ресторана.²⁴ Од 1997. године водич такође истиче ресторане који нуде „изузетно добру храну по умереним ценама“, што се сада зове „Bib Gourmand“. Они морају понудити ставке менија по цени испод максимума утврђеног локалним економским стандардима. Bib (*Bibendum*) надимак је компаније за Мистер Мишлена, њеног корпоративног логоа више од једног века. Накнадно, 2016. додат је нови симбол – „Тањир“, који препознаје ресторане који „једноставно служе добру храну“. Сви наведени ресторани, без обзира на звездицу, Bib Gourmand или статус „Тањира“, такође добијају ознаку „виљушка и кашика“, као субјективни одраз укупног комфора и квалитета ресторана. Рангирање се креће од један до

²⁰ “The Michelin Guide: 100 editions and over a century of history”, *ViaMichelin.co.uk*. 2. 3. 2009.

²¹ *Nouvelle cuisine* је револуционарни гастрономски покрет који је настао у Француској шездесетих и седамдесетих година 20. века. Као реакција на тешку и традиционалну *haute cuisine* (високу кухињу), овај стил се фокусира на природне укусе, свеже сезонске намирнице, лагане сосеве и беспрекорну уметничку презентацију јела на тањиру.

²² Florence Fabricant, “Off the Menu”, *The New York Times*, 4. 10. 2011.

²³ Catherine Cheney, “Taking the Pop-Up Restaurant to New Heights”, *Spiegel Online*, 9. 9. 2011.

²⁴ „Michelin Guide will start rating hotels with ‘key’ awards”, *The Washington Post*, 6. 10. 2023.

пет: једна виљушка и кашика представљају „удобан ресторан“, а пет означава „луксузни ресторан“. Виљушке и кашике црвене боје означавају ресторан који се такође сматра „пријатним“.

Мишленови Зелени водичи прегледају и оцењују друге атракције осим ресторана. Постоји Зелени водич за Француску у целини, и детаљнији за сваки од десет региона у Француској. Други Зелени водичи покривају многе земље, регионе и градове ван Француске. Многи Зелени водичи су објављени на неколико језика. Они укључују основне информације и абecedни одељак који описује интересантне тачке. Као и Црвени водичи, они користе систем са три звезде за препоруку објеката, у распону од „вредно путовања“ до „вредно обиласка“ и „занимљив“. *Michelin* водич за Београд за 2026. годину, има укупно 25 препоручених ресторана, од којих су: C5 by Angie, Путер, Ресторан 27, Приме и Сувенир први пут на листи награђених *Michelin* плочицом. Као и претходне године и у 2026. два српска ресторана *Fleur de Sel* и *Langouste* ће истаћи и престижну *Michelin* звездицу. Осим нових ресторана у селекцији, ту су и угоститељски објекти чији је константан квалитет био препознат и током претходних година. Међу њима су: *SkyLounge*, *НОМА*, *Legam 1903*, *The Square*, *Гушти мора*, *Салон 1905*, *Пинòт*, *На ћошку*, *The Twenty Two*, *Мезесторан Двориште*, *Клуб Књижевника by Бранко Кусућ*, *L'Adresse*, *Ебисy*, *Comunale Café Cucina* и *Magellan*, док су *Исток*, *Ива New Balkan Cuisine* и *Бела Река* добили и ознаку *Bib Gourmand*, што значи да је реч о понуди изузетног квалитета и по доброј цени. Нема већег признања за неки ресторан од добијања Мишленових звездица. Ту је реч о светској елити у гастрономији. Списак таквих ресторана (са кратким појашњењима), обједињен је у оквиру Мишленовог водича и представља најпрестижнију ранг листу ресторана на свету. Као и код сваке процене, у старту је било потребно обезбедити непристрасан приступ процени квалитета. Зато су још браћа Мишлен решила да ангажују врхунске гастрономске експерте тог доба. Да би обезбедили објективност процене дефинисали су строга правила за оцењиваче, у смислу да они морају анонимно да посећују локале, да нико не сме да зна да су они оцењивачи, да се међусобно укрштају а да то и не знају, да трошкове покрива *Michelin* (никако ресторан), да се ресторани оцењују сваке године и та оцена објављује у црвеном водичу.

Откако је 1931. године уведен овакав приступ, брзо је дао одличне резултате и сличан концепт је на снази и данас. Ресторани су брзо схватили бенефите и значај појављивања у оваквом водичу и ускоро су, на радост посетиоца, многи кренули да подижу ниво своје понуде и услуге.

Самим тим и посетиоци су кренули да путују до тих ресторана и да више купују Мишленове гуме за своје аутомобиле.

Да би неко постао Мишленов инспектор, прво мора да стекне највише образовање из угоститељства, а онда да га успешно примењује у пракси макар пет година. Ово је потребан, али не и довољан услов. Селекција инспектора је веома ригорозна и захтевна. Буквално морате бити најбољи од најбољих. При томе, посао инспектора би био да годишње посетите око 800 ресторана, једе бар у 250 од њих, напишете око хиљаду извештаја, пропутује скоро целу планету сваке године (макар 30.000 км). Можда некое ово звучи идилично, али у пракси то је све само не опуштен начин живота.

Не постоји јавно доступан списак шта све спада у критеријуме који се узимају у обзир приликом процене анонимних оцењивача. Акцент је апсолутно на кулинарским вештинама, умешности и креативности у спремању оброка. До коначне оцене се долази након расправе више инспектора о својим утисцима. Битна је и доследност, односно квалитет понуде мора бити увек исти, без обзира на тренутног куvara, доба дана или године. Чистоћа, љубазност и професионалност, модерна услуга, понуда вина, амбијент, представља предуслов да би уопште ресторан могао да конкурише за звездице, тако да су то неке подразумеване ствари из угла оцењивача и оне се одвојено вреднују. Постоји урбана легенда из ранијих година да су инспектори намерно обарали део прибора за јело на под и мерили колико брзо ће персонал да реагује. Ово је много лако написати, а много тешко остварити. Укратко, храна мора бити на врхунском нивоу. То значи да врхунски куvari, у перфектној кухињи, праве оригиналне специјалитете, користећи најбоље могуће састојке. Све то се мора сервирати на креативан и маштовит начин и приуштити уживање свих чула у оброку. И тако у континуитету, понекад и годинама. Подразумева се да госте услужују истински професионалци који познају све тајне перфектне услуге. И све то у прелепом амбијенту, уз употребу беспрекорног инвентара, хигијене, модерних софтвера и начина плаћања. На све то треба додати и велику дозу стрпљења. Прво за вас мора да се чује на локалном нивоу, па онда и шире. Кад се тако докажете, стичу се услови за аплицирање за водич и након тога можете очекивати Мишленовог инспектора. Мишлен од 2024. године додељује „кључеве“ хотелима. Награда се састоји у одликовању оних објеката који су предвођени изузетним тимовима и са јединственим облицима знања. Награде се додељују након анонимних боравака од стране селекционих тимова Мишленовог водича. Уважавајући успех који су постигли са црвеним

водичем за ресторане, Мишлен се одлучио да од скора уведе и рангирање за хотелске смештаје. Добијаће се кључеви, а не звезде. Логика је остала иста, најбољи хотели добијају од једног до три Мишленова кључа. Престижност и ауторитет оваквог Мишленовог признања остају неупитни – пословна референца коју најбољи од најбољих хотела морају да имају. Из угла гостију, овакво признање за неки хотел, гарантује да ће посетиоци добити апсолутно најбоље за свој новац. Бодоваће се све што гостима може да пружи незаборавно искуство. Критеријуми су подељени у пет категорија: архитектура, дизајн, персонализован приступ гостима, вредности које добијају гости и квалитет самог искуства гостију.²⁵ Овим критеријумима обухваћени су сви најважнији аспекти боравака у премијум хотелима. Тренутно је у понуди у водичу преко 7.000 врхунских хотела и они заиста представљају елитну понуду. Ипак, нека традиција мора да постоји чак и међу најбољима. Зато су предвиђена, признања – са једним, два или три кључа: 1 кључ – за посебан боравак гостију са изразитим личним печатом; 2 кључа – за изузетан доживљај у сваком сегменту; 3 кључа – за јединствено искуство и хотела и дестинације. Слично као и код ресторана, јако је тешко ући у овај елитни клуб хотела. Можда још теже и остати у њему. С друге стране, јасно је да таква привилегија са собом доноси и бенефите који прате елитне посетиоце – који не питају за цену. Мишлен је другу годину заредом објавио свој хотелски водич, а престижну ознаку “Michelin key” (Мишленов кључ) – еквивалент Мишленовој звездици за ресторане – добила су четири хотела у Београду.²⁶ Мишленови кључеви – хотелски еквивалент Мишленовим звездама за ресторане, сада у својој другој години – доказ су да најбољи хотели 2025. године нипошто нису привилегија искључиво највећих градова. Са 143 хотела са три кључа, 572 са два кључа и 1.742 хотела са једним кључем инспектори су пронашли ‘Key’ hotele у сваком кутку света. Четири ексклузивна хотела у Београду поносни су носиоци престижног Мишленовог кључа, а то су: *Saint Ten Hotel*, *The Bristol Hotel*, *The St. Regis Belgrade* и *Square Nine Hotel*. Поред добитника кључева, Мишленов водич за 2025. у своју престижну селекцију уврстио је још неколико истакнутих београдских хотела који се истичу по свом концепту и квалитету, а нису означени „кључем“: *Metropol Palace*, *Mama*

²⁵ „Кратак водич за Мишелин водич“. Интернет: <https://www.hrana-pice-price.com/zanimljivosti/kratak-vodic-za-miselin-vodic/>.

²⁶ „Четири београдска хотела добила Мишленов кључ, еквивалент звездици за ресторане“, Н1. Интернет: <https://n1info.rs/biznis/cetiri-beogradska-hotela-dobila-mislenov-kljuc-ekvivalent-zvezdici-za-restorane/>.

Shelter, Hotel Indigo, Townhouse 27, Smokvica Dorćol и Viceroy Kopaonik (једини изван Београда уврштен у селекцију).

Мишленов гастрономски водич се и данас изучава као еклатантан пример како се визионарским приступом може драстично побољшати пословање. Чак и када се у првом моменту чини да то и није баш у некој вези са основном делатношћу. Револуцију коју је изазвао у гастрономији сигурно далеко надмашује и најсмелије процене браће Мишлен. Данас је то једна од планетарних тековина која ужива поштовање широм света, а најбољима који су део те приче доноси неизмерне бенефите и место у историји.

6) ДИГИТАЛИЗАЦИЈА И ПРАВА ПОТРОШАЧА

Примена дигиталних стандарда и транспарентност цена су такође високо регулисани. Дигитализација појачава улогу компанија као учесника у међународним економским односима ради остваривања сопствене конкурентске предности и побољшања глобалног индекса конкурентности земље.²⁷ Сви угоститељи у ЕУ морају поштовати Директиве о правима потрошача, што подразумева јасно истакнуте цене, транспарентне услове резервације и заштиту података о личности (GDPR). Предуслов увођења информационих технологија у модерно предузеће је утврђивање јединственог система на основу којег ће се гранати пословне целине и које ће пословати по централизованом принципу генерисања података.²⁸ „Свако има право на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну, одећу, стан, лекарску негу и потребне социјалне службе (...)“. Универзална декларација о људским правима у повељи УН (10. децембар 1948. године). Људи с правом очекују да је храна здравствено безбедна и погодна за конзумирање. Болести које се преносе храном су у најбољем случају непријатне, а у најгорем могу бити фаталне. Болести изазване храном и епидемије могу да нанесу огромну штету трговини, угоститељству и туризму и доведу до значајног пада зарада, незапослености, као и до судских спорова. Угоститељска делатност је веома комплексна и специфична у смислу обезбеђења здравствено безбедне хране, с обзиром

²⁷ Слободан Нешковић, Иван Јелић, „Основни системи органске производње ЕУ“, *Европско законодавство*, Vol. 24, бр. 89/2025, стр. 147.

²⁸ Милош Туцовић, „Утицај информационих технологија и менаџмент система на развој хотелијерства и туризма“, *Европско законодавство*, Vol. 92, бр. 92/2025, стр. 88.

на динамику процеса припреме и финализације прехранбених производа/хране, контакта са опремом и површинама, као и самих учесника који манипулишу са храном. У другој половини 19. века донет је први општи закон о храни, при чему су били дефинисани основни параметри безбедности и квалитета, али и системи контроле и надгледања усаглашености са прописаним нивоима безбедности и квалитета.

7) GDPR – ОПШТА УРЕДБА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Угоститељство и туризам су гране индустрије које су доживеле јак успон у последњој деценији, а уз пораст броја клијената расту и њихови захтеви у погледу квалитета, безбедности хране и других аспеката услуге која се пружа. Из тог разлога све више организација из области туризма и угоститељства се одлучује на имплементацију стандарда како би унапредили квалитет услуге, заштитили животну средину, повећали енергетску ефикасност или се ускладили са европско регулативом везаном за заштиту података о личности (EUGDPR). Општа уредба о заштити података о личности (GDPR), кључни је европски пропис који штити основна права на приватност грађана. У Републици Србији, ова област је уређена усклађеним националним Законом, а за надзор је задужен Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.²⁹

8) ИЗВОРИ

- “Council Directive 93/43/EEC of 14 June 1993 on the hygiene of foodstuffs”, *OJ L 175*, 19. 7. 1993, pp. 1–11.
- Cheney, Catherine, “Taking the Pop-Up Restaurant to New Heights”, *Spiegel Online*, 9. 9. 2011.
- „Четири београдска хотела добила Мишленов кључ, еквивалент звездици за ресторане“, Н1. Интернет: <https://n1info.rs/biznis/cetiri-beogradska-hotela-dobila-mislenov-kljuc-ekvivalent-zvezdici-za-restorane/>.
- Дабовић, Душан, „Основни системи органске производње ЕУ“, *Европско законодавство*, Vol. 24, бр. 89/2025, стр. 124.

²⁹ „Закон о заштити података о личности“, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

- Димитријевић, Душко, „Уредба Европске уније о успостављању оквира за обезбеђење безбедног и одрживог снабдевања критичним сировинама“, *Европско законодавство*, Vol. 23, бр. 87/88/2024, стр. 118.
- Fabricant, Florence, “Off the Menu”, *The New York Times*, 4. 10. 2011.
- “Hazard analysis and critical control point (HACCP) system and guidelines for its application”, Annex to CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997).
- “Health and Food Safety”, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/info/departments/health-and-food-safety_en, 20. 3. 2026.
- „Кратак водич за Мишелин водич“. Интернет: <https://www.hrana-pice-price.com/zanimljivosti/kratak-vodic-za-miselin-vodic/>.
- Mayyasi, Alex, “Why Does a Tire Company Publish the Michelin Guide?”, *Priceonomics*. Интернет: <https://priceonomics.com/why-does-a-tire-company-publish-the-michelin-guide/>
- *Michelin Guide History, restaurant and dining guides*, Provence and Beyond. Интернет: <https://www.beyond.fr/food/michelin-red-guide.html>.
- “Michelin Guide will start rating hotels with ‘key’ awards”, *The Washington Post*, 6. 10. 2023.
- Нешковић, Слободан, Јелић, Иван, „Основни системи органске производње ЕУ“, *Европско законодавство*, Vol. 24, бр. 89/2025, стр. 147.
- “Regulation (EC) No 1642/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 July 2003 amending Regulation (EC) No 178/2002 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”, *OJ L* 245, 29. 9. 2003, pp. 4–6.
- “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”, *OJ L* 31, 1. 2. 2002, pp. 1–24.
- “Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs”, *OJ L* 139, 30. 4. 2004, pp. 1–54.
- “Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin”, *OJ L* 139, 30. 4. 2004, pp. 55–205.

- “The Michelin Guide: 100 editions and over a century of history”, *ViaMichelin.co.uk*. 2. 3. 2009.
- „Traces – систем електронског праћења пошиљака“. Интернет: <https://www.vet.minpolj.gov.rs/traces-sistem-elektronskog-pracenja-posiljaka>, 20. 3. 2026.
- Туцовић, Милош, „Утицај информационих технологија и менаџмент система на развој хотелијерства и туризма“, *Европско законодавство*, Vol. 92, бр. 92/2025, стр. 88.
- „Закон о безбедности хране“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009; „Правилник о општим и посебним условима хигијене хране у било којој фази производње, прераде и промета“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2010.
- „Закон о заштити података о личности“, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија има обавезу да прихвати и у потпуности примени прописе ЕУ из угоститељско-туристичке области у тренутку приступања. Међутим, због значаја трговинске размене са ЕУ, односно како би могла да извози своју храну на тржиште ЕУ, Србија већ дужи период прилагођава своје стандарде европским. Србија неће морати да се одрекне својих традиционалних производа. Ако се производе за потрошњу у сопственом домаћинству и даље ће се производити као до сада, али ће уколико се пласирају на тржиште морати да задовоље одређене хигијенске стандарде ради заштите потрошача. Србија ће као резултат процеса прилагођавања стандардима ЕУ, између осталог, имати унапређене објекте за производњу и прераду меса, унапређен узгој животиња на фармама, боље стандарде добробити животиња, контролисану употребу пестицида у складу са стандардима ЕУ, поуздан систем националних лабораторија. Храна која се производи у Србији имаће слободан пут до европских потрошача, а домаћим потрошачима биће гарантовани исти високи стандарди безбедности хране коју тренутно имају европски потрошачи. Уврштавање 25 ресторана у *Michelin* водич за 2026. годину снажна је потврда да се Србија све јасније позиционира на гастрономској мапи Европе. *Michelin* није само признање врхунским куварима и ресторанима, већ и снажан сигнал међународној туристичкој публици да у Србији могу очекивати аутентично, квалитетно и савремено гастрономско искуство. Према

истраживању Туристичке организације Србије, гастрономија је трећи најважнији мотив доласка туриста у Србију, одмах након културе и природних атракција. Зато је развој гастрономске понуде један од стратешких приоритета ТОС-а. *Michelin* водич у том смислу изузетно је важан алат, јер повезује локалне вредности са глобалним стандардима и доприноси јачању имиџа Србије као атрактивне и модерне туристичке дестинације. Српска гастрономска сцена има велики потенцијал. Истрајност, флексибилност, креативност и иновације само су неке од карактеристика српског угоститељства. Мишленов водич бира локације које представљају „гастрономски пејзаж“, велики број ресторана и велики годишњи број посета ресторанима, што им омогућава већу публику за продају водича. С друге стране, постоји могућност сарадње водича са националним Туристичким организацијама у земљама које нису на Мишленовој топ листи. Имајући у виду велику моћ Мишлен брэнда да позитивно подстакне туризам и скрене пажњу интернационалне публике на одређену локацију, земље могу да спонзоришу долазак водича и тако позитивно оснаже локалну гастрономску сцену и повећају број туриста заинтересованих за гастрономију. Награђени ресторани бележе значајни раст у броју гостију, чувени француски шеф Жоел Робишон (*Joël Robuchon*), који је добио укупно 31 звездицу за свог живота, често је изјављивао: „Са једном Мишленовом звездом добијате око 20% више посла. Са две звездице радите за 40% више, а са три звездице ћете радити око 100% више“. Дакле, финансијске користи су очигледне. С друге стране, за локалну публику то може значити да ће им одређени ресторани изаћи из буџета, јер су истраживања Универзитета Џорџ Вашингтон показала да ресторани са једном Мишленовом звездом повећавају цене за 15%, са две звездице за 55%, а са три звездице чак за 80%. Увођење НАССР-а је императив за достизање тржишне конкурентности и гаранцију квалитета. НАССР систем делује тако да се најпре идентификују ризичне тачке производње, односно тачке у технолошком процесу у којима може доћи до контаминације производа. После одређивања критичних тачака одреде се превентивне мере за њихову контролу које ће спречити контаминацију. Један од најзначајнијих аспеката у производњи и дистрибуцији хране свакако је њен квалитет и сигурност. Обавеза сваког произвођача је да тржишту пружи квалитетну храну са одређеним нутритивним својствима и сензорским особинама, али истовремено и хигијенски исправну, сигурну храну, чиме ће повољно утицати на здравље потрошача.

APPLICATION OF EUROPEAN UNION LAW TO HOTEL AND RESTAURANT BUSINESS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Miloš TUCOVIĆ*

Abstract: European Union (EU) standards and regulations are the foundation of a successful hotel and restaurant business. Properly defined regulations ensure cost control, while standards guarantee uniform quality of service. EU hotel and restaurant standards are a key mechanism for ensuring high-quality service, food safety, and consumer protection. Through strict regulations, categorisations and certifications, the EU guarantees a uniform customer experience and sustainable business across its market. To become compliant with EU standards in the hotel and restaurant industry, Serbia needs to transpose EU regulations and ensure their full implementation. This implies that the competent authorities carry out inspection and supervision, as well as that the necessary laboratories are in place. It is also necessary to ensure that food business operators (i.e., everyone who produces, processes, or distributes food or is otherwise involved in the chain) are well-trained and aware of their responsibilities. Standards in the hotel and restaurant industry in the EU are not defined by a single universal law. They are a combination of binding regulations (e.g., food safety), voluntary standards (ISO), and industry classifications (star ratings for hotels). Hospitality establishments (hotels and restaurants) that apply professional standards achieve stable, profitable, and long-term business.

Keywords: EU law, standards, hotel industry, restaurant industry, guide, system.

* Academy of Hotel Management, Tourism and Wellness, Belgrade, Serbia E-mail: dr.milos.tucovic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-2376-9154>

УДК: 339.72:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 161–171

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.8

CC BY-SA 4.0

УРЕДБА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О УСПОСТАВЉАЊУ МЕХАНИЗМА ЗА САРАДЊУ У ОБЛАСТИ ЗАЈМОВА И ПРУЖАЊА МАКРОФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ УКРАЈИНИ

*Александар ЈАЗИЋ**

Анстракт: Украјина је претрпела значајна материјална разарања од почетка сукоба са Русијом 2022. године, због чега су јој потребна велика материјална средства да би одржала своју макрофинансијску стабилност. Омогућавање макрофинансијске стабилности Украјине изузетно је важно за њену послератну обнову, због чега су Европски парламент и Савет 24. октобра 2024. године усвојили Уредбу 2024/2773 о успостављању Механизма за сарадњу у области зајмова и обезбеђивања пружања изузетне макрофинансијске помоћи. Кроз овај Механизам Европска унија (ЕУ) би требало да додели одговарајућа финансијска средства Украјини. Поред држава чланица ЕУ и треће земље могле би узети учешће у финансирању послератне обнове Украјине. Међутим, одобравање зајмова и кредита подразумева испуњење одређених услова чије извршење треба да контролише Европска комисија. Њихово неиспуњавање могло би

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5613-2614>. 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).

довести до прекида финансирања. Неки од тих услова тичу се и окончања ратног сукоба са Русијом.

Кључне речи: ЕУ, Механизам за сарадњу, зајмови, обезбеђење пружања изузетне макрофинансијске помоћи, Украјина, ванредне ситуације, Србија

1) УВОД

Након започињања сукоба у Украјини и његовог трајања дошло је до поремећаја у функционисању ове државе. Званични органи Украјине нису могли да функционишу стабилно и ефикасно, а поред тога дошло је до озбиљне хуманитарне кризе. Због нестабилности у раду институција и органа дошло је до проблема у вези са сигурношћу и животом грађана. И пре почетка сукоба, Украјина се није убрајала међу развијене државе, па је рат са Русијом додатно погоршао ионако крхку унутрашњу политичку ситуацију. Да би се спречило да унутрашња политичка нестабилност пређе на територије држава чланица ЕУ, институције и надлежни органи ЕУ почели су да пружају помоћ Украјини. То је оптеретило буџет ЕУ, али је ЕУ имала спремне механизме за функционисање у кризним ситуацијама. На почетку сукоба, становници Украјине који су живели у источним деловима кренули су ка западним деловима ове земље, али и ка државама ЕУ. Органи Украјине нису били у стању да обезбеде сигурност својим грађанима у западним деловима земље. Зато је ЕУ, односно њене државе чланице, пружила значајну хуманитарну помоћ. Такође, ЕУ је отворила своје границе за пријем избеглица из Украјине. Тиме је значајно растерећен рад институција, органа и организација у Украјини. Пре започињања сукоба Украјина је имала проблема са стабилношћу и ефикасношћу у функционисању економије. Сукоб са Русијом дестабилизовао је процес реформи и успостављање стабилног развоја у Украјини. Зато су јавне службе биле изложене значајном притиску, што је довело у питање њихово нормално функционисање. Да би омогућила нормално функционисање ових служби, ЕУ је пружила значајну финансијску помоћ. Такође, ЕУ је обезбедила средства за становништво у ратној зони и грађанима Украјине који су избегли из ње. Велики број људи који је избегао у државе ЕУ оптеретио је финансијски систем тих држава, па је ЕУ пружила финансијску помоћ и тим државама. То је побољшало положај избеглица из Украјине и њихов боравак у државама у којима се налазе.

ЕУ и данас пружа помоћ становништву које је остало у Украјини и избеглицама из Украјине који се налазе у околним државама. У процесу пружања помоћи ЕУ користи разне инструменте. Притом се највише

ослања на Механизам цивилне заштите преко којег је послала значајну помоћ Украјини. Државе чланице ЕУ и државе ЕУ са којима се Украјина граничи такође су дале значајну помоћ Украјини кроз формиране испоставе овог Механизма.¹

Након започињања сукоба у Украјини 2022. године дошло је до великих политичких, економских и социјалних проблема на територији ове државе. Институције и локални органи власти Украјине нису били реформисани у пуној мери још од распада Совјетског савеза. Процес реформи након започињања сукоба био је скоро заустављен, односно био је значајно успорен. Слабост пружања помоћи Украјини био је у томе што та помоћ није била организована. Институције ЕУ и државе чланице реаговале су инструментима који су били доступни. Постојали су инструменти ЕУ који су били спремни за деловање у кризним ситуацијама. Ипак, то није било довољно за проблеме који су настали након започињања сукоба. Иако је Европска унија пружала помоћ Украјини и пре почетка сукоба, рат је довео до знатног повећања потреба Украјине и интензивирања помоћи коју је добијала од ЕУ. Због дестабилизације у функционисању јавних служби у Украјини појавила се опасност да ове службе престану са радом. Поменути проблеми подстакли су ЕУ да пружање помоћи Украјини буде организованије и у складу са потребама које је изазвао ратни сукоб. Зато је ЕУ основала Инструмент за Украјину, чиме је омогућено организовано пружање помоћи.² Инструмент за Украјину се током времена развијао и надограђивао, што му је дало одређену ширину код пружања помоћи. Инструмент укључује и механизме који ће бити потребни након завршетка рата за обнову и стабилизацију Украјине.³

Због рата који и даље траје, Украјини ће бити потребна додатна помоћ. ЕУ и државе чланице спремне су да јој омогуће додатна средства у виду кредита. Зато је ЕУ донела одлуку о оснивању посебног Механизма за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи

¹ Александар Јазић, „Примена Механизма цивилне заштите Европске уније током хуманитарне кризе у Украјини“, *Међународни проблеми*, год. 77, бр. 1/2025, стр. 42–43.

² “Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility”, *Official Journal of the European Union*, 29. 2. 2024.

³ Александар Јазић, „Уредба (ЕУ) 2024/792 Европског парламента и Савета о оснивању Инструмента за Украјину“, *Европско законодавство*, год. 24, бр. 92/2025, стр. 193.

Украјини.⁴ Тиме би Украјини била дистрибуирана значајна средства, која би јој омогућила финансијску стабилизацију и обнову након завршетка ратног сукоба.

2) МЕРЕ ЕУ

“Regulation (EU) 2024/2773 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2024 establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine” [Уредба (ЕУ) 2024/2773 Европског парламента и Савета од 24. октобра 2024. године, о успостављању Механизма за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи Украјини].

3) САДРЖАЈ

У члану 1. предметне Уредбе наводи се да је Механизам успостављен у циљу пружања финансијске помоћи кроз одобравање зајмова.⁵ Дефиниције термина које ова Уредба садржи наведене су у члану 2.

Тако, подршка Уније обухвата зајмове за макрофинансијску помоћ, док билатерални зајам представља помоћ треће државе који се Украјини пружа директно или индиректно ради подршке њеној финансијској стабилности. Подобан билатерални зајам значи да је зајам одобрен у оквиру Механизма од Европске комисије. Зајам за макрофинансијску помоћ значи изузетну финансијску подршку коју ЕУ пружа Украјини. Споразум о зајму за макрофинансијску помоћ значи споразум о зајму између Европске комисије и Украјине, док остали повезани трошкови обухватају трошкове и надокнаде у оквиру зајма за макрофинансијску помоћ и у оквиру одобравања билатералних зајмова.⁶

Чланом 3. утврђено је да је сврха Механизма да омогући Украјини бесповратну финансијску помоћ како би Украјина могла да врати зајам за макрофинансијску помоћ и подобне билатералне зајмове.⁷ Члан 5. односи

⁴ У даљем тексту: Механизам

⁵ “Regulation (EU) 2024/2773 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2024 establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine”, *Official Journal of the European Union*, 28. 10. 2024, Art. 1.

⁶ *Ibid.*, Art. 2.

⁷ *Ibid.*, Art. 3.

се на отплату зајама за макрофинансијску помоћ и подобне билатералне зајмове. Када ова дуговања Украјина исплати, што укључује камате и друге повезане трошкове, финансијска помоћ биће прилагођена на начин да будућа средства у оквиру Механизма буду пропорционално усмерена на преостале главнице дуговања. Европска комисија ће усвојити одлуку којом ће утврдити распоред средстава између зајма за макрофинансијску помоћ и билатералних зајмова. Укупан износ главнице зајма за макрофинансијску помоћ и билатералних зајмова неће прећи 45 милијарди евра.⁸

У члану 6. наводи се обавеза Украјине у вези са финансијском подршком. Ако Украјина захтева подршку у оквиру Механизма како би јој се помогло у отплати билатералног зајма потребно је да поднесе текст билатералног споразума Европској комисији. Европска комисија ће у оквиру Механизма проценити подобност билатералног зајма у складу са одређеним критеријумима. Први критеријум је да билатерални споразум није потписан пре одређеног рока. Други критеријум подразумева да друга страна делује под покровитељством Г7 иницијативе под називом „Ванредни кредити за убрзање прихода за Украјину“.⁹ Трећи критеријум је да је билатерални зајам потпуно исплаћен у корист Украјине пре 31. децембра 2027. године.¹⁰

Чланом 7. утврђено је да ће бесповратна финансијска помоћ Украјини у оквиру Механизма бити омогућена овој држави након што Европска комисија закључи уговор са Украјином о спровођењу Механизма за сарадњу у области финансирања Украјине. Овај уговор треба да садржи: обавезу Украјине да користи бесповратна средства у оквиру Механизма за отплату главнице, камате и других повезаних трошкова зајма за макрофинансијску помоћ и подобних билатералних зајмова, банковни рачун билатералних кредитора чије ће кредите Европска комисија исплатити бесповратним финансијским средствима у оквиру Механизма, потом још и одредбе о уплати бесповратних финансијских средстава које су повезане са зајмом за макрофинансијску помоћ уз осигурање да ће ЕУ користити ова средства за директну отплату зајма за макрофинансијску

⁸ *Ibid.*, Art. 5, para. 2, 3. and 4.

⁹ “Commission delivers a further €1 billion to Ukraine under its part of the G7 loan, to be repaid with proceeds from immobilised Russian assets”, *European Commission*. Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_25_827, 09/05/2026.

¹⁰ “Regulation (EU) 2024/2773 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2024 establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine”, *op. cit.*, Art. 6, para. 1. and 2.

помоћ. Уз наведено, уговор треба да садржи и одредбе да ЕУ неће бити одговорна за штету која би изазвала Украјина или трећа страна у спровођењу подобних билатералних зајмова и за последице које би могле настати услед рада Механизма.¹¹

У члану 8. утврђено је да Украјина може два пута годишње поднети захтев Европској комисији за бесповратну финансијску помоћ у оквиру Механизма намењеног одобравању зајмова и пружања макрофинансијске помоћи, као и одобравања подобних билатералних зајмова.¹²

Чланом 9. утврђено је да ће ЕУ омогућити Украјини ванредну макрофинансијску помоћ како би Украјина могла да покрије своје финансијске потребе. Ванредна макрофинансијска помоћ биће омогућена Украјини у виду зајма.¹³

У члану 10. утврђено је да је максималан износ зајма за макрофинансијску помоћ 35 милијарди евра. Ако се током времена финансијске потребе Украјине смање, што укључује и завршетак сукоба са Русијом и договор у вези са надокнадом ратне штете, Европска комисија може смањити зајам за макрофинансијску помоћ или га укинути.¹⁴

За доделу зајма за макрофинансијску помоћ Украјини постоје одређени предуслови, што је утврђено чланом 11. Тако, Украјина је у обавези да задржи ефективне демократске механизме, што укључује вишепартијски парламентарни систем и владавину права. Поред тога, Украјина мора да гарантује поштовање људских права. Европска комисија ће узети у обзир ставове релевантних међународних тела, укључујући Савет Европе и Венецијанску комисију. Европска комисија ће извести Савет ЕУ о испуњењу наведених предуслова пре доделе финансијских средстава Украјини.¹⁵

Чланом 12. утврђено је да ће се Европска комисија сагласити са Украјином око политичких услова са којима је повезан зајам за макрофинансијску помоћ. Ови политички услови биће унети у меморандум о разумевању. Политички услови додатно ће садржати посвећеност промоцији сарадње са ЕУ у обнови, реконструкцији и модернизацији

¹¹ *Ibid.*, Art. 7, para. 1. and 2.

¹² *Ibid.*, Art. 8, para. 1.

¹³ *Ibid.*, Art. 9, para. 1.

¹⁴ *Ibid.*, Art. 10, para. 1. and 2.

¹⁵ *Ibid.*, Art. 11, para. 1. and 2.

украјинске војне индустрије. То ће бити реализовано у складу са циљевима програма ЕУ који су повезани са обновом, реконструкцијом и модернизацијом украјинске одбрамбене технолошке и индустријске базе, као и у складу са другим релевантним програмима ЕУ.¹⁶

У члану 15. прописује се да ће детаљни финансијски услови зајма за макрофинансијску помоћ бити садржани у уговору о зајму. Неусаглашеност са условима који ће бити садржани у поменутом уговору представљаће основ за Европску комисију да суспендује или откаже финансијску помоћ. Иначе, сам уговор о зајму за макрофинансијску помоћ биће доступан на захтев Европског парламента и Савета ЕУ.¹⁷

Чланом 17. дефинисано је да ће до 30. јуна сваке године Европска комисија предати Европском парламенту и Савету ЕУ извештај о спровођењу овог Уговора у претходној години, уз процену ефикасности тог спровођења.¹⁸

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕУ) 2024/2773 Европског парламента и Савета од 24. октобра 2024. године, о успостављању Механизма за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи Украјини у члану 18. прописује да ће ступити на снагу на дан објављивања у Службеном листу ЕУ, то јест 28. октобра 2024. године. Уредба је у целини обавезујућа за све државе чланице ЕУ.¹⁹

5) ИЗВОРИ

- “Commission delivers a further €1 billion to Ukraine under its part of the G7 loan, to be repaid with proceeds from immobilised Russian assets”, *European Commission*. Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_25_827, 09/05/2026.
- “Decision (EU) 2018/947 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 providing further macro-financial assistance to Ukraine”, *Official Journal of the European Union*, 6. 7. 2018.

¹⁶ *Ibid.*, Art. 12, para. 1. and 2.

¹⁷ *Ibid.*, Art. 15, para. 1, 4. and 5.

¹⁸ *Ibid.*, Art. 17, para. 2.

¹⁹ *Ibid.*, Art. 18.

- “Decision (EU) 2022/1201 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2022 providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine”, *Official Journal of the European Union*, 13. 7. 2022.
- “Decision (EU) 2022/1628 of the European Parliament and of the Council of 20 September 2022 providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine, reinforcing the common provisioning fund by guarantees by Member States and by specific provisioning for some financial liabilities related to Ukraine guaranteed under Decision No 466/2014/EU, and amending Decision (EU) 2022/1201”, *Official Journal of the European Union*, 22. 9. 2022.
- “Decision (EU) 2022/313 of the European Parliament and of the Council of 24 February 2022 providing macro-financial assistance to Ukraine”, *Official Journal of the European Union*, 28. 2. 2022.
- “Regulation (EU) 2022/2463 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing an instrument for providing support to Ukraine for 2023 (macro-financial assistance +)”, *Official Journal of the European Union*, 16. 12. 2022.
- “Regulation (EU) 2024/2773 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2024 establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine”, *Official Journal of the European Union*, 28. 10. 2024.
- “Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility”, *Official Journal of the European Union*, 29. 2. 2024.
- “Regulation (EU) 2026/467 of the European Parliament and of the Council of 24 February 2026 implementing enhanced cooperation on the establishment of the Ukraine Support Loan for 2026 and 2027”, *Official Journal of the European Union*, 26. 2. 2026.
- „Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију“, *Влада Републике Србије*, Београд, 2009.
- „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“, *Службени гласник Републике Србије*, 86/2011, 18. новембар 2011.
- „Споразум између Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите Уније“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 11, 22. мај 2015.

- Јазић, Александар, „Примена Механизма цивилне заштите Европске уније током хуманитарне кризе у Украјини“, *Међународни проблеми*, год. 77, бр. 1/2025.
- Јазић, Александар, „Уредба (ЕУ) 2024/792 Европског парламента и Савета о оснивању Инструмента за Украјину“, *Европско законодавство*, год. 24, бр. 92/2025.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У претходним периодима елементарне непогоде су неколико пута погодили Републику Србију. То је изазвало ванредне ситуације широког обима. ЕУ је пружила помоћ Србији преко Механизма цивилне заштите Европске уније. С обзиром на то да је Србија члан Механизма цивилне заштите ЕУ, пружање помоћи текло је организовано и без проблема.²⁰ Ванредне ситуације изазвале су велике материјалне штете. Будући да је Србија кандидат за чланство у ЕУ, у случају нових ванредних ситуација ЕУ би поново помогла Србији. Уколико би нове ванредне ситуације изазвале велике материјалне штете, ЕУ би могла да донесе одлуку о оснивању механизма помоћи Србији по угледу на Механизам за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи Украјини. Тиме би Србија могла да добије значајну финансијску помоћ у виду зајмова или кредита. Добијање бесповратне финансијске помоћи преко таквог механизма не би пореметило функционисање Србије у области финансија. Такав механизам омогућио би одржање стабилности и обнову након ванредних ситуација. Посебан значај таквог начина финансирања био би уколико би Србију погодили ванредне ситуације које би трајале дужи временски период и угрозиле њено стабилно функционисање. На могућност успостављања механизма помоћи Србији по угледу на Механизам за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи Украјини утицаће ниво повезаности Србије са ЕУ. У складу са наведеним, ваља подсетити да је Србија још 2011. године усвојила „Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“.²¹ Примарни циљ усвајања ове Стратегије био је формирање

²⁰ „Споразум између Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите Уније“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 11, 22. мај 2015.

²¹ „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“, *Службени гласник Републике Србије*, 86/2011, 18. новембар 2011.

интегрисаног система заштите и спасавања у Републици Србији. Треба истаћи да је значај ове Стратегије то што је креирана у складу са „Националним програмом интеграције Републике Србије у Европску унију“.²² Током израде поменуте Стратегије био је узет у обзир систем цивилне заштите који постоји у ЕУ. Стратегија је формирана у складу са препорукама ЕУ у вези са успостављањем и развојем система заштите и спасавања. То је значајно утицало на укључивање Србије у Механизам цивилне заштите ЕУ. С обзиром на наведене документе и поменуту сарадњу Србије и ЕУ у области ванредних ситуација, може се претпоставити да би у случају угрожености Србије ванредном ситуацијом ЕУ била спремна да оснује механизам помоћи Србији сличан Механизму за сарадњу у области зајмова и пружања изузетне макрофинансијске помоћи Украјини. Такав механизам финансијске помоћи Србији, значајно би олакшао стабилно функционисање Србије током ванредне ситуације и уклањање штетних последица након њеног завршетка.

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ESTABLISHING THE LOAN COOPERATION MECHANISM AND PROVIDING MACRO-FINANCIAL ASSISTANCE TO UKRAINE

Aleksandar JAZIĆ*

Abstract: Ukraine has suffered significant material destruction since the start of the conflict with Russia in 2022 and therefore requires significant material resources to maintain its macro-financial stability. Ensuring Ukraine's macro-financial stability is extremely important for its post-war reconstruction, which is why the European Parliament and the Council adopted Regulation 2024/2773 on Establishing a Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance on October 24, 2024. Through this mechanism, the European Union (EU) should allocate appropriate financial resources to Ukraine. In addition to EU Member States, third countries could also participate in financing Ukraine's post-war reconstruction. However, the granting of loans and credits implies the fulfilment of certain conditions controlled by the European

²² „Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију“, *Влада Републике Србије*, Београд, 2009.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5613-2614>

Commission. Failure to meet them could lead to the suspension of funding. Some of these conditions also concern the end of the military conflict with Russia.

Keywords: EU, cooperation mechanism, loans, provision of exceptional macro-financial assistance, Ukraine, emergencies, Serbia.

УДК: 327.56:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 173–196

Изворни научни рад

Рад примљен 05. 05. 2026. године

Рад одобрен 10. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.9

CC BY-SA 4.0

ПОЛОЖАЈ И ЗНАЧАЈ ЦИВИЛНИХ МИСИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ*

Апстракт: Од оснивања до данас Европска унија (ЕУ) имала је више фаза развоја. Значајно је да је ова међународна организација прерасла у наднационалну заједницу држава које деле сличне погледе на међународну политику и безбедност. Процес стварања Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (ЗСБП), као и у оквиру ње Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), почиње од Мастрихтског уговора, а наставља се кроз уговоре о функционисању ЕУ. Коначно, процес је употпуњен усвајањем Глобалне стратегије за спољну и безбедносну политику 2016. године. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ има своју војну и цивилну компоненту. Почев од 2003. године, прве цивилне и војне мисије ЕУ послате су у треће земље. Поред тога, сарадња са трећим земљама спроводи се кроз њихово учешће у цивилним и војним мисијама. На основу закључака Савета од 19. новембра 2018. године почиње јачање цивилног сегмента ЗБОП-а. У раду се анализира правни положај и значај цивилних мисија ЕУ. Анализа укључује проучавање решења прихваћених у примарном и секундарном законодавству, као и расправу у вези постојећих мисија ЕУ. Закључак је да су цивилне мисије користан алат који ЕУ користи за сарадњу са

* Факултет за пословне студије и право Универзитета „Унион Никола Тесла“, Београд. Е-mail: iris.bjelica.vlajic@fppsp.edu.rs ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6999-876X>

суседним земљама, као и за јачање свог присуства у међународном окружењу. Имајући у виду да се мисије успостављају на захтев државе пријема, положај особља регулише се одговарајућим споразумима (SOMA). Укључивање Републике Србије у слање цивилних представника у мисије ЕУ допринело би њеном испуњавању претприступних обавеза из Поглавља 31, али и професионализацији њеног кадра. У изради рада коришћени су историјски и компаративни метод, те метод анализе садржаја правних аката.

Кључне речи: ЗСБП, цивилне мисије, ЕУ, криза

1) УВОД

Уговор из Мастрихта 1992. године поставља спољну и безбедносну политику као један од три стуба Уније. Идеја усаглашавања ставова држава чланица о најважнијим спољнополитичким и безбедносним питањима развијана је кроз нове уговоре о функционисању (Амстердам, Ница, Лисабон), као и кроз стратегије које су након тога усвојене. „Од ЕУ се очекује способност да делује самостално, или са партнерима, сваки пут кад се појави ситуација која може представљати претњу.“¹ Цивилно управљање кризама постаје кључни стуб ЗБОП-а од 1999. године, с циљем спречавања сукоба, стабилизације и промоције одрживог мира, као део ширег одговора Уније на безбедносне изазове применом невојних средстава. Идеја је да ЕУ својим мисијама одржава мир или управља кризама смањујући њихове негативне ефекте. Задаци и делатности цивилних мисија обухватају пружање подршке стабилизацији и обнови, реформу сектора безбедности, јачање граничне контроле, као и успостављање и јачање владавине права. Државе чланице су одговорне за обезбеђивање стручних лица за попуњавање капацитета мисија, у складу са чланом 42. Уговора о ЕУ. Стручност подразумева ефикасну обуку и оперативне способности чланова мисија како би се пратио корак са променљивим претњама у свету. „Веома важан принцип који је сачувао посебност ове области политичког деловања Уније, такође је прописан чланом 24. ТЕУ, у коме се каже да „ЗСБП одликују специфична правила и процедуре“ у односу на остале политике ЕУ. Тако главну улогу за креирање спољне политике имају међувладина тела, као што су Европски савет и Савет ЕУ који одлуке у овој области доносе, по правилу, једногласно. Треба напоменути да законодавне одлуке

¹ Ирис Бјелица Влајић „Улога стратегијског предвиђања у заједничкој безбедности и одбрани ЕУ“, *Европско законодавство* бр. 83/23, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2023, стр. 169.

у овој области не постоје, и да Европски суд правде у њој такође нема надлежност. Члан 42. Уговора о ЕУ дефинише ЗБОП као интегрални део ЗСБП-а, која за циљ има да спољном деловању Уније обезбеди операционализацију, црпећи средства из цивилних и војних капацитета држава чланица. Ова оперативна рука ЗСБП-а остварује се, пре свега, кроз тзв. (проширене) „Петерсбершке задатке“, односно кроз овлашћење Уније да делује ван својих граница у циљу одржавања мира, превенције конфликта и јачања међународне безбедности у складу са Повељом УН.² За успостављање мисија и њихово функционисање задужена је Европска служба за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*) на чијем челу је Високи представник ЕУ за спољну и безбедносну политику (*High Representative for Foreign Affairs and Security Policy – HRFASP*). Унутар ове службе формиран је 2007. године Центар за цивилно планирање и руковођење (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*).³ „Водећи цивилни циљ“ (*Civilian Headline Goal*) усвојио је Европски савет 2000. године, и њим су дефинисана „приоритетна подручја деловања у кризним подручјима: полицијски задаци, јачање владавине права, јачање цивилне администрације и цивилна заштита. Касније су додате и области мониторинга (посматрачка мисија), пружање подршке специјалним представницима ЕУ и реформа сектора безбедности (полицијско-цивилни аспект).“⁴ Прва мисија ЗБОП-а била је цивилна полицијска мисија ЕУ у Босни и Херцеговини (EUPM), покренута 2003. године.

Основни орган Уније са најширим овлашћењима у области спољне политике и безбедности јесте Европски савет (ЕС), који обезбеђује неопходан подстицај даљем развоју Уније и утврђује њене основне политичке правце и приоритете. Његовим седницама присуствује и

² Урош Живковић, *Водич кроз цивилне мисије*. Београд: ISAC Fond. 2017. стр. 32.

³ Унутар *EEAS*-а управљањем кризама баве се следећи организациони делови: Директорат за управљање кризама и планирање (*Crisis Management and Planning Directorate – CMPD*), Центар за цивилно планирање и руковођење (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), Војни штаб ЕУ (*EU Military Staff – EUMS*), Директорат за безбедност и спречавања сукоба (*Security and Conflict Prevention Directorate – SECPOL*), Обавештајно-аналитички центар ЕУ (*EU Intelligence and Situation Centre – INTSEN*). У децембру 2016. године ново одељење *PRISM* (*Prevention of conflicts, Rules of Law/security sector reform, Integrated approach, Stabilisation and Mediation*) придодато је структури *EEAS* за управљање кризама.

⁴ Ненад Цветковић, Митар Ковач, *Цивилне мисије ЕУ – случај мисије EULEX Косово, Политичка ревија* 2/2023, Vol. 76, стр. 14.

Високи представник за спољну политику.⁵ „Европска служба за спољно деловање (EEAS) функционално је аутономно тело ЕУ са правним капацитетом да има улогу средишта спољнополитичког апарата Уније, подељеног на географске и функционалне целине, док њене делегације у трећим државама и међународним организацијама имају улогу дипломатске мреже.“⁶ До успостављања функције Високог представника за спољне послове, кључну улогу у овој области имала је Европска комисија. Међутим, Комисија и даље задржава утицај „у овој области, пре свега кроз економске односе са иностранством. Друга важна чињеница је да Европска комисија и даље остаје главни извршилац буџета Уније, па тако врши контролу и над трошењем новца у овој области. Значајни (финансијски) инструменти у том смислу стоје под контролом Комисије као што су претприступна помоћ, развојна помоћ, инструменти политике суседства, хуманитарна помоћ, инструмент стабилности и сл.“⁷ Финансирање цивилних мисија одређено је чланом 41. ТЕУ и одвија се из заједничких средстава Уније, за разлику од војних мисија где трошкове сноси свака учесница. Већи захтеви за мисије значајно оптерећују буџет заједничке спољне и безбедносне политике.

2) ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ

Процес планирања мисија у оквиру ЗБОП-а је део Процедуре управљања кризама (*Crisis Management Procedure – CMP*), чији је оквир креиран у периоду 2000–2003. године, а затим дограђиван у више наврата.⁸ У односу на идентификације криза разликују се две главне фазе планирања: редовно или претходно (*Advance Planning*) и планирање одговора на конкретну кризу (*Crisis Response Planning*).⁹ Директор *CPCC-a*

⁵ Ради повезивања и координације политика Уније из домена спољних послова Високи представник обавља и функције потпредседника Европске комисије и председавајућег Савета за спољне послове.

⁶ Урош Живковић, *Водич кроз цивилне мисије*. Београд: ISAC Fond. 2017, стр. 33.

⁷ *Ibid.*, стр. 34.

⁸ Савет је у Гетеборгу 2001. године одлучио да распореди 200 судија и тужилаца, групу стручњака у области цивилне администрације и тимове цивилне заштите до 2.000 људи; Накнадно је Главним цивилним циљем (*CHG*) из 2010. године додато још 285 стручњака за анализу сукоба, транзициону правду и дијалог, као и стварање Цивилних тимова за реаговање (*CPT*), које чини група од око 100 стручњака.

⁹ Урош Живковић, *op. cit.*, стр. 41

непосредно руководи свим цивилним операцијама и доноси одговарајуће одлуке (инструкције, директиве).¹⁰ Јединице Штаба цивилних операција подржавају Команданта цивилних операција у вршењу командовања и контроле за оперативно планирање и спровођење цивилних мисија управљања кризама.¹¹ Руковођење цивилним мисијама на терену врше шефови који се именују појединачно за сваку мисију. „На тактичком нивоу руковођење мисијама врше шефови особља по сегментима који чине одређену мисију (полиција и жандармерија; особље за примену владавине права; за успостављање цивилне администрације; итд.).“¹² Да би деловање мисије на терену било конзистентно са стратешким политичким циљевима, које утврђује Савет ЕУ, именују се специјални представници ЕУ за одређена кризна подручја. Ови специјални представници Уније нису у ланцу командовања цивилних операција, али су шефови операција у обавези да се консултују са њима о битним аспектима мисија. „У пракси, мисије ЕУ деле се на цивилне, војне или мешовите (цивилно-војне) мисије.“¹³ Од цивилних мисија треба разиковати дипломатске мисије

¹⁰ Директор цивилних операција предводи штаб седишта од приближно 110 стручњака за политику са седиштем у Бриселу. *CivOpsHQ* помаже Директору у одржавању командовања и контроле над свим цивилним мисијама. Главни задаци су да: обезбеде могућности командовања, контроле и одговорности за цивилне мисије, подрже Команданта цивилних операција у извршавању одговорности, формирају политике људских ресурса и надгледају формирање снага и избор особља за мисије, успоставе заједничке стандарде и системе за све цивилне мисије како би се обезбедила конзистентност и координација деловања.

¹¹ Штаб цивилних операција се састоји од пет секција: хоризонталне теме и концепти (*CivOpsHQ.1*), операције (*CivOpsHQ.2*), особље (*CivOpsHQ.3*), подршка (*CivOpsHQ.4*), безбедност и здравље (*CivOpsHQ.5*). Улога прве секције је да преведе политику у јасне оперативне концепте за терен и да подржи и прати њихову ефикасну имплементацију и развијање партнерстава са актерима који нису у ЕУ. Друга секција је главна контакт тачка која надгледа и управља цивилним мисијама ЕУ и задужена је за планирање и оперативно спровођење. Трећа секција подржава цивилне мисије ЕУ у привлачењу, регрутовању, чувању и управљању особљем за међународне позиције како би се испуниле мисије и мандати. Подршка је одговорна за низ услуга за цивилне мисије ЕУ, укључујући комуникационе и информационе системе, ИТ апликације и инфраструктуру, сајбер безбедност, логистику и за буџетска питања. Последњи сектор обезбеђује старање о безбедности здрављу запослених у цивилним мисијама.

¹² Урош Живковић, *op. cit.*, стр. 45.

¹³ Лисабонски уговор наводи типове задатака у оквиру мисија ЕУ: мисије које укључују заједничке операције разоружања, хуманитарне и спасилачке мисије,

(Делегације ЕУ) у трећим земљама. Наиме, члан 20. Маастрихтског споразума захтева од Делегација и дипломатских мисија држава чланица да „сарађују у осигуравању да се поштују и спроводе заједничке позиције и заједничке акције усвојене од стране Савета“. Цивилне мисије ЕУ у теорији и пракси уживају веома сличан, али не и идентичан обим привилегија и имунитета као дипломатске мисије. Док су дипломатске мисије регулисане универзалном Бечком конвенцијом о дипломатским односима из 1961. године, која је део обичајног међународног права и важи универзално, статус цивилних мисија дефинише се посебним билатералним споразумима са државом домаћином, познатим као *SOMA* (*Status of Mission Agreement*). Основна разлика у положају дипломатских представништава и цивилних мисија ЕУ је у томе што је дипломатски имунитет везан за представљање државе, док је имунитет цивилних мисија ЕУ функционалан и постоји да би се осигурало несметано обављање специфичних задатака мисије (нпр. обука полиције, надзор граница или реформа правосуђа), без политичког притиска локалних власти. Статус цивилних мисија ЕУ уређује се посебно за сваку мисију кроз *SOMA* споразуме. Иако се ови споразуми често обликују према Бечкој конвенцији како би се особљу обезбедио висок ниво заштите, они су технички уговорне природе између ЕУ и државе примаоца. „Поређење узастопних споразума о статусу које је ЕУ директно закључила открива релативно висок степен доследности међу њима, као и јасан образац у њиховој еволуцији. Пошто је заједничка сврха споразума о статусу да се доделе одређене привилегије и имунитети групи страног цивилног особља, сви *SOMA* споразуми које је закључила ЕУ баве се одређеним основним правним и практичним питањима. Конкретно, скоро сви они укључују одредбе које регулишу вршење грађанске и кривичне надлежности локалних власти над члановима мисије, као и одредбе које регулишу њихов улазак и одлазак, слободу кретања, превозна средства и комуникације на територији државе домаћина.“¹⁴ У већини *SOMA* споразума Унија захтева неповредивост просторија и архиве, имунитет од

мисије војног саветовања и подршке, мисије за превенцију конфликта и одржавање мира, војне мисије за управљање кризом, мисије за изградњу мира и операције стабилизације након конфликта. Видети: Luiza Wojnicz, “Definition and Typology of European Union Missions”, *Reality of Politics* 10(1) 2019, p. 165.

¹⁴ Sari Aurel, “Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU’s Evolving Practice Free”, *European Journal of International Law*, Volume 19, Issue 1, February 2008, p. 75.

јурисдикције и пореске олакшице. Неповредивост просторија цивилне мисије ЕУ је слична неповредивости амбасада и значи да локалне власти не смеју улазити у објекте мисије без дозволе шефа мисије. Особље обично ужива имунитет од кривичне јурисдикције државе домаћина. Међутим, код грађанске јурисдикције, цивилне мисије понекад имају ужа ограничења и имунитет се често односи само на радње извршене у оквиру службене дужности, док дипломате имају ширу заштиту. Мисије су углавном ослобођене пореза и царина на увоз опреме и добара за службену употребу. Коначно, разлика постоји и у погледу националне припадности особља мисија. Код дипломатско-конзуларних представништава особље мисије по правилу има држављанство државе слања или држављанство државе пријема за помоћно особље. У случају цивилних мисија, особље има држављанство чланица ЕУ из којих долазе, држављанство државе пријема и могу бити држављани трећих држава. Једна од главних карактеристика мировних мисија под покровитељством ЕУ јесте укључивање трећих држава односно употреба капацитета трећих држава и међународних организација док је код дипломатских мисија могуће запошљавање искључиво држављана ЕУ, односно локалног становништва као помоћног особља. „Правни основ сарадње са трећим државама и међународним организацијама данас представљају члан 37. УЕУ, односно чланови 216–218 УФЕУ, којим се дефинишу процедуре за склапање међународних уговора од стране ЕУ која, од ступања на снагу Лисабонског уговора, први пут у има могућност да делује као правни субјект. Најчешћи облик успостављања сарадње са трећим странама је билатерални уговор о успостављању оквира за учешће одређене земље у управљању кризама од стране ЕУ. Овим уговором се дефинише правни оквир, права и обавезе ЕУ и треће државе у погледу учествовања војних и цивилних капацитета дате државе у мисијама управљања кризама које предводи ЕУ.“¹⁵ Циљ који се желео постићи слањем мисија је да се помогне партнерским земљама да постигну стабилност, због чега се мандат сваке мисије прилагођава специфичним потребама земље. Посредно, тиме се побољшава безбедност у ЕУ, јер се цивилне мисије распоређују у партнерским земљама које пружају помоћ у управљању границама, спречавању конфликта, борби против организованог криминала и кријумчарења, реформирању националних безбедносних сектора и надгледању судског система и владавине права.

¹⁵ Урош Живковић, *op. cit.*, стр. 46

Мисија ЕУ за владавину права (EULEX) Косово

Мисија ЕУ за владавину права на Косову (*EULEX*), покренута 2008. године, представља највећу цивилну мисију у оквиру ЗСБП ЕУ.¹⁶ Мисија ради у оквиру Резолуције 1244 Савета безбедности УН с циљем да подржи већу ефикасност, одрживост, мултиетничност и одговорност институција владавине права на Косову, без политичког утицаја и у потпуном складу са међународним стандардима људских права и најбољом европском праксом кроз активности надзора, менторства и саветовања, уз ограничене извршне функције. Шеф Привремене управне мисије Уједињених нација на Косову (*UNMIK*) 21. јуна 2006. године проширио је примену Уредбе *UNMIK* 2000/47 која дефинише статус, привилегије и имунитете НАТО снага на Косову (КФОР) и *UNMIK* на Косову, на чланове мисије ЕУ на Косову путем извршне одлуке, након захтева Високог представника за ЗСБП, по којој иако је мисија цивилна особље ужива имунитет у складу са Бечком конвенцијом. Постоји могућност укидања имунитета у случају кршења закона, а дисциплински поступци су поверљиви и спроводе се у сарадњи са државама које су послале особље.

Саветодавна мисија ЕУ (EUAM) Украјина

Након низа насилних сукоба у Кијеву, у периоду 2013–2014. године, украјинска влада обратила се ЕУ за помоћ у реформисању органа за спровођење закона и институција владавине права, с циљем поновног стицања поверења грађана. ЕУ је 2014. године, установила Саветодавну мисију за реформу цивилног сектора безбедности у Украјини (*EUAM Ukraine*), која пружа стратешке савете и практичну подршку за конкретне мере реформе у складу са стандардима ЕУ и међународним принципима доброг управљања и људских права.¹⁷ *EUAM* Украјина има канцеларије у

¹⁶ Тренутни мандат мисије траје до 14. јуна 2027. године на основу Одлуке Савета (CFSP) 2025/1161 Правни оквир: Заједничка акција ЕУ из фебруара 2008. и наредне одлуке Савета из јуна 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2021, 2023, 2025. Рад Мисије од 396 чланова подржавају све чланице ЕУ и пет држава ван ЕУ (Канада, Норвешка, Швајцарска, Турска и Сједињене Америчке Државе).

¹⁷ Сектор цивилне безбедности обухвата институције одговорне за спровођење закона и владавину права, укључујући Министарство унутрашњих послова и његове агенције (Национална полиција Украјине, Национална гарда Украјине, Државна погранична служба Украјине, Државна служба за миграцију Украјине и друге), Министарство правде, Канцеларију Генералног тужиоца заједно са

Кијеву, Лавову и Одеси, а поседује Мобилну јединицу. Због оружаних сукоба са Русијом, теренске канцеларије Мисије у Харкову и Маријуполу привремено не раде.¹⁸ Мисија има четири приоритета кроз које подржава реформу цивилног сектора безбедности у Украјини и гради капацитете за одговор на изазове у ратном периоду и потребе након рата: цивилна реформа сектора безбедности (ЦРСБ), интегрисано управљање границама (ИУГ), подржава стабилизацију и реинтеграцију ослобођених и суседних територија (ОСТ) и јача капацитете украјинских агенција и институција за истрагу и гоњење међународних злочина (МЗ), укључујући ратне злочине. Како *EUAM* има саветодавни карактер, особље има имунитет од кривичне јурисдикције Украјине под свим околностима, док им је дат функционални имунитет од грађанске јурисдикције.

Мисија ЕУ за праћење (EUMM) Грузија

Невојна цивилна мисија за надгледање ЕУ распоређена је у септембру 2008. године на основу Уговора ЕУ и Заједничке акције Савета 2008/736/SPZP од 15. септембра 2008. године о Мисији ЕУ за праћење у Грузији.¹⁹ Усвајање

регионалним тужилаштвима, Службу безбедности Украјине, Државни биро за истраге, Биро за економску безбедност Украјине, судове и антикорупциона тела. Штавише, цивилно друштво и парламент (Врховна Рада Украјине) играју важну улогу у обезбеђивању процеса реформе овог сектора.

¹⁸ Мандат *EUAM* Украјина се реализује кроз: стратешке савете о реформама цивилног сектора безбедности, посебно у циљу развоја стратешких докумената и законодавства; оперативну подршку спровођењу реформи кроз јачање капацитета, обуке и практичну подршку цивилном сектору безбедности; и, сарадњу и координацију усмерену на подршку украјинским партнерима у развоју кохезивних и ефикасних механизма координације на националном и на међународном нивоу. Од 14. маја 2024. године државе чланице ЕУ, кроз одлуку Савета министара ЕУ, ојачале су Мисију и интензивирале њене напоре у Украјини, продужавајући мандат од 1. јуна 2024. до 31. маја 2027. године.

¹⁹ "Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia", *OJ L* 248, 17. 9. 2008, pp. 26–31. На основу предлога Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику и Уговора о Европској унији, а посебно члану 42. став 4. и 43. став 2. Савет ЕУ усвојио је Одлуку 2010/452/CFSP 12. августа 2010. године којом је продужена Мисија ЕУ за праћење у Грузији (*EUMM* Грузија), Одлуку *CFSP*/2018/1884 од 3. децембра 2018. године, и Одлуку Савета *CFSP*/2020/1990 од 3. децембра 2020. године којом је мандат *EUMM* Грузија продужен до 14. децембра 2022. године.

овог документа уследило је након потписивања споразума у шест тачака, који је окончао августовски рат у чијем потписивању је посредовала Унија. Приоритети посматрачке мисије су да: осигура да не дође до повратка на непријатељства; олакша наставак безбедног и нормалног живота за локалне заједнице које живе са обе стране административних линија (АЛЛ) са Абхазијом и Јужном Осетијом; изгради поверење међу странама у конфликту; и информисе о политици Уније у Грузији и ширем региону. Седиште мисије је у Тбилисију, теренске канцеларије у Горију, Мцкети и Зугдидију са око 200 посматрача. Иако мандат Мисије важи за целу Грузију, власти Абхазије и Јужне Осетије до сада су одбијале приступ територијама под својом контролом. Имају посебне Меморандуме о разумевању са грузијским министарствима одбране и унутрашњих послова ради веће транспарентности кретања снага.

Саветодавна мисија ЕУ (EUMA) у Јерменији

Мисија Уније у Јерменији (*EUMA*) покренута је одлуком Савета ЕУ за спољне послове 20. фебруара 2023. године, када је такође започела и своје оперативне активности као одговор на званичан захтев јерменских власти за распоређивање потпуне цивилне мисије ЕУ на терену, наслеђујући ЕУ Мисију за мониторинг (*EUMCAP*), која је раније била распоређена на јерменијској страни границе Јерменија–Азербејџан.²⁰ Искључиво цивилна и ненаоружана мисија која прати ситуацију на граници са Азербејџаном, *EUMA* има задатак да извештава о ситуацији на терену, доприноси безбедности људи у областима погођеним конфликтом и подржава изградњу поверења између Јерменије и Азербејџана, где је то могуће, као компонента напора ЕУ у подршци миру и стабилности у региону. Седиште мисије је у Јегегнадзору и канцеларију за везу у Јеревану. *EUMA* је искључиво распоређена и делује унутар међународно признате територије Јерменије координишући све своје активности са јерменским властима. Такође, обавештава азербејџанску страну о релевантним дешавањима када је то прикладно. Јерменија је 2024. године, званично ратификовала споразум којим се посматрачима ЕУ даје потпуни дипломатски имунитет,

²⁰ Прва мисија имала је двомесечни мандат крајем 2022. године. Након тога уследио је први двогодишњи мандат Мисије, који је Савет ЕУ продужио за још две године до 19. фебруара 2027. У другом мандату *EUMA* има 166 међународних стручњака из 25 држава чланица и Канаде, те 59 локалних запослених распоређених на јерменској страни међународне границе са Азербејџаном.

а члановима мисије гарантована је потпуна слобода кретања унутар земље. Опрема и возила су изузети од свих царинских и полицијских провера.

Партнерска мисија ЕУ (EUPM) у Молдавији

Циљ мисије, формално успостављене 24. априла 2023. године на захтев власти Молдавије, јесте допринос јачању структура за управљање кризама у Молдавији и повећање њене отпорности на хибридне претње, укључујући сајбер безбедност, као и сузбијање страних информационих манипулација и мешања (*FIMI*). У ту сврху, мисија пружа савете на стратешком нивоу и активно идентификује потребе за развојем капацитета.²¹ Мисију чини до 72 стално запослена лица, укључујући међународно и локално особље распоређено у седишту мисије у Кишиневу. Мисија у Молдавији: (а) доприноси јачању молдавских структура за управљање кризама фокусираних на сектор безбедности кроз: пружање стратешких савета молдавским властима; идентификацију потреба за организацијом, обуком и опремом, и постепену имплементацију предложених акција и идентификованих решења објављених у Службеном листу ЕУ 25. 4. 2023. године број Л 110/30; (б) помаже у јачању отпорности на хибридне претње кроз: пружање савета на стратешком нивоу о развоју стратегија и политика за сузбијање хибридних претњи и *FIMI*, укључујући дезинформације, ради побољшања сајбер безбедности и заштите поверљивих информација; идентификовање потреба за јачањем капацитета у сектору безбедности за рано упозоравање, детекцију, идентификацију, утврђивање извора претњи и одговор на те претње, и допринос спровођењу предложених мера и идентификованих решења; (ц) подржава спровођење наведених задатака кроз пројектну ћелију која пружа циљану оперативну подршку по потреби, у складу са интегрисаним приступом и, у највећој могућој мери, у тесној сарадњи са другим актерима. Статус се дефинише SOMA споразумом који обезбеђује неповредивост архива и службених докумената, слично дипломатским мисијама.

²¹ Почетни мандат од две године даље је продужен 20. маја 2025. године, одлуком Савета ЕУ, до 31. маја 2027. Укупан процењени буџет за *EUPM* за мандат 2025–2027. износи 19,8 милиона евра.

Мисија ЕУ за помоћ на граници на прелазу Рафа (EUBAM Rafah)

Основана 2005. године у оквиру ЗБОП-а ЕУ, мисија у Рафи је невојна мисија која обезбеђује неутрално присуство треће стране на прелазу Рафа између Палестине и Египта. Рад мисије је у неколико наврата био суспендован јер се члановима мисије није могла гарантовати безбедност.²² Од 2014. године спроводи дугорочни пројекат изградње капацитета са палестинским граничним властима, нудећи обуку и стратешке савете за подршку припремама за будући повратак на прелаз и промоцију одрживог управљања границом под вођством Палестинаца. У јануару 2025. године EUBAM Рафа је поново распоредила чланове мисије заједно са Палестинском управом, након примирја између Израела и Хамаса које је омогућило ограничено поновно отварање прелаза. Операцију су појачала два специјализована тима стручњака за безбедност и границе из Националне жандармерије, Карабињерске армије и Цивилне гарде распоређених преко Европских жандармеријских снага (EUROGENDFOR). Државе чланице Уније су 26. јуна 2025. године обновили мандат EUBAM Рафа за још једну годину и одобриле флексибилнији приступ који замењује претходни статус приправности Мисије, омогућавајући јој да брзо прилагоди своје присуство и активности дешавањима на терену. Мисија прати граничне операције, подржава координацију међу свим странама и помаже Палестинској управи у ефикасном управљању прелазом. Прераспоређивање цивилне мисије ЕУ у Рафи 2. фебруара 2026. године омогућило је отварање прелаза Рафа за контролисани број путника, што је важан корак у оквиру мировног плана за Газу, јер је прелаз витална хуманитарна линија који је подржала Резолуција Савета безбедности УН 2803 (2025). Међународноправни положај обе мисије у Палестини, наиме операције EUCOPPS и EUBAM Rafah, дефинисан је неформалним аранжманима у облику размене писама између високог представника за ЗСБП и надлежних органа трећих страна, а не путем међународних споразума заснованих на члану 24. ТЕУ.

Полицијска мисија ЕУ за палестинске територије (EUPOL COPPS)

EUPOL COPPS основан је 1. јануара 2006. године. Ова мисија ЕУ за подршку палестинској полицији и владавини права првобитно је основана

²² Ово се односи на период 2007–2014. године, након што је Хамас преузео управу над Газом и током последњег сукоба између Израела и Палестинске територије.

као Полицијска мисија која се састоји од Одељења за саветодавну полицију. Током 2008. године додато јој је Одељење за владавину права. Да би се одразио мандат *EUPOL COPPS*, оперативна одељења Мисије реорганизована су у Одељење за реформу сектора безбедности и Одељење за правосуђе, с циљем пружања помоћи Палестинској управи у изградњи институција будуће палестинске државе, кроз спровођење реформи у секторима безбедности и правосуђа. Ово се спроводи у складу са најбољим европским и међународним стандардима. Коначни циљ Мисије јесте побољшање безбедности палестинског народа, као део ширих напора ЕУ да подржи изградњу палестинске државе, у контексту рада на свеобухватном миру, заснованом на решењу о две државе. *EUPOL COPPS* је у потпуности посвећен интегрисању људских права, као и родне перспективе и стандарда родне равноправности, у све своје активности, како у оквиру саме Мисије, тако и током рада са нашим палестинским колегама.

Саветодавна мисија ЕУ у Ираку (EUAM Ирак)

Саветодавна мисија ЕУ у Ираку покренута је у октобру 2017. године, као одговор на захтев ирачке владе за савет о томе како спровести реформу цивилног сектора безбедности.²³ Седиште Мисије налази се у Багдаду, а њен главни задатак је пружање подршке кохерентној имплементацији цивилних аспеката Ирачке националне безбедносне стратегије и реформе сектора безбедности. У том циљу, Мисија пружа стратешке савете и стручну помоћ званичницима Националног безбедносног саветодавног тела и Министарства унутрашњих послова Републике Ирак, како би се идентификовали и дефинисали приоритети и захтеви за ефикасно спровођење цивилних аспеката националне безбедносне стратегије и повезаних планова у оквиру реформе сектора безбедности. Процес укључује подршку институционалним реформама и напорима за борбу против тероризма (укључујући борбу против насилног екстремизма) и организованог криминала, са посебним освртом на управљање границама, финансијски криминал, а посебно корупцију, прање новца и трговину добрима културне баштине подржава неколико међународних партнера. Мисија такође редовно

²³ Мисија је имала почетни мандат од годину дана, који је на основу процене ирачких потреба и постигнутог напретка продужен до априла 2020. године. Дана 7. априла 2020. године, Савет ЕУ је продужио мандат Мисије до 30. априла 2026. године након процене ирачких потреба.

обавља посете на регионалном и покрајинском нивоу у знак подршке ирачким напорима да се ојача координација широм земље у вези са реформом цивилног сектора безбедности.

Мисија ЕУ за помоћ на граници (EUBAM), Либија

Мисија је основана 2013. године, на основу позива Либије да Унија подржи либијске власти у развоју капацитета за јачање безбедности копнених, морских и ваздушних граница као део подршке транзицији ка демократској, стабилној и просперитетној Либији.²⁴ Мисија доприноси јачању капацитета релевантних либијских власти и агенција за управљање либијским границама, борбу против прекограничног криминала, укључујући трговину људима и кријумчарење миграната, као и сузбијање тероризма пружајући техничке савете, активности изградње капацитета на оперативном и техничком нивоу и спроводи пројекте, допуњене по потреби и од случаја до случаја специјализованом обуком и радионицама, те подршком реновирању објеката за обуку.

Саветодавна мисија ЕУ у Централноафричкој Републици (EUAM RCA)

Савет ЕУ основао је у децембру 2019. године *EUAM RCA*, на позив председника Централноафричке Републике. Мисија је распоређена у Банги у јулу 2020. године, са задатком пружања стратешких савета Министарству унутрашњих послова и снагама унутрашње безбедности о структурним реформама и изградњи функционалних капацитета. Промовише интероперабилност између безбедносних актера како би се олакшало њихово постепено распоређивање, а све на основу најбољих међународних пракси прилагођених локалном контексту.²⁵ Мисија доприноси националном развоју, јавној безбедности и одрживом миру, кроз подршку реформи сектора унутрашње безбедности.

²⁴ Савет ЕУ 26. јуна 2025. године усвојио је одлуку о продужењу мандата ЕУБАМ Либија за још две године – до 30. јуна 2027. године. Мисији је додељен буџет од приближно 52 милиона евра за овај период.

²⁵ Савет је продужио мандат Мисије у јулу 2022. до 9. августа 2024. године, а затим поново 21. октобра 2024. за још две године – до 7. августа 2026. године (Одлуке Савета CFSP 2022/1333 и 2024/2723).

Мисија ЕУ за обуку у Централноафричкој Републици (EUTM RCA)

Мисија ЕУ за обуку у Централноафричкој Републици (*EUTM RCA*) покренута је као саставни део интегрисаног приступа ЕУ који обухвата политичке, безбедносне, хуманитарне и развојне акције, а настала је из достигнућа *EUFOR RCA* и *EUMAM RCA*.²⁶

Мисија доприноси реформи одбрамбеног сектора у оквиру шире реформе сектора безбедности (ССР), у тесној координацији са другим мисијама ЕУ и међународним мисијама подршке, посебно Делегацијом ЕУ, Вишедимензионалном интегрисаном стабилизационом мисијом Уједињених нација у Централноафричкој Републици (*MINUSCA*) и Саветодавном мисијом ЕУ (*EYAM*). Мисија подржава власти Централне Африке. Мисија нема извршни мандат и није ангажована у борбеним операцијама.

Мисија ЕУ за изградњу капацитета у Сомалији (EUCAP Сомалија)

Ово је цивилна мисија Заједничке безбедносне и одбрамбене политике која помаже Сомалији од 2016. године. Мисија подржава развој сомалијског сектора поморске безбедности и полиције, као и промоцију владавине права, пружајући савете на стратешком нивоу, менторише и обучава сомалијске агенције за спровођење закона, како би ојачале своје капацитете у функцијама обалске страже, полицијском раду и изради закона. У духу интегрисаног приступа ЕУ сарађује са специјалним представником ЕУ за Рог Африке, Делегацијом ЕУ у Сомалији, војном мисијом ЕУ за обуку у Сомалији и операцијом Европских поморских снага Атланта.

Мисија ЕУ за обуку у Сомалији (EUTM Сомалија)

Мисија спроводи свој мандат користећи тростубни приступ који се фокусира на обуку, менторство и пружање стратешких савета Сомалијским националним оружаним снагама у Центру за обуку Генерала Дагабадана у близини Могадиша. Током година, мисија ЕУ за обуку преусмерила је своје активности ка интерном развоју специјализованих функција као што су

²⁶ Покренута је 16. јула 2016. године на захтев Владе Централне Африке. Мисија је сада у свом 6. мандату.

вођство, командовање и контрола, сузбијање импровизованих експлозивних направа, медицинска нега и логистика. У тесној сарадњи са Европским мировним фондом, ЕУТМ Сомалија пружа савете о потребама Сомалијских националних оружаних снага и курсеве обуке за нову опрему.

Мисија ЕУ за изградњу капацитета (EUCAP Сахел Мали)

EUCAP Сахел Мали је цивилна мисија ЕУ посвећена изградњи капацитета Малијских снага унутрашње безбедности (ИСФ) и њиховим ресорним министарствима, кроз активности обуке и саветовања и кроз спровођење пројеката, укључујући инфраструктурне пројекте. Мисија је посвећена промоцији владавине права, уз пуно поштовање људских права и родне равноправности. Мисија је покренута 2015. године, као одговор на званични позив малијске владе. Обука и савети о цивилном управљању кризама, интегрисаном управљању границама, борби против организованог криминала, односима између оружаних снага и цивилног становништва, приступу правди и борби против некажњивости, као и спровођење инфраструктурних пројеката у партнерству са локалним властима и организацијама цивилног друштва. Седиште мисије налази се у Бамаку.

Мисија ЕУ за војну помоћ у Мозамбику (EUMAM Мозамбик)

Мисија је покренута 1. септембра 2024. године. Иста пружа обуку и подршку оружаним снагама Мозамбика ради заштите цивилног становништва и обнављања безбедности у провинцији Кабо Делгадо. ЕУ и Мозамбик имају дугогодишње партнерство које обухвата широк спектар области, укључујући сектор безбедности и одбране.

2) МЕРЕ ЕУ

“European Parliament resolution of 18 April 2023 on the implementation of civilian CSDP and other EU civilian security assistance (2022/2196(INI))” [Резолуција Европског парламента од 18. априла 2023. о спровођењу цивилне ЗБОП и друге цивилне безбедносне помоћи ЕУ (2022/2196(INI))].

3) СВРХА

Резолуција Европског парламента од 18. априла 2023. о спровођењу цивилне ЗБОП и друге цивилне безбедносне помоћи ЕУ (2022/2196(INI)) има више сврха, између осталих и:

Давање подршке иницијативама усмереним на развој инструмента за обуку и опремање цивилних мисија, како би се побољшао капацитет Уније да подржи треће земље и да одговори на њихова конкретна очекивања и потребе утврђивањем временских рокова за све акције, укључујући идентификацију одговорних субјеката. Међу изазове са којима се суочавају цивилне мисије ЗБОП-а сврставају се и доступност капацитета и ресурса, брзина реаговања, недостатак кључних индикатора учинка, брже доношење одлука и скалабилније, прилагодљивије, модуларније мисије и јаснији мандати.

Због великог броја дуготрајних цивилних мисија, сматра се да би било потребно добро дефинисати политичке и оперативне циљеве, стратегије изласка и евалуацију мисија. Пре отпочињања цивилних мисија потребно је увођење стратегија изласка са метрикама за мерење њиховог успеха, што би омогућило брже затварање мисија када су оперативни и политички циљеви испуњени, а такође и када нису испуњени или када више није могуће испунити релевантне безбедносне, политичке или стратешке услове у земљи оснивања.

Једна од сврха доношења Резолуције јесте и развој и успостављање система и методологије за процену учинка мисија, њихове ефикасности и њиховог финансијског управљања. Непристрасан и независан механизам за процену утицаја мисија допринеће избегавању политичких злоупотреба успеха мисија, али и објективној процени ангажовања будућих мисија. Један такав документ о опцијама за евалуацију представила је *EEAS*. Резолуција подржава оперативне смернице *EEAS-CPCC* којим се обезбеђују инструменти за активније укључивање актера цивилног друштва као кључних партнера на свим нивоима и у свим фазама процеса. Оперативне смернице о интеграцији људских права и дужној пажњи у остваривању људских права које је израдила *EEAS* треба ефикасно примењивати и успоставити јасне интерне процедуре за управљање ризицима везаним за људска права у вези са подршком сектору безбедности.

EEAS би заједно са релевантним службама Комисије и државама чланицама требало да развије структурирани и редован процес развоја цивилних капацитета за учешће у мисијама. Један од задатака потпредседнице Комисије/високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику је да истражи могућност пружања финансијских подстицаја за подршку државама чланицама у њиховим напорима за развој капацитета, подсећајући државе чланице на обавезу да развију пун спектар

капацитета потребних за предузимање и одржавање цивилних мисија управљања кризама.²⁷

Цивилне мисије ЗБОП-а су угрожене, јер државе чланице не испуњавају у довољној мери своју обавезу обезбеђивања потребног особља. Отуд, реформа политике и система управљања људским ресурсима *EEAS* треба да осигура адекватне услове рада у цивилним мисијама доприносећи безбеднијем и инклузивнијем окружењу, посебно за жене. *EEAS* предузима напоре да отклони слабости у подршци која се пружа особљу у мисијама, укључујући ревизију Кодекса понашања, са посебним фокусом на принципе људских права, као и да се развије модел за генерисање и размену најбољих пракси у кампањама и/или концептима планирања мисија. Наглашава се потреба за успостављањем мреже поверљивих саветника. У том смислу, потребно је формализовати систематски процес консултација са представницима особља које служи у цивилним мисијама Уније. Задатак *EEAS*-а јесте да нађе начине за смањење флукуације запослених и стопе упражњених радних места у мисијама, уз истовремено одвајање цивилног и војног ланца командовања.²⁸

4) САДРЖАЈ

Европски парламент подржава опредељење Европске уније да постане одлучнији цивилни актер у области безбедности, способан да се, у сарадњи са партнерима, ефикасно суочи са постојећим и будућим претњама и изазовима ради заштите европске и глобалне безбедности. У том циљу, подржава јачање јединственог инструмента за цивилно управљање кризама, који омогућава брз и координисан одговор на најхитније кризне ситуације применом цивилних средстава.²⁹ Потенцијал цивилног аспекта

²⁷ Тренутно 10 држава чланица обезбеђује 78% распоређеног особља, а 17 држава чланица само 22%. Државе чланице треба да повећају број и удео распоређеног особља за попуну 100% свих оперативних позиција и бар 60% распоређеног особља за неоперативне позиције.

²⁸ *CPCC* броји 110 људи и тренутно подржава 2.200 запослених у 12 мисија. Потребно је да државе чланице омогуће развој *CPCC*-а у функционалан оперативни штаб, осигуравајући неопходна средства и стручно особље.

²⁹ Основ за ово налази се у Уговору о функционисању ЕУ и Делу V Уговора о Европској унији (ТЕУ), посебно Поглавље два, Одељак два о одредбама о заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, као и закључцима председништва са самита Европског савета у Санта Марији да Феири 19. и 20. јуна 2000. године.

ЗБОП-а омогућава му да постане главни цивилни механизам управљања кризама током ванредних ситуација у суочавању са катастрофама изазваним људским деловањем и природним катастрофама. Нови споразум који омогућава брже распоређивање и начин функционисања требало би да омогући цивилним мисијама да се брзо прилагоде новим претњама и изазовима и повећају своју ефикасност у сложеним окружењима. Потребан је виши ниво политичке и техничке посвећености, као и људских и економских ресурса држава чланица, како би се остварили договорени циљеви који тек треба да се испуне и како би се повећао легитимитет ових мисија. Цивилни задаци током година проширени су и обухватају, између осталог, транзициону правду, медијацију, дијалог и анализу сукоба, подржавајући спровођење реформи практичним саветима, обуком и опремом, и будући да се морају без одлагања прилагодити новим изазовима као што су хибридне претње, укључујући сајбер нападе, инструментализацију миграција, страно мешање, утицај и манипулација информацијама, тероризам и радикализација, поморска безбедност, организовани криминал и заштита културног наслеђа. Обавеза је држава чланица да повећају национални допринос цивилним мисијама ЗБОП-а, а Европске службе за спољне послове (EEAS) да спроводе пажљиву политику људских ресурса. Традиционални цивилни задаци (полицијски рад, владавина права, цивилна управа, праћење, разоружање и демобилизација) остају основни инструменти за стабилизацију и модернизацију сектора безбедности и правосуђа, али се задаци проширују у оквиру интегрисаног приступа и у светлу нових ризика и претњи које су се појавиле и довеле до новог безбедносног окружења. Како успех цивилних мисија у великој мери зависи од перспектива и одговорности земље домаћина, подстиче се коришћење прилагођених приступа, активно учешће и сарадњу са владом домаћина, цивилним друштвом и локалним становништвом од стране особља цивилних мисија. Оперативне смернице Европске службе за спољне послове (EEAS) за проактивно ангажовање цивилног друштва у мисијама чиме се боље разумеју локална култура и традиција и односи у држави домаћину. Током мисија неопходно је коришћење механизма за консултације и повратне информације, због чега препоручује да се успоставе безбедни и сигурни формални, неформални и анонимни канали за повратне информације и жалбе цивилног друштва о мисији, како би се помогло ЕУ да боље разуме ефикасност својих операција. Посебан значај придаје се координацији цивилних мисија са другим међународним актерима који спроводе сродне активности у земљи домаћину, како би се избегло дуплирање напора и

обезбедила већа ефикасност деловања. Истовремено, успешност мисије у великој мери зависи од квалитетне сарадње са властима земље домаћина, као и од ефикасне комуникације између особља мисије, националних институција и локалног становништва. Цивилна мисија треба да буде део шире политичке стратегије која се бави узроцима сукоба и предвиђањем будућих промена у безбедносном окружењу, што је кључно за осигуравање да ће цивилно управљање кризама постићи своје стратешке циљеве. Нови Цивилни споразум о мисијама треба да имплементира више планирања заснованог на сценаријима, стратешком предвиђању и анализи сукоба, као и раног упозоравања приликом доношења одлука о мисијама и мандатима. Посебну вредност партнерства са трећим земљама могу донети значајни ресурси – политички и финансијски намењени цивилним мисијама, због чега се позива Комисија да поново размотри свој оквир за споразуме о учешћу са партнерима из трећих земаља, јер се број стручњака из трећих земаља смањило са 200 на 10 од 2010. године. Коришћење модуларних и скалабилних мандата, како је промовисано у Стратешком компасу, који би се могли додатно побољшати коришћењем алата за брзо реаговање, као што су специјализовани тимови и гостујући стручњаци, наглашава да све такве иновације и побољшана флексибилност морају бити засноване на потпуно интегрисаном приступу у акцијама реаговања на кризе, како би се максимизирао утицај на терену и осигурало ефикасно коришћење буџета као у случају распоређивања посматрача Мисије ЕУ за посматрање (EUMM) Грузија на јерменско-азербејџанској граници. Буџет за цивилне мисије само је незнатно увећан од вишегодишњег финансијског оквира (ВФО) 2014–2020 до ВФО-а 2021–2027 (са почетне тачке од приближно 350 милиона евра годишње), док су се истовремено повећали број и задаци мисија, трошкови операција, инфлација и број уговорног особља, а безбедносно окружење постало је изазовније, што ограничава потенцијал за проширење мандата тренутних мисија или евентуално успостављање нових као одговора на хитне безбедносне потребе. Зато је потребна промена структуре буџета и генерисање једне буџетске линије по цивилној мисији, како би се омогућио бољи надзор и повећала транспарентност. Постоји потреба за успостављањем чврсте политике о опреми и услугама кроз посебне буџетске линије у оквиру укупног буџета, или „цивилног фонда за подршку“, а да би се партнерским земљама обезбедила опрема и услуге за побољшање њихових цивилних капацитета. EEAS и службе Комисије требало би да представе вишегодишње буџетске прогнозе, процену текућих активности и јасне процене стопа апсорпције мисија како би се помогло у припреми одлука о смањењу неефикасних активности,

побољшању ефикасности и флексибилности кроз јасне мандате и обезбеђивање јасно дефинисаних стратегија транзиције и изласка. Оперативно и финансијско планирање мисија требало би да се ради истовремено, а да државе чланице учествују са подацима о доприносу особља у почетним фазама одобравања мисије.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Резолуција је ступила на снагу даном усвајања – 18. априла 2023. године.

5) ИЗВОРИ

- Бјелица Влајић, Ирис, „Улога стратегијског предвиђања у заједничкој безбедности и одбрани ЕУ“, *Европско законодавство* бр. 83/23, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2023, стр. 163–176.
- Цветковић, Ненад, Ковач, Митар, „Цивилне мисије ЕУ – случај мисије EULEX Косово“, *Политичка ревија* 2/2023, Vol. 76, стр. 11–31.
- “European Parliament resolution of 18 April 2023 on the implementation of civilian CSDP and other EU civilian security assistance (2022/2196(INI))”, *Official Journal*, C, 1. 12. 2023, pp. 1–11.
- Gill, Terry D., Fleck, Dieter, Boothby, William H., Vanheusden, Alfons, “Status of Forces and Status of Mission”. In: *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations: Prepared by an International Group of Experts at the Invitation of the International Society for Military Law and the Law of War*, Cambridge University Press; 2017, pp. 120–129.
- Meyer, Christopher O., “CSDP Missions and Operations In – Depth Analysis”, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, European Parliament, 2020.
- Nowak, Agnieszka (ed.), “Civilian crisis management: the EU way”, Chaillot Paper No. 90, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006.
- Pirozzi, Nicoletta, “The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon”, *European Foreign Affairs Review* 20(2) 2015:287-306.
- Rabohchiyska, Marieta, “European Union missions in the Eastern Partnership region”, *Papers from the International Scientific Conference of the European Studies Department Jean Monnet Centre of Excellence Faculty of Philosophy at Sofia University “St Kliment Ohridski”*, 2025, 10:246-255.

- Sari, Aurel, "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice Free", *European Journal of International Law*, Volume 19, Issue 1, February 2008, Pages 67–100.
- Smit, Timo, "Increasing Member State Contributions to EU Civilian CSDP Missions", SIPRI Policy Brief, SIPRI, Stockholm, 2020.
- Smit, Timo, "Towards a More Capable European Union Civilian CSDP", SIPRI Policy Brief, SIPRI, Stockholm, 2019.
- Tardy, Thierry (ed.), "Recasting EU Civilian Crisis Management", Report No. 31, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2017.
- Wojnicz, Luiza, "Definition and Typology of European Union Missions", *Reality of Politics* 10(1) 2019:161-176.
- Zajãczkowski, Kamil, "CSDP Missions and Operations as Instruments of EU Crisis Management – Their Essence", *Role and Determinants – Online Journal Modelling the New Europe*, No. 34, 2020, pp. 4–37.
- Живковић, Урош, „Водич кроз цивилне мисије”, ISAC Fond, Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Резолуције Европског парламента представљају званичне ставове овог тела о политичким, правним или економским питањима, којима се често позивају државе чланице, институције ЕУ или треће земље на акцију. Према правној природи су необавезујући документи, те иако не могу присилити државу на акцију ове резолуције имају велику политичку тежину, јер утичу на извештаје Европске комисије и могу водити до обуставе или одобравања финансијских средстава. У том смислу и припрема резолуције која се бави цивилним мисијама ЕУ указује на значај овог инструмента спољне политике Уније. ЕУ даје важност цивилином управљању кризама будући да оне доприносе међународном миру и безбедности и играју кључну улогу у спровођењу интегрисаног приступа ЕУ у овој материји. За Републику Србију постојање наведеног инструмента има двоструки значај. Пре свега, цивилна мисија Уније успостављена на Косову и Метохији јесте мисија најдужег трајања и најобимнија по броју ангажованог особља.³⁰ Мисија је формирана у складу са Резолуцијом Савета безбедности 1244, што омогућава сарадњу државних органа Србије са ЕУ у циљу заштите права Срба који су остали у јужној покрајини и културно-историјских споменика који се на том подручју налазе.

³⁰ Ненад Цветковић, Митар Ковач, „Цивилне мисије ЕУ – случај мисије EULEX Косово“, *Политичка ревија* 2/2023, Vol. 76, стр. 12.

С друге стране, Поглавље 31. бави се усаглашавањем обавеза Републике Србије у области одбране, безбедности и спољне политике са политиком ЕУ. Представници војних и полицијских снага Републике Србије учествују у мисијама и операцијама које шаље Унија, а значајније учешће цивилних стручних лица могло би продубити ову сарадњу након што је на снагу ступио Закон о учешћу цивила у мировним мисијама. Слање цивилних представника у мисије је од интереса за обе стране. ЕУ тако добија додатну подршку за попуну својих мировних капацитета, а Србија поред испуњавања претприступних обавеза добија прилику да њени држављани узму учешће у мировним мисијама које су од ширег значаја за очување мира и безбедности у свету. Уз то, њихови учесници добијају прилику за додатно усавршавање.

POSITION AND SIGNIFICANCE OF EUROPEAN UNION CIVILIAN MISSIONS

Iris BJELICA VLAJIĆ*

Abstract: Since its establishment, the European Union (EU) has gone through several stages of development. Significantly, this international organisation has grown into a supranational community of states that share similar views on international politics and security. The process of creating the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) within it began with the Maastricht Treaty. It continues through the treaties on the functioning of the EU. Finally, the process was completed with the adoption of the Global Strategy for Foreign and Security Policy in 2016. The EU's Common Security and Defence Policy had military and civilian components. In 2003, the first EU civilian and military missions were sent to third countries. In addition, cooperation with third countries was carried out through their participation in civilian and military missions. Based on the Council conclusions of November 19, 2018, the strengthening of the civilian segment of the CSDP began. The paper analyses the legal position and significance of EU civilian missions. The analysis includes a study of the solutions adopted in primary and secondary legislation, as well as a discussion of existing EU missions. The conclusion is that civilian missions are a useful tool for cooperation between the EU and neighbouring countries as well as for strengthening the EU's presence

* Faculty of Business Studies and Law, University "Union Nikola Tesla", Belgrade. E-mail: iris.bjelica.vlajic@fbsp.edu.rs ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6999-876X>

in the international environment. Given that missions are established at the request of the host country, the status of personnel is regulated by the relevant agreements (SOMA). The inclusion of the Republic of Serbia's civilian representatives in EU missions would contribute not only to the fulfilment of its pre-accession obligations under Chapter 31 but also to the professionalisation of its staff. The paper uses historical and comparative methods, as well as the content analysis of legal acts.

Keywords: CFSP, civilian missions, EU, crisis.

УДК: 620.9:327

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 197-217

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 04. 2026. године

Рад одобрен 18. 05. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.10

CC BY-SA 4.0

ГЕОПОЛИТИЧКИ ПОЛОЖАЈ И ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

*Слободан НЕШКОВИЋ**

Анстракт: Овај рад разматра геополитички контекст функционисања Вишеградске групе, регионалног савеза четири средњоевропске државе – Чешке, Мађарске, Пољске и Словачке. Од оснивања 1991. године ова Група ради на плану јачања међусобне сарадње, европских интеграција и усклађивања политичких интереса унутар Европске уније (ЕУ). Посебан значај у оквиру међусобне сарадње има енергетска безбедност, која је у актуелном кризном амбијенту условљена антагонизмима између ЕУ и Руске Федерације. У раду се анализира платформа Зелене транзиције која поред техничких пропозиција укључује и широко концептуализован друштвени процес. Мултидисциплинарним приступом аутор настоји да разјасни зависност микрорегиона од руских енергената, структуру енергетских капацитета, инфраструктурне пројекте и диверсификације, као и социјалне ризике и импликације на процес енергетске транзиције. Актуелни темат бави се и анализом политичких, социјалних и економских изазова, климатским политикама и финансијским програмима који треба да буду подршка у њиховом спровођењу. Циљ анализе је холистичко сагледавање позиција земаља Вишеградске групе (В4), са становишта реализације аутохтоне парадигме геостратегијских интереса и дугорочне

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

енергетске безбедности. Кроз компаративни научни метод, аутор настоји да направи синтезу знања из ове области како би указао на њихов значај за Западни Балкан, и нарочито за Републику Србију. У раду се указује на унутрашње контрадикције у земљама Вишеградске четворке, које су нарочито изражене у актуелним геополитичким околностима које онемогућавају остваривање инклузивне енергетске перспективе.

Кључне речи: Вишеградска група, геополитички положај, енергетска безбедност, Зелена транзиција ЕУ, Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка, Руска Федерација.

1) УВОД

Геополитички положај и енергетска безбедност држава представљају прворазредне детерминанте њихове економске и међународне позиције у постмодерном планетарном амбијенту. Зависност од других спољнополитичких актера зависи од сопствених економских потенцијала и квалитета енергетске инфраструктуре држава, због чега долази до диверсификације извора снабдевања енергијом. Наведене детерминанте условљавају и испуњавање циљева Зелене транзиције ЕУ, којима Унија настоји да обезбеди стратешку аутономију својим чланицама у енергетском сектору. У постојећим геополитичким околностима, Вишеградска група (В4) представља регионалну платформу која интегрише четири централноевропске државе – Мађарску, Пољску, Чешку и Словачку. Сарадња ових држава у оквиру В4 настала је 1991. године након пада Гвоздене завесе и распада Совјетског Савеза, када су ове државе осмислиле да кроз политички савез убрзају процесе демократизације друштава и приступања ЕУ. Верујући да заједнички наступ и дељење искустава може представљати добар начин за повратак европског идентитета и побољшавање преговарачке позиције према западним партнерима, В4 је пролазила кроз различите фазе сарадње. Данас В4 има знатно другачију улогу и перципира се као „Интересни клуб“ у оквиру ЕУ. Радећи на том правцу, Вишеградска група консолидује заједничке ставове о питањима енергетске безбедности и климатских обавеза, у оквиру испуњавања циљева Зелене транзиције. Питања енергетске безбедности увек су била актуелна тема, јер се међузависност врло јасно уочава у овој области, а висока зависност од руских енергената све четири земље је у великој мери одређивала њихов маневарски простор на спољнополитичком плану и усмерила их у правцу појачане сарадње. Рат у Украјини и коришћење енергената као спољнополитичких инструмената притиска и принуде од стране Русије, додатно су учврстили ставове да су

диверсификација и независност кључни у постизању суверености и аутономије деловања држава Европе.

Упоредо са процесом диверсификације извора снабдевања енергентима, Европа је представила један врло амбициозан план достизања климатске неутралности до 2050. године. Овај план озваничен је у Европском зеленом договору, свеобухватној стратегији ЕУ која захтева дубинске промене у енергетском сектору, производњи и транспорту, са јасном визијом будућности у складу с циљевима одрживог развоја. Узимајући у обзир положај земаља Вишеградске групе, намеће нам се да ова два процеса – постизање енергетске безбедности и зелена транзиција – нису одвојене теме, већ комплементарни процеси у новој фази привредног развоја и безбедносне политике Европе. Процеси су веома комплексни и не представљају само техничке процесе, већ подстичу и корените политичке промене, како на унутрашњем тако и на спољнополитичком плану земаља. Стога не чуди да су управо земље Вишеградске групе инсистирале на томе да испостављени захтеви и обавезе морају узети у обзир специфичне географске, историјске и друштвене околности свих земаља чланица ЕУ. Овај рад настојаће да прикаже битне постулате геополитичког положаја и историјског контекста сарадње у оквиру Вишеградске групе, што утиче на политике енергетске безбедности и климатских промена њених чланица. Прво поглавље представиће историјат сарадње и трансформацију улоге Вишеградске групе од платформе за ефикаснију евроинтеграцију до платформе за координисање специфичних интереса земаља Централне Европе унутар ЕУ. Други део представиће енергетски положај и перспективе земаља чланица у погледу зависности од руских енергената до кључних пројеката и стратегија које претендују да обликују регионалну енергетску безбедност. Трећи део рада разматраће имплементацију и усклађивање националних енергетских политика с циљевима Европског зеленог договора и концептом зелене трансформације Европе. Четврти део представиће укратко геостратешке односе земаља Вишеградске групе са субрегионом Западног Балкана и Републике Србије. Односи између геополитике, енергетике и зелене трансформације на територијама земаља Вишеградске групе пружају нам информације о ширем контексту визије нове европске безбедности и привредног развоја. Како ће се ове земље понашати у овим процесима, одредиће њихову способност да активно учествују и доприносе у новој безбедносној констелацији Европе и заједничкој визији климатске неутралности.

2) ГЕНЕЗА, ЦИЉЕВИ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Централноевропска политичка асоцијација Вишеградске групе основана је 15. фебруара 1991. године у Вишеграду. Група је окупила тадашње политичке лидере Пољске (Лех Валенса), Мађарске (Јозеф Антал) и Чехословачке (Вацлав Хавел). Треба нагласити да су се лидери ових земаља већ састајали у различитим форматима и да је формализовање сарадње на овај начин представљало круну тих договора. Након мирног разлаза Чехословачке 1993. године, сарадња је настављена у формату четири државе – Пољске, Мађарске, Чешке и Словачке (В4). Од оснивања В4 су пратила висока очекивања и комплексни изазови. Приписана јој је двојака улога – да симболички покаже да су земље Централне Европе спремне да се изборе са изолацијом и пронађу своје место у Европи кроз регионалну сарадњу, као и да покажу да су довољно зреле да воде прагматичну политику и усклађују своје интересе у правцу европских и евроатлантских интеграција. 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.¹ Одабир места за формално оснивање ове регионалне сарадње није био случајан. Мађарски град Вишеград одабран је симболички, јер је представљао место историјског сусрета владара ове четири земље 1335. године, који су тада успоставили политичко-трговински савез усмерен против доминације Хабзбуршке монархије. У савременом контексту, одабир Вишеграда као тачке окупљања требало је да потврди постојање заједничке историје и идентитета земаља Централне Европе. Поред тога, В4 видела је сарадњу као начин да се укрупне и агрегирају интереси региона, како би се што ефикасније и брже ступило у преговоре са западним партнерима.

Први конкретни циљеви Вишеградске групе обухватали су три темељне димензије: убрзање преласка на тржишну економију, успостављање демократских политичких институција и активно приближавање Европској заједници и НАТО-у. Током читаве прве фазе деловања ове регионалне сарадње, деведесетих година 20. века, све чланице су делиле сличну перцепцију својих изазова – с једне стране,

¹ Слободан Нешковић, „Однос Нордијског савета према земљама Западног Балкана у односу на Гренланд“, *Европско законодавство*, 2026, бр. 93, стр. 12.

бојазан од дестабилизације Русије, а с друге стране страх од неприхватања Запада и потенцијалне обуставе проширења европских и евроатлантских структура на новонастале државе у срцу Европе. Консензус око ових тачака био је кључан за прву фазу деловања Вишеградске групе, јер је врло јасно дефинисао напоре чланица ка достизању стандарда за чланство у НАТО и ЕУ кроз интензивну сарадњу.²

Након оснивања, Вишеградска група је ушла у фазу интензивног политичког и дипломатског деловања усмереног на европску и НАТО интеграцију. Андреа Шмит (Andrea Schmidt) у својој анализи подсећа да су се све чланице суочавале са дубоком економском кризом и фрагментацијом политичких елита, док је истовремено у региону постојао страх да би Русија могла повратити утицај кроз економске и енергетске полуге. Међутим, постојале су латентне тензије од самог почетка Вишеградске сарадње. Чешка и Пољска су биле снажно оријентисане ка Западу у јасној жељи да се дистанцирају од припадништва Источном блоку, док су Мађарска и Словачка биле резервисаније и наглашавале значај очувања регионалне димензије њихових идентитета. У периоду од 1991. до 1994. године Вишеградска четворка функционисала је као координациони форум, где су размењиване информације о преговорима са Европском заједницом, одржавани састанци премијера и министара, и стварани услови за међусобно отварање тржишта. У том контексту је 1993. године потписан Централноевропски споразум о слободној трговини (ЦЕФТА), који је био важан инструмент економског повезивања и припреме за чланство у ЕУ. Прва криза унутар Вишеградске сарадње догодила се у тренутку мирног распада Чехословачке 1993. године. Чешки премијер Вацлав Клаус дао је неколико скептичних изјава о судбини В4, сматрајући да Чешка не би требало да везује своју европску судбину за суседе, већ да наступа индивидуално у свом путу интеграција. Упркос датим моментима скепсе платформа је наставила да функционише, и у наредном периоду улагала највише напора у сарадњу са НАТО-ом. Тако су све четири чланице већ 1994. приступиле програму „Партнерство за мир“.

² Вишеградска група, позната и као Вишеградска четворка (V4) настала је на рушевинама Хладног рата, у тренутку када је настао вакуум моћи на тлу Централне Европе услед евидентног слабљења совјетског утицаја. Стратешка оријентација подразумевала је што бржу и ефикаснију интеграцију тих држава у Европску Заједницу и НАТО. Лидери Мађарске, Пољске, Словачке и Чешке састајали су се више пута пре званичног оснивања, којом приликом су договарали концепт функционисања организације.

Током 1999. године Пољска, Мађарска и Чешка примљене су у НАТО, док је Словачка због својих унутрашњих политичких проблема примљена 2004. године. Што се тиче процеса евроинтеграција, до самита у Копенхагену 2002. године В4 је послужила као платформа за усклађивање преговарачких позиција, упркос томе што су постојала ривалства у вези са темпом приступања. Тако су све чланице потписале Уговор о приступању 2003. године, а званично су постале пуноправне чланице 2004. године у оквиру „Великог проширења ЕУ“ (претежно на земље Источне Европе). Да резимирамо, у периоду од 1991. до 2004. године од кључног значаја били су следећи догађаји: 1993. потписан је Централноевропски споразум (ЦЕФТА); Пољска, Мађарска и Чешка приступиле су НАТО-у 1999 године, док је Словачка то учинила 2004. године; све четири земље Вишеградске групе постале чланице ЕУ 2004. године.

Како су иницијални циљеви групе били испуњени већ почетком 2000-их, Вишеградска четворка нашла се у дилеми оправданости даљег постојања. У тој фази дошло је до редефенисања циљева. Успех иницијалне кохезије и европских интеграција омогућио је В4 да задржи неку форму политичке сарадње. У том смислу, чланице су усвојиле значајну Декларацију у Кромерижу 2004. године, којом су потврдиле спремност да одрже флексибилну форму регионалне сарадње фокусирану на јачање идентитета Централне Европе, развој заједничких пројеката и промоцију интереса региона унутар ЕУ. Тако је Вишеградска група прерасла из савеза за интеграцију у групу за промоцију специфичних регионалних интереса. Од 2004. до средине 2010. године сарадња је функционисала углавном као неформални оквир координације ставова по разним питањима – проширење ЕУ, регионални развој, Источно партнерство итд. Временом се формирала пракса ротирајућег председавања, а једина стална институција остао је Међународни вишеградски фонд са седиштем у Братислави. У последних десетак година повремено су се јављале кризе поверења између чланица групе, јер су на чело држава долазиле владе са различитим спољнополитичким оријентацијама, као и унутрашњим приоритетима. Један од симболичних момената преокрета јесте долазак популистичких влада у Пољској и Мађарској, чиме је сарадња све више почела да поприма димензију симболичког отпора према „либералном консензусу“ ЕУ, посебно у питањима миграција и владавине права. Тако је Вишеградска група прешла пут од платформе за евроинтеграције до, како Жужана Вег (Zsuzsanna Véghe) истиче, „еуроскептичне протестне групе“. То постаје најочљивије у периоду мигрантске кризе која је потресала Европу 2015. и 2016. године, када су чланице Вишеградске групе иступиле против

механизма обавезних квота за релокацију избеглица. Управо тада је формиран наратив о Централној Европи као „брани“ од неконтролисаних миграција и очувања националних суверенитета европских нација. Поред миграција, у том периоду је интензивирана и сарадња у области безбедности. Од средине 2000-их В4 је проширио формате сарадње у В4+ (са Украјином, Грузијом, Западним Балканом).⁸ Заједнички ставови су постали видљиви током криза у источном суседству, посебно током Еуромајдана 2013–2014. године и почетка оружаних дејстава у Украјини, а једна од иницијатива јесте била и формирање заједничке борбене групе Вишеграда (*Battlegroup*), у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

3) ГЕОПОЛИТИЧКИ И ЕНЕРГЕТСКИ ПОЛОЖАЈ ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Једна од карактеристика Вишеградске групе била је њена неформална, флексибилна институционална архитектура. Шмитова примећује да је одсуство чврстих правила и сталног седишта у великој мери заслужно за дуговечност иницијативе. Осим годишњег ротирајућег председавања (у трајању од 12 месеци), једина стална институција остао је Међународни вишеградски фонд који финансира културне, научне и образовне пројекте, као и стипендије намењене јачању међусобних веза. В4 је временом доносила одлуке консензусом, а документи су имали политички карактер, без обавезујуће правне снаге. Тај „меки“ институционални оквир омогућио је земљама чланицама да задрже висок степен суверенитета и да сарадњу прилагођавају променљивим приоритетима. Вишеградска група еволуирала је из иницијалне мисије европских интеграција у комплексну политичку платформу. У покушајима да остане мост између источног и западног блока В4 је остала флексибилна и неформална, чинећи трајни елемент геополитичке архитектуре Централне Европе. Свој легитимитет В4 црпи из комбинације историјског симболизма, практичних интереса (првенствено у енергетици и регионалном развоју), и из осећаја заједничког идентитета у односу на европске центре моћи на Западу. Садашњи идентитет Вишеградске групе је вишеслојан. Она је регионални актер званично препознатог у оквиру ЕУ. Уједно, В4 је противник централизације моћи од стране Запада. Представља се као заштитник суверенитета малих држава и залаже се за отворену дебату о бројним питањима, укључујући владавину права и миграције. В4 у неком смислу

представља и алтернативну визију Европе, плурализоване и политички нехомогене, са израженим тенденцијама ка аутономији и суверенитету.

У наставку се приказују основне карактеристике енергетских система и политика свих држава чланица Вишеградске групе. Размотрићемо на који начин је историјска зависност од руских енергената утицала на њихове приоритете и стратешке одлуке у сектору енергетске безбедности. Затим ћемо представити садашњу структуру енергетских система свих држава понаособ, са посебним нагласком на удео угља, нуклеарне енергије и обновљивих извора. Након тога, размотрићемо ризике који се јављају услед ослањања на увоз фосилних горива из Русије, како они утичу на потребе за диверсификацијом, као и који су то кључни пројекти осмишљени у циљу диверсификације снабдевања извора енергијом. Напоследку, биће речи о перспективама енергетске безбедности овог региона, као и контрадикцијама које изазива деловање ка остваривању климатских амбиција у контексту ограничених економских ресурса држава, те улогом коју Вишеградска група има као платформа за координацију енергетских политика региона у оквиру ЕУ.

За разумевање високе зависности од руских енергената држава Вишеградске групе потребно је вратити се у период Хладног рата. Велики део инфраструктуре својих енергетских система ове државе наследили су из заједничког система Источног блока, који се базирао на централизованим испорукама совјетског гаса и нафте кроз мреже које су пројектоване да стварају и одржавају политичку и економску зависност од Москве. Ова зависност није била само питање логистике, већ и део шире стратегије Совјетског Савеза да кроз енергетске везе учврсти контролу над сателитима у Источној Европи.³ Током 1970-их и 1980-их гасоводна инфраструктура је развијана тако да спаја совјетске изворе са транзитним државама, посебно Украјином и Словачком, преко којих су се енергенти даље дистрибуирали ка Чехословачкој, Мађарској и Пољској. Тако је створен специфичан систем у коме су практично све земље региона скоро у потпуности зависиле од испорука руског гаса, са изузетком неких мањих локалних налазишта. О размерама зависности говори нам податак да је до краја 80-их више од 80% потрошње природног гаса у тадашњим државама Вишеградске групе долазило из СССР-а. У каснијим годинама, након распада Совјетског савеза и пада социјалистичких режима широм

³ R. Višnovský, *Visegrad Group and Relations with Russia*, Vestnik RUDN, International Relations, 2020 Vol. 20, No. 2, p. 3.

Централне Европе, структуре снабдевања нису се могле брзо променити. Наслеђена инфраструктура и дугорочни уговори наставили су да обезбеђују доминантну улогу Русије – правне наследнице Совјетског Савеза у регионалном енергетском сектору. Државе В4 су током периода транзиције морале да одржавају сарадњу са Москвом, упркос јасном стремљењу ка интеграцији са западним партнерима, јер су биле исувише рањиве на обуставу руских енергената. Пољска је у том периоду била пионир дискурса о енергетској независности, али је у пракси била скоро у потпуности зависна од руског гаса, који је био испоручиван преко гасовода Јамал–Европа, преко Белорусије. Мађарска и Словачка су биле чврсто везане за Украјину као главну транзитну руту, док је Чешка такође у највећој мери користила гас из руских извора, иако је била делимично повезана са Немачком преко западних гасовода. Добра страна високе зависности од руског гаса се огледала у томе што се током 1990-их и 2000-их гас испоручивао по релативно повољним ценама, а државе су гаранцију снабдевања виделе у дугорочним уговорима са Газпромом. Међутим, прве кризе у испорукама 2006. и 2009. године означиле су прекретницу и прекинуле ту перцепцију и дискурс. Читав регион постао је свестан рањивости на политичке спорове Москве и Кијева, те су ови прекиди дотока гаса подстакли државе Вишеграда да интензивније развијају алтернативну инфраструктуру.

Како наглашава Јирушек, зависност од руског гаса није била само економски проблем већ и питање политичког маневра. Руска Федерација се током 2000-их и 2010-их често користила енергетском политиком као средством притиска у међународним односима са другим државама, а гасним споровима је уцењивала транзитне земље и њихове савезнике. Поучене тим искуствима, државе Вишеградске групе почеле су да развијају стратегије диверсификације, које укључују ЛНГ терминале, складишне капацитете и нове интерконекторе. Парадоксално, иако је заједнички наратив о енергетској сигурности био присутан у свим чланицама Вишеграда, практични кораци су се значајно разликовали. Пољска је најјасније артикулисала став о енергетској независности од Русије, инвестирајући у терминал Швиноујшће и Baltic Pipe. Мађарска је, насупрот томе, наставила блиску сарадњу са руским енергетским компанијама Газпромом и Росатом, нарочито кроз проширење нуклеарне електране Пакс II, што је изазвало критике Брисела и дела унутрашње опозиције.⁴

⁴ *Hungary and the Russian Energy Nexus*, European Council on Foreign Relations, 2020.

Данашњи енергетски потенцијали држава Вишеградске групе одражавају аутентичан спој историјских околности, ресурса, наслеђених инфраструктура и стратешких приоритета сваке од земаља чланица. Иако у европским форумима често наступају заједнички по питањима енергетске безбедности, чланице Вишеградске групе имају доста различит удео угља, природног гаса, нуклеарне енергије и обновљивих извора као својих енергената. Узмемо ли у обзир да своје енергетске стратегије креирају у оквиру Зеленог европског договора, структуре енергетских мешавина чланица групе су резултат компромиса између трошкова декарбонизације и геостратешких одлука у правцу смањења зависности од руског гаса. Тако, Пољској је угаљ и даље доминантни енергент за производњу електричне енергије, и то је чини јединственим случајем у ЕУ, док је Мађарска значајно диверсификовала свој енергетски микс, али је и даље у великој мери зависна од руског гаса за грејање и индустрију, као што је већ раније напоменуто. Чешка и Словачка користе комбинацију нуклеарних и термоелектрана, уз растући удео обновљивих капацитета.

У наредном делу даје се кратак преглед енергетских мешавина свих чланица Вишеградске групе појединачно унутар енергетских система. Пољска је специфична унутар ЕУ по степену ослањања на угаљ, који и даље представља темељ њеног електроенергетског система. Према подацима Европске комисије, више од 70% укупне производње електричне енергије долази из каменог и лигнитног угља. Ова зависност је резултат историјског развоја индустрије и постојања великих угљених басена, пре свега у Шлеској регији. Поред угља, природни гас чини значајан део мешавине, при чему је до скоро доминантни снабдевач био Газпром. Пројекти попут ЛНГ терминала у Швиноујшћу и Baltic Pipe гасовода, који повезује Пољску са норвешким гасом, имају кључну улогу у смањењу те зависности. Дугорочни планови Пољске предвиђају увођење нуклеарне енергије, кроз изградњу прве нуклеарне електране до краја ове деценије. Мађарска има знатно другачију структуру енергетске мешавине у поређењу са Пољском. Док Пољска доминира угљем, Мађарска се значајно ослања на природни гас и нуклеарну енергију. Према подацима Међународне агенције за енергију, више од 30% укупне електричне енергије у земљи потиче из нуклеарне електране Пакс, која је у погону од 1980-их година и која је и даље стуб енергетске стабилности.⁵

⁵ *Hungary: Energy Profile*, International Energy Agency, IEA, 2022.

Нуклеарна енергија у Мађарској широко је прихваћена као технологија која доприноси нискоугљеничној производњи, па је влада у Будимпешти склопила споразум са Русијом о проширењу капацитета (пројекат Пакс II), упркос критикама дела опозиције и ЕУ. Природни гас чини други кључни стуб мађарске енергетике. Велики део потрошње гаса донедавно је долазио из руског система, кроз Балкански ток и интерконекторе са Аустријом и Украјином. Обновљиви извори у Мађарској бележе спорији раст него у неким државама ЕУ, али влада планира значајна улагања у соларне капацитете и модернизацију дистрибутивне мреже. До 2030. циљ је повећати удео обновљивих извора на 21% финалне потрошње енергије. Без обзира што Мађарска користи одређене количине угља, њихова улога је секундарна и углавном везана за термоелектране на лигнит које поступно излазе из употребе. Чешка Република поседује енергетски микс који је знатно уравнотеженији од пољског модела ослоњеног на угаљ и мађарског нагласка на гасу. Кључна карактеристика чешког енергетског система је комбинација лигнитних и каменуугаљних термоелектрана, уз снажан ослонац на нуклеарну енергију. Према подацима Европске комисије, приближно 37% електричне енергије у Чешкој производи се из нуклеарних капацитета, пре свега из електране Dukovany и новије Темелин. Нуклеарна енергија се у чешкој јавности и политичком дискурсу често посматра као стратешки ресурс који обезбеђује стабилност снабдевања и конкурентну цену струје, због чега постоје планови проширења нуклеарних капацитета кроз изградњу нових блокова. Угаљ и даље чини значајан део енергетског микса, с тим што је удео лигнита посебно висок. Историјски развој чешке енергетике био је повезан с локалним рудницима у северним и западним деловима земље. Ипак, у контексту циљева Европског зеленог договора, чешка влада је усвојила план за постепено смањивање ослањања на угаљ до 2033. године, иако су рокови предмет политичких расправа. Обновљиви извори имају умерени удео у енергетици – највише хидроелектране и биомаса, док соларни и ветрокапацитети заостају за просеком ЕУ.⁶ Чешка значајан део природног гаса увози, а историјски главни правац снабдевања био је преко Немачке и руских гасовода. Рат у Украјини и одлука Газпрома о ограничавању испорука приморали су Чешку да убрза планове диверзификације, укључујући проширење интерконектора с Пољском и коришћење ЛНГ капацитета кроз немачку инфраструктуру. Енергетска политика Чешке данас се заснива на равнотежи: одржати висок удео нуклеарне енергије,

⁶ *Czech Republic: Energy Profile*, International Energy Agency, IEA, 2022

смањити удео угља, и обезбедити стабилно снабдевање гасом кроз диверсификацију извора и инфраструктуре. Енергетски дискурс Словачке карактерише снажан ослонац на нуклеарну енергију и природни гас, уз релативно скроман удео угља и обновљивих извора. Према подацима Међународне агенције за енергију, око 55% електричне енергије у Словачкој потиче из нуклеарних електрана, што је један од највиших удела нуклеарне енергије у Европској унији.⁷ Због овог високог удела нуклеарне енергије, Словачка има релативно ниску емисију угљен-диоксида по произведеном киловат-сату, али је истовремено рањива на геополитичке факторе који утичу на снабдевање горивом и одржавање постројења. Влада је зато дефинисала дугорочну стратегију да остане нуклеарна земља и након 2040, уз планове за нове инвестиције у проширење капацитета. Природни гас је други стуб словачког енергетског микса. Велики део гаса годинама је долазио из руских извора преко транзитних гасовода који пролазе кроз Украјину. Словачка је била транзитна земља за гас ка Западној Европи, али се после 2022. активно укључила у диверсификацију кроз интерконекторе са Чешком, Пољском и Мађарском. Енергетска стратегија Словачке усмерена је на повећање енергетске ефикасности, смањење зависности од руског гаса и наставак развоја нуклеарних капацитета као гарантоване базе снабдевања.

Са почетком кризе у Украјини током 2014, питања енергетске безбедности попримила су прворазредни политички значај и стратешку димензију. ЕУ је настојала да кроз стратегију енергетске уније и бројне регулативе ојача подстицаје за диверсификацију извора и смањење зависности од Русије. Најновији развој ситуације и руска агресија на Украјину 2022. додатно су учврстиле консензус земаља Европе о потреби за трансформацијом енергетског сектора региона. Упркос напретку у изградњи инфраструктуре и диверсификацији, чињеница је да је Вишеградска група више од три деценије била ослоњена на руске ресурсе као најјефтинију и најприступачнију опцију снабдевања. Овај историјски контекст објашњава зашто је транзиција ка алтернативним изворима и зеленој енергији често спор процес, оптерећен економским и политичким тензијама. Анализа структуре енергетских мешавина и инфраструктурних приоритета држава Вишеградске групе не може се разумети без увида у овај континуитет зависности и његових последица за регионалну безбедност и европске интеграције.

⁷ *Slovakia: Energy Profile*, International Energy Agency, IEA, 2022.

4) ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ И ОДНОСИ СА ЕУ

Као што смо већ размотрили, енергетска безбедност Вишеградске групе је умногоме одређена њеним геополитичким положајем, јер се налази тачно између западних тржишта и снабдевача на Истоку, првенствено Руске Федерације. Поучене различитим искуствима током историје, државе В4 интензивно раде на томе да постану резилијентне на дешавања у региону – од политичких криза, преко инфраструктурних пројеката из којих су искључене, до регулативе ЕУ. Кључни моменти који дефинишу тренутну потребу за диверсификацијом региона су рат у Украјини, покушај заобилажења региона великим гасним токовима (Северни и Јужни ток), као и формирање енергетске уније ЕУ. Почетак кризе у Украјини 2014, а нарочито инвазија у фебруару 2022. године, кључне су тачке у промени енергетских политика држава Вишеградске групе. До тада, упркос ранијим кризама, претпостављало се да је гас „неутралан ресурс“ и да се неће користити као средство притиска, као и да велика међузависност економија држава неће дозволити отворене конфронтације. Обе претпоставке показале су се погрешним након руске војне интервенције, коју је пратило коришћење енергената као средства спољнополитичке принуде. У том контексту, енергетска диверсификација постала је и геополитичко питање – не само у смислу техничке отпорности већ и симболичке привржености европској безбедносној архитектури. За Вишеградску групу, која се позиционирала као бранилац „европског пута“ у прошлим деценијама, ова криза се испоставља као прави тест политичке кохезије. На овом месту, значајно је позиционирати стратешки интегративне енергетске парадигме.

Изградња и пуштање у рад иницијатива попут Северног тока (*Nord Stream*) и Јужног тока (*South Stream*), представљале су велики изазов за позицију земаља Вишеградске групе у енергетској архитектури Европе. Ови пројекти су настојали да повежу Русију директним енергетским везама са Западом, обилазећи све транзитне земље Централне и Источне Европе – ту у првом реду мислимо на Украјину, али и Словачку и Пољску. Гасовод Северни ток, који се простире испод Балтичког мора и повезује Русију са Немачком, у великој мери је смањио проток гаса кроз традиционалне транзитне земље. Земље В4 не виде ове пројекте само као инфраструктурне изазове већ и као симболично маргинализовање њихових позиција. Како истиче Јирушек, Северни ток је доживљен као „политизовани енергетски пројекат који подрива солидарност унутар ЕУ и ствара неравнотежу између чланица које су директно повезане с Руском Федерацијом и оних које су

остављене по страни“. Посебно су Словачка и Пољска изразиле забринутост да ће губитак транзитних такси и повећана енергетска рањивост ослабити њихову преговарачку моћ и безбедносни положај.

Сличан ефекат имао је и пројект Јужни ток, који је требало да повеже Русију са југоисточном Европом преко Црног мора и Бугарске, заобилазећи Украјину. Иако је ЕУ 2014. године, под притиском регулативе о тржишној конкуренцији, зауставила реализацију Јужног тока, покушај да се Централна Европа „заобиђе“ оставио је дубок траг у стратешким размишљањима земаља Вишеграда, које су постале знатно опрезније према пројектима који не укључују регионалну координацију и солидарност.⁸ Кроз инструменте попут CEF (*Connecting Europe Facility*) и PCI (*Projects of Common Interest*), Европска комисија финансирала је низ пројеката од стратешког значаја за регион, укључујући гасоводе, модернизацију мрежа и капацитете складиштења. Ти пројекти не само да повећавају физичку повезаност, већ и смањују могућност енергетског монопола било ког актера. Данас се јасно манифестује да потреба за диверзификацијом у Вишеградској групи више није опција, већ нужност. Геополитички ризици – било у виду прекида испорука, ценовних шокова или директне уцене – постали су реалност, а успешност енергетских стратегија мери се способношћу да се ти ризици предвиде и ублаже кроз повезивање, отпорност и политичку кохерентност. Како ће овај регион деловати у том правцу, остаје да видимо.

На основу изложеног, можемо констатовати да је енергетска транзиција држава Вишеградске групе каналисана сложеним спојем историјских зависности, геополитичких изазова и унутрашњих противречности. Уочљив је стратешки правац ка смањењу ослањања на руске енергенте и повећању удела обновљивих извора енергије, који је у великој мери прихваћен у државама В4. Ипак, његова конкретна реализација суочава се с бројним ограничењима – од финансијских капацитета до политичког опортунизма и спорости инфраструктурне модернизације. Ове контрадикције јасно показују да енергетска политика у региону није само техничко питање избора ресурса већ и дубоко политички процес у којем се преплићу социјални захтеви, национални интереси и европски циљеви.

⁸ Слободан Нешковић, „Институционално позиционирање Европске уније“, *Европско законодавство*, бр. 77–78, 2022, стр. 46.

5) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОЈЕКТА ЗЕЛЕНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ ЕУ У ЗЕМЉАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Трансформација енергетског сектора и привреде држава Вишеградске групе, као и остатка ЕУ, ка моделу зелене економије представља један од најсложенијих процеса у савременој европској политици. Овај процес обухвата веома захтевну техничку транзицију са фосилних горива на обновљиве изворе енергије, али и дубоко преиспитивање друштвених приоритета, модела развоја и односа према животној средини. Европски зелени договор (*European Green Deal*), усвојен 2019. године, поставио је изузетно амбициозан оквир који предвиђа климатску неутралност до 2050. године, а истовремено повезује циљеве декарбонизације са економском модернизацијом и социјалном правдом.⁹ У сржи ове стратегије налази се идеја да климатска политика више није издвојени сектор, већ основа целокупног развоја европске привреде и друштва. Основни циљ Зеленог договора је достићи нето нулту емисију гасова са ефектом стаклене баште до 2050. године. То подразумева радикално смањење емисија у енергетици, транспорту, индустрији и пољопривреди, али и развој технологија за хватање и складиштење угљен-диоксида.¹⁰ У прелазном периоду дефинисан је и међуциљ – смањење емисија за најмање 55% до 2030. у односу на ниво из 1990. године, што је формализовано у европском Закону о клими из 2021. године.

За земље Вишеградске групе – Пољску, Мађарску, Чешку и Словачку – зелена транзиција носи посебну тежину. Њихове економије традиционално су високо енергетски интензивне и ослоњене на угљ и гас, што транзицију чини изазовнијом него у већини западноевропских држава. У исто време, све четири земље су значајне кориснице европских фондова, што им омогућава финансирање пројеката енергетске ефикасности, модернизације мрежа и развоја обновљивих извора. Но, овај процес не протиче глатко, без противника и изазивача. Док део политичких и пословних елита подржава зелену економију као прилику за модернизацију и смањење зависности од руских енергената, у пракси често наилазимо на отпор – и због забринутости за социјалне последице по раднике у рудницима угља и термоелектранама и због спорости

⁹ *The European Green Deal*, European Commission, COM(2019) 640 final.

¹⁰ Слободан Нешковић, „Кохезиона политика Европске уније – економски развој и инфраструктурна држава Западног Балкана“, *Европско законодавство*, бр. 81-82, 2023, стр. 56.

администрације и регулаторних баријера. Како упозоравају Рухл и Салзман, чак и прогресивне климатске политике могу бити успорене „старим зеленим законима“ и дуготрајним процедурама процене утицаја на животну средину.¹¹

Примена концепта зелене транзиције у државама Вишеградске групе отуд отвара низ дубоких социјалних и економских изазова, који превазилазе техничка питања смањења емисија и преласка на обновљиве изворе. Први изазов је губитак радних места у секторима са високим емисијама, нарочито у рударској индустрији и термоелектранама. Пољска је ту најрањивија – процењује се да више десетина хиљада радника директно зависи од угља, посебно у Шлезии. Други изазов је енергетско сиромаштво. Прелазак на обновљиве изворе и увођење тржишних инструмената, попут проширења система трговине емисијама (ЕТС2) на транспорт и грејање, доводе до поскупљења енергената. У пракси, постоји ризик да многе сиромашне породице остану изван обухвата подршке и да раст трошкова енергије доведе до социјалне поларизације. Трећи изазов односи се на разлике у фискалним капацитетима држава Вишеграда. Док богатије чланице ЕУ могу суфинансирати зелене инвестиције из сопствених буџета, Пољска, Словачка и Мађарска у већој мери зависе од европских фондова. То ствара тензије око солидарности и динамике повлачења средстава. Затим, зелена транзиција неравномерно је распоређена по регионима и друштвеним групама. Урбана и развијена подручја имају бољу инфраструктуру и већи потенцијал за привлачење инвестиција у обновљиве изворе, док рурални и сиромашнији региони, посебно рударски базени, остају изложени ризику економске стагнације. Коначно, јавне дебате често постављају ове дилеме као супротстављене изборе: с једне стране, климатске циљеве и модернизацију привреде, а с друге, очување радних места и приступачне енергије.

6) ИЗВОРИ

- Domaradzki, S., Fronczak, T., Strážay, T., Vit, M., Orosz, A. *Visegrad Group and the Western Balkans Countries*, European Movement in Montenegro, 2018.
- European Commission, *The European Green Deal*, COM (2019) 640 final.

¹¹ J. Ruhl i J. Salzman, *What Happens When the Green New Deal Meets the Old Green Laws*, Vermont Law Review, 2020; J. Juzova, A. Oroz, A. Sadecki, T. Strážay, *Visegrad Group's Cooperation with Western Balkans: Achievements and the Way Forward*, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2019, p. 15.

- European Council on Foreign Relations, *Hungary and the Russian Energy Nexus*, ECFR Policy Brief, 2020.
- Jirušek, M., *The Attitude of the Visegrad Group Countries towards Russian Infrastructural Projects in the Gas Sector*, Energy Policy, Vol.138, 2020.
- Juzova, J., Orosz, A., Sadecki A., Strážay, T., *Visegrad Group's Cooperation with Western Balkans: Achievements and the Way Forward*, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2019.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S., Wolff, G. B., *The Geopolitics of the European Green Deal*, Bruegel Policy Contribution No.04/2021.
- Ministry for Innovation and Technology of Hungary, *National Energy Strategy 2030*, Budapest, 2020.
- Ministry of Climate and Environment of Poland, *Polish Offshore Wind Development*, Warsaw, 2022.
- Ministry of Economy of the Slovak Republic, *Energy Policy of the Slovak Republic*, Bratislava, 2020.
- Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic, *New Green Savings Programme*, Prague, 2022.
- Nešković, Slobodan, and oth., "Incorporation of Information-Communication Technologies in Economic and Environmental Espionage", *Fresenius Environmental Bulletin – FEB*, Vol. 29, No. 05, Germany, 2020.
- Neskovic, Slobodan, Djelic, Tanja Anastazija, "Social Challenges and European Intergration of the Western Balkans", *Research Result Sociology and Management, Scientific Result*, Vol. 7, No. 1, University of Belgorod, Russia, 2021.
- Neskovic, Slobodan, "Demokracic Development Trends in the Sout Caucasus Region", *Dialogue and Universalism, New Faces of Democracy in Searching of the Global Health of Democracy*, Vol. XXXII, No. 3, PL ISSN 1234–5792, Polich Academy of Sciences, Warshav, Polich, 2022.
- Нешкович, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 77–78, 2022.
- Нешкович, Слободан, „Кохезиона политика ЕУ – економски развој и изградња инфраструктуре држава Западног Балкана“, *Европско законодавство*, бр. 81–82, 2023.
- Nešković, Slobodan, "Engagement of NATO and Partnership for Pearce with Constellations to Russian Federation", Book series No. 2, Problems of Social

and Economic Security, Vol. 3, 2023. Proceedings, *National Security Deoartment University of Veliki Tarnovo*, Bulgaria, 2023.

- Нешкових, Слободан, „Енергетска заједница ЕУ и геобезбедносни изазови у региону Југоисточне Европе“, *Европско законодавство*, бр. 87–88, 2024.
- Нешкових, Слободан, “The Doctrine of Digitalization of Education with the Incorporation of Information-Communication Technologies in the Green and Circular Economy Instruments of the Western Balkan Countries”, Proceedings, Тематски Зборник радова, књига 5, Лиценца CC BY 4.0, Научна конференција са међународним учешћем у Крагујевцу, 20–21. фебруар 2026, „Политика економске стабилности, дигитализација образовања и циркуларна економија у државама Западног Балкана“, *Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б и Интернационални Универзитет Травник у Травнику, Босна и Херцеговина*, 2026.
- Нешкових, Слободан, „Однос Нордијског савета према државама Западног Балкана са освртом на Гренланд“, *Европско законодавство*, 2026, бр. 93.
- Нешкових, Слободан, “The Principle of Gender Equality as an Antidiscrimination Postulate of the European Union with Achievements in the Legal and Institutional Perception of the Republic of France”, Тематски Зборник радова, књига 6, Лиценца CC BY 4.0, Међународна научна конференција у Новом Пазару, 24–25. април 2026, „Родна равноправност у Србији и међународној заједници – научни и реалистички контекст“, *Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б и Интернационални Универзитет Травник у Травнику, Босна и Херцеговина*, 2026.
- Schmidt, A., *Friends Forever? The Role of the Visegrad Group and European Integration*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2017.
- Višňovský, R., *Visegrad Group and Relations with Russia*, 2020.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Чланице Вишеградске групе перципирају Западни Балкан и Републику Србију као природно геополитичко окружење, коме пружају евидентну партнерску економску, експертску и делом политичку подршку. Актуелни безбедносни, енергетски и миграциони процеси креирају прворазредни значај тог простора за будућност Централне Европе. Опредељење В4 за „кредибилан приступ“ проширењу ЕУ имплицира подршку реформским процесима Србије у функцији евроинтеграција. У том контексту, усаглашени су политички састанци Министара спољних послова и директора институција, а значајно подручје сарадње представља преношење институционалних искустава. Успешно спроведен модел ЦЕФТА споразума 2002 послужио је за концептуализацију нове регионалне иницијативе ЦЕФТА 2006, са укључивањем Републике Србије и осталих земаља субрегиона. Овај аранжман покренуо је унутрашње тржиште и припремио економије за приступање јединственом тржишту ЕУ. Успостављена је парадигма „меког повезивања“ усмерена ка унапређењу регионалне сарадње. Формирање Фонда за Западни Балкан 2015. године инспирисано је радом Међународног Вишеград фонда, који фаворизује размену цивилних друштава, академских институција и културних установа региона. Представници држава потенцирају важност инфраструктурне повезаности, заједничких ставова и миграционих трендова и односу према Руској Федерацији у условима рата у Украјини. Поред политичког дијалога, сарадња се развија и кроз конкретне механизме као што су обуке државних службеника, размена добрих пракси у области владавине права, као и кроз “Think Visegrad” која интегрише стручњаке из Србије и осталих држава Западног Балкана. Сарадња се проширила и на полицијске послове, управљање границама и енергетику. Следствено, Вишеградска група, иако неформални савез без ригидне институционалне структуре, остаје један од најтрајнијих и најутицајнијих облика регионалне сарадње у посткомунистичкој Европи. Њено формирање почетком 1990-их било је мотивисано тежњом за демократском консолидацијом, европским и евроатлантским интеграцијама, као и превазилажењем историјских тензија међу чланицама. У савременом контексту, В4 функционише као платформа за координацију политика унутар ЕУ, али и за артикулисање заједничких интереса према суседним регијама, укључујући Западни Балкан. Иако су унутар групе видљиве политичке и идеолошке разлике, нарочито у приступу према институцијама ЕУ, сарадња међу чланицама остаје жива

кроз заједничке иницијативе, безбедносне пројекте и размену експертског знања. Посматрано у оквиру спољнополитичких приоритета, премијери Мађарске и Словачке перманентно су подржавали улазак Србије у пуноправно чланство ЕУ. Вишеградска група третира Западни Балкан као простор од изузетног значаја за стабилност, безбедност и проширење европског тржишта. Подршка евроинтеграцијама Републике Србије у више наврата артикулисана је кроз заједничке декларације, политички дијалог и институционалне инструменте инспирисане сопственим искуством из периода приступања ЕУ. Истовремено, сарадња са лидерима региона често се води и кроз неформална партнерства, што указује на есенцијални значај политичког прагматизма у регионалним односима. Поред симболичне подршке, В4 земље су активне и у промовисању институционалног ангажмана, што додатно оснажује њихову улогу у обликовању европске политике према овом региону. Наше разматрање показује да се Вишеградска група налази на прекретници између очувања улоге конструктивног регионалног актера и суочавања са све израженијим унутрашњим политичким, енергетским и стратешким дилемама. Њена будућност зависи од способности да усклади националне интересе са заједничким европским циљевима, као и од спремности да се ухвати у коштац са изазовима одрживе транзиције, безбедносних тензија и регионалних односа у ширем европском контексту. У том смислу, ангажман према Републици Србији и Западном Балкану, енергетској безбедности и пројекту Зелене транзиције рефлектује могућност да Вишеградска група потврди свој стратешки значај, не само као форум координације већ и као повезница између различитих делова Европе.

GEOPOLITICAL POSITION AND ENERGY SECURITY OF THE VISEGRAD GROUP

Slobodan NEŠKOVIĆ*

Abstract: Our paper examines the geopolitical context of the Visegrad Group's functioning. The Visegrad Group is an alliance of four Central European countries: the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia. Since its establishment in 1991, this group has been working to strengthen cooperation, European integration, and harmonisation of political interests within the European Union (EU). Energy security is of particular importance within the framework of cooperation, which in the current crisis environment is conditioned by antagonisms between the EU and the Russian Federation. The paper analyses the Green Transition platform, which, in addition to technical propositions, also includes a broadly conceptualised social process. Using a multidisciplinary approach, the author seeks to clarify the dependence of microregions on Russian energy sources, the structure of energy capacities, infrastructure projects, and diversification, as well as social risks and implications for the energy transition process. The current topic also deals with the analysis of political, social, and economic challenges, climate policies, and financial programmes to support their implementation. The goal of the analysis is a holistic view of the positions of the Visegrad Group (V4) countries with regard to the indigenous paradigm of geostrategic interests and long-term energy security. Through the comparative scientific method, the author seeks to synthesise knowledge in this area to point out its importance for the Western Balkans and especially for the Republic of Serbia. The paper points out the internal contradictions in the Visegrad Four countries, which are particularly expressed in the current geopolitical circumstances that prevent the realisation of an inclusive energy perspective.

Keywords: Visegrad Group, geopolitical position, energy security, EU Green Transition, Hungary, Poland, Czech Republic, Slovakia, Russian Federation.

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

УДК: 327.56:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 218–241

Изворни научни рад

Рад примљен 16. 04. 2026. године

Рад одобрен 21. 05. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.11

CC BY-SA 4.0

ПРЕУСМЕРАВАЊЕ ЕВРОПСКОГ МИРОВОНОГ ИНСТРУМЕНТА КА УКРАЈИНИ И ЊЕГОВ ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

*Урош ПОПАДИЋ**

Анстракт: Рад анализира преусмеравање Европског мировног инструмента ка Украјини и његов значај за Републику Србију у контексту промене европског безбедносног окружења и све израженије геополитизације деловања Европске ЕУ (ЕУ). Полазећи од тога да је Европски мировни инструмент успостављен као ванбуџетски механизам Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) за финансирање активности са војним и одбрамбеним импликацијама, рад испитује како је овај инструмент, кроз одлуке Савета и касније пратеће акте, постепено постао један од главних механизма војне и шире финансијске подршке Украјини. Анализа показује да се почетни општи оквир Инструмента, утврђен Одлуком Савета (CFSP) 2021/509, већ 2022. године конкретизује кроз помоћну меру за снабдевање Оружаних снага Украјине војном опремом и платформама намењеним за употребу оружане (смртоносне) силе, док се каснијим изменама повећава њен финансијски обим и проширује садржај подршке. Посебан значај има Одлука Савета (CFSP) 2024/890 којом се мења сам основни акт и уводи посебан наменски износ за Украјину, чиме се подршка Украјини више не појављује само као појединачна мера, већ као део ширег финансијског и институционалног преобликовања Инструмента. У раду се закључује да ова промена има

* Факултет Политичких наука, Европски покрет, Београд. E-mail: popadics.uros@gmail.com ; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-2660-848X>

значај и за Србију, јер указује на све јаче повезивање европских интеграција са спољнополитичким и безбедносним усклађивањем, посебно у односу на Украјину, Русију и нову одбрамбену агенду ЕУ.

Кључне речи: Европски мировни инструмент, Конфликт у Украјини, ЕУ, ЗСБП, ЗБОП

1) УВОД

Од избијања сукоба у Украјини и промене европског безбедносног окружења, приметно је да се деловање ЕУ све јасније повезује са питањима безбедности, одбране и стратешког позиционирања, на које се ЕУ све више усредсређује. Истовремено се и политика проширења све мање представља као примарно процес трансформације политичког система и норми, а све више као геополитички инструмент стабилизације, безбедносног повезивања и провере политичке поузданости држава кандидата. У таквом контексту „Европски мировни инструмент“ (*European Peace Facility*), успостављен Одлуком Савета (CFSP) 2021/509 као ванбуџетски механизам за финансирање активности у оквиру ЗСБП са војним и одбрамбеним импликацијама, добија знатно шири значај од оног који би произлазио из његове првобитне формулације. Будући да се овај инструмент током сукоба у Украјини, а потом и кроз накнадне измене и пратеће акте, све изразитије усмерава ка војној подршци Украјини, његова првобитна намена се умногоме изменила.

Предмет рада усмерен је на начин на који је Европски мировни инструмент (у даљем тексту: Инструмент), кроз развој конкретних одлука и ширење пратећег финансијског оквира, прерастао у један од кључних механизма материјалне, војне и шире финансијске подршке Украјини, као и разматрање могућих последица ове промене по Србију као кандидата за чланство у Унији. Самим тим, истраживачко питање рада је – на који начин је Инструмент, почевши као општи инструмент ЗСБП-а, прерастао у један од кључних механизма војне подршке Украјини кроз накнадне измене у промењеном геополитичком контексту? Повезано с тим, поставља се и питање последица по Србију и њен европски пут, па и по општу ЗСБП ЕУ. Аргумент је да преусмеравање Инструмента ка Украјини не представља само секторско прилагођавање једног постојећег механизма ванредним околностима, већ показатељ дубље промене у којој ЕУ мир све изразитије повезује са одвраћањем, одбрамбеним капацитетима, војном подршком и ширим геополитичким деловањем. Посебан значај овог питања за Србију произлази из чињенице да се њен положај у процесу приступања Унији све

мање одређује искључиво према класичним критеријумима правног усклађивања и институционалних реформи, а све више и према степену спољнополитичке и безбедносне усаглашености са Унијом у контексту сукоба у Европи и појачане геополитичке конфронтације. За државу која и даље истиче чланство у ЕУ као стратешки циљ, док истовремено није ускладила своју спољну политику са ЗСБП-ом до траженог нивоа, развој и преусмеравање Инструмента ка Украјини није споредно техничко питање европске одбрамбене политике, већ показатељ шире промене услова под којима се данас уопште може говорити о европској интеграцији и политичкој прихватљивости држава кандидата.

2) КОНТЕКСТ

Последњих година у научној литератури све више је приметно окретање ЕУ ка стратешком и геополитичком деловању, као и ка све већој милитаризацији коју прате институционалне и правне промене које мењају карактер саме ЕУ. Шуте и Дикстра приказују ЕУ као актера који иако дуготрајно подржава мултилатерализам, од 2016. године почиње да се суочава са системским изазовима присутним у постојећим институционалним оквирима, нарочито у условима све израженијег унилатералног деловања Сједињених Америчких Држава (САД). Они тврде да ЕУ покушава да одржи мултилатералне институције на многе начине, где је више била успешна у краткорочној одбрани постојећих институција него у њиховој дубљој адаптацији или проширењу на нове области управљања, што указује на ширину кризе у којој се налази.¹ Смит такође представља 2016. годину као прекретницу, указујући да је глобална стратегија ЕУ из те године (*European Union Global Strategy*) представљала покушај да се у условима значајне унутрашње и спољне кризе обезбеди стратешки правац спољне и безбедносне политике. Додаје да је та стратегија већ самим својим настанком показивала тешкоће стратешког планирања у политичком систему чија фрагментираност, међувладин карактер и зависност од консензуса често производе нејасне циљеве, слабу приоритизацију и ограничену повезаност између циљева и средстава.²

¹ Leonard Schuette, Hylke Dijkstra, "The Show Must Go On: The EU's Quest to Sustain Multilateral Institutions Since 2016", *Journal of Common Market Studies*, 2023, vol. 61, no. 5, pp. 1318–1336.

² Karen Smith, "A European Union Global Strategy for a Changing World?", *International Politics*, 2017, vol. 54, no. 4, pp. 503–518.

Слични закључак имају и Барбе и Морилијас, који указују да се након 2016. године уочава померање ЕУ од језика ефикасног мултилатерализма ка прагматичнијем разумевању глобалног управљања, што је сузило домет раније трансформативне улоге ЕУ и њену могућност да се представи као нормативна сила. Додају да је истовремено од тог периода ЕУ представила јаче облике политичке интеграције у спољној политици, чиме се указује на њено постепено оријентисање ка јачој геополитичкој улози.³ Рикер и Ридерволд наглашавају да ЕУ у својим општим стратегијама и даље задржава нормативни приступ и ставља фокус на подршку међународном поретку заснованом на правилима. Међутим, они такође истичу да је ЕУ, посебно у условима хитне и непосредне претње после 2022. године, постала далеко спремнија да прихвати политике вођене безбедносним интересима. Они ту промену посматрају као двоструки процес, у којем ЕУ у исто време приступа и вредносно и прагматично, чиме је отворен простор за промене у оквиру ЗСБП-а усмерене ка безбедносним и одбрамбеним питањима.⁴ Баргес, Џозеф и Хункос описују ову промену ставом да је кризни наратив преобликовао ЗСБП од трансформативне логике ка одбрамбенијој, где се уместо амбиције да се шири либерални поредак све више настоји да се он спаси и стабилизује.⁵ Ергул Јоргенсен и Јергенсен описују то опадање либералног поретка као ширу кризу међународног друштва обележену неизвесношћу, политиком силе, институционалним пропадањем и сукобом између демократских и недемократских држава. Самим тим, сматрају да се услед овога ЕУ све више суочава са дилемом између прилагођавања ради институционалног опстанка, и одбране поретка и свог нормативног оквира кроз њега.⁶ Браунинг овоме додаје онтолошку димензију, указујући да притисци са

³ Esther Barbé, Pol Morillas, "The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy", *Cambridge Review of International Affairs*, 2019, vol. 32, no. 6, pp. 753–770.

⁴ Pernille Rieker, Marianne Riddervold, "Not so Unique after All? Urgency and Norms in EU Foreign and Security Policy", *Journal of European Integration*, 2022, vol. 44, no. 4, pp. 459–473.

⁵ Pol Bargués, Jonathan Joseph, Ana E. Juncos, "Rescuing the Liberal International Order: Crisis, Resilience and EU Security Policy", *International Affairs*, vol. 99, no. 6, 2023, pp. 2281–2299.

⁶ Feride Ergül Jorgensen, Knud Jørgensen, "The European Union and the Crisis of Multilateralism in an Era of Uncertainty and Power Politics", *Third World Quarterly*, 2025, vol. 46, no. 15, pp. 1959–1978.

којима се ЕУ суочава нису само материјални или организациони, већ и дубоко онтолошки, јер противрече њеној самопредстави као прогресивног решења и носиоца просперитетног космополитског либерализма, па се геополитички заокрет јавља и као покушај очувања идентитетске кохерентности колектива који сопствену стабилност и углед извлачи из представе о себи као миру наклоњеном поретку.⁷ Нисен и Драјер ову промену дефинишу као брзо интензивирање стратешке аутономије, схваћене као способност Европе да дефинише, брани и следи сопствене идеале и интересе. Истовремено, они одбацују тумачење да је реч о простом напуштању либералних начела, тврдећи да је пре реч о помаку ка скептичном „либерализму“, у којем либерални идеали и даље остају важни, али се бране прагматичнијим и, по потреби, војним средствима.⁸ Ово упућује на закључак да се окрет ЕУ ка стратешкој улози није појавио нагло тек након 2022. године, већ да је конфликт у Украјини само драматично убрзао и учинио видљивим већ постојеће процесе постепеног преласка ка прагматичнијем, безбедносно осетљивијем и геополитички самосвеснијем облику деловања. Тај конфликт је дакле убрзао и омогућио промене које су биле у повоју унутар ЕУ, отварајући пут за институционалне, законске и финансијске промене. Шабан, Елгстром и Кнодт указују да је ЕУ и у ранијој фази украјинског сукоба истовремено била и посредник и актер који је већ био укључен у саму динамику спора, јер је украјинско приближавање Унији кроз политику суседства и Источно партнерство представљало део ширег политичког контекста коме се Русија противила. Сама ЕУ је деловала комбинацијом посредовања, санкционог притиска и условљене подршке, постајући индиректно страна у конфликту.⁹ Кадије у том погледу додаје да Источно партнерство није било изворно замишљено као геополитички инструмент, али да је након почетка Украјинске кризе 2014. године прошло кроз процес геополитизације, односно дискурзивног конструисања као геополитичког проблема, што је постепено мењало

⁷ Christopher S. Browning, "Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the 'New Cold War'", *Political Geography*, 2018, vol. 62, pp. 106–115.

⁸ Christine Nissen, Jakob Dreyer, "From Optimist to Sceptical Liberalism: Reforging European Union Foreign Policy amid Crises", *International Affairs*, 2024, vol. 100, no. 2, pp. 675–690.

⁹ Natalia Chaban, Ole Elgström, Michèle Knodt, "Perceptions of EU Mediation and Mediation Effectiveness: Comparing Perspectives from Ukraine and the EU", *Cooperation and Conflict*, 2019, vol. 54, no. 4, pp. 506–523.

очекивања и тумачења европских и спољних актера и утицало на сам процес доношења одлука ЕУ.¹⁰ Хертел приступа Украјини као кључном тесту за спољнополитичку улогу ЕУ у управљању конфликтима, указујући да је она снажно проширила сопствени обим укључености и уложила огромне ресурсе, мада указује да њен политички профил и даље остаје релативно слаб, док је стратешка димензија приступа и даље недовољно развијена. Додаје да је ЕУ приступила конфликту са далеко већим степеном прагматизма и безбедносно усмерене ангажованости него раније, чиме су се створиле могућности да се спроводи много амбициознија безбедносна политика ЕУ.¹¹ Хинек, Ричмонд и Сенк тврде да је конфликт у Украјини истовремено и симптом и лабораторија дубље промене међународног поретка, где се појављује нови приступ управљању конфликтима, обележеном трансакционим преговарањем, територијалном стабилизацијом и договарањем, као и употребом мировних формула да би се легитимисали замрзнути односи моћи.¹²

Криза у Украјини се тиме истиче као полигон за тестирање новог геополитичког приступа ЕУ. Ридерволд и Рикер сукоб у Украјини такође третирају као критични тренутак који је омогућио да ЕУ делује брзо и свеобухватно, кроз санкције, војну помоћ, хуманитарне мере и чак покретање приступних преговора са Украјином. Они тврде да је овим учвршћен њен приступ принципијелног прагматизма, односно ње као актера који истовремено делује у име суверенитета, међународног права и људских права, али и у складу са сопственим стратешким интересима и безбедносним потребама.¹³ Са овим се генерално слажу Маурер, Раубе и Витман, који додатно наглашавају да је конфликт донео неуобичајен степен јединства међу државама чланицама и подстакао помаке у дуготрајним националним и колективним табуима у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике, укључујући и промене у издвајањима за одбрану. У том контексту истичу да се променио и језик који ЕУ користи,

¹⁰ David Cadier, "The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership", *Geopolitics*, 2018, vol. 24, no. 2, pp. 1–29.

¹¹ André Härtel, "EU Actorness in the Conflict in Ukraine: Between 'Comprehensive' Ambitions and the Contradictory Realities of an Enlarged 'Technical' Role", *Ethnopolitics*, 2023, vol. 22, no. 3, pp. 271–289.

¹² Nik Hynek, Oliver P. Richmond, Michal Senk, "Ukraine and the End of Peacemaking", *The Washington Quarterly*, 2025, vol. 48, no. 4, pp. 111–131.

¹³ Marianne Riddervold, Pernille Rieker, "Finally Coming of Age? EU Foreign and Security Policy after Ukraine", *European Security*, 2024, vol. 33, no. 3, pp. 497–516.

све више користећи термине везане за отпорност и геополитику.¹⁴ Хефлер, Хофман и Меран иду корак даље и тврде да је ЕУ представила конфликт као спољну егзистенцијалну кризу, и тиме омогућила знатно веће приближавање у перцепцији претње и олакшала већу координацију, институционалне иновације и раст издвајања за одбрану.¹⁵ За очекивање је да се таква промена политике и перцепције може одразити и на само законодавство и институционално деловање ЕУ без већег отпора чланица.

Тако описани заокрет неминовно је утицао и на политику проширења, а све више постаје геополитички инструмент, средство стратешког позиционирања и начин да се провери спољнополитичка поузданост и оријентација. Браунинг указује да се ЕУ већ понаша као сила и делује геополитички, уређујући просторе изван својих граница у складу са сопственим нормативним преференцијама кроз процесе проширења,¹⁶ док Кадије показује да је источно суседство постепено престало да се разуме као техничко питање суседске политике и све више почело да се посматра као простор геополитичког надметања.¹⁷ Ковачевић наглашава да је геополитички контекст после избијања сукоба у Украјини додатно изменио начин на који се ове норме ЕУ спроводе и разумеју, јер је проширење све више подређено прагматичним безбедносним разматрањима, чиме је његова нормативна димензија ослабљена у корист геополитичке стабилизације.¹⁸ Са овим се слаже и Петровић који тврди да ЕУ све више користи политику реализма и прагматизма (*realpolitik*), која је вођена примарно безбедносним и геополитичким императивима.¹⁹

¹⁴ Heidi Maurer, Kolja Raube, Richard G. Whitman, "'Zeitenwende' as Coming of Age? EU Foreign & Security Policy through War & Peace", *European Security*, 2024, vol. 33, no. 3, pp. 345–363.

¹⁵ Catherine Hoeffler, Stéphanie C. Hofmann, Frédéric Mérand, "The Polycrisis and EU Security and Defence Competences", *Journal of European Public Policy*, 2024, vol. 31, no. 10, pp. 3224–3248.

¹⁶ Christopher S. Browning, "Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the 'New Cold War'", *Political Geography*, 2018, vol. 62, pp. 106–115.

¹⁷ David Cadier, "The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership", *Geopolitics*, 2018, vol. 24, no. 2, pp. 1–29.

¹⁸ Maja Kovačević, "EU's Revised Enlargement Methodology: Emperor's New Clothes as the New Iron Curtain Falls in Europe", *Međunarodni problemi*, 2022, vol. 74, no. 3, pp. 339–365.

¹⁹ Milenko Petrović, "When the Power of Realpolitik Overcomes the Power of Norms: EU Enlargement at a Dead End", *Međunarodni problemi*, 2024, vol. 76, no. 4, pp. 587–608.

Јовић-Лазич указује на компликовану позицију Србије у том контексту, која под спољним притиском настоји да избегне неповратно сврставање и задржи простор за маневар између ривалских сила, при чему се све снажније намеће очекивање да државе кандидати морају јасније да се одреде и прихвате ЗСБП без поговора. Она додаје да Србија истовремено подржава територијални интегритет Украјине, али одбија да уведе санкције Русији, док се њена политика одвија у условима дуготрајно успореног приступног процеса и растуће напетости између ЕУ и Русије, као и отпора у српском јавном мњењу према усвајању мера које би негативно погодиле Русију.²⁰ Дуфала и Методијева, посматрајући дискурс Србије, оцењују да је према ЕУ он пре свега стратешки, обликован економским интересом и дугорочном политичком калкулацијом, док је однос према Русији испуњен афективним елементима и представљањем Русије као старог пријатеља, што ствара проблем, јер то отежава усклађивање са ЗСБП-ом које ЕУ захтева. Управо ту се види пуни ефекат геополитизације проширења, јер процес приступања више није само питање правне хармонизације и реформе, већ и спремности државе кандидата да своју спољну политику и безбедносну оријентацију усклади са Унијом, у тренутку када ЕУ све отвореније захтева стратешку припадност, која се све више рефлектује и кроз правне и кроз институционалне промене.

У том контексту, ЕУ је приступила изменама Инструмента како би га преусмерила на војну помоћ Украјини. Оправдање ове промене може се видети у стратешким документима ЕУ, попут Версајске декларације која је усвојена одмах након почетка конфликта 2022. У њему је конфликт представљен као историјска прекретница која је поткопала европску и глобалну безбедност, приписујући пуну одговорност Русији и истовремено постављајући Европску унију у положај актера који мора преузети већу одговорност за сопствену безбедност. Сама безбедност је непосредно повезана са јачањем европског суверенитета, смањењем стратешких зависности, већим и бољим улагањима у одбрамбене способности, заједничким развојем капацитета, и јачањем одбрамбене индустрије, док је изричито наглашено да ће ЕУ подржавати партнере свим расположивим инструментима, укључујући и повећану употребу Европског мировног инструмента.²¹ После ове декларације усвојен је и Стратешки Компас у којем

²⁰ Ana Jović-Lazić, "On the Edge: Serbia between the West, Russia, and Its Own Course", *Međunarodna politika*, 2025, vol. 77, no. 3, pp. 409–438.

²¹ "Versailles Declaration", Informal Meeting of the Heads of State or Government, Versailles, 10–11 March 2022. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.

се тврди да је Европа суочена са тежим и опаснијим безбедносним окружењем него што се до тада претпостављало, и да се налази у свету обликованом сировом политиком моћи и стратешком конкуренцијом. У документу се наглашава да безбедност представља предуслов мира, просперитета и заштите европских вредности, уз нагласак на одвраћању, способности ЕУ да делује одлучно и аутономно, на солидарности, отпорности и јачању одбрамбено-индустријске основе. Посебно се истиче да је ЕУ предузела неколико до тада незабележених корака, укључујући финансирање испоруке војне опреме држави под нападом, позивајући на већа и боље координисана улагања у одбрану.²²

Сам инструмент је самим тим инструментализован у ову сврху. Генини указује да је Инструмент кључни финансијски механизам војне подршке Украјини и важна новина, јер омогућава финансирање војне помоћи, укључујући и смртоносну опрему, изван редовног буџета ЕУ. Додаје да се овим убрзала адаптација постојећих инструмената чији је циљ да се надокнади ранија институционална слабост.²³ Мустасилта и Карјалајнен посматрају Инструмент као погодан случај за праћење промена у европској стратешкој култури, јер је управо његова употреба за финансирање смртоносне војне подршке Украјини означила јасан одмак од ранијег опрезног и превентивног дискурса. Додају да се Инструмент све отвореније представља као средство безбедносног деловања и ефективније војне помоћи, који је показатељ стварног померања у правцу снажније одбрамбене улоге ЕУ.²⁴ Фабрини посебно истиче велике финансијске капацитете које је ЕУ мобилизовала у помоћ Украјини, где је војна помоћ била брзо мобилисана у великим количинама. Додаје да иако није створен стабилан и потпун фискални темељ за аутономно спољно, безбедносно и одбрамбено деловање ЕУ, ипак се овим отворио простор за нове облике заједничког трошења и задуживања.²⁵ Коришћење и преусмеравање

²² "A Strategic Compass for Security and Defence", Council of the European Union, approved by the European Council, Brussels, 21 March 2022. Интернет: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

²³ Davide Genini, "How the War in Ukraine Has Transformed the EU's Common Foreign and Security Policy", *Yearbook of European Law*, 2025, pp. 1–43.

²⁴ Katariina Mustasilta and Tyyne Karjalainen, "European Strategic Cultures in Flux? Case Study on the European Peace Facility", *European Journal of International Security*, 2025, pp. 1–23.

²⁵ Federico Fabbrini, "Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity", *Politics and Governance*, 2023, vol. 11, no. 4, pp. 52–61.

Инструмента на Украјину представља, дакле, прекретницу у одбрамбеном и спољном деловању ЕУ, који самим тим има ефекта на све чланице и на земље кандидате, попут Србије.

У даљем, емпиријском делу рада анализира се пет аката различитог правног нивоа и функције. Полазни акт је Одлука Савета (CFSP) 2021/509 којом је успостављен Европски мировни инструмент и постављен његов основни правни, финансијски и институционални оквир. На том основу је Одлуком Савета (CFSP) 2022/338 успостављена конкретна помоћна мера у корист Украјине, усмерена на снабдевање оружаних снага Украјине војном опремом и платформама намењеним за употребу оружане (смртоносне) силе, док Одлука Савета (CFSP) 2022/1971 не уводи нову меру, већ мења и проширује ту већ успостављену меру. Одлука Савета (CFSP) 2024/890 налази се на другом нивоу, јер не уређује појединачну помоћну меру, већ мења саму оснивачку одлуку из 2021. године, и уводи посебан наменски износ за Украјину у оквиру Европског мировног инструмента. На крају се разматра и Предлог Комисије COM(2026) 157 final, који не представља одлуку Савета, већ предлог спроведбене одлуке Савета, а који указује на наредну фазу шире финансијске архитектуре подршке Украјини, посебно у делу који се односи на јачање њених одбрамбених индустријских капацитета.

3) МЕРЕ ЕУ

А. „Одлука Савета (CFSP) 2021/509 од 22. марта 2021. године о успостављању Европског мировног инструмента и стављању ван снаге Одлуке (CFSP) 2015/528“ [Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528].²⁶

Правни основ

Предметна Одлука заснива се на одредбама члана 28. став 1, члана 41. став 2, члана 42. став 4. и члана 30. став 1. Уговора о Европској унији. У

²⁶ “Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32021D0509>; “Council Decision (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/528/oj/eng>

преамбули се полази од тога да ЗСБП, чији је саставни део ЗБОП-а, има за циљ очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности. Посебно се позива на члан 41. став 2. Уговора о Европској унији, према којем се оперативни расходи који произлазе из спровођења ЗСБП-а финансирају из буџета ЕУ, осим ако је реч о расходима који произлазе из операција са војним или одбрамбеним импликацијама, као и у случајевима у којима Савет једногласно одлучи другачије. На тој основи се у преамбули наводи да је потребно успоставити Европски мировни инструмент ради финансирања заједничких трошкова војних операција и мисија, као и оперативних расхода помоћних мера које се односе на јачање капацитета трећих држава и регионалних и међународних организација у области војних и одбрамбених питања и на подршку војним аспектима мировних операција које воде такви актери. Истовремено се изричито наводи да инструмент неће финансирати способности које се финансирају из буџета ЕУ, као и да је за финансирање сваке конкретне активности у оквиру овог инструмента потребно претходно доношење основног правног акта од стране Савета који делује једногласно. Тиме се успоставља ванбуџетски и флексибилнији оквир за финансирање активности ЕУ са војним и одбрамбеним импликацијама.

Сврха

Чланом 1. успоставља се Европски мировни инструмент ради финансирања, од стране држава чланица, активности ЕУ у оквиру ЗСБП-а у случајевима у којима се оперативни расходи не терете буџету ЕУ. Исти члан одређује да се инструмент користи за финансирање заједничких трошкова операција ЕУ које имају војне или одбрамбене импликације, као и за финансирање помоћних мера. Даље одређује да су такве помоћне мере усмерене на јачање капацитета трећих држава и регионалних и међународних организација у области војних и одбрамбених питања, као и на подршку војним аспектима мировних операција које воде регионалне или међународне организације или треће државе. У преамбули се наводи да инструмент има глобални географски обим, да обезбеђује континуитет са подршком и обавезама које ЕУ има према Африци, да пружа подршку суседству ЕУ и да обухвата и друге регионе. Истовремено се наводи да инструмент треба да побољша способност ЕУ да спречава кризе и брзо реагује на сукобе, у областима које представљају најхитније и најкритичније безбедносне претње за Унију. У истом делу преамбуле наглашава се да инструмент треба да јача способност партнерских држава да спречавају кризе, одговарају на њих и доприносе сопственој отпорности, као и да

подржава регионалне и међународне организације. Члан 8. предвиђа да Савет и високи представник обезбеђују доследност између активности финансираних из инструмента и других активности у области ЗСБП-а, као и између тих активности и инструмената у другим областима спољног деловања ЕУ. Члан 9. предвиђа да се операције и помоћне мере спроводе у складу са стратешким приоритетима које утврђују Европски савет и Савет, док Политички и безбедносни комитет обезбеђује стратешка усмерења за операције и помоћне мере које се финансирају из инструмента.

Финансирање и управљање

Чланом 2. утврђује се да финансијски плафон за спровођење инструмента у периоду 2021–2027. износи 5.692.000.000 евра. У преамбули се наводи да је реч о ванбуџетском инструменту који се финансира доприносима држава чланица према бруто националном дохотку. Члан 28. предвиђа систем минималних депозита ради раног финансирања брзих операција и хитних мера, када расположива средства нису довољна, а редовни поступак прикупљања доприноса не би омогућио правовремено поступање. Ово додатно потврђује флексибилност инструмента и његову употребљивост у кризним ситуацијама. Члан 10. предвиђа да се инструментом управља под ауторитетом и руководством Комитета инструмента, преко администратора за операције, команданата операција и администратора за помоћне мере. Члан 11. успоставља Комитет инструмента, састављен од представника држава чланица, који усваја годишњи буџет и изменске буџете, одобрава годишње рачуне, даје разрешење администраторима и командантима операција, усваја правила за спровођење расхода и доноси друге одлуке у оквиру својих надлежности. Члан 56. прописује помоћне мере и дефинише да су њихови главни циљеви јачање капацитета у области војних и одбрамбених питања и отпорности трећих држава и регионалних и међународних организација, брз и ефикасан допринос њиховом војном одговору у кризним ситуацијама, допринос спречавању сукоба, стабилизацији и консолидацији мира, као и подршка сарадњи у области безбедности и одбране између ЕУ и треће државе или регионалне или међународне организације. Исти члан предвиђа да такве мере морају бити у складу са политикама и циљевима спољног деловања ЕУ, правом ЕУ, међународним правом, међународним правом људских права и међународним хуманитарним правом, као и да не смеју довести у питање посебан карактер безбедносне и одбрамбене политике државе чланице нити бити противне безбедносним и одбрамбеним интересима ЕУ и њених

држава чланица. Члан 59. прописује да се одлуке о успостављању помоћних мера доносе у Савету, да морају одредити корисника, циљеве, обим, трајање, природу помоћи и финансијски референтни износ, као и да мере за снабдевање војном опремом или платформама намењеним за употребу смртоносне силе не могу укључивати друге ставке или облике подршке. Члан 5. уређује учешће држава чланица у одлучивању и финансирању операција и помоћних мера. Посебно је значајно што исти члан предвиђа да, у случају када се држава чланица уздржи од гласања и да формалну изјаву у вези са помоћном мером која омогућава снабдевање војном опремом или платформама намењеним за употребу смртоносне силе, она неће доприносити трошковима те мере, већ ће дати додатни допринос другим помоћним мерама. Тиме Одлука задржава принцип једногласности, али истовремено изричито предвиђа могућност финансирања мера које укључују снабдевање војном опремом или платформама намењеним за употребу смртоносне силе. Одлука поставља Инструмент као нови општи оквир за финансирање заједничких трошкова војних операција и за финансирање помоћних мера у области војних и одбрамбених капацитета.

Б. „Одлука Савета (CFSP) 2022/338 од 28. фебруара 2022. године о помоћној мери у оквиру Европског мировног инструмента за снабдевање Оружаних снага Украјине војном опремом и платформама намењеним за употребу смртоносне силе“ [Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force].²⁷

В. „Одлука Савета (CFSP) 2022/1971 од 17. октобра 2022. године о измени Одлуке (CFSP) 2022/338 о помоћној мери у оквиру Европског мировног инструмента за снабдевање Оружаних снага Украјине војном опремом и платформама намењеним за употребу смртоносне силе“ [Council Decision (CFSP) 2022/1971 of 17 October 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force].²⁸

²⁷ “Council Decision (CFSP) 2022/338 of 28 February 2022 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/338/oj/eng>

²⁸ “Council Decision (CFSP) 2022/1971 of 17 October 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply

Правни основ

Предметне одлуке заснивају се на одредбама члана 28. став 1. и члана 41. став 2. Уговора о Европској унији. Одлука (CFSP) 2022/338 у преамбули се изричито позива на Одлуку (CFSP) 2021/509, којом је успостављен Европски мировни инструмент, као и на члан 1. те одлуке, према коме Инструмент може финансирати мере усмерене на јачање капацитета трећих држава и регионалних и међународних организација у области војних и одбрамбених питања. Наводи се да је продубљивање дијалога и сарадње у области безбедности и одбране један од главних циљева Споразума о придруживању између Европске ЕУ и Украјине, као и да је појачана сарадња у области ЗБОП-а и усклађивања са ЗСБП-ом између ЕУ и Украјине била један од исхода самита ЕУ–Украјина 2020. године, додатно ојачаног на самиту 2021. године. Даље се наводи да су Оружане снаге Украјине укључене у сукоб који је у фебруару 2022. године драматично ескалирао, при чему сама Одлука одговорност за ту ескалацију приписује Русији, као и да је Влада Украјине у одговору на ескалирање конфликта упутила Унији хитан захтев за помоћ у обезбеђивању војне опреме. На тој основи се истиче да помоћ коју су државе чланице почеле да пружају Оружаним снагама Украјине треба да буде подобна за финансирање у оквиру Европског мировног инструмента. Одлука (CFSP) 2022/1971 не успоставља нову меру, већ мења већ донету Одлуку (CFSP) 2022/338, при чему у преамбули бележи да је њен првобитни финансијски референтни износ већ био повећаван одлукама (CFSP) 2022/471, 2022/636, 2022/809 и 2022/1285, после чега се приступа новој измени.²⁹

to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/1971/oj/eng>

²⁹ “Council Decision (CFSP) 2022/636 of 13 April 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022D0636>; “Council Decision (CFSP) 2022/471 of 23 March 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0471&qid=1648472005088>. “Council Decision (CFSP) 2022/1285 of 21 July 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/1285/oj/eng>; “Council Decision

Сврха и обим мере

Одредбом члана 1. Одлуке (CFSP) 2022/338 успоставља се помоћна мера у корист Украјине, која се финансира у оквиру Инструмента. Истим чланом се прописује да је циљ те мере допринос јачању способности и отпорности Оружаних снага Украјине ради одбране територијалног интегритета и суверенитета Украјине и заштите цивилног становништва. Ради остварења тог циља, члан 1. предвиђа да мера финансира обезбеђивање војне опреме и платформи намењених за употребу смртоносне силе за Оружане снаге Украјине. Одлука (CFSP) 2022/1971 мења управо овај део члана 1. Одлуке (CFSP) 2022/338, тако што се, поред самог снабдевања Оружаних снага Украјине војном опремом и платформама, у обим мере уноси и обезбеђивање њиховог одржавања и поправке.

Финансијске и имплементационе одредбе

Чланом 2. Одлуке (CFSP) 2022/338 првобитно је утврђено да финансијски референтни износ намењен покривању расхода повезаних са том помоћном мером износи 450.000.000 евра. Одлука (CFSP) 2022/1971 у својој преамбули наводи да је после првобитног износа од 450.000.000 евра уследило повећање на 900.000.000 евра, затим на 1.350.000.000 евра, потом на 1.840.000.000 евра и на 2.330.000.000 евра, после чега се финансијски референтни износ повећава за додатних 490.000.000 евра. Самим чланом 1. те изменске одлуке мења се члан 2. Одлуке (CFSP) 2022/338 тако да нови финансијски референтни износ износи 2.820.000.000 евра, а истовремено се мења и одредба о позивима на уплату доприноса, тако да и ту нови горњи лимит износи 2.820.000.000 евра. Овим се показује брзо и значајно повећање финансијског обима мере намењене војној подршци Украјини. Члан 4. предвиђа да Комитет основан Одлуком (CFSP) 2021/509 даље одређује врсту и количину подршке која ће се финансирати, узимајући у обзир приоритете које препоручује Војни штаб Европске ЕУ ради задовољавања потреба Оружаних снага Украјине, док администратор за помоћне мере, на основу информација добијених од спроводиоца, извештава Комитет о испоруци опреме, укључујући количине, врсте и друге релевантне информације, ради даљег праћења и

(CFSP) 2022/809 of 23 May 2022 amending Decision (CFSP) 2022/338 on an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force". Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32022D0809>

надзора. Чланом 5. Одлуке (CFSP) 2022/338 прописује се да државе чланице дозвољавају транзит војне опреме, укључујући и пратеће особље, преко својих територија, укључујући и ваздушни простор. Чланом 8. Одлуке (CFSP) 2022/338 предвиђа се да Политички и безбедносни комитет може одлучити да у целини или делимично суспендује спровођење помоћне мере у складу са чланом 64. Одлуке (CFSP) 2021/509. Ове одредбе показују да је коришћење Инструмента за снабдевање Украјине војном опремом било праћено механизмима управљања, транзита, надзора и могуће суспензије мере.

Г. „Одлука Савета (CFSP) 2024/890 од 18. марта 2024. године о измени Одлуке (CFSP) 2021/509 о успостављању Европског мировног инструмента“ [Council Decision (CFSP) 2024/890 of 18 March 2024 amending Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility].³⁰

Правни основ

Предметна Одлука заснива се на одредбама члана 28. став 1, члана 41. став 2, члана 42. став 4. и члана 30. став 1. Уговора о Европској унији. За разлику од одлука из 2022. године, које су у оквиру Европског мировног инструмента успостављале појединачне помоћне мере за Украјину, ова Одлука не уводи нову појединачну меру, већ мења сам основни акт, односно Одлуку (CFSP) 2021/509. У преамбули се изричито упућује на закључке Европског савета од 29. и 30. јуна 2023. године, 26. и 27. октобра 2023. године, 14. и 15. децембра 2023. године и 1. фебруара 2024. године, у којима се истиче спремност ЕУ да Украјини обезбеђује одрживу, благовремену, предвидиву и трајну војну подршку, посебно посредством Европског мировног инструмента и Мисије војне помоћи Европске ЕУ за подршку Украјини.

Сврха и финансијски оквир

Сврха ове Одлуке произлази из саме преамбуле и из измена које се њоме уносе у Одлуку (CFSP) 2021/509. У преамбули се наводи да ЕУ и њене државе чланице настављају да одговарају на хитне војне и одбрамбене

³⁰ “Council Decision (CFSP) 2024/890 of 18 March 2024 amending Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility”. Интернет:<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/890/oj/eng>

потребе Украјине и да је потребно обезбедити благовремену, предвидиву и одрживу војну подршку, посебно посредством Инструмента. Наводи се да финансијски плафон Европског мировног инструмента треба повећати за износ од 5.000.000.000 евра у текућим ценама, намењен наставку задовољавања потреба Оружаних снага Украјине путем подршке обезбеђивању и смртоносне и несмртоносне војне подршке и обуке. Чланом 1. ове Одлуке мења се члан 2. Одлуке (CFSP) 2021/509 тако што се прописује да финансијски плафон за спровођење Европског мировног инструмента у периоду од 2021. до 2027. године износи 17.040.000.000 евра у текућим ценама. Истим чланом мења се члан 73. основне одлуке, тако што се од 18. марта 2024. године износ од 5.000.000.000 евра у текућим ценама намењује за додатну подршку Украјини. Истовремено се наводи да је, пре доношења ове Одлуке, за тај наменски износ већ пружена стратешка оријентација у складу са чланом 9. Одлуке (CFSP) 2021/509, као и да Комитет Европског мировног инструмента, успостављен чланом 11. те одлуке, треба да одлучи о коришћењу наменског износа најкасније у року од месец дана од доношења ове Одлуке. Дакле, овом Одлуком се не успоставља нова помоћна мера, већ се мења општи финансијски оквир Инструмента и у њега уноси посебан наменски износ за Украјину.

Учешће држава чланица

У преамбули се наводи да подршка Украјини из овог наменског износа треба и даље да буде вођена развојем потреба Оружаних снага Украјине, да настоји да максимализује додатну вредност Европске ЕУ и да допуњује билатералне напоре држава чланица. Истовремено се прописује да та подршка треба да буде организована кроз структурисанији, ефикаснији и прагматичнији приступ, уз повећану употребу заједничких набавки из европске одбрамбене индустрије, укључујући и Норвешку. Даље се наводи да повећане заједничке набавке ради задовољавања потреба Украјине треба да се заснивају, између осталог, на искуствима из иницијативе за артиљеријску муницију, укључујући коришћење добро успостављених националних структура набавке, постојећих оквирних уговора, приступа „водеће државе“ и Европске одбрамбене агенције, као и укључивање малих и средњих предузећа, уз могућу флексибилност у ланцима снабдевања. У преамбули се наводи да треба унапредити аранжмане управљања спровођењем наменског износа, између осталог кроз ревидирану методологију вредновања испорука држава чланица, кроз увођење фиксне стопе надокнаде и кроз коришћење могућности да држава чланица

вредност надокнаде коју треба да прими за подршку испоручену у натури пребије са својим редовним финансијским доприносима који доспевају у истој години, у складу са правилима спровођења Европског мировног инструмента и начелом доброг финансијског управљања. Такође се наводи да се војна подршка пружа уз пуно поштовање безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица, уз обезбеђивање транспарентности и следљивости подршке финансиране из инструмента, као и уз уважавање безбедносних и одбрамбених интереса свих држава чланица. Чланом 1. ове Одлуке у измењени члан 73. Одлуке (CFSP) 2021/509 уноси се и правило да, изузетно и без довођења у питање члана 5. те одлуке, у случајевима када се држава чланица формално уздржала од гласања о помоћној мери која се финансира из овог наменског износа, та држава не учествује у трошковима те мере, већ даје додатни допринос другим помоћним мерама.

Д. „Предлог Комисије од 1. априла 2026. године за Одлуку Савета о спровођењу којом се одобрава помоћ Украјини у спровођењу Украјинске стратегије финансирања, COM(2026) 157 final“ [Proposal for a Council Implementing Decision approving assistance to Ukraine in implementing the Ukrainian Financing Strategy, COM(2026)].³¹

Правни основ

Предметни акт није одлука Савета, већ предлог Европске комисије за доношење спроведбене одлуке Савета. У самом тексту Предлога Комисије као правни основ наводе се Уговор о функционисању Европске ЕУ и Уредба (ЕУ) 2026/467³² Европског парламента и Савета од 24. фебруара 2026. године о спровођењу појачане сарадње у успостављању Зајма за подршку Украјини за 2026. и 2027. годину, и то посебно њен члан 8. Уредба (ЕУ) 2026/467 представља претходно усвојени правни оквир којим је успостављен Зајам за подршку Украјини за 2026. и 2027. годину и којим је прописан поступак у ком Украјина подноси Украјинску финансијску стратегију, Комисија је оцењује, а Савет, на предлог Комисије, одлучује о

³¹ “Proposal for a Council Implementing Decision approving assistance to Ukraine in implementing the Ukrainian Financing Strategy, COM/2026/157 final”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2026:157:FIN>

³² “Regulation (EU) 2026/467 of the European Parliament and of the Council of 24 February 2026 implementing enhanced cooperation on the establishment of the Ukraine Support Loan for 2026 and 2027”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2026/467/oj/eng>

стављању помоћи на располагање. Предлог Комисије од 1. априла 2026. године не представља посебан нови инструмент, већ спроведбени корак у оквиру тог већ успостављеног правног оквира. У преамбули Предлога Комисије наводи се да је Европски савет 18. децембра 2025. године пристао да Украјини обезбеди зајам у износу од 90.000.000.000 евра за 2026. и 2027. годину, да је Савет 29. јануара 2026. године донео Одлуку (ЕУ) 2026/258³³ о одобравању појачане сарадње за успостављање зајма за Украјину, а да су потом Европски парламент и Савет усвојили Уредбу (ЕУ) 2026/467. Даље се у преамбули Предлога Комисије наводи да су у фебруару и марту 2026. године службе Комисије и Европска служба за спољне послове размењивале са Владом Украјине информације о пројектованим финансијским и одбрамбеним потребама Украјине до 31. децембра 2026. године, као и да је Украјина 24. марта 2026. године формално поднела Украјинску финансијску стратегију, са ревидираном верзијом приложених табела од 26. марта 2026. године. Комисија је затим, у складу са чланом 7. Уредбе (ЕУ) 2026/467 дала позитивну оцену те стратегије, чије се одобрење предлаже овим актом како би Савет, на основу члана 8. Уредбе (ЕУ) 2026/467, одобрио Украјинску финансијску стратегију и учинио део зајмовне помоћи доступним Украјини.

Сврха

У преамбули Предлога Комисије наводи се да, након позитивне оцене Украјинске финансијске стратегије коју је Комисија дала у складу са чланом 7. став 4. Уредбе (ЕУ) 2026/467, ту оцену треба одобрити и одредити износе помоћи који ће бити стављени на располагање Украјини ради спровођења те стратегије, у складу са чланом 8. исте уредбе. Тиме је сврха Предлога ограничена на спроведбени ниво: он не успоставља нови инструмент, већ предлаже да Савет одобри Украјинску финансијску стратегију и учини део помоћи доступним Украјини у оквиру Зајма за подршку Украјини. То је важно зато што се овим актом општи финансијски оквир, успостављен Уредбом (ЕУ) 2026/467, конкретизује кроз одобравање стратегије и стављање на располагање одређеног дела средстава, при чему се финансијска подршка не односи само на буџетске потребе Украјине, већ и на њене одбрамбене индустријске капацитете.

³³ "Council Decision (EU) 2026/258 of 29 January 2026 authorising enhanced cooperation on the establishment of a Loan for Ukraine". Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32026D0258&qid=1770054598212>

Чланом 2. став 1. Предлога прописује се да се помоћ у износу до 45.000.000.000 евра ставља на располагање Украјини како би се помогло у спровођењу Украјинске финансијске стратегије, при чему та помоћ треба да покрије потребе финансирања утврђене у тој стратегији за период до 31. децембра 2026. године. Предлог обухвата и стављање на располагање средстава за подршку одбрамбеним индустријским капацитетима Украјине. У преамбули Предлога наводи се да Украјинска финансијска стратегија садржи податке о финансијским потребама и изворима финансирања, о одбрамбеним потребама и војној помоћи у натури за период до 31. децембра 2026. године. Исти приступ преузет је и у анексу Предлога, где се наводи да Украјинска финансијска стратегија садржи информације о пројектованим потребама за војном помоћи, као и да су потребе за одбрамбеном подршком у износу од 28.300.000.000 евра представљене на кохерентан и логичан начин. Чланом 2. Предлога се одређује и да се помоћ не исплаћује док не буде обезбеђена гаранција за Зајам за подршку Украјини.

4) ИЗВОРИ

- Barbé, Esther, and Pol Morillas, "The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy". *Cambridge Review of International Affairs*, 2019. 32 (6), pp. 753–770.
- Bargués, Pol, Jonathan Joseph, and Ana E. Juncos, "Rescuing the Liberal International Order: Crisis, Resilience and EU Security Policy". *International Affairs*, 2023, 99 (6), pp. 2281–2299.
- Browning, Christopher S., "Geostrategies, Geopolitics and Ontological Security in the Eastern Neighbourhood: The European Union and the 'New Cold War'". *Political Geography*, 2018, 62, pp. 106–115.
- Cadier, David, "The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership". *Geopolitics*, 2018, 24 (2), pp. 1–29.
- Chaban, Natalia, Ole Elgström, and Michèle Knodt, "Perceptions of EU Mediation and Mediation Effectiveness: Comparing Perspectives from Ukraine and the EU". *Cooperation and Conflict*, 2019, 54 (4), pp. 506–523.
- Council of the European Union, A Strategic Compass for Security and Defence. Brussels, March 21, 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
- Dufalla, Jacqueline, and Asya Metodieva, "From Affect to Strategy: Serbia's Diplomatic Balance during the Russia-Ukraine War". *Southeast European and Black Sea Studies*, 2024.

- Ergül, Jorgensen, Feride, and Knud Jørgensen, "The European Union and the Crisis of Multilateralism in an Era of Uncertainty and Power Politics". *Third World Quarterly* 2025, 46 (15), pp.1959–1978.
- European Council, Versailles Declaration. Informal Meeting of the Heads of State or Government, Versailles, March 10–11, 2022. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- Fabbrini, Federico, "Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity". *Politics and Governance*, 2023, 11 (4): 52–61.
- Genini, Davide, "How the War in Ukraine Has Transformed the EU's Common Foreign and Security Policy". *Yearbook of European Law*, 2025, pp. 1–43.
- Härtel, André, "EU Actorness in the Conflict in Ukraine: Between 'Comprehensive' Ambitions and the Contradictory Realities of an Enlarged 'Technical' Role". *Ethnopolitics*, 2023, 22 (3), pp. 271–289.
- Hoeffler, Catherine, Stéphanie C. Hofmann, and Frédéric Mérand, "The Polycrisis and EU Security and Defence Competences". *Journal of European Public Policy*, 2024, 31 (10), pp. 3224–3248.
- Hynek, Nik, Oliver P. Richmond, and Michal Senk, "Ukraine and the End of Peacemaking". *The Washington Quarterly*, 2025, 48 (4), pp. 111–131.
- Jović-Lazić, Ana, "On the Edge: Serbia between the West, Russia, and Its Own Course". *Međunarodna politika*, 2025, 77 (3), pp. 409–438.
- Kovačević, Maja, "EU's Revised Enlargement Methodology: Emperor's New Clothes as the New Iron Curtain Falls in Europe". *Međunarodni problemi*, 2022, 74 (3), pp. 339–365.
- Maurer, Heidi, Kolja Raube, and Richard G. Whitman, "'Zeitenwende' as Coming of Age? EU Foreign & Security Policy through War & Peace". *European Security*, 2024, 33 (3), pp. 345–363.
- Mustasilta, Katariina, and Tyyne Karjalainen, "European Strategic Cultures in Flux? Case Study on the European Peace Facility". *European Journal of International Security*, 2025, pp. 1–23.
- Nissen, Christine, and Jakob Dreyer, "From Optimist to Sceptical Liberalism: Reforging European Union Foreign Policy amid Crises". *International Affairs*, 2024, 100 (2), pp. 675–690.
- Petrović, Milenko, "When the Power of Realpolitik Overcomes the Power of Norms: EU Enlargement at a Dead End". *Međunarodni problemi*, 2024, 76 (4): 587–608.

- Riddervold, Marianne, and Pernille Rieker, "Finally Coming of Age? EU Foreign and Security Policy after Ukraine". *European Security*, 2024, 33 (3), pp. 497–516.
- Rieker, Pernille, and Marianne Riddervold, "Not so Unique after All? Urgency and Norms in EU Foreign and Security Policy". *Journal of European Integration*, 2022, 44 (4), pp. 459–473.
- Schuette, Leonard, and Hylke Dijkstra, "The Show Must Go On: The EU's Quest to Sustain Multilateral Institutions Since 2016". *Journal of Common Market Studies*, 2023, 61 (5), pp. 1318–1336.
- Smith, Karen, "A European Union Global Strategy for a Changing World?" *International Politics*, 2017, 54 (4), pp. 503–518.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Преусмеравање Европског мировног инструмента ка војној помоћи Украјини има значај за Републику Србију који превазилази уже питање једног појединачног инструмента ЗСБП-а. У оквиру анализираних аката видљиво је правно и финансијско ширење улоге ЕУ ка војној подршци Украјини, и може се из тог развоја извести и шири закључак о промени у безбедносном и спољнополитичком деловању ЕУ. Садржај аката показује да је подршка Украјини постала један од централних праваца безбедносног деловања ЕУ, док се у ширем политичком и институционалном оквиру може закључити да се процес приближавања Унији све више повезује са спољнополитичким и безбедносним усклађивањем. У условима у којима ЕУ све отвореније повезује сопствену безбедност, геополитичку улогу и политичко јединство са подршком Украјини у конфликту, питање усклађености може постати показатељ стратешке оријентације, политичке поузданости и прихватљивости кандидата. За Србију то има посебну тежину, јер се њен процес приступања Унији већ дуже време одвија не само веома успорено већ и у условима геополитичке кризе, уз њено упорно одбијања да се политика према Русији усклади са ЗСБП-ом, са осетним последицама ове политике. Самим тим се нови значај Европског мировног инструмента не може посматрати изоловано од шире политичке чињенице да је спољнополитичко сврставање у пракси ЕУ постало далеко важније него што је то било у ранијим фазама политике проширења, посебно у ситуацији где се све већа заједничка средства држава чланица усмеравају на војну помоћ зарађеној страни. Рад показује да значај Инструмента није само у његовој практичној употреби за финансирање

војне помоћи Украјини, већ и у томе што се кроз анализу његових појединачних и општих измена може пратити постепено институционално уграђивање подршке Украјини у шири оквир безбедносног деловања ЕУ. Посматрајући проблематику у ширем контексту, може се закључити да се политика проширења све више одвија у контексту где је криза у Украјини постала централни безбедносни и геополитички приоритет ЕУ. Ово се у анализираним актима види кроз успостављање, проширивање и финансијско јачање механизма подршке Украјини, као и кроз повећавање директне војне подршке кроз ванредне и хитно одobreне механизме. Логика приступања не може се свести само на ове акте, али се из њиховог садржаја може закључити да све више зависи и од безбедносног и стратешког значаја појединих кандидата за Унију, као и од њихове спремности да се политички и институционално приближе њеним безбедносним приоритетима. За Србију то значи да се њен положај додатно усложњава, јер се налази у процесу приступања у тренутку када је европска безбедносна агенда изразито заоштрена, док њена спољна политика остаје обележена резервом према потпуној усаглашености са Унијом у кључном питању односа према Русији. Приближавање оваквој безбедносној агенди за Србију више не би отварало само питање формалног усклађивања са ЗСБП-ом, већ и шира питања одбране, финансијских издвајања за одбрану, могуће војно-индустријске сарадње, односа према европским безбедносним инструментима и блиске усклађености са безбедносном и одбрамбеном политиком ЕУ (ЗБОП). Самим тим се може очекивати ограничавање могућности Србије за дугорочно спољнополитичко маневрисање, као и да њен процес приступања Унији може постати додатно усложњен и отежан.

THE REDIRECTION OF THE EUROPEAN PEACE FACILITY TOWARDS UKRAINE AND ITS SIGNIFICANCE FOR THE REPUBLIC OF SERBIA

Uroš POPADIĆ*

Abstract: The paper analyses the reorientation of the European Peace Facility towards Ukraine and its significance for the Republic of Serbia in the context of the changing European security environment and the increasingly pronounced geopoliticisation of the European Union's actions. Starting from the fact that the European Peace Facility was established as an extra-budgetary mechanism of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) for financing activities with military and defence implications, the paper examines how this instrument, through Council decisions and subsequent accompanying acts, gradually became one of the main mechanisms for military and broader financial support for Ukraine. The analysis revealed that the initial general framework of the instrument, established by Council Decision (CFSP) 2021/509, is already being specified in 2022 through an auxiliary measure for the supply of military equipment and platforms intended for the use of armed (lethal) force to the Armed Forces of Ukraine, while subsequent amendments increase its financial scope and expand the content of the support. Of particular importance is Council Decision (CFSP) 2024/890, which amends the basic act itself and introduces a specific earmarked amount for Ukraine, whereby support for Ukraine no longer appears only as an individual measure but as part of a broader financial and institutional reshaping of the instrument. The paper concludes that this change is also significant for Serbia, as it indicates a strong connection between European integration and foreign policy and security coordination, especially in relation to Ukraine, Russia, and the new EU defence agenda.

Keywords: European Peace Facility, conflict in Ukraine, European Union, CFSP, CSDP.

* Faculty of Political Science, European Movement, Belgrade. E-mail: Popadics.uros@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-2660-848X>

УДК: 005.334:351.86

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 242–257

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 04. 2026. године

Рад одобрен 01. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.12

CC BY-SA 4.0

САВРЕМЕНА ПАРАДИГМА КОРПОРАТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

*Дејан МИЛИКИЋ**

Анстракт: Корпоративна безбедност подразумева одговарајући традиционални друштвени приступ у заштити европских корпорација који се остварује обезбеђењем власништва, капитала и људи који га ставарују. Обезбеђење претпоставља мере превенције од свих облика деструктивних претњи у области пословања. У савременим европским условима пословања, корпоративна безбедност се издвојила као самостална пословна функција, равноправна са осталим кључним функцијама. Данашње пословање европских корпорација са собом носи одређени ниво ризика за корпорацију. Адекватно оцењивање ризика и упуштање у немилосрдну тржишну утакмицу, мери се са величинама као што је остварени профит, па из тог разлога улога корпоративне безбедности и процене ризика, са одговарајућим менаџерским знањима, представља темељ успешног пословног подухвата. Облици угрожавања безбедности могу бити различити, међутим специфичности наведене проблематике су индентичне мање-више за све државе ЕУ, укључујући и државе Западног Балкана. Основни проблем заштите компаније је тај што се облици угрожавања константно мењају и трансформишу у друге облике претњи, оног тренутка када се пронађе ефикасан начин борбе против њих. Све то захтева висок степен материјалних издавања и нарочито велику

* Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Центар за стратешка истраживања националне безбедности, Београд. E-mail: dmilikic1@gmail.com ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-7063-153X>

способност разумевања ових појава. Велику улогу у оваквим активностима има кризни менаџмент, који према европским стандардима мора да предвиди, реагује и регулише постојеће пословне проблеме.

Кључне речи: Корпоративна безбедност, глобализација, ризици, кризни менаџмент, Западни Балкан, ЕУ

1) УВОД

Корпоративна безбедност није нови безбедносни појам, али је, упркос томе, тек одскора постала нова дисциплина науке о безбедности. Неким аспектима предмета који данас познајемо као корпоративну безбедност одувек су се бавили менаџменти привредних субјеката. Промене у економском животу на европском плану, до којих је дошло у протеклим деценијама, узроковале су да се велики део тих аспеката само повезао у једну структуру, у једну целину, која се појављује као једна од незаобилазних функција савремених пословних јединица и система. Данашњи ток промена произилази из глобалних процеса који нису само економске, политичке или културне природе, већ захватају све друштвене сфере савременог глобалног друштва. Процес глобализације допринео је вишеструким и веома брзим променама које су усмериле све привредне субјекте, а поготово велике пословне системе, да се баве проблемима безбедности много више и обухватније него што је то било у претходном периоду. Специфичности функционисања корпоративне безбедности у европским компанијама, нарочито у државама Западног Балкана, веома сличе једне другима, при чему постоје разлике у правној регулативи наведене области. У раду се, међутим, разматра ова тематика кроз анализу општих, универзалних проблема који претпостављају предузимање превентивних мера за њихово правазилажење. Транзиција је други незаобилазни контекст без којег прецизније објашњавање појма корпоративне безбедности није могуће. Богате европске економије нису биле принуђене да из корена мењају свој власнички и институционални оквир, већ су предузимале реформе у складу са новим изазовима, ризицима и искушењима која су долазила са кризама, са процесом глобализације, пропашћу хладноратовских подела итд. С друге стране, транзиционе земље, односно бивше социјалистичке земље, преживеле су слом социјалистичког економског и политичког система, а неке међу њима и ратове за сукцесију стеченог друштвеног богатства. Све оне су своју будућност саображавале моделу западних држава чланица ЕУ. Тај процес траје још увек и оставља за собом веома тешке последице на друштвеном

плану.¹ Иако се у овим земљама успостављају нови привредни системи, тај прелаз ка „новом“ донео је са собом много неизвесности и изазова. Неке од њих везане су за хармонизацију домаћег правног поретка са европским правним поретком. С друге стране, овај прелаз имао је и негативне последице на плану криминализације друштва. Конкретно је то довело до транснационалних форми организованог криминала и институционалне корупције. Убрзана корпоративизација такође је имала негативне ефекте, што је генерално последица ниске безбедносне културе и неорганизовања безбедносних подсистема у корпорацијама. Сваки пословни систем био је принуђен да унутар својих подсистема оформи, структурира, организује, води и надзире сопствене системе безбедности којима своје вредности и интересе штити од могућих ризика који постоје унутар европског тржишта. Глобална отвореност за корпоративне успехе представљала је и отвореност за безбедносне ризике у које се, разумљиво, морало ући. Излазак пословних јединица изван државних граница природно је наметнуо менаџменту задатак заштите вредности пословних система у новом контексту. Са новонасталим околностима успостављен је и нови, одговарајући правни оквир, јер се пословни ризици налазе у истом ланцу узрока и последица савремених ризика и претњи које су са собом донели процеси глобализације и привредно-политичке транзиције.² Коначно, главну улогу у овим процесима треба да преузме кризни менаџмент, који представља посебну организациону целину задужену за управљање кризама у оквиру пословања европских компанија.

2) КОПОРАТИВНА БЕЗБЕДНОСТ – ПОЈАМ И ФУНКЦИЈЕ

За разлику од праисторијске традиције настанка института својине и корпорације као заједнице људи, о чијој су заштити бринули чланови корпорације, у историјском добу, са развојем друштвених односа и настанком државе, безбедност и заштита постају функција државе. Држава постаје одговорна за организацију снага и средстава заштите својине и прокламованих вредности људи у заједници, а затим и тумач стања безбедности у држави и у друштву. Историјат развоја корпорације указује на то да су се њена природа организације и унутрашњег односа мењали са развојем људске заједнице, али да се кроз време задржао интерес као

¹ Љубомир Стајић, „Изазови корпоративне безбедности у светлу савременог схватања безбедности“, *Зборник радова*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2008, стр. 54.

везивно ткиво за све чланове у њој.² Међутим, интерес није задржао само везивну функцију за чланство у корпорацији него је наметао потребу заштите, а као израз стања дефинисао је безбедност корпорације.³ Данашње корпорације које послују, примера ради, на подручју ЕУ, од синдиката, универзитета, друштава са ограниченом или неограниченом одговорношћу, акционарских друштава, регулисани су законом. Њих признаје закон и могу да се понашају као правна лица кад је у питању склапање уговора, поседовање имовине, заштита различитих интереса, вредности и слично. Тако, у широкој лепези елемената који структурирају интерес савремене корпорације, није захвално говорити само о економским него и о другим елементима који обележавају њено стање, као што је идентитет корпорације. О идентитету корпорације, као вредности која се штити, важно је говорити због разумевања појма корпоративне безбедности као скупа елемената у структури интереса који изражавају безбедност као њено стање. То значи да се о корпоративној безбедности корпорације може говорити само онда када се говори о заштићености свих елемената у структури интереса чинилаца корпорације у односу на изворе изазова и претњи, било унутрашњих или спољашњих. Истовремено, корпоративна безбедност представља израз чврстине политике у друштвеном односу корпорације која је приказује одговорном како према себи, тако и према окружењу. Делокруг савремене функције корпоративне безбедности је вишедимензионалан, а често може и да варира од државе до државе у складу са важећим законским прописима. Уобичајено је да поред правно-нормативног оквира, делокруг корпоративне безбедности условљава привредна грана којој компанија припада. Такође, ту су и разуђеност њених пословних процеса, дислокација имовине, број и структура запослених, ниво заступљености информационих технологија у пословним активностима и све друго што је својствено модерним корпорацијама у ЕУ. Модерна корпоративна безбедност, између осталог, обухвата заштиту компанијских вредности од традиционалних облика угрожавања и отуђења имовине од стране трећих лица, али и од стране запослених. Ове делатности корпоративне безбедности називају се традиционалним, јер нису умногоме мењале своје деловање од времена настанка саме функције корпоративне безбедности, једино што се начин

² Слободан Нешковић, „Корпоративна безбедност“, у: Безбедност и реформе у Србији“, Институт за политичке студије, 2006, стр. 47.

³ Слободан Марковић, *Корпоративна и корпорацијска безбедност*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2013, стр. 14.

испољавања појавних облика ових кривичних дела временом модификовао у складу са техничко-технолошким напретком друштва у целини. Узрочно-последичном везом системи физичке и техничке заштите су се трансформисали у облике које познајемо данас. Као додатак на поменуте делатности корпоративне безбедности временом су се развијали и комплексни системи и функције који су по својим карактеристикама значајно софистициранији. Провера биографија кандидата за посао, заштита од саботажа, чување пословних тајни, заштита информационих система, превенција и откривање корупције и прања новца, само су неке од области које обухвата делокруг савремене корпоративне безбедности у ЕУ. С друге стране, организациона структура великих, често међународних компанија, условљена је великим бројем фактора који се тичу диверзификованости њихових пословних активности, територијалне заступљености и функционалне разноликости конкретне пословне делатности. Уколико је компанија присутна на великом броју националних тржишта, свакако да примењује један од облика географске организационе структуре, где је пословање подељено међу регионима који даље обухватају локална тржишта. Уколико је случај да је врста посла којим се компанија бави уже везана за функционалну природу пословне активности него за тржишну заступљеност са географског аспекта, онда се и организациона структура прилагођава главним функцијама компаније: производња, истраживање и развој нових производа или услуга, планирање и сл. У било ком примењеном моделу организационе структуре компаније, корпоративна безбедност проналази своје место, имајући у виду њену улогу, али се не може говорити о унапред познатој позицији функције унутар компаније.⁴ Уобичајно је у ЕУ да постоји успостављена функција корпоративне безбедности у седишту компаније, а затим у зависности од врсте и облика делатности, зависи даља организациона уређеност функције корпоративне безбедности. Важно је напоменути да је корпоративна безбедност као управљачка функција друштвена (пословна) делатност, будући да испуњава опште услове сваке друштвене делатности. Као што је већ поменуто, послови службе корпоративне безбедности временом су се мењали и модификовали у складу са актуелним облицима угрожавања, али је надлежност остала иста. Наиме, основни задатак сектора корпоративне безбедности је заштита имовине, лица и пословања компанија како би се, из безбедносног аспекта, помогло остваривање компанијских циљева, те је из тог разлога

⁴ Драган Триван, *Корпоративна безбедност*, Досије студио, Београд, 2016, стр. 40.

надлежност саме функције остала иста од тренутка њеног настанка до данас. С друге стране, промене у безбедоносном окружењу које су углавном условљене ширим друштвено-политичким и економским процесима, умногоме је изменила сам делокруг послова унутар функције корпоративне безбедности. Глобализација, као и процес европских интеграција, променили су структуру и темпо корпоративних активности. Дошло је и до засићења европског тржишта, што усмерава компаније да послују на другим ризичним тржиштима трећих земаља. Јасно је да се услови у савременим пословним круговима брзо мењају, а посебно под утицајем напретка информационо-комуникационих система (ИКТ). Оваква промена пословног окружења директно је утицала и на промену безбедносних изазова, те се сектор корпоративне безбедности, попут осталих компанијских функција, трансформисао у складу са актуелним дешавањима. Функција приватне безбедности у које су укључене и активности корпоративне безбедности су: физичка заштита, која представља нискоризичне послове, обухвата обезбеђење имовине, ограничавање губитака и контролу приступа објектима и подацима; безбедносне услуге, које представљају средње ризичне послове (параполицијски послови који попримају полицијски карактер), обухватају активну превенцију криминала, ограничена патролирања, примену локалног законодавства на основу уговора са локалним властима; приватне истраге, које обухватају грађанске и приватне истраге, присмотре, провере кандидата за пријем у радни однос; корпоративну безбедност, која представља заштиту сложених операција, превенција криминала против корпорације и интерне истраге, обухвата рад агената који су запослени у великим корпорацијама и криминалистичке истраге, које обухватају истраживање превара и сумњивих пословних трансакција, обухватају сложене задатке који обично захтевају специјалистичку обуку.⁵ Корпоративна безбедност не напушта традиционалне услуге приватне безбедности, које данас углавном наручују од специјализованих приватних безбедносних компанија, али поред њих одговорна је и за шири делокруг софистицираних задатака. У савремене делатности корпоративне безбедности убрајају се мере и радње на откривању и спречавању: мита, корупције, индустријске шпијунаже, еколошких инцидената, злоупотребе положаја, прања новца, мобинга, као и послови на заштити информационих система, делатности кризног менаџмента, управљања

⁵ Т. Murray, Е. McKim, „Полиција и сектор приватне безбедности: Шта доноси будућност?“, *Безбедност* 4/03, 2003, стр. 637.

ризицима, израда планова за континуитет пословања у случају већих инцидената и других повезаних области. Ове области деловања функције корпоративне безбедности данас су добро познате, а захваљујући семинарима и стручним скуповима из ове области унапређује се знање и деле искуства међу стручњацима. Данас је основни проблем како деловање корпоративне безбедности учинити ефикаснијим, и шта је то на шта менаџери безбедности треба додатно да обрате пажњу. Функција корпоративне безбедности мора да прошири своје деловање изван граница традиционалног безбедносног портфолија на области које укључују континуитет пословања, пословни углед, менаџмент ризика, корпоративну одговорност, што ствара додатан притисак на менаџмент наглашавајући важност мрежа и промена вештина управљања.

3) БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ И КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ

Пројекат пословања се анализира и припрема у садашњости, а одлуке о њиховој реализацији могу се доносити такође у исто време, али конкретна реализација пословања данашњих европских корпорација обавља се у будућности. По реализацији одређеног пословног подухвата могу се очекивати и планирати резултати. Та будућност је неизвесна и непозната, па и очекивани резултати пословања су неизвесни, односно ризични. Управљање ризиком у корпорацијама је један свеобухватни приступ идентификацији ризика и управљања ризиком у свим аспектима пословања. С обзиром на то да се сваки ризик мења у погледу свог утицаја и ургентности, корпорације би морале одговарајуће да реагују како би се осигурале да се свака штета ограничи и да се испитају све могућности за настанак ризика кроз праћење „рупа“ на тржишту које носе нове ризике. Наиме, главна карактеристика успешног пословања корпорације је њена могућност да предвиди глобалне ризике и да се са њима носи боље од других сличних организација.⁶ При овом сценарију где су улози веома високи, улога коју има „менаџер ризика“, или кризни менаџер, постаје још важнија. Фокус на објективност и професионализму креирао је нови имиџ менаџера који је у ЕУ, а и шире, прихваћен као особа која се бави веома важном делатношћу која заиста има велики утицај и доводи до промена. Ризик укључује неизвесност и вероватноћу да ће се догодити нешто непредвиђено и обично нешто што се не жели и што није планирано. Сваки

⁶ Јулија Авакумовић, *Управљање ризиком у пословању савремених пословних система*, Факултет за пословно индустријски менаџмент, Београд, 2013, стр. 93.

пословни подухват је ризикант. У пословању савремених европских корпорација има пуно питања која брину већину интересних група, а међу њима мало оних који су апсолутно предвидљиви и који се могу планирати и контролисати до извесне мере, као што су: очекивани обим производње, режијски трошкови, набавна цена репроматеријала и опреме и др.

Остале варијабле пословања корпорација су непредвидљиве и веома се тешко могу контролисати. Ти непредвиђени ризици су догађања на европском тржишту, односно у ближем и даљем економском окружењу, на која власници бизниса не могу имати никакав утицај, а можда и увид. То су ризици који могу настати због промене у укусима и трендовима на тржишту, активности које предузимају конкуренти, промене у монетарној сфери (инфлација, дефлација, девалвација, ревалвација и др.), промене у кредитној политици (експанзија или рестрикција кредита за набавку репроматеријала и опреме и куповину на кредит робе), промене у локалној самоуправи (затварање неке фабрике чији су радници купци робе које производи компанија) и сл. Пословање савремених европских корпорација постало је веома сложено и одговорно. Његову реализацију прате бројни ризици, којима власници и менаџмент настоје ефикасно да управљају, како би их благовремено отклонили или њихов негативан утицај свели на најмању могућу меру. Напор и борба да се ризици смање и елиминишу, да се победи и остваре постављени циљеви су идеје водиље пословања таквих компанија. Актуелну безбедносну ситуацију, а посебно безбедносно окружење великих пословних система, карактерише постојање значајног броја чиниоца и комплексност њихових односа. Ризици који су активни у оваквом оружењу, под утицајем функције заштите или напретком технике и технологије, често еволуирају у до сада непознате облике потенцијалног угрожавања компанијских интереса. Циљ управљања ризиком је да се обезбеди да неизвесност који ризик са собом носи не доведе до ситуације која би одступала од дефинисаних пословних циљева. Већина аутора се слаже у оцени да је ризик могућност или мера вероватноће настанка догађаја који може имати последице на животе људи, имовину и пословање компанија и организација. Под ризиком се подразумева свака могућност у конкретном систему која са одређеном вероватноћом може да изазове неочекивану промену квалитета, односно промену или губитак система. Насупрот укорењеном мишљењу да је ризик искључиво негативна појава, тј. делатност са негативном конотацијом, ефекти ризика могу имати позитивне и негативне ефекте. Генерално се последице односе

на могуће шансе и прилике или, с друге стране, претње и опасности по лица, имовину и пословање компаније.⁷

Организација има обавезу да преузме потребне мере и радње у циљу адекватног управљања ризицима у смислу превентивног деловања, неутрализације ризика, смањења негативних ефеката ризика, трансфера и прихватања ризика у зависности од његовог појавног облика, времена трајања и интензитета испољавања. Основна улога менаџмента ризика је да обезбеди несметани континуитет пословног система у случаја испољавања негативних ефеката појединих ризика. Конкретно, задатак функције је да предупреди, спречи, смањи или прихвати ризик на начин који неће нарушити пословне процесе у компанији, уз поштовање општих принципа економске исплативости. Према својим специфичностима и начину испољавања, ризици се могу класификовати у пет основних категорија: чист ризик (осигурљив или не, који није искључиво екстерног карактера у односу на моралне опасности), тржишни ризик (разлике у цени робе, различити валутни курсеви, повраћај уложеног), уобичајни ризик (вероватноћа уобичајног, стопа опоравка, изложеност уобичајном), оперативни ризик (грешке запослених, преваре, пад информационог система), и ризик ликвидности (ризик нерасполагања са довољном количином средстава неопходних за сервисирање текућих финансијских обавеза без утицаја на повећање цена; може да се трансформише у уобичајни ризик). Деловањем различитих врста ризика погођени су сви, како грађани, тако и организације. Из аспекта профитабилних организација, поред основних начела управљања ризиком, истиче се и потреба да се унапред дефинише одговорност за идентификовани ризик. Ово је посебно важно имајући у виду економски утицај могућег губитка, као и потребу да се таква евентуална издавања и дефинишу у буџету компаније за наредни период. Кризни менаџмент је процес којим се европске компаније штите од извесних надолазећих промена које прете њиховом опстанку и виталним интересима. Свака криза има три основна заједничка елемента, а то су: претња по организацију, елемент изненађења и кратак период одлучивања.⁸ За разлику од управљања ризиком који подразумева процене потенцијалних претњи и проналажења најбољих решења да се опасности елиминишу или заобиђу, код управљања кризом организација се већ сусрела са датом претњом и

⁷ Зоран Кековић at al., *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд, 2011, стр. 25.

⁸ Душан Ристић at al., *Стратегијски менаџмент*, Секон books, Нови Сад, 2009, стр. 345.

мора имати одговор на све фазе њеног остварења, рачунајући и фазу опоравка. Успешност европске компаније у суочавању са различитим догађајима зависиће од квалитета њеног тима за кризни менаџмент, подједнако као и од добро обављеног прикупљања и анализе информација. Модерно пословање неизоставно намеће обавезу власницима капитала да у својим компанијама формирају групе или одељења за кризни менаџмент, чиме обезбеђују одрживи развој и у моментима комплексних интерних и екстерних промена. Способност лидерства, стабилност личности и одлучност су потребне вештине које треба да поседује менаџер који жели да управља кризом. Међутим, за организацију није довољно да поседује само једног менаџера способног и обученог да се носи са кризним и ванредним ситуацијама, већ да има оформљен и проверен тим који одликују високе организацијске перформансе и способност за рад под изразитим притиском. Такође неопходно је да сви потенцијални чланови тима буду тестирани у симулацији кризне ситуације, ради процене њихових реакција у непредвиђеним околностима и селекције извршилаца који могу да спроводе мере кризног менаџмента. Криза се дефинише као нежељени инцидент, процес или околност у коме су угрожене кључне вредности неке организације или система. Криза може да утиче на људе, околину, технолошке процесе, имовину или друге вредности и током свог трајања, које је увек временски ограничено, може нанети штету са различитим последицама. У свакодневном изражавању, појам кризе се често поистовећује са сличним и донекле комплементарним појмовима као што су ризици и претње. Међутим, суштински посматрано, криза представља виши ниво у односу на наведене појмове.⁹ Наиме, потенцијални ризици и претње који су многобројни у корпоративном окружењу, могу у одређеним условима испољити своје деловање у виду конкретне опасности по организацију. Наступањем опасности и угрожавањем вредности може у одређеном временском трајању наступити криза по организацију која прети да наруши дотадашњи систем рада и редовних пословних активности, угрози људске животе, имовину или корпоративну репутацију. Из тог разлога се, у виду подсистема корпоративног управљања, јавља кризни менаџмент као покушај да се криза контролише, да се неутралишу негативне последице и да се организација успешно изведе из периода кризе. На основу изнетог, може се закључити да се својим карактеристикама издвајају три основне фазе кризног менаџмента, и то: контрола постојеће

⁹ Слободан Нешковић, „Корпоративна безбедност“, у: *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 45.

ситуације, неутрализација или смањење негативних последица и вођење организације у циљу изласка из кризе. Криза може да наступи услед деловања различитих угрожавајућих фактора. Најчешће, појавни облици угрожавајућих фактора могу бити финансијске, правне, политичке, технолошко-процесне или безбедносне природе. Такође, криза може наступити и услед дејства елементарних непогода или других облика „више силе“. Криза наступа деловањем различитих врста ризика који заправо потичу из поменутих области. Поступање у случају кризе, имајући у виду ограничен временски оквир и значај целокупног процеса по компанију, захтева одговарајућу припрему. Стандарди друштвене безбедности препознају кризу као осетљив период у пословању сваке организације, те се зато покушава дефинисати начин деловања организације и њених представника у случају избијања кризе.

Међународна стандардизација у области друштвене безбедности има за циљ развијање капацитета друштва за управљање кризама и омогућавање наставка привредних и пословних активности заједнице у кризним условима, кроз унапређење техничких, људских, организационих и функционалних веза (интероперабилности) међу свим заинтересованим странама, с циљем приправности на кризне ситуације и адекватног реаговања на њих.¹⁰ Управо поменуто унапређење веза (техничких, људских, организационих и функционалних), представља предуслов за процес планирања кризног менаџмента и формирања кризног плана. Његова делатност представља административни оквир усмеравања организационих капацитета компаније за успешно савладавање и излажење из кризе. План има за циљ да дефинише и одреди кризни штаб, процедуре, надлежности и овлашћења и канале комуникације. Одговорна лица у компанији која учи и темељи своја сазнања на претходним догађајима и емпиријским истраживањима има више шанси да у будућем пословању на време уочи, предупреди, спречи или умањи негативне последице сваке, потенцијално негативне, ситуације. Имајући у виду научне претпоставке да корпоративна безбедност има значајну улогу у управљању кризама унутар компаније, долази се до закључка да се на глобалном нивоу на тај начин делимично управља и економским и друштвеним кризама. Циљ и основна функција кризног менаџмента је да руководи и надзире спровођење планова и процедура у случају кризе. Он настоји да организација за најкраћи временски период и на најјефикаснији

¹⁰ Зоран Кековић *et al.*, *op. cit.*, стр. 83.

начин изађе из кризе. Менаџмент компаније улаже напоре да се делатност кризног менаџмента у највећој могућој мери унапред дефинише, како би се унапредила њена ефикасност у ограниченом временском оквиру, стресној ситуацији и притисцима различитих врста. Кризни менаџмент подразумева унапред припремљен састав људства са већ елаборираним плановима за хитне ситуације. Планови у случају кризе треба да обухвате разрађене процедуре које превасходно промовишу безбедност лица, имовине и пословања компаније; имају задатак да информишу и припреме запослене на специфичне активности и поступање у време кризе. Такође, план у случају кризе обухвата и начине комуникације и информисања свих заинтересованих страна, као што су клијенти, добављачи, запослени, локална заједница, акционари и јавност уопште.¹¹ Јасно је да се планом у случају кризе не могу предвидети све потенцијалне кризне ситуације и њихове манифестације, али је важно истаћи да план може да пружи поприлично прецизно упутство о општим активностима које треба предузети у време кризе. Конкретан процес управљања кризом најчешће се састоји од следећих активности: превенција, припрема, одговор, реакција и опоравак. Кризни менаџмент чине експерти из разних области из састава компаније, али и из пословног и друштвеног окружења. То су најчешће руководиоци различитих пословних функција, пре свега корпоративне безбедности, а у зависности од организационе структуре компаније и директори сектора производње, продаје, логистике, људских ресурса и других. Чланови кризног менаџмента су унапред одређени за те послове, посебно руководиоца, који се углавном бира из редова оперативних руководиоца са већим радним искуством. Чланови могу бити и специјалисти из различитих области и могу бити ангажовани изван саме организације.¹² Суштина ефикасног управљања кризама је у благовременој припреми, посебно имајући у виду да се кризни менаџмент не организује по насталој кризи, већ се по насталој кризи сазива. Поред унапред припремљених процедура и активности, од овог менаџмента се очекује и периодична провера увежбаности. На тај начин врши се провера обучености чланова и провера ефикасности и сврсисходности постојећих процедура и упутстава. На нивоу ЕУ процедуре се редовно ажурирају, што их чини актуелним у савременим пословним процесима.

¹¹ Слободан Анђелковић, *Корпоративна безбедност као чинилац националне безбедности*, Факултет за европске правно-политичке студије, Зборник радова, Нови Сад, 2015. стр. 130.

¹² Душан Ристић at al., *op. cit.*, стр. 348.

4) ИЗВОРИ

- Анђелковић, Слободан, „Корпоративна безбедност као чинилац националне безбедности“, Зборник радова, *Факултет за европске правно-политичке студије*, Нови Сад, 2020.
- Авакумовић, Јулија, „Управљање ризиком у пословању савремених пословних система“, Београд: *Факултет за пословно индустријски менаџмент*, 2013.
- Кековић, Зоран и др., „Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања“, *Центар за анализу ризика и управљање кризама*, Београд, 2019.
- Марковић, Слободан, „Корпоративна и корпорацијска безбедност“, *Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатаћ*, Нови Сад, 2013.
- Миликић, Дејан, „Контрола безбедности хране у легислативи међународне заједнице и законодавству Републике Србије са освртом на Codex Alimentarius“, *Европско законодавство бр. 93/26*, 2026.
- Murray, T., McKim, E., „Полиција и сектор приватне безбедности: Шта доноси будућност?“, *Безбедност 4/03*, Београд, 2013.
- Николић, Милан, Синковски, С., „Корпоративна безбедност – основи заштите бизниса и предузетништва“, *Бањац графика*, Београд, 2013.
- Нешковић, Слободан, „Корпоративна безбедност, у: Безбедност и реформе у Србији“, *Институт за политичке студије*, Београд, 2006.
- Nešković, Slobodan, et al., *Implementation of Information-Communication Technologies in Economic and Environmental Espionage*, Fresenius Environmental Bulletin – FEB, Vol. 29, No. 5, Germany, 2020.
- Нешковић, Слободан, „Институционално позиционирање ЕУ“, *Европско законодавство бр. 77–78*, 2022.
- Нешковић, Слободан, „Енергетска заједница ЕУ и геобезбедносни изазови у региону Југоисточне Европе“, *Европско законодавство бр. 87–88*, 2024.
- Ристић, Душан, и др., „Стратегијски менаџмент“, *Cekom books*, Нови Сад, 2013.
- Стајић, Љубомир, „Изазови корпоративне безбедности у светлу савременог схватања безбедности“, Зборник радова, *Факултет за правне и пословне студије*, Нови Сад, 2018.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Корпоративна безбедност, односно компанијска безбедност, има есенцијалну важност за функционисање пословних субјеката у условима изражених глобалних ризика и претњи. Данас је ораганизована као облик конвенционалне безбедности, која штити европску компанију и њену целокупну вредност од деструктивних појава, а што се одражава и на безбедност европских држава, укључујући и државе Западног Балкана. Корпоративна безбедност нарочито је важна за Републику Србију, с обзиром на њен деликатан геополитички положај и кризу изазвану ратовима у Украјини и Ирану. Као самостална пословна функција унутар организационе структуре великих европских корпорација, корпоративна безбедност има за циљ да допринесе остварењу компанијских интереса кроз делатност заштите лица, имовине и пословања компаније. Своје место унутар система националне безбедности корпоративна безбедност остварује на двојак начин. Примарно вршећи своју основну делатност заштите великих (често мултинационалних) компанија, повећава се ниво безбедности локалне заједнице и друштва уопште. Такође, посредним утицајем, корпоративна безбедност врши утицај унутар система националне безбедност кроз повећање економске безбедности друштва. Она тиме утиче превентивно на остваривање друштвено-политичке, а тиме и безбедносне стабилности унутар државе. С друге стране, имајући у виду власничко-организациону структуру, корпоративна безбедности припада сегменту приватне безбедности. На тај начин, нормативно је препозната и прихваћена као део целокупног система националне безбедности. Уколико се друштвена одговорност компаније посматра кроз призму делатности функције корпоративне безбедности, намеће се закључак да повећање степена безбедности економских субјеката, у целини посматрано, представља допринос унапређењу свеукупног нивоа безбедности друштва. Делокруг савремене функције корпоративне безбедности у односу на њене почетке умногоме се разликује. Заступљеност сектора корпоративне безбедности унутар организационе структуре великих пословних система, њен делокруг који се прожима кроз готово све сегменте европских компанија, расположивост великог броја алата и метода рада, као и борба против великог броја савремених безбедносних изазова и претњи јесте оно што карактерише савремену функцију корпоративне безбедности. У тежњи да се корпоративна безбедност адекватно и јасније сагледа, као и њено место и улога у савременим безбедносним и пословним односима у ЕУ, у раду је изложен појам кризног менаџмента као фактора регулације евентуалних

безбедносних ризика за европске компаније. Разматрајући темат корпоративне безбедности у Србији и земљама Западног Балкана, може се рећи да постоје бројне контроверзе у његовом поимању и имплементацији. Као највећи проблеми издвајају се недостатак системских правних аката, али и непостојање свести у већини компанија о нужности функционисања ефикасног концепта корпоративне безбедности. У том погледу, било би нужно регулисати нормативне и безбедносно-технолошке аспекте обраде и заштите података код правних лица, проблеме и облике угрожавања безбедности са којима се сусрећу компаније, институције и држава у целини. Значајна активност јесте унапређење постојећих знања и искустава у области пословне тајне, личних података и осталих података везаних за рад компанија и институција, односно приказивање општих нормативних, безбедносних и технолошких предуслова за континуитет пословања. Успостављање перманентне едукације менаџмента и запослених у области корпоративне безбедности и подизање безбедносне културе представља есенцијалну обавезу сваке компаније и државе у целини.

MODERN PARADIGM OF CORPORATE SECURITY AND IMPLEMENTATION OF CRISIS MANAGEMENT IN THE COUNTRIES OF THE WESTERN BALKANS

Dejan MILIKIĆ*

Abstract: Corporate security implies an appropriate traditional social approach to the protection of European corporations, achieved by securing property, capital, and their creators. Security presupposes preventive measures against all forms of destructive threats in the field of business. In modern European business conditions, corporate security has developed into an independent business function on equal footing with other functions. Today's business of European corporations carries a certain level of risk. Adequate risk assessment and engagement in ruthless market competition are measured by quantities such as profit. For this reason, the role of corporate security and risk assessment, with appropriate managerial knowledge, is the foundation of a successful business venture. The forms of security threats may be different. However, the

* University of Kragujevac, Faculty of Law, Center for Strategic National Security Research, Belgrade. E-mail: dmilicic1@gmail.com ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-7063-153X>

specifics of the above-mentioned issues are “more or less” identical in all EU countries, including the Western Balkans countries. The basic problem of protecting a company is that the forms of threats are constantly changing and transforming into other forms of threats until an effective way of combating them is found. All this requires a high level of material expenditure and, in particular, a great ability to understand these phenomena. Crisis management plays a major role in such activities, which, according to European standards, must predict, react, and regulate existing business problems.

Keywords: corporate security, globalisation, risks, crisis management, Western Balkans, EU.

УДК: 341.24:349.6

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 259–278

Изворни научни рад

Рад примљен 05. 05. 2026. године

Рад одобрен 08. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.13

CC BY-SA 4.0

НАЧЕЛО NO HARM RULE – ТЕХНИКА ИЗМЕЂУ ЗАШТИТЕ СУВЕРЕНИТЕТА ДРЖАВЕ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Александра КАСТРАТОВИЋ, Михајло ВУЧИЋ*

Апстракт: Деградација животне средине представља један од најсложенијих изазова који се данас поставља пред међународну заједницу. Срж проблема лежи у тензији између интереса држава да врше суверена права и интереса заштите животне средине. Начело *no harm rule* – у међународном еколошком праву функционише као техника за решавање ових сложених проблема, кроз разматрање и уравнотежавање датих интереса. Обавеза ненаношења штете, као неизоставни елемент овог начела, представља оперативни механизам којим се успостављају стандарди понашања које су држава дужне да поштују. Импликација овог приступа је да фокус није на заштити самог еколошког интегритета, већ на прагу штете и дужне пажње – стандарда који генерално нису довољно

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: aleksandra.kastratovic@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-1119-2708>; Е-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0064-4987>

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2026. године“, 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).

правно прецизирани. Ипак, хитност потребе за заштитом животне средине од деградације рефлектује битан тренд давања већег и привилегованијег значаја заштити еколошких вредности у односу на државно-центричне интересе.

Кључне речи: Начело *no harm rule*, државни суверенитет, заштита животне средине

1) УВОД

Начело *no harm rule* – које подразумева дужност ненаношења штете или превенције – има чврсту укорјењеност у обичајном међународном праву. Такође, начело представља и једно од основних начела у међународном праву заштите животне средине. Стога је и идеја да је ово начело превасходно развијено у циљу заштите различитих аспеката животне средине фундаментална теоретска претпоставка. Сагледано из другог угла, као одраз старе парадигме, начело би се могло тумачити и на начин који сугерише да заштита интереса државног суверенитета ужива одређени степен првенства. Због потенцијалних сукоба између супротстављених интереса, који могу искључити позитивне ефекте било по заштиту животне средине или заштиту државног суверенитета у одређеним случајевима, тест уравнотежавања различитих чинилаца, који примена начела *no harm rule* и захтева, одређује функционалност овог начела у међународном праву.

Савремени еколошки проблеми глобалног карактера, који доводе у питање опстанак човечанства и планете, придају овом начелу велики значај. Међутим, између савремених тежњи ка очувању и заштити животне средине, као заједничког интереса, и реалности међународних односа постоји раскорак, јер државе често нису спремне да прихвате ограничења у погледу својих индивидуалних интереса, односно своје суверености. Мада у себи обухвата низ међународних обавеза које се односе на заштиту животне средине и које чине једну чврсто повезану целину, није јасно шта су државе тачно дужне да ураде да би испуниле своје међународне обавезе које чине начело *no harm rule*. Крајњи резултат тога јесте да еколошка заштита може остати потчињена интересима заштите државног суверенитета. С друге стране, ако би заједнички интерес заштите еколошких вредности имао привилегован значај, остварили би се позитивни ефекти заштите животне средине на глобалном нивоу, али би се и могло отворити питање могућности еколошке интервенције.

Стога, како би послужила као основ за унапређење заштите животне средине, ова анализа је усмерена на начело *no harm rule* као технику која тежи да помири наведене алтернативне интересе. Аутори испитују динамику односа између овог начела и државног суверенитета, из аспекта померања тежишта заштите кроз ограничење суверености. У том контексту, износе се дилеме о обавези ненаношења штете када је у питању животна средина и идентификују се међународне обавезе за државе које се базирају на том начелу. Аутори разматрају питања која се тичу прага штете и обавезе дужне пажње, те њиховог утицаја у ограничавању домаћа обавезе ненаношења штете. Даље, телеолошким приступом, анализира се начело *no harm rule* као функционални механизам међународног права. При томе, посебан фокус је на оцени пожељности давања првенства заштити еколошких вредности, те аутори указују на потребу за алтернативним моделом који би условио вршење државне суверености наметањем опште позитивне обавезе заштите заједничке вредности и интереса животне средине. На крају, аутори разматрају шире импликације заштите животне средине као заједничког интереса свих, укључујући и питање граница легитимног мешања једне државе у сувереност друге у циљу очувања животне средине. Коначно, домет начела *no harm rule* и последице међународних еколошких обавеза по сувереност државе сагледани су у контексту значаја за Републику Србију.

2) ОДНОС НАЧЕЛА NO HARM RULE И ДРЖАВНОГ СУВЕРЕНИТЕТА – ПОМЕРАЊЕ ТЕЖИШТА ЗАШТИТЕ КРОЗ ОГРАНИЧЕЊЕ СУВЕРЕНОСТИ

Да ли је основ слободног располагања природним богатствима и даље у државној суверености или из суверености државе над сопственим богатствима извиру међународне обавезе којима се штити животна средина? Као субјект међународног права, држава одржава контролу на целој територији и обезбеђује функционисање правног поретка и испуњење међународних обавеза. Према томе, државе као носиоци суверенитета на својој територији, по природи ствари, имају право да располажу својим природним богатствима.

Традиционално гледано, располагање природним богатствима има чврсто утемељење у државној суверености. У време када је формирана теорија апсолутног суверенитета, суверена власт државе над сопственом територијом тумачила се на начин којим се у потпуности занемарује питање негативних последица које могу да настану по територију и

остваривање интереса других држава. Према овој теорији, као израз суверености, држава има искључиво право и неограничену слободу да располаже својим природним богатствима, односно слободу да предузима активности на својој територији које евентуално наносе штету другим државама, што отвара могућност да и сама буде погођена штетним последицама активности других. Суштина је, дакле, да један партикуларни територијални интерес са упориштем у државној суверености има превагу над свим осталим интересима других држава и интересима очувања саме животне средине, јер теорија дозвољава држави потпуну слободу деловања на сопственој територији. Међутим, проблем ове теорије јесте што је практично непримењива у апсолутном смислу и неспојива са начелом правичног и разумног коришћења које је одлучујући чинилац у вредновању дозвољеног коришћења природних богатстава.

Временом, схватање суверености наилази на модификације.¹ Отуда обавеза да делатности на државној територији не смеју бити у супротности с правима других држава, коју одликује еколошка димензија, долази до изражаја већ у случају *Trail Smelter*.² У случају испарења топионице која се налазила на територији Канаде, арбитражни трибунал је утврдио да државе немају право да користе или дозволе коришћење своје територије тако да испарењима узрокују штету територији друге државе или имовини или људима који се на њој налазе, ако су у питању значајне последице и ако је штета установљена јасним и уверљивим доказима.³ На тај начин је из суверености настало начело ненаношења штете – *no harm rule*, које илуструје суверену једнакост држава и које уједно ограничава државни суверенитет у практичном смислу.⁴ Ипак, одлука арбитражног трибунала донекле остаје под утицајем теорије апсолутног суверенитета, јер су у

¹ Сувереност је, у ствари, у међународном простору свакако ограничена постојањем различитих правних режима територије који су изузети од вршења суверене власти држава. Та ограничења произлазе из интереса и права коришћења добара која се деле и заједничких природних богатстава и спречавају њихово уништење, те штите глобални заједнички интерес.

² Virginie Barral, "National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development", in: Elisa Morgera, Kati Kulovesi (eds.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, London, 2016, p. 17.

³ *Trail Smelter Case*, Arbitral Tribunal, 3 U.N. R.I.A.A., 1941, 1905, 1965.

⁴ Owen McIntyre, "The current state of development of the no significant harm principle: How far have we come?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, 2020, p. 1.

фокусу и даље државни интереси, односно постизање равнотеже интереса суседних држава а не интерес очувања саме животне средине.⁵ Еколошка штета је у суштини забрањена само када је њом повређен територијални интегритет државе. Из тог разлога, делује да је у тренутку настанка начела уважавање потребе међународноправне заштите животне средине тек његова секундарна функција.

Мада стално присутан проблем представља то што је приоритет већине држава економски развој, а не еколошка одрживост,⁶ растућа глобална свест о рањивости и деградацији животне средине за последицу је имала закључивање нових међународних инструмената инспирисаних идејом постизања одрживог развоја, путем којих државе прихватају еколошке обавезе засноване на начелу *no harm rule*, које реципрочно ограничавају вршење њихових суверених права са нормативног аспекта.⁷ Сувереност се тако ограничава кроз принцип 21 Стокхолмске декларације, који је касније пренет у Рио декларацију. Према овом принципу, полазећи од начела суверене једнакости држава и добросуседских односа, државе имају суверено право да искоришћавају своје ресурсе у складу са сопственим политикама заштите животне средине. Истовремено, оне имају корелативну обавезу да осигурају да радње у областима под њиховом јурисдикцијом или контролом не проузрокују штету животној средини других држава или областима изван граница националних јурисдикција.⁸ Сувереност је, у том погледу, извор међународне обавезе и од држава се захтева да поступају са дужном пажњом ради заштите животне средине.

⁵ Mara Tignino, Christian Bréthaut, "The role of international case law in implementing the obligation not to cause significant harm", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, 2020, p. 644.

⁶ Mohammad Albakjaji, Jinane El Baroudy, "The Effectiveness of the International Environmental Law: The Issues of State Sovereignty, National Interests, and Differing Levels of Commitments", *Journal of Ecohumanism*, Vol. 3, No. 7, 2024, p. 1350.

⁷ Nico J. Schrijver, "State sovereignty in the planetary management of natural resources", *Environmental Policy and Law*, Vol. 51, No. 1-2, 2021, p. 13.

⁸ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, UN Doc. A/Conf.48/14/Rev.1; 11 I.L.M. 1416 (1972), principle 21, Rio Declaration on Environment and Development, 13 June 1992, UN Doc. A/Conf.151/26 (Vol. I); 31 I.L.M. 874 (1992), principle 2, Wisnu Aryo Dewanto, J. M. Atik Krustiyati, "State Responsibility for Environmental Damage from Climate Change under the No-Harm Principle", *Hang Tuah Law Journal*, Vol. 8, No. 1, 2024, p. 65, 66. При томе, начело добросуседских односа подразумева и да треба толерисати извесни ниво штетних последица деловања суседних држава.

Ипак, како се ради о облигацији средства, изгледа да овако формулисана обавеза није ослобођена примарно државно-центричног интереса, премда штити и простор изван граница државне суверености.⁹

Нешто касније, суверенитет државе у вези са добрима која се деле и заједничким природним богатствима се ограничава обавезом да се не причини штета и у пракси Међународног суда правде који је потврдио да начело *no harm rule* представља општу обавезу држава, односно да је постало правило обичајног међународног права,¹⁰ и као такво установљава обавезе за државе, те позива на државну одговорност како на унутрашњем, тако и на међународном нивоу.¹¹ Осим тога, у данашње време обавеза ненаношења штете, која чини начело *no harm rule*, ставља нагласак на интересе будућих генерација.¹²

У оквиру дозвољеног, али одрживог коришћења природних богатстава, у интересу садашњих и будућих генерација и уз поштовање преузетих међународних обавеза, државе су дужне да се придржавају начела *no harm rule*. То подразумева обавезу да приликом предузимања активности под својом јурисдикцијом или контролом узму у обзир њихов потенцијални негативан утицај, те да предузму одговарајуће мере ради предвиђања, спречавања и избегавања штете по животну средину других држава и подручја изван националних јурисдикција, у циљу остваривања заједничког интереса заштите животне средине. Међутим, оправдано се може поставити питање – да ли би у савременом међународном праву ово начело требало да поставља у средиште примарно заштиту интереса очувања животне средине као фундаменталне вредности међународне заједнице?

⁹ Nicolas De Sadeleer, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2020, p. 91.

¹⁰ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons Advisory Opinion (1996) ICJ Reports 241, para 29; Gabčíkovo-Nagymaros, para 5; Arbitration Regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands (24 May 2005) (Award) 27 RIAA 35, para 222.

¹¹ Nico J. Schrijver, "Permanent Sovereignty over Natural Resources", in: R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008, online edition, p. 8.

¹² Caroline E. Foster, "Due regard for future generations? The no harm rule and sovereignty in the advisory opinions on climate change", *Transnational Environmental Law*, Vol. 13, No. 3, 2024, p. 588.

3) ДИЛЕМЕ О ОБАВЕЗИ НЕНАНОШЕЊА ШТЕТЕ: ДОМАШАЈ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Државе имају различите међународне еколошке обавезе, али и исти заједнички циљ заштите и очувања животне средине. С тим у вези, може се интуитивно наслутити да еколошка обавеза ненаношења штете другим државама и областима изван граница националних јурисдикција, по правилу постоји у заједничком интересу свих и да је од суштинског значаја за заштиту животне средине као заједничког добра, што би требало да упуту на запажање да делује *erga omnes*.¹³ Ипак, потребно је испитати да ли је овакво схватање данас генерално прихваћено, односно који је домашај, те врховни циљ наведене обавезе. Под кишобраном обавезе ненаношења штете, која представља интегрални део начела *no harm rule*, налазе се различите позитивне и негативне обавезе за државе које произлазе из потребе да се заштити животна средина. То су обавеза превенције, предузимања неопходних мера како не би дошло до наступања прекограничне штете, те општа обавеза заштите и очувања животне средине,¹⁴ затим обавеза дужне пажње, усвајања адекватних прописа и опрез у њиховом извршењу и предузимање мера административне контроле усмерених ка јавним и приватним оператерима,¹⁵ обавеза процене утицаја, обавеза сарадње, обавештавања, консултовања и преговора и најзад размене информација између заинтересованих држава.¹⁶ Иако на први поглед изгледа нелогично да начело које обухвата све ове еколошке дужности и које даје повод за дискусије о евентуалној одговорности државе у случају кршења обавезе ненаношења штете има тек супсидијерно као циљ заштиту животне средине, његова недовољно

¹³ Priya Urs, "The articulation of obligations erga omnes and erga omnes partes by the International Court of Justice: Coherence or confusion?", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 74 No. 2, 2025, p. 281. Обавеза ненаношења штете нема својство *jus cogens*.

¹⁴ Amna Issam Mahdi, "The Principle of Preventing Environmental Harm". *Journal of Human Security*, Vol. 20, No. 1, 2024, p. 95.

¹⁵ *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, Judgment of April 20 2010, *ICJ Reports* 2010, p. 58, para. 197.

¹⁶ *Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala, Chile v. Bolivia*, Judgment of 1 December 2022, *ICJ Reports* 2022, paras. 6, 37, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Hungary v Slovakia*, Judgment of 25 September 1997, *ICJ Reports* 1997, par. 78.

јасна, растегљива и непрецизна садржина одражава идеју да је суштински циљ овог начела да омогући заштиту државног суверенитета.¹⁷ Другим речима, његов циљ је да стандард дужне пажње и праг штетног утицаја ограничавају домаћај обавезе ненаношења штете када је у питању заштита животне средине.¹⁸

Праг штете: супротстављени интереси државе штетника и оштећених држава

Очигледно је да је сувереност ограничена услед супротстављених интереса који се тичу дозвољених облика коришћења и очувања природних богатстава како на страни државе штетника, тако и на страни оштећених држава и изазивања штете, зарад заштите животне средине у крајњој линији. У уравнотежавању сукобљених интереса датих држава, оштећене државе морају да трпе штету до одређене границе. Међутим, није сасвим јасно који праг штета треба да пређе да би била забрањена у међународном еколошком праву, тј. да би значила повреду обавезе ненаношења штете. У том смислу, у међународним еколошким уговорима и у еколошкој пракси међународних судова постоје различити стандарди у погледу квалификовања штете по животну средину, као услова да би се начело *no harm rule* применило. Наиме, еколошка штета се квалификује као осетна, значајна, озбиљна, ненадокнадива или неповратна, што поставља критеријуме и смернице у погледу интензитета који штетни утицај мора да досегне, али и оставља простор за различито тумачење, те може да утиче на домаћај обавезе ненаношења штете у контексту заштите животне средине.¹⁹ Уколико се изрази којима се квалификује еколошка

¹⁷ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 740.

¹⁸ Virginie Barral, "National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development", in: Elisa Morgera, Kati Kulovesi (eds.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, London, 2016, *op. cit.*, pp. 17, 26.

¹⁹ Marte Jervan, "The prohibition of transboundary environmental harm. An analysis of the contribution of the International Court of Justice to the development of the no-harm rule", *An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-Harm Rule, PluriCourts Research Paper*, No. 14–17, 2014, p. 52. Поједини међународни инструменти не садрже квалификацију еколошке штете, Rio Declaration on Environment and Development, 13 June 1992, UN Doc. A/Conf.151/26 (Vol. I); 31 *I.L.M.* 874 (1992), Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, UN Doc.

штета тумаче као одраз релативно високог степена спецификације конкретне штете, ограничава се могућност заштите животне средине, посебно када су мање штетни поступци или пропусти кумулативни и континуирани и испољавају штетне последице повећаног интензитета тек у каснијем периоду. С друге стране, да се не би оставио простор за евентуалне злоупотребе и да би се спречило неоправдано мешање у суверено право држава да користе природна богатства, занемарљива штета по животну средину узрокована разумним, правичним и дозвољеним понашањем не значи повреду обавезе ненаношења штете, те се чини да је у том погледу одређивањем прага толеранције акценат стављен на заштиту државне суверености. Услед потребе помирења захтева у вези са штетом, генерално је прихваћено да она треба да буде довољно значајна, а процена зависи од околности конкретног случаја. Међународни суд правде је донекле разјаснио које компоненте детерминишу значајну еколошку штету када је узимао у разматрање начело *no harm rule*.

У случају *Gabčíkovo-Nagymaros* Суд је сматрао да брига за природну околину државе представља њен суштински интерес и да опасност мора да буде јасно установљена, непосредна и извесна.²⁰ Међутим, пошто из резоновања у вези са накнадом штете произлази да се еколошка штета може пребити са изгубљеном добити, следи да Суд саму животну средину не третира као аутономну вредност. Касније, у случају *Pulp Mills*, Суд је извео бројне дужности из обавезе ненаношења штете које су напред наведене, потврдио је већ успостављени стандард значајности штете и, користећи Статут реке Уругвај као извор тумачења приметио је да су промене у еколошкој равнотежи и квалитету воде релевантне за утврђивање повреде и тако показао склоност да препозна и вредносну димензију еколошке заштите, стављајући већи акценат на вредности инхерентне самој природи.²¹ Након тога, Суд је у спору у вези са изградњом пута уз реку Сан Хуан потврдио праг важности и сматрао је да еколошку штету треба ценити у односу на екосистем као целину, мада је био спреман да одреди њен новчани еквивалент како би се дошло до компензације. И у

A/Conf.48/14/Rev.1; 11 I.L.M. 1416 (1972). Док у другима није садржано ни само начело *no harm rule*. United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 May 1992, UN Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 I.L.M. 849 (1992).

²⁰ *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *op. cit.*, par. 52.

²¹ *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, *op. cit.*, paras. 91, 101.

случају *Silala* Суд је такође потврдио стандард значајности штете.²² У најновијој пракси, ослањајући се на начело *no harm rule* из ког се изводи дужност спречавања значајне штете, Међународни суд правде је у саветодавном мишљењу о обавезама за државе у вези са климатским променама заузео став да се ова дужност захтева и у односу на климатски систем који је интегрални део животне средине, те који мора да се очува за садашње и будуће генерације, и потврдио је да представља обавезу *erga omnes*.²³ Тиме је Суд указао на значај успостављања равнотеже између екоцентричних и антропоцентричних циљева – приступа који стављају нагласак на глобалне заједничке интересе и где се обавезе усмеравају ка заштити заједничког интереса не само групе држава, већ читаве међународне заједнице, па им се, природно, може приписати дејство *erga omnes*. Последишно, свака држава, а не само једна или група оштећених, има правни интерес да захтева престанак кршења такве обавезе од стране државе штетника, како би сачувала животну средину.²⁴

Међународни суд правде је у поступцима са еколошком димензијом доследно примењивао минималан степен значајности и конкретизовао је карактер штете. Мада није формално снижавао праг значајне штете, приметна је тенденција да се временом посебна пажња поклања интересима и вредности заштите животне средине. Стога, иако је стандард значајности растегљив и отежава државама да у конкретном случају докажу да је нарушен, те има извесне негативне ефекте по делотворну заштиту животне средине, такав стандард је истовремено и неопходан јер Суду оставља простор да процени различите ситуације узимајући у обзир интересе држава, интерес човечанства и еколошке интересе. Притом, чак и ако је достигнут или прекорачен праг значајне штете, не значи да ће држава штетник бити одговорна за деградацију животне средине уколико је испунила обавезу дужне пажње.²⁵

²² *Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala*, op. cit., par. 99.

²³ *Obligations of States in respect of Climate Change*, Advisory Opinion of 23 July 2025, ICJ Reports 2025, par. 273.

²⁴ Luciano Pezzano, *Obligations Erga Omnes and Climate Change: Reflections on the ICJ Advisory Opinion* доступно на: <https://www.ejiltalk.org/obligations-erga-omnes-and-climate-change-reflections-on-the-icj-advisory-opinion/>, приступљено 29. 4. 2026.

²⁵ Yehuda Adar, Ronen Perry, "Negligence without harm", *The Georgetown Law Journal*, Vol.111, 2022, p. 201.

Природа обавезе дужне пажње

Материјална обавеза ненаношења штете, као срж начела *no harm rule*, заснива се на обавези дужне пажње и обично се схвата као облигација средства. То, другим речима, значи да се од држава захтева да уложи дужну пажњу, односно да се понашају разумно и предузму највеће напоре да до штете по животну средину не дође, али без гаранција да у конкретном случају штета неће настати.²⁶ У складу с тим, обавеза дужне пажње може бити повређена само онда када такви напори изостану. Посебан фокус је, према томе, на понашању државе од које су штетни ефекти потекли, а не на самој еколошкој штети која настаје услед таквог понашања, па следствено, обавеза дужне пажње имплицира успостављање равнотеже између државне суверености и обавезе ненаношења штете.²⁷

На актуелном нивоу развоја међународног еколошког права, обавеза дужне пажње се квалификује као обичајно правно правило.²⁸ Она укључује усвајање адекватних прописа и предузимање одговарајућег мониторинга, захтевање спровођења процене утицаја, процену ризика, сарадњу, консултовање и обавештавање, те размену информација између заинтересованих држава. Обавеза дужне пажње се посматра као општи стандард који треба да поштују све државе, на основу којег се оцењује да ли су испуниле своје међународне обавезе. Сходно томе, државе су дужне да поступају на основу свеукупне процене конкретне ситуације, узимајући у обзир природу релевантне активности, а постојећи ниво ризика, доступна знања и технолошки напредак утичу на степен пажње који су дужне да уложе.²⁹ Уз то, обим обавезе се своди на контраст између ограничених могућности држава и императивних еколошких захтева. Мање развијене и мање економски моћне државе имају мање обавезе, па се самим тим остварује негативан утицај на заштиту животне средине. Насупрот томе,

²⁶ На тај начин се државама оставља одређени степен аутономије.

²⁷ Owen McIntyre, "The current state of development of the no significant harm principle: How far have we come?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, 2020, *op. cit.*, p. 1.

²⁸ Virginie Barral, "National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development", in: Elisa Morgera, Kati Kulovesi (eds.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, London, 2016, *op. cit.*, p. 11.

²⁹ Owen McIntyre, "The current state of development of the no significant harm principle: How far have we come?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, 2020, *op. cit.*, p. 13.

уколико се захтевају високи стандарди, сваки пропуст би значео повреду међународне обавезе. Управо као одговор на створени јаз, захтеви дужне пажње треба да теже да обезбеде објективизован приступ кроз уједначено понашање држава, које се сматра исправним посматрано кроз призму начела разумности и правичности, али и да омогуће одговарајући степен флексибилности. Стандард дужне пажње је из тог разлога апстрактан, неухватљив и променљив.³⁰ Дужна пажња, истина, оставља простор за различита тумачења, али је истовремено и погодна да се прилагоди новим научним сазнањима и технолошком и економском напретку. На тај начин, стандард се уклапа у идеју државне суверености али служи и заштити животне средине. Зато, поједини аутори сматрају да је дужна пажња глобални регулаторни стандард у настајању.³¹ У контексту заштите животне средине, уз стандард обавезе дужне пажње, неопходно је и да државе приступе са активним опрезом приликом разматрања последица својих одлука и понашања по друге, укључујући и будуће генерације, како би деловале на одговарајући начин, поштујући њихова права и легитимне интересе. Ова обавеза би могла да прерасте у облигацију циља и подразумевала би процену и анализу ситуације у светлости интереса других.³² Алтернативно, обавеза дужне пажње морала би бар да комбинује елементе облигације средства и облигације циља – да представља њихову синтезу и да обезбеди да дато понашање државе буде у складу са захтеваним, уз постизање резултата ненаношења еколошке штете.

4) НАЧЕЛО NO HARM RULE КАО ФУНКЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ – ТЕЛЕОЛОШКИ ПРИСТУП ТУМАЧЕЊУ И ПОЖЕЉНОСТ ДАВАЊА ПРВЕНСТВА ЗАШТИТИ ЕКОЛОШКИХ ВРЕДНОСТИ

Може се закључити да начело *no harm rule* функционише као механизам који тежи да симултано испуни два алтернативна циља – да заштити државни суверенитет и да заштити животну средину. У питању је начело које има једну динамичну природу и чији домет и начин

³⁰ Leslie-Anne Duvic-Paoli, *The prevention principle in international environmental law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 25.

³¹ Caroline E. Foster, "Due regard for future generations? The no harm rule and sovereignty in the advisory opinions on climate change", *Transnational Environmental Law*, Vol. 13, No. 3, 2024, *op. cit.*, p. 593.

³² *Ibid.*, p. 599.

операционализације умногоме зависе од тога који је интерес довољно вредан да однесе превагу. Интерес заштите еколошких вредности може се сматрати делом скупа индивидуалних интереса држава. У одмеравању различитих интереса у том односу, заштита еколошких вредности требало би да има већу тежину, односно неки облик предности над индивидуалним интересима држава. Овакво позиционирање у хијерархијском систему није пожељно само из етичких разлога већ је функционално потребно, јер деградација животне средине представља глобални проблем који може да угрози читаво човечанство и планету, будући да еколошку штету не карактерише ни временска, а ни просторна димензија.³³ Међутим, мора се признати да је са становишта тренутне реалности третирање животне средине као врховне вредности оличење идеализма. Ипак, постављањем у жижу екоцентричног приступа који у животној средини посебно препознаје потребе човечанства и вредности инхерентне самој природи, које почивају на заједничким интересима, свака обавеза усмерена на заштиту заједничког интереса имала би дејство *erga omnes*.³⁴ На тај начин би се обезбедило да се животна средина очува за будуће генерације, те се може одржати теза да је давање првенства заштити еколошких вредности свакако пожељно и потребно, мада у пракси тешко замисливо, пошто су све државе осетљиве на ограничење сопствене суверености.³⁵ Стога, можда би компромисно решење могло да буде да се на глобалном плану успостави алтернативни модел који би, упркос доминантном територијалном принципу у међународној заједници, условио вршење државне суверености наметањем државама опште позитивне обавезе заштите заједничке вредности која се приписује животној средини.

Квалификацијом животне средине као заједничке вредности чије је очување и заштита у интересу свих, превазишла би се осетљивост према ограничењу суверености и постигло би се да држава може бити одговорна према читавој међународној заједници, како за кршење обавезе ненаношења штете, тако и за кршење позитивне обавезе заштите животне средине *per se*. Коначно, ако заштита животне средине уистину јесте

³³ Joyeeta Gupta, Susanne Schmeier, "Future proofing the principle of no significant harm", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, No. 4, 2020, p. 742.

³⁴ Virginie Barral, "National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development", in: Elisa Morgera, Kati Kulovesi (eds.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, London, 2016, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ *Ibid.*, p. 26.

заједнички интерес свих, отвара се ново питање: да ли то значи и да би било која држава могла легитимно да се меша у сувереност друге државе ако тиме отклања проблем који нарушава интерес заштите животне средине?

**5) ПОВРЕДА ИНТЕРЕСА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
КАО ПОВРЕДА ЈАВНОГ ПОРЕТКА:
МОЖЕ ЛИ МЕШАЊЕ ЈЕДНЕ ДРЖАВЕ
У СУВЕРЕНОСТ ДРУГЕ БИТИ ЛЕГИТИМНО**

Једна држава не би смела да се меша у сувереност друге. Међутим, има примера у пракси да се то ипак дешава. С тим у вези, поставља се питање да ли је, у ситуацији када држава не може или не жели да спречи загађење или другу повреду животне средине која потиче са њене територије, при чему је објективна одговорност на њој, могућа интервенција друге државе у циљу заштите интереса очувања животне средине? Под интервенцијом у том смислу, дакле, подразумева се мешање једне државе у сувереност друге, с циљем да утиче на њено понашање, односно да спречи загађење са територије државе штетника, будући да интервенција не значи нужно војну интервенцију, што би представљало кршење когентних норми о забрани употребе силе, већ обухвата и економску, дипломатску или правну принуду.

Данас је еколошка заштита досегла такав ниво развоја да је заштита интереса животне средине често схваћена као део јавног поретка. Као што је напред наведено, Међународни суд правде је у саветодавном мишљењу о обавезама за државе у вези са климатским променама рекао да се еколошка дужност спречавања значајне штете захтева у односу на климатски систем који је интегрални део животне средине, те који мора да се очува за садашње и будуће генерације, и потврдио је да ова дужност представља обавезу *erga omnes*. Пошто је прихваћено да је заштита животне средине интерес читаве међународне заједнице, с обзиром на то да глобални проблем загађења може угрозити читаво човечанство и планету, интерес заштите животне средине добија карактер заједничког, односно општег интереса. Онда се можемо запитати да ли би општи интерес заштите животне средине као интерес заштите јавног поретка могао да се посматра као неки виши легитимни циљ. Мада то лепо звучи са становишта заштите вредности које су инхерентне природи и остваривања позитивних ефеката на заштиту животне средине од загађења, у крајњој линији такво тумачење је ипак сувише натегнуто у данашње доба. Хипотетички посматрано, ако би се нека држава ипак умешала у сувереност државе

штетника да би решила и odstrанила проблем загађења – позивањем на заштиту општег интереса животне средине, најпре се поставља питање како би то могла да покуша да аргументује? Референтан оквир био би члан 25. Правила о одговорности државе чији је предмет регулисања стање нужде.³⁶ Овај основ искључује противправност, будући да представља обичајно правно правило чије је дејство проширено и може да покрије стање еколошке нужде.³⁷ Дилема се своди на кључно питање да ли би тај члан 25, примењен на област заштите животне средине, могао даље да се шири тако да послужи као правни основ којим би држава која делује изван ограничења да би заштитила интересе који су општи, могла да оправда интервенцију? Уколико би одговор на то питање био потврдан, интервенција на територији државе зарад спречавања загађења можда би могла да буде легитимна, али треба видети да ли је такво схватање одрживо.³⁸ Теоретски, ако би се проширио домет стања еколошке нужде на контекст интервенције која је легитимна, услови који би морали бити испуњени су: да постоји суштински интерес да се интервенише, односно да општи интерес заштите животне средине представља суштински интерес, да је то једини начин како би се заштитио интерес животне средине од значајне и непосредне опасности и да интервенцијом није оштећен суштински интерес друге државе према којој обавеза постоји или интерес међународне заједнице у целини. Додатно, посебна обавеза која представља когентно правило међународног права искључује позивање на нужду. Ако би сви ови услови за еколошку нужду били кумулативно испуњени, оправданост интервенције би као изузетак морала врло уско да се тумачи и да се примењује само изузетно, а контекст сваког конкретног случаја био би пресудан.³⁹ Ширење могућности позивања на нужду у овом контексту имало би позитивне и негативне импликације. С једне стране, подигло би

³⁶ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, UN Doc. A/56/10; 41 I.L.M. 1313 (2002).

³⁷ То је потврдио Међународни суд правде и случају између Словачке и Мађарске поводом изградње хидроелектране и две серије брана на заједничком водном току на Дунаву, које су за циљ имале производњу електричне енергије и спречавање поплава. *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *op. cit.*

³⁸ Berkant Akkus, "Environmental Intervention: An Activist Idea or Legal Tool? An Analysis of the Possibilities of Environmental Protection under the Principle of Non-Intervention", *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, No. 75, 2024, p. 219.

³⁹ Него се држава на њега позива, а о његовој примени се одлучује на бази споразума или одлуком међународног тела.

ниво заштите, међутим, с друге стране, могло би да доведе до правне несигурности. У том смислу, иако је стање нужде једини основ искључења противправности радње који не делује непосредно, постојала би стална бојазан због могућих злоупотреба. То би даље значило да би свака држава могла да користи општи интерес и вредности инхерентне еколошкој заштити као изговор да би оправдала мешање у унутрашња права друге државе којим не решава проблем загађења, већ штити свој индивидуални интерес. А питање је колико би уопште у пракси било могуће разграничити случајеве потребног мешања зарад заштите општег интереса заштите животне средине од злоупотребе ради остваривања сопствене користи, а којим се истовремено друга држава лишава користи. Из тог разлога, по узору на случај *Torrey Canyon*,⁴⁰ који је за последицу имао усвајање Међународне конвенције о интервенцији на отвореном мору у случају несреће која изазива или би могла да изазове загађење угљоводонцима, можда би адекватно решење било усвајање Међународне конвенције о интервенцији која регулише ова питања. Ипак, тешко да би државе хтеле да буду чланице такве једне конвенције, будући да државе углавном настоје да сачувају своју сувереност.

6) ИЗВОРИ

- Adar, Yehuda, Perry, Ronen, “Negligence without harm”, *The Georgetown Law Journal*, 2022, Vol. 111.
- Albakjaji, Mohammad, El Baroudy, Jinane, “The Effectiveness of the International Environmental Law: The Issues of State Sovereignty, National Interests, and Differing Levels of Commitments”, *Journal of Ecohumanism*, 2024, Vol. 3, No. 7.
- Akkuş, Berkant, “Environmental Intervention: An Activist Idea or Legal Tool? An Analysis of the Possibilities of Environmental Protection under the Principle of Non-Intervention”, *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, 2024, No. 75.
- Barral, Virginie, “National sovereignty over natural resources: Environmental challenges and sustainable development”, in: Elisa Morgera, Kati Kulovesi

⁴⁰ Британска влада је бомбардовала либеријски танкер који се насукao изван територијалног мора Велике Британије, јер је велика количина нафте истекла у море услед чега је настала опасност по животну средину. *The Torrey Canyon*, CMND. 3242, April 1967; 6 I.L.M. 481 (1967).

- (eds.), *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, London: Edward Elgar Publishing, 2016.
- De Sadeleer, Nicolas, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2020.
 - Dewanto, Wisnu Aryo, Krustiyati, J. M. Atik, "State Responsibility for Environmental Damage from Climate Change under the No-Harm Principle", *Hang Tuah Law Journal*, 2024, Vol. 8, No. 1.
 - Duvic-Paoli, Leslie-Anne, *The prevention principle in international environmental law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018.
 - Foster, Caroline E., "Due regard for future generations? The no harm rule and sovereignty in the advisory opinions on climate change", *Transnational Environmental Law*, 2024, Vol. 13, No. 3.
 - Gupta, Joyeeta, Schmeier, Susanne, "Future proofing the principle of no significant harm", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2020, Vol. 20, No. 4.
 - Jervan, Marte, "The prohibition of transboundary environmental harm. An analysis of the contribution of the International Court of Justice to the development of the no-harm rule", *An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-Harm Rule, PluriCourts Research Paper*, 2014, No. 14–17.
 - Mahdi, Amna Issam, "The Principle of Preventing Environmental Harm". *Journal of Human Security*, 2024, Vol. 20, No. 1.
 - McIntyre, Owen, "The current state of development of the no significant harm principle: How far have we come?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2020, Vol. 20, No. 4.
 - Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
 - Schrijver, Nico J., "Permanent Sovereignty over Natural Resources", in: R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition.
 - Schrijver, Nico J., "State sovereignty in the planetary management of natural resources", *Environmental Policy and Law*, 2021, Vol. 51, No. 1–2.
 - Tignino, Mara, Bréthaut, Christian, "The role of international case law in implementing the obligation not to cause significant harm", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2020, Vol. 20.

- Urs, Priya, "The articulation of obligations erga omnes and erga omnes partes by the International Court of Justice: Coherence or confusion?", *International and Comparative Law Quarterly*, 2025, Vol. 74 No. 2.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У раду је анализирано начело *no harm rule* које служи као једна од кључних техника међународног еколошког права, и којој се прибегава као функционалној методи у потрази за равнотежом између интереса заштите државног суверенитета и интереса заштите животне средине. Полазна премиса према којој су тензије својствене самом систему вредновања ових интереса лежи управо у чињеници да и када су интереси супротстављени, ваљана заштита изискује њихово међусобно уважавање и одмеравање. У том контексту, ствара се јаз између заштите животне средине као заједничког интереса и реалних и практичних имплементационих могућности, пошто заштита животне средине остаје условљена проценом интереса у конкретном случају, а не апсолутном обавезом очувања еколошког интегритета. У погледу обавезе ненаношења штете када је реч о животној средини, утврђено је да флексибилност стандарда прага штете и природа стандарда дужне пажње остављају државама изванредан дискрециони простор за маневар у вршењу суверених права, и према пропорцији њихово снижавање или повећање директно и одлучујуће утиче на домаћај обавезе ненаношења штете. Оцењује се да су релевантни стандарди у међународној пракси развијени и релативно високо постављени, те би заштитни режим, у свом времену, бар требало да покуша да понуди адекватан одговор на убрзано погоршање стања животне средине, узимајући у обзир и интересе будућих генерација. С тим у вези, може се приметити да је потребно обезбедити објективизован приступ када су у питању стандарди еколошке штете и дужне пажње, при чему би, посматрано из екоцентричног угла, стандард обавезе дужне пажње могао да се развија тако да прерасте у облигацију циља. Начело *no harm rule* представља функционални механизам међународног еколошког права јер захтева уравнотежавање различитих интереса. Полазећи од наведеног, приступ телеолошком тумачењу овог начела отвара могућност његовог развоја у правцу давања већег значаја заштити заједничке еколошке вредности. Иако би, из аспекта етичке позиције, било корисно да заједнички интерес заштите еколошких вредности надјача друге партикуларне интересе, те да се постигне да државе учине више на пољу заштите животне средине, тиме би истовремено настали проблеми због ограничења

државног суверенитета и правне сигурности. У том контексту, посебно је истакнуто да би се квалификацијом животне средине као заједничке вредности свих постигло да држава може бити одговорна према читавој међународној заједници, што отвара питање могућности легитимног мешања једне државе у сувереност друге у циљу заштите општег интереса. Закључује се да, иако би ширење стања еколошке нужде могло допринети вишем нивоу заштите, такав процес би евентуално могао бити прихваћен само изузетно и морао би да буде пажљиво осмишљен како би се избегле злоупотребе, те заштитио међународни јавни поредак. На крају, значај ове анализе за Републику Србију огледа се у чињеници да као држава која је приступила свим најважнијим међународним уговорима у области међународног права животне средине, Србија има обавезу да предузме одговарајуће кораке ради усклађивања националног правног оквира и праксе са међународним еколошким обавезама, укључујући и европске стандарде који произлазе из начела *no harm rule*. Наравно, наведена питања решавају се у ширем контексту међународног јавног права (чију основу рецепира и развија и право ЕУ). На поменути начин, Република Србија би допринела јачању сопственог система заштите животне средине, али и заштити својих суверених права. Додатно, у ширем процесу остваривања заједничког интереса, Република Србија би дала свој допринос не само европском, већ и глобалном очувању и заштити животне средине.

**THE NO HARM RULE PRINCIPLE
– A TECHNIQUE BETWEEN THE PROTECTION
OF STATE SOVEREIGNTY AND INTERNATIONAL
ENVIRONMENTAL PROTECTION**

Aleksandra KASTRATOVIĆ, Mihajlo VUČIĆ*

Abstract: Environmental degradation is one of the most complex challenges facing the international community today. The core of the problem lies in the tension between the states' interests in exercising sovereign rights and the interests of environmental protection. The principle of the no-harm rule in international environmental law operates as a technique for resolving these complex problems with consideration and by balancing interests. The obligation not to cause harm is an indispensable part of this principle and an operational mechanism that sets the standards of conduct required of states. This approach implies that the focus is not on the protection of ecological integrity itself but on the threshold of harm and due care, i.e., standards that are generally insufficiently legally specified. However, the urgency to protect the environment from degradation reflects an important trend of giving greater and more privileged importance to the protection of ecological values related to state-centric interests.

Keywords: no-harm rule, state sovereignty, international legal protection of the environment.

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: aleksandra.kastratovic@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-1119-2708>; E-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0064-4987>

УДК: 352.07:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 279–299

Изворни научни рад

Рад примљен 12. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.14

CC BY-SA 4.0

ЕВРОПСКА ГРУПА ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНУ САРАДЊУ (ЕГТС): МОГУЋНОСТИ И ИЗАЗОВИ ЗА СРБИЈУ

Валентина ИВАНИЋ*

Апстракт: Рад анализира разлоге због којих Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), регулисана Уредбом (ЕЗ) бр. 1082/2006, а потом измењена и допуњена Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, није постала оперативан инструмент интегрисаног територијалног управљања у Републици Србији. Чињеница је да Србија већ има општи правни оквир за сарадњу локалних самоуправа са партнерима из других држава, чији се унутрашњоправни основ налази у одредби члана 13. и члана 88б Закона о локалној самоуправи, а међународноправни у одредбама Протокола бр. 3 уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи који је Србија ратификовала 2018. године. Србија је потписала Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти 29. маја 2015. године, а исту је ратификовала 2016. године, при чему је у изјави датој уз ратификацију предвидела да примена Конвенције зависи од претходног закључења међудржавних споразума, односно, у њиховом одсуству, од изричите сагласности влада заинтересованих држава, што се непосредно одражава на деловање јединица локалне самоуправе чије прекограничне активности остају условљене одобрењем

* Економски институт, Београд. E-mail: valentina.ivanic@ecinst.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3886-722X>

државног нивоа власти. Акциони план за Поглавље 22, у мери 1.12, указује да Србији и даље недостаје основ за примену ЕГТС Уредбе, укључујући органе надлежне за њену примену, одобравање, регистрацију и публикување, као и даље усклађивање са правилима која се односе на јавна средства, јавне набавке, ПДВ и царине. Коначно, кроз анализу се долази до закључка да би успостављање оперативног домаћег ЕГТС система Србији омогућило прелазак са *ad hoc* пројектне, на институционалну логику прекограничне сарадње, посебно у областима јавних услуга, транспорта, туризма, образовања и територијалног планирања.

Кључне речи: Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), прекогранична сарадња, територијално управљање, локална самоуправа, Поглавље 22, Република Србија

1) УВОД

Кохезиона политика Европске уније има за циљ смањивање економских, социјалних и територијалних неједнакости између региона, а њена територијална димензија постала је посебно важна након проширења 2004. и 2007. године, када су разлике у регионалном развоју и институционалне неуједначености међу пограничним просторима постале још израженије.¹ Током програмског периода 2007–2013. Европска територијална сарадња први пут је утврђена као посебан, трећи циљ кохезионе политике, надовезујући се на искуство дотадашње иницијативе INTERREG.² Европска територијална сарадња (*INTERREG*), представља оквир Европске уније за подршку заједничким пројектима и политикама између региона и држава ради лакшег решавања проблема које границе не уклањају, већ често појачавају.³ Територијална сарадња у праву и пракси Европске уније обухвата три основна облика: *прекограничну, транснационалну и међурегионалну сарадњу*.⁴

¹ *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2007. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf, 17. 4. 2026.

² Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, pp. 232–240. Интернет: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/juhasz_agnes.pdf, 17. 4. 2026.

³ *Interreg: European Territorial Co-operation*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en, 17. 4. 2026.

⁴ *Ibid.*

Прекогранична сарадња односи се на суседне територије са две стране државне границе; транснационална сарадња обухвата шира функционална подручја која повезују више држава око заједничких тема; међурегионална сарадња усмерена је на повезивање региона ради размене знања, искустава и добрих пракси, без нужне непосредне географске повезаност.⁵ ЕГТС не представља четврти тип такве сарадње, већ правни и институционални инструмент намењен томе да поменути облике сарадње учини оперативнијим и институционално стабилнијим.⁶ ЕГТС настала је у реформисаном оквиру кохезионе политике, као нови инструмент програмског периода 2007–2013.⁷ Њено увођење било је условљено чињеницом да дотадашњи облици сарадње, укључујући еврорегионе, мреже и пројектна партнерства, често нису имали јединствен правни субјективитет, довољно јасно дефинисане надлежности, нити стабилне управљачке механизме за спровођење заједничких активности у дужем року.⁸ ЕГТС је уведен с циљем да омогући субјектима из више држава да делују кроз заједничку структуру ради јачања економске, социјалне и територијалне кохезије.⁹ У наведеном се огледа и суштинска разлика ЕГТС-а у односу на еврорегионе. Еврорегиони су лабавији оквири сарадње, корисни за умрежавање, политичку координацију и пројектно повезивање, али без правне и институционалне основе који има ЕГТС као заједничка структура са правним субјективитетом¹⁰. Научна литература ЕГТС не тумачи само као

⁵ *Ibid.*

⁶ *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Brussels, 2015. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI\(2015\)569003_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI(2015)569003_EN.pdf), 17. 4. 2026.

⁷ Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", *op. cit.* pp. 232–233.

⁸ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU\(2015\)563384_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU(2015)563384_EN.pdf), 17. 4. 2026; Валентина Иванић, „Прекогранична сарадња АП Војводине у оквиру ДКМТ Еврорегиона, чиниоци, ефекти и будућност сарадње“, *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013, стр. 327–347. Интернет: <https://evropskozakonodavstvo.rs/wp-content/uploads/EZ/2013/45-46/EZ-2013-45-46-article-25.pdf>, 17. 4. 2026, стр. 327.

⁹ "Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)", *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02006R1082-20140622>, 17. 4. 2026.

¹⁰ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, *op. cit.*, p. 65.

техничко-правни механизам, већ као инструмент институционализације прекограничног управљања.¹¹ Сврха ЕГТС-а је обезбеђивање стабилнијег правног и организационог оквира за заједничко планирање, координацију и спровођење активности у областима као што су транспорт, инфраструктура, просторно планирање, јавне услуге, животна средина, здравство, туризам, образовање и друге области које се везују за територије које се повезују.¹² То значи да се ЕГТС улога непосредно везује за циљеве кохезионе политике: ако су заједнички проблеми регионалног развоја у пограничним и функционално повезаним просторима трајни, онда и оквир за њихово решавање мора бити трајнији од *ad hoc* пројеката.¹³ Значај ЕГТС-а додатно потврђују и налази Европске комисије о трошковима које изазива постојање прекограничних препрека. Комисија је проценила да правне и административне препреке у пограничним регионима производе губитке од око 458 милијарди евра, што одговара приближно 3% бруто домаћег производа Европске уније и око 8,8% бруто домаћег производа пограничних региона, уз негативан ефекат на више од шест милиона радних места.¹⁴ Европски парламент је касније указао да би отклањање само 20% постојећих прекограничних препрека могло да повећа бруто домаћи производ пограничних региона за 2%, што показује да прекогранична фрагментираност није само правни и административни, већ и развојни проблем.¹⁵ Научне оцене о дометима ЕГТС-а нису једностране, али преовлађује став да је овај инструмент попунио стварну институционалну

¹¹ Estelle Evrard, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supra-regional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *Geopolitics*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 513–537. Интернет: <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1104667>, 17. 4. 2026; Andrea Engl, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 2, 2016, pp. 143–169. Интернет: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1158164>, 17. 4. 2026.

¹² *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, *op. cit.*, pp.1–2.

¹³ Regulation (EC) No 1082/2006, *op. cit.*, чланови 1, 2, 3.

¹⁴ *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, European Commission, 2017. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf, 17. 4. 2026.

¹⁵ *Boosting growth and cohesion in EU border regions*, 2023, European Parliament Research Service, Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751453/EPRS_BRI\(2023\)751453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751453/EPRS_BRI(2023)751453_EN.pdf), 17.04. 2026.

празнину у систему европске територијалне сарадње.¹⁶ ЕГТС није укинуо потребу за пројектима, Interreg програмима или еврорегионима, већ је омогућио да сарадња, тамо где за то постоји политичка воља и институционални капацитет, добије трајнији организациони оквир.¹⁷ За Републику Србију ЕГТС је релевантан не само као правни инструмент Европске уније већ и као могући механизам за јачање прекограничног управљања и дубљег укључивања у европске облике територијалне сарадње. Потенцијал коришћења ЕГТС европских група у оквиру различитих инструмената политика, као механизма за олакшавање интегрисаног територијалног управљања и *Interreg* сарадње, остаје неискоришћен.¹⁸

2) МЕРЕ ЕУ

Европска унија није одмах увела ЕГТС, већ је до тог инструмента дошла постепеним развојем политика територијалне сарадње. У првобитној фази тежиште је било на сарадњи суседних региона са обе стране државне границе, да би се касније развили и транснационални и међурегионални облици сарадње.¹⁹ У наведеним форматима сарадња је често остајала ослоњена на привремене пројекте, политичку координацију и лабаве облике повезивања. Изазови у сарадњи су постали видљивији након проширења Европске уније 2004. и 2007. године, када су разлике у развијености и правним системима пограничних простора постале израженије, а потреба за сарадњама које имају јасну структуру све веће.²⁰ У реформи кохезионе политике за програмски период 2007–

¹⁶ Estelle Evrard, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supra-regional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *op. cit.*, 515; Andrea Engl, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *op. cit.*, p.145.

¹⁷ *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015, *op. cit.*, p. 42, 65.

¹⁸ *Serbia Report 2025*, European Commission. Интернет: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf, Brussels, 2025, 17. 4. 2026, стр. 100.

¹⁹ European Parliament Research Service, *European territorial cooperation*, European Parliament, 2018, p. 2. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614773/EPRS_BRI%282018%29614773_EN.pdf

²⁰ European Commission, *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, 2007, p. 7. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources

2013. Европска унија је предузела меру према којој Европска територијална сарадња постаје посебан, трећи циљ кохезионе политике. Тиме је *Interreg*, који је дотад био иницијатива, прешао у оквир признатог циља јавних политика. Тај корак је значио да територијална сарадња више није само „додатна активност“, већ саставни део политике економске и социјалне кохезије.²¹

У наведеном контексту донета је Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групи за територијалну сарадњу (ЕГТС). У Уредби се наглашава да хармоничан развој територије Уније и јачање економске, социјалне и територијалне кохезије подразумевају јачање територијалне сарадње, као и да су постојећи инструменти били недовољно прилагођени организовању структурисане сарадње у оквиру дотадашњих програма. ЕУ је овом мером увела нови правни инструмент, којим је омогућено да субјекти из више држава образују заједничку структуру са правним субјективитетом, способну да територијалној сарадњи обезбеди већу правну сигурност, стабилност и оперативност.²² ЕГТС функционише на основу обавезне конвенције о сарадњи коју закључују националне, регионалне и локалне управе, као и друге организације које се сматрају телима јавног права, односно удружења таквих управа или тела. О њеном оснивању одлучују њени чланови. Они одлучују да ли ће ЕГТС имати посебан правни субјективитет или ће њене задатке поверити једном од чланова. У границама својих надлежности, ЕГТС делује у име и за рачун својих чланова. Она такође поседује правну способност која се правним лицима признаје према националном праву државе чланице о којој је реч. Конвенција одређује задатке, трајање и услове престанка ЕГТС-а. Она је ограничена на област сарадње коју су одредили њени чланови и прецизира њихове одговорности. Право које се примењује на тумачење и примену конвенције јесте право државе чланице у којој се налази службено седиште ЕГТС-а. Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 представља новину утолико што омогућава удруживање тела из различитих држава чланица без потребе за претходним закључивањем међународних споразума ратификованих у националним парламентима. Ипак, државе чланице морају дати своју сагласност за учешће

/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf

²¹ Ágnes Juhász, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, стр. 232–233. Интернет: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/Conference_proceedings.pdf, 18. 4. 2026; стр. 305.

²² Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, рецитали 1–4.

потенцијалних чланова са своје територије.²³ Однос између *Interreg-a* и ЕГТС-а се разликује по томе што је *Interreg* програмски и финансијски оквир Европске уније за сарадњу, а ЕГТС је правни и институционални инструмент који омогућава да та сарадња добије трајнији организациони облик. *Interreg* обезбеђује програме, приоритете и средства, док ЕГТС обезбеђује правни субјективитет, органе и могућност заједничког деловања. ЕГТС, дакле, није замена за *Interreg*, већ мера која је уведена да би се превазишла институционална ограничења програма сарадње.²⁴ Практична примена првобитне уредбе показала је, међутим, да инструмент није у довољној мери јасан и једноставан за употребу. Зато је Европска унија донела Уредбу (ЕУ) бр. 1302/2013, којом је првобитна регулатива из 2006. измењена ради „разјашњавања, поједностављивања и побољшања“ успостављања и функционисања ЕГТС-а. Ова мера показује да ЕУ инструмент није посматрала као завршено правно решење, већ као инструмент који се мора даље дорађивати на основу практичног искуства.²⁵ За земље које се налазе у процесу приступања Европској унији значај наведених мера је посебан. Каснија измена правила о ЕГТС-у је отворила простор да се и субјекти из трећих држава укључују у ЕГТС структуре. То значи да ЕГТС за државе у процесу приступању ЕУ не представља само технички и правни инструмент, већ и могући механизам постепеног преласка са пројеката на трајније облике прекограничног управљања.²⁶

²³ *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, Luxembourg, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, стр. 126. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/legislation-and-guidance/regulations/2007-2013/guide2007_en.pdf, 17. 4. 2026.

²⁴ *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Brussels, 2015, p. 1. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI\(2015\)569003_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569003/EPRS_BRI(2015)569003_EN.pdf), 18.04. 2026; *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, op. cit., стр. 106.

²⁵ “Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302>, 18. 4. 2026.

²⁶ *Ibid.*, чл. 1, којим се уводи чл. 3а; Zsuzsanna Fejes, “Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina”, *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 2013, Vol. 5, Issue 3, pp. 88–104, посебно pp. 96–97. Интернет: <https://deturope.eu/pdfs/det/2013/03/07.pdf>, 18. 4. 2026.

3) САДРЖАЈ

Садржај Европске групе за територијалну сарадњу (ЕГТС) не исцрпљује се у њеној правној дефиницији, већ обухвата правни субјективитет, унутрашњу организацију, подручја деловања, начине финансирања и економске и социјалне ефекте које овај инструмент може да произведе у прекограничним регионима.²⁷ Џејмс Весли Скот (James Wesley Scott) ЕГТС посматра у ширем контексту европеизације и наглашава да су прекогранична сарадња и територијална сарадња постале једно од обележја политичког идентитета Европске уније заснованог на идеји отворених граница. При томе, Скот прави важну разлику између прекограничне сарадње, као ширег, друштвено укорењеног процеса превазилажења граница, и територијалне сарадње, као технократски структурисаног и програмски уређеног оквира деловања. У том контексту, ЕГТС се јавља као резултат институционалног сазревања прекограничне сарадње: више од тридесет година подршке прекограничним иницијативама довело је до тога да локалне и регионалне власти развију сарадње, а ЕГТС им, по Скоту, пружа снажнији правни мандат за обезбеђивање услуга од општег интереса.²⁸

Први суштински елемент садржаја ЕГТС-а је правни субјективитет. За разлику од многих облика еврорегионалне сарадње, који често остају у сфери политичке координације, ЕГТС је структура која може да закључује уговоре, располаже буџетом, запошљава особље и учествује у правном промету. Скот истиче да управо правна стабилност теоријски омогућава ЕГТС-у делотворније обезбеђивање инфраструктурних инвестиција и одрживијих облика партнерства између различитих нивоа одлучивања.²⁹ Андреа Ингл (Andrea Engl), с друге стране, показује да ЕГТС треба схватити

²⁷ James Wesley Scott, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", у: Gyula Ocskay (ed.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 63–64. Интернет: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/_legalaccess/15_Years_EGTCs_03_SCOTT_Europeanisation.pdf

²⁸ Gyula Ocskay, "Changing interpretation of the EGTC tool", у: Gyula Ocskay (ed.), *15 years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 37–38. Интернет: <https://ec.europa.eu/futurium/en/institutional-matters/15-years-egtc-lessons-learnt-and-future-perspectives-new-book-published-cesci.html>

²⁹ James Wesley Scott, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", *op. cit.*, p. 65.

као механизам који може омогућити постепено формирање стабилнијих прекограничних управљачких аранжмана.³⁰

Други важан елемент садржаја ЕГТС-а односи се на његову правну и институционалну архитектуру. Ђула Очкај (Gyula Ocskay) наглашава да су креатори ЕГТС-а првобитно замислили овај инструмент као алат за управљање прекограничним, транснационалним и међурегионалним програмима и пројектима, али да се временом његово тумачење мењало. ЕГТС се данас све чешће доживљава као вишенаменска организација која спроводи интегрисане прекограничне интервенције и има улогу у прекограничној интеграцији, представљању подручја, као и у резилијентном одговору на различите територијалне контексте.³¹ Очкај зато посебно издваја флексибилност, адаптабилност и представнички потенцијал као кључне одлике овог инструмента. Он истиче да не постоји један јединствени институционални образац ЕГТС-а, већ да постоји онолико „laws in action“ колико има самих ЕГТС-а, што значи да се конкретан садржај увек обликује у односу на територијални и функционални контекст конкретне групације.

Трећи елемент садржаја ЕГТС-а јесу његове функције и области деловања. Најуспешнији ЕГТС-и нису остали на нивоу симболичке сарадње, већ су изграђени око конкретних јавних потреба. Најчешће навођен пример је Hospital de Cerdany ЕГТС, који представља прву прекограничну болницу у Европи. Ова иницијатива се сматра добром праксом зато што је правни инструмент ЕГТС-а употребљен за решавање врло конкретног проблема – приступа здравственој заштити у периферном пограничном подручју француско-шпанске границе. Социјални ефекат се огледа у побољшаној доступности здравствених услуга, док је економски ефекат видљив у рационалнијем коришћењу инфраструктуре и кадрова, као и у избегавању дуплирања капацитета у суседним територијама.³²

Слично томе, Grande Région ЕГТС се у литератури наводи као пример зато што функционише као оквир управљања на више нивоа. Његов значај је у

³⁰ Engl, Andrea, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *op. cit.*, p. 144.

³¹ Gyula Ocskay, "Changing interpretation of the EGTC tool", *op. cit.*, p. 1.

³² "The Cerdanya Cross-Border Hospital: Healthcare Beyond Borders", European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/20-02-2026-the-cerdanya-cross-border-hospital-healthcare-beyond-borders_en, 18. 4. 2026.

трајнијој координацији између различитих нивоа власти у региону који је економски и саобраћајно снажно повезан. ZASNET EGTC се издваја по томе што је усмерен на подручје са израженим проблемима депопулације и економске периферизације, а његове активности обухватају туризам, животну средину, културу и одржив развој. Примери показују да се успех ЕГТС-а најчешће везује за три фактора: јасан заједнички проблем, стабилну институционалну структуру и способност да се правни инструмент повеже са конкретним секторским политикама и финансијским ресурсима.³³ Ипак, Скот упозорава да ЕГТС-и у целини нису остварили сав свој потенцијал. Према његовој оцени, постојеће евалуационе анализе указују да су ЕГТС-и у целини релативно умерени у својим операцијама и да су пројекти које су омогућили најчешће мањег обима и циљано усмерени. ЕГТС-и и други облици прекограничне сарадње представљају мрежне и ситуационо укоренење процесе учења који повезују заједнице. Треба имати на уму како успешна прекогранична сарадња захтева осећај локалне сврхе, адекватан институционални капацитет и разумевање границе као ресурса а не препреке, и ако ти услови нису испуњени сарадња остаје формална, симболична и неодржива.³⁴ За Србију је садржај ЕГТС-а посебно важан зато што показује шта овом инструменту недостаје да би био реализован у домаћем контексту. Најзначајнији практични пример везан је за Banat-Triplex Confinium EGTC (BTC EGTC). Формирање BTC ЕГТС започето је 2009. године, а општине из Војводине исказале су намеру да му приступе. Међутим, констатовано је како правни оквир не дозвољава општинама учешће у таквој групацији, као и да не постоји национални закон о ЕГТС-у и да нема одговарајућег билатералног споразума са државама чланицама ЕУ. Због тога су из Србије осам општина из Бачке и Баната у ЕГТС ушле само као посматрачи, а не као пуноправни чланови.³⁵ Овај случај је важан из најмање

³³ ZASNET EGTC. Интернет: <https://www.zasnet-aect.eu>, 18. 4. 2026.

³⁴ Scott, James Wesley, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", *op. cit.*, p. 70.

³⁵ Iren Gabrić Molnar, Edit Soós, "The Instruments of the European Union Cross-Border Regional Cooperation", *Analitičeskog fakulteta u Subotici/The Annals of the Faculty of Economics in Subotica*, Vol. 52, No. 36, 2016, pp. 13–16. Интернет: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-2120/2016/0350-21201636003M.pdf>, 18. 4. 2026; Zsuzsanna Fejes, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *European Values e-Journal*, Vol. 1, No. 1, 2025, pp. 80–84. Интернет: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/39032/1/fejes.pdf>, 18. 4. 2026, стр. 85.

два разлога. Прво, он показује да Србији не недостаје територијална логика за коришћење ЕГТС-а: постоји погранични простор, постоје функционалне везе и постоји интерес локалних актера. Друго, показује да недостаје правни и институционални оквир који би омогућио да се тај интерес претвори у пуноправно институционално чланство. У литератури се наглашава да треће државе, као што је Србија, могу бити укључене у ЕГТС само ако њихово национално право то дозвољава. Управо ту се садржај ЕГТС-а повезује са домаћим правним системом: без унутрашњег правног основа, без процедуре одобравања и без билатералних споразума, инструмент остаје правно неприменљив.³⁶ ЕГТС у научној литератури није важан само као правни инструмент, већ као индикатор степена институционалне зрелости прекограничног простора и способности различитих нивоа власти да заједнички управљају развојем. Коначно, закључује се да, иако резултати ЕГТС-а ретко имају спектакуларан карактер, они ипак представљају конкретан израз европеизације као постепеног процеса заједничког стварања и учења.³⁷

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Правни оквир Европске групе за територијалну сарадњу треба посматрати као инструмент који се развијао у две нормативне фазе. Прву фазу чини доношење основне Уредбе (ЕЗ) бр. 1082/2006, којом је ЕГТС уведен у право Европске уније, док другу представљају измене извршене Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, којима су правила разјашњена, поједностављена и прилагођена искуствима из праксе:

Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групи за територијалну сарадњу објављена је у *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006. године. У складу са чланом 18, ступила је на снагу 1. августа 2006. године. Њена

³⁶ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, посебно видети: чл. 2(1)(c), чл. 3a(1)–(2), чл. 4(3), чл. 4(3a); Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно видети: рецитал 15; чл. 1, измене у чл. 4(3a)(a)–(b); Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *op. cit.*, pp. 80–81.

³⁷ E. Medeiros, "The EGTC as a tool for cross-border multi-level governance", in: G. Ocskay (Ed.), *15 years of the EGTCs: Lessons learnt and future perspectives* (pp. 146–168). Central European Service for Cross-border Initiatives, Интернет: https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/_legalaccess/15_Years_EGTCs_07_MEDEIROS_Multi_level.pdf

општа примена отпочела је 1. августа 2007. године, изузев члана 16. који се примењивао од дана ступања на снагу. Тај одложени почетак опште примене био је важан зато што је државама чланицама остављен рок да у својим националним правним системима донесу одредбе неопходне за примену овог инструмента.³⁸

Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013, којом је измењена Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006, објављена је у *Official Journal of the European Union*, L 347, 20. 12. 2013. године. Ступила је на снагу 21. децембра 2013. године, а примењује се од 22. јуна 2014. године. Овом изменом није успостављен нови инструмент, већ је постојећи правни режим ЕГТС-а дорађен ради разјашњавања, поједностављивања и побољшања његовог оснивања и функционисања.³⁹

Показало се да ни постојање јединственог европског инструмента само по себи не укида стварне препреке сарадњи. Студија Европског парламента из 2015. године издваја као типичне проблеме: нејасно видљиву додатну вредност ЕГТС-а за све актере, конфликте и неусклађености између националних прописа, сложену координацију са органима који одобравају оснивање, као и недовољно знање и институционалне капацитете за сам процес оснивања.⁴⁰ Управо због поменутих ограничења донета је Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013, чији је циљ био да постојећи режим разјасни, поједностави и унапреди. Изменама из 2013. године дошло се до важног концептуалног помака: поред ранијег фокуса на економској и социјалној кохезији, у регулативу је уведена и територијална кохезија, као и могућност да ЕГТС буде коришћен за стратешко планирање, управљање регионалним и локалним питањима. Европски парламент је уз то указао да измене треба да олакшају и одобравање нових ЕГТС-а, као и њихову потенцијалну употребу у сарадњи са суседним земљама, као и онима које се налазе у процесу приступања Европској унији.

5) ИЗВОРИ

- Böttger, Michael, Medeiros, Eduardo, Peyrony, Jean, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, European Parliament, Brussels, 2015.

³⁸ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, чл. 18.

³⁹ Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно чл. 3.

⁴⁰ Michael Böttger, Eduardo Medeiros, Jean Peyrony, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, *op. cit.*, pp. 34, 53, 65.

- Engl, Andrea, "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, No. 2, 2016, pp. 143–169.
- *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (ETS No. 106), Савет Европе, Мадрид, 21. 5. 1980, посебно чл. 1 и чл. 3.⁴¹
- Evrard, Estelle, "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *Geopolitics*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 513–537.
- Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *European Values e-Journal*, Vol. 1, No. 1, 2025, pp. 68–87.
- Fejes, Zsuzsanna, "Republic of Serbia Towards the European Territorial Cohesion and Cross-Border Cooperation – with Special Focus on Vojvodina", *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, Vol. 5, No. 3, 2013, pp. 88–104.
- Gabrić Molnar, Iren, Soós, Edit, "The Instruments of the European Union Cross-Border Regional Cooperation", *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici / The Annals of the Faculty of Economics in Subotica*, Vol. 52, No. 36, 2016, pp. 3–16.
- Иванић, Валентина, „Прекогранична сарадња АП Војводине у оквиру ДКМТ Еврорегиона, чиниоци, ефекти и будућност сарадње“, *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013, стр. 327–347.
- Juhász, Ágnes, "Territorial Cooperation after 2007", у: *COFOLA 2008: The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2008, pp. 232–240.
- Medeiros, Eduardo, "The EGTC as a Tool for Cross-Border Multi-Level Governance", у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 146–168.
- Nagy, Imre, "Cross-border Cooperation on the External Borders of the EU and the Impact of the Received EU CBC Funds on AP Vojvodina/Serbia", *Belgeo*, No. 2, 2020.

⁴¹ *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (ETS No. 106), Савет Европе, Мадрид, 21. 5. 1980, посебно чл. 1 и чл. 3. Интернет: <https://www.coe.int/en-GB/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=106>, 19. 4. 2026.

- *Obaveštenje o datumu stupanja na snagu Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2016.⁴²
- Ocskay, Gyula, “Changing Interpretation of the EGTC Tool”, у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 37–62.
- *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, Утрехт, 16. 11. 2009, посебно чл. 1–3.^{43, 44}
- *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, 16. 11. 2009.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)“, *Official Journal of the European Union*, L 210, 31. 7. 2006, стр. 19–24, посебно уводне изјаве, чл. 1, чл. 2 и чл. 18.⁴⁵
- Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of European groupings of territorial cooperation“, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20. 12. 2013, стр. 303–319, посебно рецитали 1 и 15 и чл. 3.⁴⁶

⁴² *Obaveštenje o datumu stupanja na snagu Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 5/2016. Интернет: <https://www.paragraf.rs/glasila/medjunarodni-ugovori/sluzbeni-glasnik-rs-medjunarodni-ugovori-5-2016.html>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴³ *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* (CETS No. 206), Савет Европе, Утрехт, 16. 11. 2009, посебно чл. 1–3. Интернет: <https://rm.coe.int/1680084827>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴⁴ *Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, Савет Европе. Интернет: <https://rm.coe.int/16800d3837>. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁴⁵ Regulation (EC) No 1082/2006..., *op. cit.*, посебно уводне изјаве, чл. 1, чл. 2 и чл. 18.

⁴⁶ Regulation (EU) No 1302/2013..., *op. cit.*, посебно рецитали 1 и 15 и чл. 3.

- Scott, James Wesley, "The European Groupings of Territorial Cooperation as a Process of Europeanisation", у: Ocskay, Gyula (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest, 2020, pp. 63–80.
- „Закон о потврђивању Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 2/2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска група за територијалну сарадњу (ЕГТС), регулисана Уредбом (ЕЗ) бр. 1082/2006, а потом измењена и допуњена Уредбом (ЕУ) бр. 1302/2013, није постала оперативан инструмент интегрисаног територијалног управљања у Републици Србији. Иако Србија располаже општим правним оквиром за сарадњу локалних самоуправа са партнерима из других држава, чији се унутрашњоправни основ налази у одредби члана 13. и члана 88б Закона о локалној самоуправи, а међународноправни у одредбама Протокола бр. 3 уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи који је Србија ратификовала 2018. године, након што је 2016. године ратификовала и саму Европску оквирну конвенцију (ETS No. 106),⁴⁷ Србија је приликом ратификације дала изјаву у складу са чланом 3. став 2. којом је условила примену Конвенције претходним закључењем међудржавних споразума, а у њиховом одсуству изричитом сагласношћу влада заинтересованих држава. То значи да прекогранична сарадња територијалних власти у Србији није препуштена само локалној иницијативи, већ остаје под контролом државног нивоа.⁴⁸

У погледу Протокола уз Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, Србија би морала да тумачи правно стање временски диференцирано и уз ослањање на хијерархију извора. Акциони план за Поглавље 22 из 2019. године полази од

⁴⁷ Treaty Office, Council of Europe, status of the Republic of Serbia, sign 29. 5. 2015, ratification 15. 3. 2016. Интернет: <https://www.coe.int/en-GB/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=106>, 19. 4. 2026; „Закон о потврђивању Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 2/2016.

⁴⁸ Declaration of the Republic of Serbia to ETS No. 106, in accordance with Art. 3, para. 2 of the Convention. Интернет: https://treatydatabase.overheid.nl/en/Treaty/Details/000646_p

становишта да је Србија ратификовала основну Конвенцију, али не и њен Трећи протокол, па из тога изводи закључак да у домаћем праву не постоји довољан нормативни основ за учешће српских субјеката у ЕГТС структурама. Међутим, новији званични преглед Савета Европе о статусу потписа и ратификација показује да је за Србију у односу на Protocol No. 3 concerning Euroregional Co-operation Groupings (CETS No. 206) евидентирана 2018. година, док за Additional Protocol (ETS/CETS No. 159) и Protocol No. 2 (ETS/CETS No. 169) у истом прегледу нема уписа за Србију. Из тога следи да је, према доступним званичним међународним изворима, поуздано потврђен статус Србије у односу на основну Конвенцију и CETS No. 206, али не и у односу на ETS/CETS No. 159 и ETS/CETS No. 169. Истовремено, ни такав међународноправни статус сам по себи не значи пуну унутрашњу операционализацију, јер питање стварног учешћа субјеката из Србије и даље зависи од постојања домаћег правног основа, одговарајућих процедура и надлежних органа.⁴⁹

За већину ЕГТС-а још не постоје потпуне и стандардизоване *ex post* процене економског утицаја у смислу директног мерења БДП-а, продуктивности или запослености. OECD полази од тога да су погранични региони често изложени регулаторним, институционалним и тржишним баријерама које успоравају њихов развој, па се зато прекогранична тела попут ЕГТС-а посматрају као механизми који смањују трошкове координације, убрзавају заједничко планирање и омогућавају боље повезивање јавних инвестиција, тржишта рада, мобилности и услуга.⁵⁰ У том погледу је нарочито важан пример Eurometropole Lille–Kortrijk–Tournai ЕГТС, који OECD анализира као прекограничну структуру са јасно постављеним приоритетима у области мобилности, управљања водама, туризма и одрживог економског развоја. Значај овог примера није у томе што би се његово решење могло механички пренети у Србију, већ у томе што показује да ЕГТС може да функционише као оквир за усаглашавање више различитих јавних политика на истој функционалној територији.⁵¹ Сличан развојни

⁴⁹ Republic of Serbia Negotiating Group for Chapter 22, *Action Plan for Meeting the EU Cohesion Policy Requirements: Chapter 22 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments*, April 2019, стр. 24.

⁵⁰ *European grouping of territorial cooperation (EGTC)*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/european-grouping-territorial-cooperation_en. 19. 4. 2026.

⁵¹ *Building More Resilient Cross-border Regions*, 2024. OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/d5fd3e59-en.pdf. 19. 4. 2026.

потенцијал видљив је и у примеру EGTC Rio Minho, који OECD описује као прекогранично тело усмерено на заједничке приоритете у области мобилности, туризма, заједничких јавних услуга и јачања локалне економије. За Србију је овај пример значајан јер показује да ЕГТС може бити инструмент за генерисање знања неопходног за стратешко управљање пограничним развојем.⁵² За Србију је, међутим, кључно питање не само шта ЕГТС јесте у праву Европске уније, него шта је правно могуће у домаћем и ширем европском правном оквиру. Имре Нађ (Imre Nagy) изричито наводи да ниједна општина из Србије није могла да постане део ЕГТС-а као пуноправни члан, иако је држава ратификовала Мадридску конвенцију, јер није донет одговарајући национални правни оквир који би такво учешће омогућио.⁵³ Слично томе, CESC Balkans у студији из 2017. године закључује да субјекти из Републике Србије не могу као пуноправни чланови да учествују у ЕГТС-у без посебног законодавства које би регулисало услове чланства, поступак одобравања и надлежности државних органа; као могућа решења наводе се или доношење посебног закона о ЕГТС-у, или закључивање билатералних споразума са суседним државама чланицама ЕУ.⁵⁴ Значај Европске групације за територијалну сарадњу за Републику Србију не исцрпљује се у формалном приближавању праву Европске уније, већ се ЕГТС за Србију перципира као могући оквир за координацију инфраструктурних улагања, развоја малих и средњих предузећа, заједничког просторног планирања, туризма, логистике и прекограничних јавних услуга у пограничним подручјима.⁵⁵ У том контексту посебно је важно

⁵² *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions. Интернет: https://euregio-mr.info/fr/t-l-chargements/informations-g-n-rales/Web_EGTC-MR-2018-2019.pdf. Приступљено: 19. 4. 2026. године.

⁵³ Nagy, Imre, "Cross-border cooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia", *Belgeo*, 2/2020, p. 16. Интернет: <https://journals.openedition.org/belgeo/pdf/38732>. 19. 4. 2026.

⁵⁴ *Legal Accessibility: Serbia's Participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG)*, CESC Balkans, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ *European grouping of territorial cooperation (EGTC)*, European Commission. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/european-grouping-territorial-cooperation_en, 19. 4. 2026; *Building More Resilient Cross-border Regions*, 2024. OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/d5fd3e59-en.pdf, 19. 4. 2026; *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions. Интернет: https://euregio-mr.info/fr/t-l-chargements/informations-g-n-rales/Web_EGTC-MR-2018-2019.pdf, 19. 4. 2026.

питање Поглавља 22. Акциони план за Поглавље 22, који је Влада Републике Србије усвојила 4. априла 2019. године, замишљен је као отварајуће мерило за област регионалне политике и координације структурних инструмената. Тим планом су утврђене кључне области у којима Србија мора напредовати: законодавни оквир, институционални оквир, административни капацитети, програмирање, праћење и вредновање, као и финансијско управљање и контрола. Међутим, иако Србија има Акциони план, институционалну припрему и искуство у прекограничним програмима, последњи Извештај Европске комисије о Србији јасно показује да држава и даље треба да донесе национални развојни план и да ојача заједничко регионално планирање између националног и локалног нивоа. То значи да Србија има програмску и политичку основу, али и даље нема потпуно заокружен посебан правни оквир који би омогућио пуну операционализацију кохезионе логике и инструмената везаних за територијални развој.⁵⁶ На економском плану, корист ЕГТС-а за Србију може се посматрати у најмање четири правца. Прво, ЕГТС може да повећа способност пограничних подручја да обликују и спроводе заједничке развојне стратегије. Друго, може да олакша повезивање малих и средњих предузећа, пословних мрежа, логистике, туризма и локалних јавних услуга. Треће, може да учини инвестиције предвидивим и кохерентнијим, јер их смешта у трајнији институционални оквир, а не у низ међусобно неповезаних позива. Четврто, може да повеже оно што ЕУ већ финансира кроз ИТИ, Interreg и IPA III са стварним прекограничним управљањем. OECD управо на тим основама објашњава да су пограничним регионима потребни јачи модели управљања зато што су они често суочени са институционалном фрагментацијом, правним разликама и slabом координацијом јавних политика.⁵⁷ За Србију је у том погледу најважнија

⁵⁶ Interreg VI-A IPA Programme Hungary-Serbia 2021–2027. Интернет: <https://interregmrsz.eu/en/programme/>. 19. 4. 2026; European Commission, *Serbia 2025 Report*, op. cit., p. 100; *Action Plan for Chapter 22 – Regional policy and coordination of structural instruments adopted*. Министарство за европске интеграције Републике Србије. Интернет: <https://www.mei.gov.rs/eng/news/908/more/w/0/action-plan-for-chapter-22-regional-policy-and-coordination-of-structural-instruments-adopted/>, 19. 4. 2026.

⁵⁷ *Cross-border Governance Blueprint Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai*, OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/OECD-Blueprint-Eurometropole.pdf, 19. 4. 2026; *Cross-border Governance Blueprint EGTC Rio Minho*, OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0

мађарско-српска пракса. Према званичном профилу Banat-Triplex Confinium ЕГТС, у овој групацији из Србије као посматрачи учествују Ада, Чока, Кањижа, Кикинда, Нова Црња, Нови Кнежевац, Сента и Житиште. Групација је усмерена на хармоничан регионални развој, подршку малим и средњим предузећима, развој пословних мрежа, логистичке и инкубаторске функције и јаче повезивање са тржиштем ЕУ.⁵⁸ Друга иницијатива је пилот-иницијатива „Serbian members in an EGTC“, покренута 2025. године, која има за циљ да препоруке о правном оквиру за чланство српских локалних самоуправа у ЕГТС-у преведе у практичне кораке. У опису пројекта се изричито наводи да српске општине тренутно могу да учествују само као посматрачи и да због тога не могу да користе кључне предности пуноправног чланства. Трећа, шира иницијатива, јесте пиротска иницијатива ЕГТС Евробалкан, која је повезана са Еврорегионом Нишава, Градом Пиротом и идејом ширег функционалног српско-бугарско-румунског повезивања.⁵⁹ Пиротска иницијатива је нарочито важна јер је од почетка артикулисана у економском и развојном аспекту. Еврорегион Нишава и Град Пирот, у сарадњи са партнерима из Бугарске, покренули су 2018. године иницијативу за оснивање ЕГТС Евробалкан. Циљеви иницијативе везују се за побољшање саобраћајне инфраструктуре, модернизацију граничних прелаза, подстицање економске сарадње, развој туризма и пољопривреде, јаче представљање регионалних потенцијала инвеститорима и боље коришћење алтернативних извора финансирања. ЕГТС се у овом случају појављује као механизам за смањење развојних ризика који произлазе из периферног положаја и претварање пограничног

/OECD-Blueprint-EGTC-Rio-Minho.pdf, 19. 4. 2026; *Cross-border Governance Blueprint EGTC Cerdanya Hospital*, OECD. Интернет: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/building-more-resilient-cross-border-regions_26b5f9c0/OECD-Blueprint-Cerdanya-Hospital.pdf, 19. 4. 2026.

⁵⁸ *Banat-Triplex Confinium EGTC*, EGTC-monitor. Интернет: <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/egtc-infohub/hungarian-egtc/banat-triplex-confinium-egtc/>, 19. 4. 2026; *Region's Bridge of Innovation, BTC EGTC*. Интернет: https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/12/BTC_KIAD_01b_a_regio_innovacios_hidja.pdf, 19. 4. 2026.

⁵⁹ *The pilot project entitled "Serbian members in an EGTC" has been launched*, EGTC-monitor. Интернет: <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/news/serbian-members-in-an-egtc-project/>, 19. 4. 2026; *Пиротски зборник 49 (2024)*, део о иницијативи ЕГТС Евробалкан. Интернет: <https://www.nbpi.org.rs/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/Pirotski-zbornik-49.pdf>, 19. 4. 2026.

простора у функционално повезан развојни појас.⁶⁰ Са становишта губитака које Србија трпи због непостојања пуног оквира, проблем није само правне природе. Ако држава не успостави потпуни правни и институционални основ за употребу инструмената као што је ЕГТС, српски актери остају у режиму посматрача или пројектних партнера, без пуних права која носи чланство у таквим структурама. То значи мањи капацитет за заједничко стратешко планирање, мању способност за трајно управљање прекограничним развојним структурама, слабију интеграцију јавних инвестиција и услуга и мању предвидивост развоја у пограничним подручјима.⁶¹ Са становишта функција које се од ЕГТС-а очекују у будућности, изворе је важно читати диференцирано. Европски парламент показује да су типични задаци ЕГТС-а заједнички пројекти, прекогранична комуникација, размена знања и учења, израда тематских планова, стратегија и визија, док се у пракси најчешће јављају активности у просторном развоју, транспорту, туризму, животној средини и култури.⁶² Комитет региона је у извештају за 2018–2019. отишао корак даље и показао да ЕГТС може допринети бољем приступу јавним услугама, укључујући здравство, хитне службе и транспорт, као и заштити животне средине, економском развоју, запошљавању, образовању, култури, имплементацији програма и привлачењу ЕУ средстава. У том смислу, ЕГТС више није само правни инструмент већ и потенцијална платформа за услуге, стратешко управљање и дугорочније облике прекограничног развоја.⁶³

⁶⁰ Пиротски зборник 49 (2024), *op. cit.*

⁶¹ Fejes, Zsuzsanna, "Legal Framework for Cross-border Cooperation along the EU's External Borders in the Western Balkans: A Special Focus on Serbia", *op. cit.*, pp. 79–81; *Legal Accessibility: Serbia's Participation in European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and Euroregional Cooperation Grouping (ECG)*, CESC Balkans, *op. cit.*, pp. 14.

⁶² Michael Böttger, Eduardo Medeiros, Jean Peyrony, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, *op. cit.*, pp. 38

⁶³ *EGTC Monitoring Report 2018–2019*, European Committee of the Regions, *op. cit.*, p. 45.

THE EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION (EGTC): OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR SERBIA

Valentina IVANIĆ*

Abstract: The paper analyses reasons why the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), regulated by Regulation (EC) No. 1082/2006 and then updated by Regulation (EU) No. 1302/2013, has not become an operational instrument of integrated territorial governance in the Republic of Serbia. The fact is that Serbia already has a general legal framework for cooperation between local governments and partners from other countries; the basis at the internal legal level is found in the provisions of Articles 13 and 88b of the Law on Local Self-Government, while at the international legal level, it is found in the provisions of Protocol No. 3 to the European Framework Convention on Transfrontier Cooperation, which Serbia ratified in 2018. Serbia signed the European Framework Convention on Cross-border Cooperation between Territorial Communities or Authorities on May 29, 2015, and ratified it in 2016. In the Declaration made with the ratification, it is stipulated that the application of the Convention depends on the prior conclusion of interstate agreements or, in their absence, on the express consent of the governments of the countries concerned, which directly affects the activities of local self-government units whose cross-border activities remain subject to the approval of the national level of government. The Action Plan for Chapter 22, in measure 1.12, indicates that Serbia still lacks the basis for the application of the EGTC Regulation, including the authorities responsible for its application, approval, registration, and publication, as well as further alignment with the rules relating to public funds, public procurement, VAT, and customs. Finally, the analysis concludes that the establishment of an operational domestic EGTC system would enable Serbia to move from an ad hoc, project-based approach to an institutional logic of cross-border cooperation, especially in the areas of public services, transport, tourism, education and territorial planning.

Keywords: European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC), cross-border cooperation, territorial governance, local self-government, Chapter 22, Republic of Serbia.

* Institute of Economics, Belgrade. E-mail: valentina.ivanic@ecinstitute.org.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3886-722X>

УДК: 629.78:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 301–340

Изворни научни рад

Рад примљен 20. 05. 2026. године

Рад одобрен 10. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.15

CC BY-SA 4.0

СВЕМИРСКИ ПРОГРАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*

Анстракт: Од краја деведесетих година 20. века Европска унија (ЕУ) развија сопствене свемирске иницијативе и програме, попут Европског геостационарног навигационог система (EGNOS), Галилеа и Коперника, који имају за циљ да одговоре на потребе европских грађана, али и на захтеве јавних политика ЕУ. Да би се осигурао њихов континуитет и да би се побољшали постојећи свемирски капацитети у области пружања свемирских услуга и трансформације и развоја дигиталних и информационо-комуникационих технологија, као и да би се омогућило испуњавање приоритета у областима климатских промена, транспорта, безбедности и одбране, ЕУ је 28. априла 2021. године донела Уредбу 2021/696 којом се успоставља европски Свемирски програм (*EU Space Programme*). Уредбом се утврђују циљеви Програма, буџет и облици финансирања за временски период од 2021. до 2027. године. Истовремено, Уредбом се успоставља и Агенција ЕУ за свемирски програм (*EU Agency for the Space Programme* – EUSPA), којом је замењена Европска агенција за глобалне сателитске навигационе системе (GNSS) основана Уредбом

* 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).

912/2010 од 22. септембра 2010. године. У раду који следи разматрају се усвојена правна решења везана за Свемирски програм, као и овлашћења Агенције ЕУ надлежне за његово спровођење.

Кључне речи: Свемирски програм ЕУ, Агенција ЕУ за свемирски програм, свемирска технологија, свемирски подаци, свемирске услуге, свемирска индустрија

1) УВОД

Са техничко-технолошким напретком свемирска индустрија постала је међу најконкурентнијима на свету. Ново доба карактерише појава нових свемирских актера, развој нових технологија којима се радикално мењају традиционални индустријски модели. Да би остала један од водећих међународних актера са великом слободом деловања у свемирској области, ЕУ је настојала да подстакне научни и технички напредак подржавајући конкурентност и иновативне капацитете индустрија у свемирском сектору.

Такође, да би смањила зависност од свемирских система велих свемирских сила, ЕУ је подржала аутономан, поуздан и исплатив приступ свемиру, посебно у погледу критичне инфраструктуре и технологије, јавне безбедности и безбедности њених држава чланица. Сам развој свемирског сектора историјски је био везан за развој безбедносног сектора.¹ Опрема, компоненте и инструменти који се користе у свемирском сектору, као и свемирски подаци и свемирске услуге, неретко су имале двоструку намену. Иако је тај тренд временом растао, то није искључило чињеницу да се свемир мора користити пре свега у мирољубиве сврхе, а сходно општим принципима и правилима међународног права. Делујући у том правцу, још од деведесетих година 20. века, ЕУ је доносила сопствене свемирске иницијативе и програме, попут Европског геостационарног навигационог система (EGNOS), Галилеа и Коперника који су били вођени партикуларном правном регулативом. У Глобалној стратегији за безбедносну и одбрамбену политику из 2016. године, која је дефинисана у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), посебно је наглашена цивилна компонента свемирских програма ЕУ. У циљу њиховог

¹ Богдан Стојановић, Душко Димитријевић, *Геополитика свемира и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025; „Свемирска стратегија Европске уније за безбедност и одбрану“, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 89, стр. 179–202.

проширења ЕУ је радила на осмишљавању и изградњи властитих система за управљање свемирским објектима, који би у перспективи требало да доведу до стварања, раста и развоја европске свемирске индустрије. Изградња свемирског ланца вредности у ЕУ креће се двоструким колосеком. С једне стране, ту су тзв. „успоставне активности“ (*upstream activities*), којима се успостављају оперативни свемирски системи (укључујући активности развоја, производње и лансирања рада таквих система), док се, с друге стране, развијају и гранају тзв. „примењене активности“ (*downstream activities*), које обухватају активности које покривају пружање услуга и повезаних производа са свемирским корисницима. За реализацију поменутих активности ЕУ је осмишљавала погодне моделе на европском, регионалном и националном нивоу. Ови модели углавном су били праћени усвајањем одређених иницијатива као што је, примера ради, иницијатива о свемирским платформама која окупљају различите свемирске актере усредсређене на развој свемирских услуга, трансформацију у областима дигиталних и информационо-комуникационих технологија, као и на испуњавање приоритета јавних политика, попут климатских промена, транспорта, безбедности и одбране, без већег ослањања на мере које се предузимају на националном нивоу или од стране Европске свемирске агенције (ESA).

Делујући у складу са напред наведеним, а у сврху осигурања стратешке независности, модернизације свемирског сектора и повећања ефикасности економских потенцијала свемирских технологија, у јуну 2018. године Европска комисија предложила је Уредбу „којом се успоставља свемирски програм Уније и Агенција Европске уније за свемирски програм“.² У оквиру овог Предлога, Комисија је настојала да повећа свемирски буџет како би подржала конкурентност и иновативне капацитете европског сектора, потом да створи Агенцију ЕУ за свемирски програм (EUSPA) која би заменила Агенцију за глобалне сателитске навигационе системе (GNSS), те коначно, да стави под јединствену контролу све главне свемирске програме које води ЕУ: Галилео, Европски

² “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Space Program of the Union and the European Union Agency for the Space Program and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013, (EU) No 377/2014 and Decision 541/2014/EU”, Brussels, 6. 6. 2018, COM(2018) 447 final. Предлог је довео до извесних турбуленција у односима између ESA и ЕУ, јер је било вероватно да ће се овлашћења EUSPA преклапати са надлежностима ESA због броја заједничких држава чланица присутних у оба тела.

геостационарни навигациони систем (*European Geostationary Navigation Overlay Service – EGNOS*), Коперникус и Програм ЕУ за надзор и праћење свемира (*EU Space Surveillance and Tracking Programme – EU SST*) који је у међувремену прерастао у део Програма свесности о ситуацији у свемиру (*Space Situational Awareness Program – SSA*). Европски парламент и Савет усвојили су 28. априла 2021. године наведени Предлог, доношењем Уредбе 2021/696 о успостављању Свемирског програма (*EU Space Programme*) и оснивању Агенције ЕУ за свемирски програм (*EU Agency for the Space Programme – EUSPA*).³

2) МЕРА

„Уредба 2021/696 Европског парламента и Савета од 28. априла 2021. године, о успостављању Свемирског програма Уније и оснивању Агенције Европске уније за свемирски програм те стављању ван снаге Уредби 912/2010, 1285/2013 и 377/2014 и Одлуке 541/2014/EУ“ [Regulation 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].⁴

3) САДРЖАЈ

Уредба 2021/696 у члану 2. садржи дефиниције следећих појмова:

- 1) „Свемирска летелица“ означава објекат у орбити који је пројектован за обављање одређене функције или мисије, као што су комуникација, навигација или посматрање Земље, укључујући сателите, горње степеннице лансирних летелица и летелице за поновни улазак у атмосферу; летелица која више није способна да испуни своју предвиђену мисију сматра се нефункционалном; летелица која је у стању приправности, или стању приправности чекајући могућу реактивацију, сматра се функционалном;
- 2) „Свемирски објекат“ означава било који објекат који је направио човек у свемиру;

³ Након усвајања Уредбе, Комисија и ESA закључиле су 22. јуна 2021. године оквирни споразум о финансијском партнерству како би дефинисале улоге и одговорности Комисије, ESA и EUSPA, ажурирајући оквирни споразум ESA–ЕУ из 2004. године.

⁴ Видети: „Извори“.

- 3) „Објекти близу Земље“ или „NEO“ представљају природне објекте у Сунчевом систему који се приближавају Земљи;
- 4) „Свемирски отпад“ означава било који свемирски објекат, укључујући летелице или њихове фрагменте и делове, који се налазе у Земљиној орбити или поново улазе у Земљину атмосферу, који је ван употребе или више не служи ниједној одређеној сврси, укључујући делове ракета или вештачких сателита или неактивне вештачке сателите;
- 5) „Феномени свемирског времена“ или „SWE“ означавају природне варијације у свемирском окружењу на Сунцу и око њега, укључујући соларне бакље, соларне енергетске честице, варијације соларног ветра, коронална избацивања, геомагнетне олује и динамику, радијационе олује и јоносферске поремећаје, који могу утицати на Земљу и свемирску инфраструктуру;
- 6) „Свест о ситуацији у свемиру“ или „SSA“ означава холистички приступ који укључује свеобухватно знање и разумевање главних опасности у свемиру, које укључују сударе свемирских објеката, фрагментацију и поновни улазак свемирских објеката у атмосферу, феномене свемирског времена и објекте близу Земље;
- 7) „Систем за надзор и праћење свемира“ или „SST систем“ означава мрежу сензора са земље и из свемира способних за праћење свемирских објеката, заједно са могућностима обраде, усмерених на пружање података, информација и услуга везаних за свемирске објекте који круже око Земље;
- 8) „SST сензор“ представља било који уређај или комбинацију уређаја, као што су радари, ласери и телескопи са земље или из свемира, способни да обављају свемирски надзор или праћење и мерење физичких параметара повезаних са свемирским објектима, као што су величина, положај и брзина;
- 9) „SST подаци“ представљају физичке параметре свемирских објеката, укључујући свемирски отпад, прикупљене SST сензорима или орбиталне параметре свемирских објеката добијене из посматрања SST сензора у оквиру SST подкомпоненте;
- 10) „SST информације“ означавају обрађене SST податке који су одмах разумљиви примаоцу;
- 11) „Backlink“ означава функционалну способност Галилео службе за трагање и спасавање (SAR); Галилео SAR услуга треба да допринесе

- глобалној служби за праћење ваздухоплова, како је дефинисано од стране Међународне организације цивилног ваздухопловства (ИКАО);
- 12) „Copernicus Sentinels” означава сателите, свемирске летелице или корисне терете свемирских летелица намењене Коперникусу који служе за посматрање Земље из свемира;
 - 13) „Коперникус подаци” означавају податке које примају *Copernicus Sentinels*, укључујући њихове метаподатке;
 - 14) „Коперникус подаци и информације треће стране” означавају просторне податке и информације лиценциране или стављене на располагање за употребу у Коперникусу који потичу из извора који нису *Copernicus Sentinels*;
 - 15) „Коперникус *in situ* подаци” означавају податке добијене посматрањем са копнених, морских или ваздушних сензора и референтне и помоћне податке лиценциране или стављене на располагање за употребу у оквиру Коперникуса;
 - 16) „Информације Коперникуса” означавају информације добијене из Коперникус услуга након обраде или моделирања, укључујући њихове метаподатке;
 - 17) „Државе учеснице Коперникуса” означавају треће земље које финансијски доприносе и учествују у Коперникусу у складу са међународним споразумом закљученим са Унијом;
 - 18) „Основни корисници Коперникуса” означавају институције и тела Уније и европске националне или регионалне јавне органе у Унији или у државама учесницама Коперникуса којима је поверен задатак пружања јавне услуге у сврху дефинисања, спровођења, извршавања или праћења цивилних јавних политика, као што су политике заштите животне средине, цивилне заштите, безбедности, укључујући безбедност инфраструктуре, или политика безбедности, које имају користи од података Коперникуса и које имају комплементарну улогу у развоју Коперникуса;
 - 19) „Други корисници Коперникуса” означавају истраживачке и образовне организације, комерцијална и приватна тела, добротворне организације, невладине организације и међународне организације, које имају користи од података и информација Коперникуса;
 - 20) „Корисници Коперникуса” означавају кључне кориснике и друге кориснике Коперникуса;

- 21) „Услуге Коперникуса“ означавају услуге са додатом вредношћу од општег и заједничког интереса за Унију и државе чланице, које финансира Програм и помоћу којих се подаци посматрања Земље, подаци Коперникуса *in situ* и други пратећи подаци трансформишу у обрађене, агрегиране и интерпретиране информације прилагођене потребама корисника Коперникуса;
- 22) „Корисник GOVSATCOM-а“ је јавни орган, тело коме је поверено вршење јавних овлашћења, међународна организација, физичко или правно лице који су овлашћени и којима су поверени задаци везани за надзор мисија, операција и инфраструктура од изузетног значаја за безбедност и управљање овим мисијама, операцијама и инфраструктурама;
- 23) „GOVSATCOM центар“ означава оперативни центар чија је главна функција безбедно повезивање корисника GOVSATCOM-а са добављачима капацитета и услуга GOVSATCOM-а и тиме оптимизација понуде и потражње у било ком тренутку;
- 24) „Сценарио коришћења GOVSATCOM-а“ значи оперативни сценарио у одређеном окружењу у којем су потребне услуге GOVSATCOM-а;
- 25) „Класификоване информације ЕУ“ или „EUCI“ означава сваку информацију или материјал који се сматра класификованим од стране ЕУ и чије неовлашћено откривање може проузроковати различите степене штете интересима Уније или интересима једне или више држава чланица;
- 26) „Осетљиве неклаификоване информације“ означавају неклаификоване информације у смислу члана 9. Одлуке Комисије (ЕУ, Еуратом) 2015/443(37), према којој се обавеза заштите осетљивих неклаификованих информација односи искључиво на Комисију и на агенције и тела Уније који су законски обавезни да примењују безбедносна правила Комисије;⁵
- 27) „Операција комбиновања“ значи акцију финансирану из буџета Уније, укључујући и у оквиру механизма комбиновања у складу са чланом 2(6) Финансијске уредбе, која комбинује бесповратне облике подршке или финансијске инструменте или буџетске гаранције из буџета Уније и повратне облике подршке од развојних или других јавних

⁵ “Commission Decision (EU, Euratom) 2015/444 of 13 March 2015 on the security rules for protecting EU classified information”, *OJ L* 72, 17. 3. 2015, pp. 53–88.

финансијских институција и комерцијалних финансијских институција и од инвеститора;

- 28) „Правни субјект“ означава физичко или правно лице, у овом другом случају основано и признато као такво у складу са правом Уније, националним или међународним правом, које има правни субјектитет и способност да делује у своје име, врши права и преузима обавезе, као и субјект без правног субјективитета како је наведено у члану 197(2)(ц) Финансијске уредбе;
- 29) „Фидуцијарни ентитет“ означава правни ентитет који је независан од Комисије или треће стране и који прима податке од Комисије или те треће стране у сврху безбедног чувања и обраде тих података.

У члану 3. Уредба регулише садржај Свемирског програма. Тако, Програм обухвата следеће компоненте:

- „Галилео“ – аутономни глобални навигациони сателитски систем (GNSS) под цивилном контролом који се састоји од констелације сателита, центара и глобалне мреже земаљских станица, пружајући услуге позиционирања, навигације и мерења времена и интегришући безбедносне потребе и захтеве;
- „Европски геостационарни навигациони систем (EGNOS)“ – као цивилни регионални навигациони сателитски систем под цивилном контролом који се састоји од земаљских центара и станица и неколико транспондера инсталираних на геосинхроним сателитима, који појачавају и коригују отворене сигнале које емитују Галилео и други GNSS, између осталог, за управљање ваздушним саобраћајем, услуге ваздушне навигације и друге транспортне системе;
- „Коперникус“ – оперативни, аутономни, цивилни систем за посматрање Земље заснован на потребама корисника и под цивилном контролом, који се надовезује на постојеће националне и европске капацитете. Исти нуди геоинформационе податке и услуге, а састоји се од сателита, земаљске инфраструктуре, постројења за обраду података и информација и дистрибутивне инфраструктуре. Коперникус је заснован на политици слободних, потпуних и отворених података и интегрише безбедносне потребе и захтеве по потреби;
- „Свест о ситуацији у свемиру“ или „SSA“ – која садржи три засебне подкомпоненте, и то: „SST“, систем за надзор и праћење базиран у свемиру, усмерен на побољшање, управљање и пружање података, информација и услуга везаних за надзор и праћење свемирских

објекта у Земљиној орбити; „SWE“, параметре посматрања везане за феномене свемирског времена и „NEO“, подкомпоненту за праћење ризика од објекта који су близу или се приближавају Земљи;

- „GOVSATCOM“ – сателитску комуникациону службу под цивилном и државном контролом која омогућава пружање сателитских комуникационих капацитета и услуга телима ЕУ и државама чланицама које управљају мисијама и инфраструктурама од критичног значаја за безбедност.

Програм садржи додатне мере усмерене на обезбеђивање ефикасног и аутономног приступа ЕУ свемиру. Исти укључује и неговање иновативног и конкурентног европског свемирског сектора (успостављеног и распоређеног), јачање свемирског екосистема и јачање ЕУ као глобалног актера.

Чланом 4. Уредбе формулишу се општи и посебни циљеви. Тако, општи циљеви Програма обухватају обезбеђење или доприношење обезбеђивању висококвалитетних и ажурних и, где је то прикладно, безбедних података, информација и услуга везаних за свемир на глобалном нивоу. Уз то, општи циљеви обухватају независно доношење одлука засновано на доказима, укључујући и оне које се односе на климатске промене, транспорт и безбедност. Максимизација социо-економске користи подстицањем развоја иновативних и конкурентних европских узводних и низводних сектора, укључујући мала и средња предузећа и стартапове, такође, усвајање и коришћење података, информација и услуга представљају сваки за себе опште циљеве Свемирског програма. Уредба посебно апострофира значај постизања синергије и комплементарности са активностима истраживања и технолошког развоја ЕУ, те са јачањем њене безбедности и аутономије, као и безбедности и одрживости свих свемирских активности везаних за свемирске објекте и управљање свемирским отпадом. На крају, општи циљеви Програма обухватају промоцију улоге ЕУ као глобалног актера у свемирском сектору, подстицање међународне сарадње, јачање европске свемирске дипломатије, укључујући и поштовање принципа реципроцитета и фер конкуренције, те јачање њене улоге у решавању глобалних изазова, подржавању глобалних иницијатива, укључујући и оне које се односе на одрживи развој, и подизање свести о свемиру као заједничком наслеђу човечанства. Посебни циљеви укључују пружање дугорочних, најнапреднијих и најбезбеднијих услуга за позиционирање, навигацију и мерење времена, уз истовремено гарантовање континуитета и стабилности услуга за Галилео и EGNOS; дугорочно и одрживо пружање тачних и поузданих података, информација и услуга у области посматрања

Земље, како би се подржало дизајнирање, спровођење и праћење политика ЕУ и њених држава чланица, као и акције засноване на захтевима корисника Коперникуса; побољшање могућности за надзор, праћење и идентификацију свемирских објеката и свемирског отпада како би се додатно повећале перформансе и аутономија капацитета у оквиру SST подкомпоненте на нивоу ЕУ и како би се пружиле SWE услуге, односно како би се мапирали и умрежили капацитети држава чланица у оквиру NEO подкомпоненте; обезбеђивање дугорочне доступности поузданих, безбедних и исплативих сателитских комуникационих услуга за кориснике GOVSATCOM-а; подржавање аутономних, безбедних и исплативих капацитета за приступ свемиру, узимајући у обзир битне безбедносне интересе ЕУ, промовисање развоја снажне свемирске економије укључујући подршку свемирском екосистему и јачање конкурентности, иновација и предузетништва.

Свемирски програм подржава слободан приступ свемиру, тј. обједињавање (агрегацију) услуга лансирања свемирских објеката на захтев држава чланица и међународних организација (члан 5). У синергији са другим технолошким и финансијским програмима, а без угрожавања активности ЕСА у области приступа свемиру, Програм може подржати адаптације постојећих система за лансирање сателита у свемир, као и њихов технолошки развој и примену алтернативних иновативних система, потом још и адаптацију земаљске инфраструктуре везане за приступ свемиру. Свемирски програм подстиче изградњу нових свемирских капацитета и подржава иновативне активности за најбоље коришћење свемирских технологија, свемирске инфраструктуре или свемирских услуга кроз синергије са другим програмима и финансијским инструментима ЕУ (нпр. са Програмом *InvestEU*). Он подржава активности за подстицање јавне потражње и иновација, као и предузетништва, а за стварање свемирског екосистема погодног за пословање кроз сарадњу између предузећа у облику мреже свемирских платформи. Такође, Програм подржава сарадњу са центрима за дигиталне иновације успостављеним у оквиру Програма Дигитална Европа.⁶ Свемирски програм има у плану спровођење активности образовања и обуке, посебно за стручњаке, предузетнике, дипломце високог образовања и студенте кроз синергије са иницијативама на националном и регионалном нивоу, с циљем развоја напредних

⁶ "Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240", *OJ L* 166, 11. 5. 2021, pp. 1–34.

вештина. Њиме се подржава приступ објектима за обраду и тестирање за стручњаке из приватног и јавног сектора, студенте и предузетнике. Уз наведено, Свемирски програм подржава активности сертификације и стандардизације, јачање европских ланаца снабдевања и јачање свемирских капацитета у државама на равноправној основи (члан 6).

У погледу учешћа трећих држава и међународних организација у Свемирском програму, Уредба предвиђа да су Галилео, EGNOS и Коперникус, као и подкомпоненте SWE и NEO, (али не и подкомпонента SST), отворени за учешће чланица Европског удружења слободне трговине (EFTA) које су чланице Европског економског простора (ЕЕА), у складу са условима утврђеним у Споразуму о Европском економском простору (члан 7). Посебно се наглашава да су Коперникус и подкомпоненте SWE и NEO отворени за учешће држава кандидата и потенцијалних кандидата, потом за учешће држава обухваћених Европском политиком суседства, а у складу са општим принципима и општим условима за учешће тих земаља у програмима ЕУ утврђеним у релевантним оквирним и билатералним споразумима и одлукама Савета. Према члану 218. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ), који покрива учешће треће земље или међународне организације у било ком програму ЕУ, Галилео, EGNOS и GOVSATCOM отворени су за учешће поменутих држава, док је GOVSATCOM још отворен и за учешће држава чланица EFTA. Посебни споразуми који би били закључени у том смислу треба да обезбеде равнотежу у погледу доприноса треће земље или међународне организације која учествује у програмима ЕУ, као и у погледу користи за ту трећу земљу или међународну организацију. Истима се уређују организациони и финансијски услови за учествовање у програмима. Коначно, компоненте или подкомпоненте Програма (осим подкомпоненте SST), отворене су за учешће трећих земаља и међународних организација само ако су заштићени суштински безбедносни интереси ЕУ и њених држава чланица. Чланом 8. Уредбе даље се предвиђа да треће државе и међународне организације могу имати приступ GOVSATCOM и SST услугама под условом да закључе споразум у складу са чланом 218. УФЕУ. Овакав споразум није потребан за приступ јавно доступним SST услугама прописаним тачакама а), б) и ц) члана 55(1), а за које важи одредба из члана 56. Уредбе (члан 8).⁷

⁷ Приступ трећих земаља и међународних организација јавној регулисаној услузи (PRS) коју пружа Галилео регулисан је чланом 3(5) Одлуке бр. 1104/2011/ЕУ Европског парламента и Савета. Видети: "Decision No 1104/2011/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the rules for access to

Одредбом члана 9. Уредбе потврђује се да је ЕУ власник све материјалне и нематеријалне имовине створене или развијене у оквиру компоненти Свемирског програма. У том циљу, Комисија треба да осигура да релевантни уговори, споразуми и други аранжмани који се односе на активности које могу довести до стварања или развоја такве имовине садрже одредбе којима се осигурава власништво ЕУ над таквом имовином. Ова одредба се не примењује на имовину створену или развијену у оквиру компоненти Програма ако се активности које могу довести до стварања или развоја такве имовине спроводе на основу грантова или награда које у потпуности финансира ЕУ, потом у погледу активности које нису у потпуности финансиране од стране ЕУ или се односе на развој, производњу или употребу PRS пријемника који садрже EUCI или компоненте таквих пријемника.

Истом одредбом Уредбе обавезује се Комисија да осигура да уговори, споразуми и други аранжмани који се односе на наведене активности садрже одредбе којима се успоставља одговарајући режим власништва над таквом имовином, а у ком случају ЕУ може да користи PRS пријемнике у складу са Одлуком бр. 1104/2011/ЕУ⁸ Уз наведено, Комисија још треба да закључи уговоре, споразуме или друге аранжмане са трећим лицима којима би се регулисало власништво над имовином створеном или развијеном у оквиру компоненти Програма, укључујући и стицање права власништва или права лиценце над другом материјалном и нематеријалном имовином неопходном за спровођење Програма. Генерално, Комисија треба да обезбеди оптимално коришћење такве имовине, а у случају када се таква имовина састоји од права интелектуалне својине Комисија треба да управља тим правима на најефикаснији могући начин, узимајући у обзир потребу заштите и повећања вредности имовине, легитимне интересе свих релевантних заинтересованих страна, потребу за хармоничним развојем тржишта и нових технологија и потребу за континуитетом услуга које се пружају у оквиру компоненти Свемирског програма. Комисија треба да осигура да сви релевантни уговорни инструменти предвиде пренос права интелектуалне својине на треће лице или доделе лиценци трећем лицу, укључујући и ауторе те интелектуалне својине. Са друге стране, она треба да обезбеди да Агенција може слободно

the public regulated service provided by the global navigation satellite system established under the Galileo programme”, *OJ L 287*, 4. 11. 2011, pp. 1–8.

⁸ “Decision No 1104/2011/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the rules for access to the public regulated service provided by the global navigation satellite system established under the Galileo programme”, *op. cit.*

да ужива у тим правима када је то потребно за обављање њених овлашћења и задатака у складу са овом Уредбом.⁹

Комисија има обавезу да обезбеди благовременост у извештавању у вези услуга, података и информација које се пружају у оквиру компоненти Свемирског програма. Исте треба да се пружају без икакве изричите или имплицитне гаранције у погледу њиховог квалитета, тачности, доступности, поузданости, брзине и погодности за било коју сврху (члан 10).

У одредби члана 11. Уредбе разрађују се модалитети буџетирања Свемирског програма у периоду од 2021. до 2027. године, те се у том смислу „за покривање ризика“ опредељују средства у износу од 14.880 милијарди евра. Дистрибуција средстава требало би да се врши тако да се од укупног износа 9.017 милијарди евра определи за Галилео и EGNOS, 5.421 милијарду евра за Коперникус и 0,442 милијарде евра за SSA и GOVSATCOM.¹⁰ Апропријације из буџета Уније додељене Програму финансирају све активности неопходне за постизање планираних циљева (нпр. за студије и састанке стручњака, за информативне и комуникационе активности укључујући институционалну комуникацију, за мреже информационих технологија, за техничку и административну помоћ за спровођење Програма, као што су активности припреме, праћења, контроле, ревизије и евалуације које укључују корпоративне ИТ системе). Значајно је и да се средства додељена државама чланицама могу се пренети у Програм на захтев одговарајуће државе чланице.

За приходе које остваре компоненте Свемирског програма предвиђена је обавеза уплате у буџет ЕУ (Члан 12). Државе чланице ЕУ могу доделити компоненти финансијска средства за покривање додатних трошкова, али под условом да исти не изазивају никакво финансијско оптерећење или кашњење за дотичну компоненту. Комисија одлучује путем спровођења аката да ли су ти услови испуњени. Ови додатни финансијски доприноси третирају се као спољни наменски приход. Сам Свемирски програм, према

⁹ Оквирни споразум о финансијском партнерству предвиђен чланом 28(4) или споразуми о доприносу наведени у члану 32(1) садрже релевантне одредбе које дозвољавају да ЕСА и други ентитети користе права интелектуалне својине.

¹⁰ Комисија може прерасподелити средства између наведених категорија расхода до горње границе од 7,5% то може учинити и путем спровођења аката, када таква прерасподела прелази кумулативни износ који прелази 7,5% износа додељеног категорији расхода која прима средства или категорији која обезбеђује средства.

одредби члана 13. Уредбе, спроводи се под директним или индиректним управљањем у складу са одредбама финансијске Уредбе 2024/2509 (ЕУ).¹¹

У члану 13. Уредбе прописују се принципи набавки за потребе Свемирског програма. Исти укључују промовисање у свим државама чланицама најотворенијег учешћа различитих привредних субјеката, обезбеђење ефикасне тржишне конкуренције, коришћење, кад год је то прикладно, више извора набавке како би се осигурала боља општа контрола над свим компонентама Програма, њиховим трошковима и временским распоредом, поштовање принципа отвореног приступа и фер конкуренције у целом индустријском ланцу снабдевања, спровођењем тендера заснованих на пружању транспарентних и благовремених информација, јасним саопштавањем важећих правила и процедура у области јавних набавки, критеријума за избор и доделу и свих других релевантних информација, обезбеђивањем једнаких услова за све потенцијалне понуђаче, укључујући мала и средња предузећа и стартапове, јачање аутономије ЕУ посебно у технолошком смислу, поштовање безбедносних захтева компоненти Програма и допринос заштити основних безбедносних интереса ЕУ, промовисање континуитета и поузданости услуге и испуњавање одговарајућих друштвених и еколошких критеријума.¹²

У даљем делу Уредбе регулишу се уговори са условним лотовима, уговори о надокнади трошкова и подизвођење радова (чланови 15–17). Тако, у случају оперативних и активности које се односе на инфраструктуру, наручилац може доделити уговор у облику уговора са условним лотовима. У документацији о јавним набавкама мора се навести предмет уговора, цена или механизми за одређивање цена и аранжмани који се односе на пружање радова, робе или услуга у сваком лоту (фиксном или условном). У другом случају, наручилац може да се одлучи за закључење уговора о потпуној или делимичној надокнади трошкова. То се

¹¹ Свемирски програм може да обезбеди финансирање у било ком од облика утврђених у Финансијској уредби, посебно у облику грантова, награда и јавних набавки. Такође може да обезбеди финансирање у облику финансијских инструмената у оквиру операција комбинованог финансирања. Видети: “Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union”, *OJ L*, 2024/2509, 26.9.2024.

¹² Одбор за јавне набавке у оквиру Комисије треба пажљиво да прати поступак јавне набавке који се односи на све компоненте Програма уз надзор имплементације буџета ЕУ.

чини у случајевима у којима је тешко или неприкладно утврдити тачну фиксну цену због неизвесности које су нераскидиво повезане са извршењем уговора. Цена која се плаћа по уговору о надокнади трошкова састоји се од надокнаде за све директне и индиректне трошкове које је извођач радова имао приликом извршења уговора, као и фиксне добити и одговарајуће подстицајне исплате. Такође, ови уговори морају одредити максималну горњу границу цене. У погледу подизвођења радова, Уредба предвиђа ову могућност да би подстакла нове привредне субјекте. За уговоре који се у том смислу закључују, а који прелазе 10 милиона евра, наручилац је дужан да обезбеди да најмање 30% вредности уговора буде подизвођено путем конкурентског тендера на различитим нивоима како би се омогућило прекогранично учешће малих и средњих предузећа.

У наставку Уредбе, у одредбама од члана 18. до члана 21. регулише се питање бесповратних средстава, награда и операција мешовитог карактера. ЕУ тако може покрити до 100% прихватљивих трошкова, без утицаја на принцип суфинансирања. Такође, Уредба предвиђа могућност одступања од одредби Финансијске уредбе када се примењују паушалне стопе и када одговорни службеник може одобрити или наложити финансирање индиректних трошкова корисника до највише 25% укупних прихватљивих директних трошкова. Максимални износ финансијске подршке који се може исплатити трећој страни не сме прећи 200.000 евра. У погледу заједничког позива за доделу бесповратних средстава Уредба предвиђа да Комисија или ентитет коме су поверени задаци у контексту Програма може да објави овај позив на који се примењују правила утврђена у Финансијској уредби. Грантови за предкомерцијалне набавке и набавке иновативних решења треба да поштују принципе транспарентности, недискриминације, једнаког третмана, доброг финансијског управљања и пропорционалности, као и правила конкуренције.¹³ За јавне набавке за ове случајеве могу се утврдити посебни услови, као што је ограничавање места обављања активности које су предмет набавке на територију држава чланица и трећих земаља које учествују у Свемирском програму. У поступку се може одобрити више уговора најповољнијем понуђачу или понуђачима уз осигурање да не постоји сукоб интереса.¹⁴ Мешовите

¹³ Циљ предкомерцијалне набавке или јавне набавке иновативних решења које спроводе корисници који су наручиоци дефинисан је у Директивама 2014/24/EU(40), 2014/25/EU(41) и 2009/81/EZ(42) Европског парламента и Савета.

¹⁴ Извођач радова у оквиру предкомерцијалне набавке поседује барем права интелектуалне својине која се односе на резултате. Наручиоци радова уживају

финансијске операције о којима се доноси одлука у оквиру Свемирског програма спроводе се у складу са Финансијском уредбом и Уредбом 2021/523.¹⁵

Остале финансијске одредбе Уредбе садржане су у одредбама чланова 22. до 25, којима се уређују питања кумулативног и алтернативног финансирања, заједничких набавки и заштите заједничких интереса ЕУ. Кумулативно финансирање према Уредби не сме прећи укупне прихватљиве трошкове акције. Подршка из различитих програма ЕУ може се израчунати сразмерно у складу са документима којима се утврђују услови за подршку. Акције којима је додељен Печат извржности у оквиру Програма могу добити подршку из Европског фонда за регионални развој или Европског социјалног фонда ако су оцењене у позиву за предлоге у оквиру Програма, потом ако испуњавају минималне захтеве квалитета и ако се не могу финансирати у оквиру тог позива за предлоге због буџетских ограничења. Спровођење јавних набавки препуштено је према Уредби Комисији или Агенцији које могу спроводити заједничке поступке са ЕСА или другим међународним организацијама које су укључене у спровођење компоненти Свемирског програма. Правила о јавним набавкама сходно се примењују у складу правилима из Финансијске уредбе. У вези са применом услова подобности и учешћа Комисија има специјална овлашћења у погледу набавки, грантова или награда где сматра да је то неопходно и прикладно за очување безбедности, интегритета и отпорности оперативних система ЕУ, узимајући у обзир циљ промоције стратешке аутономије ЕУ и то посебно у погледу технологије и ланаца вредности, уз очување отворене економије. Комисија има обавезу да пре примене услова подобности и учешћа обавести Програмски одбор.¹⁶

право приступа резултатима за сопствену употребу без плаћања ауторских хонорара и право да доделе, или право да захтевају од извођача радова да додели, неексклузивне лиценце трећим лицима без права на подлиценцирање. Ако извођач радова не искористи комерцијално резултате након предкомерцијалне набавке у року наведеном у уговору, наручиоци радова могу захтевати да пренесу власништво над резултатима на наручиоце.

¹⁵ "Regulation (EU) 2021/523 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing the InvestEU Programme and amending Regulation (EU) 2015/1017", OJ L 107, 26. 3. 2021, pp. 30–89.

¹⁶ Према члану 107. Уредбе, Комисији помаже Програмски одбор који се саставља од програмских компоненти, подкомпоненти или безбедоносног особља. Може имати и хоризонтални састав када садржи стратешки преглед спровођења Свемирског програма, кохерентне свемирске компоненте и трансверзалне мере

Услови за подобност подразумевају да је подобно правно лице основано у држави чланици у којој има управљачку структуру, потом да се обавезало да ће обављати све релевантне активности у једној или више држава чланица и да није под контролом треће земље или ентитета из треће земље. Комисија може применити изузеће од наведених услова за одређено правно лице (нпр. за она која имају специфичну технологију, робу или пружају одређене специфичне услуге, потом за лица основана у држави која је чланица ЕЕА или ЕФТА или у којој има извршне и управљачке структуре итд.). Комисија може применити изузеће од наведених услова за правно лице са седиштем у трећој земљи која није чланица ЕЕА или ЕФТА, а где нема лако доступних замена. У одређеним случајевима изузеће се може применити и на правно лице са седиштем у држави чланици које пружи гаранције да се контрола над правним лицем не врши на начин који спречава или ограничава његову способност да набавља, додељује грантове или награде и да производи резултате, посебно кроз обавезе извештавања. По правилу, надлежни органи државе чланице у којој је правно лице основано процењују да ли правно лице испуњава прописане критеријуме, а Комисија се придржава те процене. Коначно, Комисија извештава Програмски одбор о обиму услова за подобност и учешће, те доставља информације о детаљима и образложењима изузећа.¹⁷ Када трећа земља учествује у Свемирском програму на основу одлуке донете на основу међународног споразума, или учествује на основу било ког другог правног инструмента, она би требало да додели одговорном службенику за овлашћења OLAF-у (*European Anti-Fraud Office*) и Ревизорском суду неопходна права и приступ потребан за потпуно вршење њихових овлашћења.¹⁸ У случају OLAF-а таква права укључују право спровођења

уз адекватну прераспodelу буџетских средстава. Програмски одбор има „Форум корисника“ који делује као радна консултативна група у погледу захтева корисника и развоја услуга.

¹⁷ Ова одредба Уредбе не утиче на Одлуку бр. 1104/2011/ЕУ и Делегирану одлуку Комисије од 15. септембра 2015. године (43), Уредбу (ЕУ) 2019/452, Одлуку 2013/488/ЕУ и Одлуку (ЕУ; Еуратом) 2015/444, или на безбедносне провере које спроводе државе чланице у вези са правним лицима укљученим у активности које захтевају приступ класификованим подацима ЕУ, у складу са важећим националним законима и прописима.

¹⁸ Према члану 95. Уредбе, Ради олакшавања борбе против превара, корупције и других незаконитих активности у складу са Уредбом (ЕУ, Еуратом) бр. 883/2013, Агенција је била дужна да у року од шест месеци од датума њеног ступања на снагу, приступи Међуинституционалном споразуму од 25. маја 1999. године о

истрага, уз проверу и инспекцију на лицу места, како је предвиђено Уредбом (ЕУ, Еуратом) 883/2013.¹⁹

4) УПРАВЉАЊЕ СВЕМИРСКИМ ПРОГРАМОМ

Управљање Свемирским програмом заснива се на принципима јасне поделе задатака и одговорности између субјеката укључених у спровођење сваке од његових компоненти и мера, посебно између држава чланица, Комисије, Агенције, ESA и EUMETSAT-а, потом на релевантности управљачке структуре, строгој контроли Програма, транспарентном и исплативом управљању и континуитету услуга, инфраструктуре, укључујући заштиту од релевантних претњи, систематском разматрању потреба корисника података, информација и услуга које се пружају у оквиру компоненти Програма и повезаних научних и технолошких достигнућа, те континуираним напорима за контролу и смањење ризика (члан 26).

У свемирском програму учествују државе чланице. Оне доприносе својим техничким стручним знањем, искуством и пружањем помоћи, посебно у области безбедности и где је то потребно и могуће, стављањем на располагање ЕУ података, информација, услуга и инфраструктуре које поседују или се налазе на њиховој територији, укључујући обезбеђивање ефикасног и несметаног приступа и коришћења Коперникус *in situ* података и сарадњу са Комисијом узимајући у обзир важеће лиценце и обавезе. Путем споразума о доприносу, Комисија и Агенција могу поверити одређене задатке организацијама државе чланице. Кад год је то могуће, допринос држава чланица Корисничком форуму из члана 107(б) заснива се на систематским и координисаним консултацијама са заједницама крајњих корисника на националном нивоу, посебно у вези са Галилеом, EGNOS-ом и Коперникусом (члан 27).

Комисија има општу одговорност за спровођење Свемирског програма. У складу са овом Уредбом, она је дужна да дефинише приоритете и

интерним истрагама Европске канцеларије за борбу против превара (OLAF) и усвоји одговарајуће акте који би се примењивали на све запослене у Агенцији.

¹⁹ "Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", *OJ L* 248, 18. 9. 2013, pp. 1–22.

дугорочни развој Свемирског програма у складу са захтевима корисника. Такође, Комисија прати његово спровођење и управља сваком од његових компоненти или подкомпоненти које нису поверене другом ентитету, посебно GOVSATCOM, подкомпонентама NEO и SWE. Она врши јасну поделу задатака и одговорности између учесника у Свемирском програму и координира њиховим активностима. Комисија може закључити оквирни споразум о финансијском партнерству са Агенцијом и, узимајући у обзир Оквирни споразум из 2004. године, са ESA.²⁰ Комисија након консултација са корисницима, укључујући и оне у оквиру Корисничког форума из члана 107(6), као и са другим релевантним странама, путем имплементационих аката може утврдити техничке и оперативне захтеве неопходне за спровођење и развој тих компоненти и услуга које се пружају у оквиру тих компоненти. Комисија има и дужност да осигура да се усвајање и коришћење података и услуга које се пружају у оквиру компоненти Свемирског програма промовишу и максимизирају у јавном и приватном сектору. Она је дужна да развија синергије између примена различитих компоненти Програма и да осигура комплементарност и доследност између Програма и других акција и програма ЕУ. Генерално, она треба да развија сарадњу између држава чланица и да олакша конвергенцију њихових технолошких капацитета и развоја у области свемира. У том циљу, Комисија би требало да сарађује са Агенцијом и ESA. Поред наведеног, Комисија има обавезу да обавести Програмски одбор о привременим и коначним резултатима евалуације свих поступака јавних набавки и свих уговора, укључујући и подуговоре, са субјектима из приватног и јавног сектора (члан 28).

Агенција има улогу да, у оквиру свог Комитета за безбедносну акредитацију, обезбеди акредитацију свих компоненти Свемирског програма. Потом, она има задатке да спроводи комуникацијске активности развоја тржишта и промоције у вези са услугама које се нуде у оквиру програма Галилео и EGNOS, затим и да спроводи комуникацијске активности у вези са тржиштем и координацијом потреба корисника, развојем тржишта и промоцијом података, информација и услуга које се нуде у оквиру програма Коперникус. Агенција пружа стручне услуге Комисији, између осталог, за припрему истраживачких приоритета у примењеном сектору везаном за свемир. С друге стране, Комисија поверава

²⁰ Joanne Wheeler, "Space Law: Europe", European Union, *Global*, December 19, 2025. Интернет: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aba6c22f-179d-404b-8d75-374dc83352a1>

Агенцији следеће задатке: управљање експлоатацијом EGNOS-а и Галилеа, свеобухватну координацију аспеката GOVSATCOM-а везаних за кориснике у тесној сарадњи са државама чланицама, релевантним агенцијама ЕУ, ЕЕАС-ом и другим субјектима за потребе мисија и операција у области управљања кризама. Комисија повера Агенцији још и спровођење активности које су везане за развој примењених апликација заснованих на компонентама Свемирског програма и основним елементима интегрисаних апликација заснованих на подацима и услугама које се пружају у оквиру Галилеа, EGNOS-а и Коперникуса, чак и када су средства за такве активности одобрена у контексту програма Хоризонт Европа. Она јој поверава предузимање активности везаних за прихватање података, информација и услуга међу корисницима које се нуде у оквиру компоненти Програма, осим Галилеа и EGNOS-а, без утицаја на активности Коперникуса и услуге Коперникуса поверене другим субјектима. Кад год се активности повере Агенцији, обезбеђују се и одговарајући финансијски, људски и административни ресурси за њихово спровођење. Агенција може, путем споразума о доприносу, поверити спровођење специфичних акција другим субјектима (члан 29).

ESA према Уредби има следећа овлашћења: У вези са Коперникусом, она координише свемирске компоненте и њихову имплементацију и развој, развија, пројектује и гради свемирску инфраструктуру и обезбеђује приступ подацима. У вези са Галилеом и EGNOS-ом, ESA развија системе и пројектује и развија земаљске сегменте и сателистске компоненте. У вези са свим компонентама Програма, ESA развија истраживачке и развојне активности у сектору распоређивања у областима у којима има стручност. На основу процене Комисије, ESA може добити друге задатке на основу потреба Свемирског програма, под условом да такви задаци не дуплирају активности које спроводи други субјект коме су поверени задаци у контексту овог Програма и да такви задаци имају за циљ побољшање ефикасности. Коначно, Комисија или Агенција могу затражити од ESA да на споразумној основи пружи техничку подршку и информације неопходне за обављање задатака који су им додељени овом Уредбом (члан 30).

Оквирним споразумом о финансијском партнерству утврђују се улоге, одговорности и обавезе Комисије, Агенције и ESA у вези са сваком од компоненти Свемирског програма и неопходним механизмима координације и контроле. Од ESA се захтева да примењује безбедносна правила ЕУ, потом и да испуњава услове везане за управљање повереним средствима посебно у погледу јавних набавки. Кад год Агенција или ESA

оснује одбор за процену понуда за набавке које се спроводе у оквиру споразума о финансијском оквирном партнерству, стручњаци из Комисије и, где је то релевантно, стручњаци из другог повереног субјекта морају да учествују као чланови на састанцима одбора за процену понуда. Такво учешће неће утицати на техничку независност одбора за процену понуда. Оквирним споразумом успостављају се и мере праћења и контроле трошкова, мере ESA за заштиту интереса ЕУ, начела за накнаду ESA за сваку свемирску компоненту (члан 31).

Уредба предвиђа да Комисија путем споразума о доприносу може поверити спровођење припрема за рад и рад Коперникус свемирске инфраструктуре, или њених делова, и управљање приступом подацима из додатних мисија EUMETSAT-у. Такође, она може поверити спровођење Коперникус услуга или њихових делова релевантним агенцијама, телима или организацијама као што су Европска агенција за животну средину, Frontex, Европска агенција за поморску безбедност, SATCEN и Европски центар за средњорочне временске прогнозе. Задаци поверени тим агенцијама, телима или организацијама обављају се на локацијама у ЕУ (члан 32).

5) БЕЗБЕДНОСТ СВЕМИРСКОГ ПРОГРАМА

Безбедност Свемирског програма почива на принципима који узимају у обзир искуства држава чланица и примену безбедносних правила Савета и Комисије, која предвиђају раздвајање оперативних и функција везаних за акредитацију (члан 33). Безбедношћу управља Комисија уз подршку Агенције. У том погледу, посебну улогу има Службеник за људске ресурсе који брине о заштити земаљске и свемирске инфраструктуре и пружања услуга, контроле трансфера технологије и управљања таквим трансферима, развојем и очувањем стеченог стручног знања и искуства у ЕУ и заштитом осетљивих неklasификованих и класификованих информација (члан 34). Комисија осигурава спровођење анализе ризика и претњи за сваку свемирску компоненту, утврђује опште безбедносне захтеве и подноси индикативан списак спроведбених аката Одбору Свемирског програма. Она према потреби утврђује и структуру за праћење безбедности и придржавање праваца израђених у оквиру подручја примене Одлуке 2021/698.²¹ С друге стране, Агенција обезбеђује

²¹ "Council Decision (CFSP) 2021/698 of 30 April 2021 on the security of systems and services deployed, operated and used under the Union Space Programme which may

безбедносну акредитацију свих свемирских компоненти у сврху осигурања колективне безбедности, а посредством Комитета за безбедносну акредитацију који доноси безбедносну стратегију и одговарајуће одлуке независно у односу на Комисију и друга одговорна тела, на бази консензуса (или квалификоване већине сходно члану 40. Уредбе), уважавајући одлуке надлежних националних тела држава чланица (члан 37).²² Поменуте одлуке Комитета упућују се на увид Комисији која га обавештава о њиховом учинку, истовремено информишући Европски парламент и Савет о њиховом конкретном дејству (члан 41). Агенција обезбеђује рад Центра за безбедносно праћење Галилеа у складу са захтевима из Одлуке 2021/698. Она обавља задатке који су јој додељени на основу Одлуке 1104/2011, пружа Комисији своју техничку помоћ и доставља све информације потребне за обављање прописаних задатака.²³ Државе чланице предузимају одговарајуће безбедносне мере у погледу заштите инфраструктуре на својој територији и заштите критичне инфраструктуре ЕУ сходно одредбама Директиве Савета 2008/114.²⁴ Оне су дужне да испуњавају задатке везане за безбедносну акредитацију достављањем Комитету свих релевантних информација. Према члану 42. Уредбе, у договору са националним органима надлежним за питања безбедности и под њиховим надзором, државе чланице дужне су да дозволе овлашћеним

affect the security of the Union, and repealing Decision 2014/496/CFSP", *OJ L* 170, 12. 5. 2021, pp. 178–182.

²² Према члану 38. Уредбе, Комитет за безбедносну акредитацију дефинише и одобрава стратегију безбедносне акредитације која, између осталог, одређује обим активности неопходних за спровођење и одржавање акредитације свемирских компоненти или њихових делова, поступак безбедносне акредитације за исте, улогу релевантних заинтересованих страна укључених у процес акредитације, временски распоред за акредитацију који је у складу са фазама компоненти, принципе безбедносне акредитације за мреже повезане са системима успостављеним у оквиру свемирских компоненти, доноси одлуке о безбедносној акредитацији, посебно у погледу овлашћења за лансирање сателита, овлашћења за коришћење система успостављених у оквиру свемирских компоненти, мреже и опреме повезане са услугом PRS итд.

²³ "Decision No 1104/2011/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the rules for access to the public regulated service provided by the global navigation satellite system established under the Galileo programme", *OJ L* 287, 4. 11. 2011, pp. 1–8.

²⁴ "Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection", *OJ L* 345, 23. 12. 2008, pp. 75–82.

лицама које је именовао Комитет приступ свим информацијама и свим областима и локацијама које се односе на безбедност система у њиховој надлежности, у складу са својим националним законодавством, између осталог, у сврху безбедносних инспекција, ревизија и тестова битних за праћење безбедносних ризика.

Везано за заштиту поверљивих информација, Уредба прописује њихову размену која претпоставља закључење међународног споразума између ЕУ и треће земље или међународне организације. Физичка лица са пребивалиштем у трећим земљама и правна лица са седиштем у трећим земљама могу радити са поверљивим подацима ЕУ у вези са Свемирским програмом само ако су у тим земљама подложни безбедносним прописима који гарантују ниво заштите најмање еквивалентан оном који је предвиђен безбедносним правилима Комисије утврђеним Одлуком (ЕУ, Еуратом) 2015/444 и безбедносним правилима Савета утврђеним у прилозима Одлуке 2013/488/EU.²⁵ Без утицаја на члан 13 Одлуке 2013/488/EU и правила о индустријској безбедности утврђених у Одлуци (ЕУ, Еуратом) 2015/444, физичком или правном лицу, трећој земљи или међународној организацији може се одобрити приступ класификованим подацима ЕУ ако се то покаже неопходним у конкретном случају, у зависности од природе и садржаја података, потребе примаоца да буде упознат са подацима и степена користи за Унију.

6) ГАЛИЛЕО И EGNOS

Уредбом у члану 44. уређује се експлоатација Галилеа и EGNOS-а кроз предузимање подобних акција које се односе *inter alia* на коришћење, одржавање, континуирано унапређење, развој, модернизацију, заштиту и управљање свемирском инфраструктуром, посебно земаљских центара и станица наведених у Одлуци о спровођењу (ЕУ) 2016/413 или Одлуци Комисије о спровођењу (ЕУ) 2017/1406;²⁶ развој будућих генерација

²⁵ "Commission Decision (EU, Euratom) 2015/444 of 13 March 2015 on the security rules for protecting EU classified information", OJ L 72, 17. 3. 2015, pp. 53–88; 2013/488/EU: "Council Decision of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information", OJ L 274, 15. 10. 2013, pp. 1–50.

²⁶ "Commission Implementing Decision (EU) 2016/413 of 18 March 2016 determining the location of the ground-based infrastructure of the system established under the Galileo programme and setting out the necessary measures to ensure that it functions smoothly, and repealing Implementing Decision 2012/117/EU", OJ L 74, 19. 3. 2016, pp.

система и еволуцију услуга које пружају Галилео и EGNOS; подршку развоју Галилеа и апликација повезаних са EGNOS-ом и развој и еволуција кључних технолошких елемената као што су Галилео чипсетови и пријемници; подршку активностима сертификације и стандардизације и развој услуга на тржишту, посебно ради максимизирања социоекономских користи и сарадњу са другим регионалним или глобалним сателитским навигационим системима у сврху олакшавања компатибилности и интероперабилности.

Галилео према члану 45. Уредбе пружа бесплатне услуге за кориснике и пружа информације о позиционирању и синхронизацији првенствено намењене за велике потрошачке сателитске навигационе апликације. Његове услуге су услуге високе тачности (HAS), које, путем додатне дистрибуције података у посебном фреквентном опсегу, пружају прецизне информације за позиционирање и синхронизацију, првенствено намењене за сателитске навигационе апликације за професионалну или комерцијалну употребу. Такође, ове услуге служе аутентификацији сигнала (SAS) намењених за исте сврхе, док, с друге стране, служе и за јавну регулацију (PRS) која је ограничена на кориснике које је овластила влада (углавном у областима безбедности и одбране). Одређене услуге Галилеа служе за хитне случајеве (ES), тако да су бесплатне за кориснике (на пример, у вези са природним катастрофама или другим ванредним ситуацијама). Галилео поред тога пружа услуге мерења времена (TS), која је такође бесплатна за кориснике и која пружа тачно и поуздано референтно време и координисано универзално време, чиме се олакшава развој апликација за мерење времена. Он још доприноси спровођењу услуга потраге и спасавања (SAR) система COSPAS-SARSAT детекцијом сигнала позива за помоћ, потом и услуга праћења интегритета стандардизоване на нивоу ЕУ или међународном нивоу услуга метеоролошких информација о свемиру путем сервисног центра GNSS-а, како је наведено у Одлуци о спровођењу (ЕУ) 2016/413.

EGNOS према члану 46. Уредбе углавном пружа бесплатне услуге попут отворених услуга (EOS), услуга приступа подацима (EDAS) о позиционирању и синхронизацији намењене за велике потрошачке сателитске навигационе апликације, и услуга безбедности живота (SoL),

45–49; “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1406 of 31 July 2017 determining the location of the ground-based infrastructure of the EGNOS system”, *OJ L* 200, 1. 8. 2017, pp. 4–6.

које се односе на позиционирање и времену са високим нивоом континуитета, доступности и тачности, укључујући функцију интегритета за упозоравање корисника на квар у систему Галилео и другим GNSS системима. Поменуте услуге треба да буду обезбеђене на територији свих држава чланица географски лоцираних у Европи до краја 2026. године (укључујући у ту сврху Кипар, Азоре, Канарска острва и Мадеиру). Ова покривеност се може касније проширити на друге регионе света, посебно на територије земаља кандидата, трећих земаља повезаних са Јединственим европским небом и трећих земаља обухваћених Европском политиком суседства, под условом да је то технички изводљиво и у складу са безбедносним захтевима из члана 34(2) Уредбе (у случају услуге SoL, на основу међународних споразума).

Спровођење Галилеа и EGNOS-а препуштено је, према члану 47. Уредбе, Комисији. Она путем извршних аката треба да утврди одговарајуће мере управљања и ублажавања ризика, идентификовања кључних прекретница код доношења одлука о праћењу и евалуацији, одређивања локација центара који чине део земаљске инфраструктуре у складу са безбедносним захтевима и на основу отвореног и транспарентног поступка, и одређивања техничких и оперативних спецификација које се односе на свемирске услуге. Њихове услуге би морале бити компатибилне са техничке стране гледишта, укључујући и на нивоу корисника. То конкретно значи да услуге Галилеа и EGNOS-а морају бити компатибилне и интероперабилне са другим сателитским навигационим системима и конвенционалним средствима радионавигације (члан 48).

7) КОПЕРНИКУС

Коперникус се спроводи на основу претходних инвестиција, укључујући инвестиције заинтересованих страна као што су ESA и EUMETSAT и, где је прикладно и исплативо, ослањајући се на националне или регионалне капацитете држава чланица. Он пружа податке и информације на основу потреба корисника и на основу политике бесплатних, потпуних и отворених података. Коперникус начелно подржава спровођење и праћење политика ЕУ и њених држава чланица, посебно у областима животне средине, климатских промена, мора, поморства, атмосфере, пољопривреде и руралног развоја, културног наслеђа, цивилне заштите, праћења инфраструктуре, безбедности и дигиталне економије, с циљем даљег смањења административних оптерећења. Он се састоји од прикупљања података, приступа подацима трећих страна из свемирског посматрања

Земље, приступа подацима које се односе на инфраструктуру и другим пратећим подацима, обраде података и информација у оквиру Коперникус услуга и коришћења података о развоју тржишта и о развоју *Copernicus Sentinel*. Услуге Коперникуса укључују праћења и извештавања о животној средини, услуге праћења Земљине атмосфере, услуге праћења морске средине, земљишта и пољопривреде, климатских промена и управљања кризама, услуге безбедности за подршку надзору унутар и ван ЕУ. Коперникус би требало да промовише међународну координацију система посматрања и повезане размене података како би се ојачала његова глобална димензија и комплементарност, узимајући у обзир међународне споразуме и процесе координације. Према одредби члана 50. Уредбе, Коперникус предузима подобне акције које обезбеђују бољи континуитет постојећих мисија *Copernicus Sentinel* и развој, лансирање, одржавање и рад даљих *Copernicus Sentinel* са проширеним опсегом посматрања, са посебним приоритетом на капацитетима посматрања за праћење антропогених емисија CO₂ и других гасова стаклене баште, омогућавајући праћење поларних региона и иновативних еколошких примена у областима пољопривреде, шумарства, управљања водама и морским ресурсима и у облсти културног наслеђа. Корисници прикупљених информација и података су разне институције ЕУ, агенције, децентрализоване службе, као и национални или регионални јавни органи. Према члану 52. Уредбе, уколико се подаци или информације Коперникуса сматрају осетљивим у погледу безбедности у смислу одредби Делегиране уредбе (ЕУ) 1159/2013, Комисија може поверити приступ, контролу, прикупљање и ширење таквих података и информација једном или више фидуцијарних ентитета.²⁷ Такви ентитети треба да успоставе и воде регистар овлашћених корисника и одобре приступ ограниченим подацима након посебне оперативне процедуре. Иначе, сви подаци Коперникуса су потпуно бесплатни и корисници их могу слободно репродуковати, дистрибуирати, саопштавати јавности, прилагођавати и мењати. Уредба предвиђа предузимање одговарајућих мера обезбеђења којима се штити поуздан приступ подацима Коперникуса за европске кориснике. Комисија има обавезу да издаје лиценце и обавештења у вези

²⁷ "Commission Delegated Regulation (EU) No 1159/2013 of 12 July 2013 supplementing Regulation (EU) No 911/2010 of the European Parliament and of the Council on the European Earth monitoring programme (GMES) by establishing registration and licensing conditions for GMES users and defining criteria for restricting access to GMES dedicated data and GMES service information", *OJ L* 309, 19. 11. 2013, pp. 1–6.

са приступом и коришћењем података и информација Коперника, укључујући клаузуле о приписивању, у складу са политиком руковања подацима како је утврђено у овој Уредби.

8) ДРУГЕ КОМПОНЕНТЕ И ПОДКОМПОНЕНТЕ СВЕМИРСКОГ ПРОГРАМА

Подкомпонента SST према члану 54. Уредбе треба да подржи успостављање, развој и рад мреже земаљских и свемирских SST сензора држава чланица, укључујући сензоре које је развила ESA или приватни сектор ЕУ, као и сензоре под националним управљањем, за надзор и праћење свемирских објеката и успостављање европског каталога свемирских објеката. SST треба да подржи обраду и анализу SST података на националном нивоу ради пружања SST информација и услуга. Иста подкомпонента треба да настоји да изнађе синергију са иницијативама које промовишу развој и примену технологија за одлагање свемирских летелица на крају њиховог оперативног века и технолошких система за спречавање и уклањање свемирског отпада, као и са међународним иницијативама у области управљања свемирским саобраћајем. Подкомпонента SST треба такође да пружи техничку и административну подршку како би се осигурао прелаз између Свемирског програма и оквира за подршку SST-у успостављеног Одлуком бр. 541/2014/EU.²⁸

SST услуге које су бесплатне и доступне укључују процену ризика од судара између свемирских летелица или између свемирских летелица и свемирског отпада и потенцијално генерисање упозорења о избегавању судара током следећих фаза мисија свемирских летелица: лансирање, улазак у орбиту, полетање из орбите, рад у орбити и одлагање; детекцију и карактеризацију фрагментације, распада или судара у орбити; процену ризика од неконтролисаног поновног уласка свемирских објеката и свемирског отпада у Земљину атмосферу и генерисање сродних информација, укључујући предвиђања времена и вероватне локације могућег удара; развој активности у припреми за смањење свемирског отпада и санацију свемирског отпада одлагањем постојећег. Корисници SST услуга су државе чланице, ESVD, Комисија, Савет, Агенција, као и јавни и приватни власници и оператери свемирских летелица укључујући и

²⁸ "Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing a Framework for Space Surveillance and Tracking Support", *OJ L* 158, pp. 227–234.

друге јавне и приватне субјекте са седиштем у ЕУ. Међународни корисници SST-а укључују треће земље, међународне организације и приватне субјекте који нису основани у ЕУ. Комисија принципијелно има обавезу да усвоји детаљна правила о функционисању организационог оквира за учешће држава чланица у подкомпоненти SST-а. Државе чланице које желе да учествују у пружању SST услуга подносе један заједнички предлог Комисији којим доказују да испуњавају потребне критеријуме (у погледу власништва, људских ресурса за приступ и управљање SST сензорима, у погледу процене безбедносног ризика за сваки SST, у погледу акционог плана, расподеле различитих активности међу стручним тимовима, у погледу правила за размену података, и др.). Комисија може одбити такав предлог сматрајући да нису испуњени потребни критеријуми. У том случају, најмање пет држава чланица може поднети нови заједнички предлог. Према члану 58. Уредбе државе могу да именују национални конститутивни ентитет са седиштем на својој територији као свог представника који ће закључити споразум о успостављању SST партнерства и утврђивању правила и механизма за њихову сарадњу у спровођењу активности предвиђених дугорочним планом. Државе чланице које учествују у SST подкомпоненти спроводе безбедносну акредитацију на основу општих безбедносних захтева прописаних Уредбом. Оне могу формирати и експертске тимове одговорне за специфична питања везана за различите SST активности. У принципу, експертски тимови обезбеђују заштиту SST података, информација и услуга. Комисија са своје стране формира контакт тачку SST на основу највишег стручног знања у безбедносним питањима и пружању услуга. Контакт тачка обезбеђује неопходне безбедне интерфејсе за централизацију, складиштење и стављање на располагање SST информација корисницима осигуравајући одговарајуће руковање тим информацијама и њихову следљивост. Такође, контакт тачка извештава SST партнерство и Комисију о учинку SST услуга. Национални субјекти успостављају неопходне механизме имплементације са контакт особом за SST (члан 59). Према члану 60. Уредбе, подкомпонента SWE обухвата процену и идентификацију потреба корисника и пружање SWE услуга. Комисија врши избор тих услуга у складу са потребама корисника SWE услуга, њиховом технолошком спремношћу и исходом процене ризика. Она даје предност SWE услугама које се пружају на нивоу ЕУ. SWE услуге могу допринети активностима цивилне заштите и заштити широког спектра сектора, као што су свемир, транспорт, GNSS, електроенергетске мреже и комуникације. Подкомпонента NEO подржава мапирање капацитета

држава чланица за откривање и праћење објеката близу Земље, промовисање умрежавања објеката и истраживачких центара у државама чланицама, развој услуга брзог реаговања способних да опишу новооткривене објекте близу Земље и успостављање европског каталога објеката близу Земље. Комисија може успоставити процедуре за координацију, уз учешће релевантних тела УН, ЕУ и националних јавних органа одговорних за цивилну заштиту у случају откривања објекта близу Земље који се приближава Земљи (члан 61).

9) GOVSATCOM

У оквиру GOVSATCOM компоненте, сателитски комуникациони капацитети и услуге повезани су у јединствени скуп сателитских комуникационих капацитета и услуга ЕУ са одговарајућим безбедносним захтевима. Ова компонента обухвата развој, изградњу и рад инфраструктуре земаљског сегмента и потенцијалне свемирске инфраструктуре, набавку владиних и комерцијалних сателитских комуникационих капацитета, услуга и корисничке опреме неопходне за пружање GOVSATCOM услуга и мере неопходне за даљу интероперабилност и стандардизацију корисничке опреме (члан 62). Обезбеђивање капацитета и услуга GOVSATCOM-а врши се у складу са оперативним захтевима и у границама правила о дељењу и одређивању приоритета. Приступ капацитетима и услугама GOVSATCOM-а у принципу је бесплатан за владине кориснике. Комисија усваја имплементационе акте оперативних захтева за услуге GOVSATCOM-а у облику техничких спецификација које се односе на управљање кризама, праћење и управљање критичном инфраструктуром, укључујући дипломатске комуникационе мреже. Ови оперативни захтеви заснивају се на детаљној анализи захтева корисника GOVSATCOM-а. Комисија усваја имплементационе акте портфолија услуга за GOVSATCOM услуге у облику листе категорија сателитских комуникационих капацитета и услуга и њихових карактеристика, укључујући географску покривеност, фреквенцију, пропусни опсег, корисничку опрему и безбедносне карактеристике. Портфолио услуга узима у обзир постојеће комерцијално доступне услуге како се не би нарушила конкуренција. Корисници имају приступ капацитетима и услугама GOVSATCOM-а наведеним у портфолију услуга преко центара GOVSATCOM-а (члан 63). Корисници су субјекти којима су поверени задаци везани за праћење хитних мисија, операција и инфраструктура (орган јавне власти ЕУ или државе чланице или орган

коме је поверено вршење јавних овлашћења, физичко или правно лице које делује у име и под контролом органа јавне власти). Пружаоци сателитских комуникационих капацитета и услуга обухватају учеснике GOVSATCOM-а и акредитована правна лица (чланови 64. и 65). Према правилу из члана 66. Уредбе, сателитски комуникациони капацитети, услуге и корисничка опрема деле се међу учесницима GOVSATCOM-а, а приоритети се одређују на основу анализе безбедносних ризика. Приликом дељења и одређивања приоритета, предност се даје корисницима GOVSATCOM-а на основу њихове релевантности и критичности. Комисија путем спровођења аката усваја детаљна правила о дељењу и одређивању приоритета сателитских комуникационих капацитета, услуга и корисничке опреме, узимајући у обзир очекивану потражњу, безбедносне ризике и исплативост. Дељење и одређивање приоритета сателитских комуникационих капацитета и услуга међу корисницима GOVSATCOM-а које је овластио исти учесник GOVSATCOM-а одређује и спроводи тај учесник GOVSATCOM-а. Члан 67. Уредбе уређује питања везана за рад земаљског сегмента који обухвата инфраструктуру потребну за пружање услуга корисницима GOVSATCOM-а. Земаљски сегмент и његов рад морају бити у складу са општим безбедносним захтевима. Комисија одређује локацију инфраструктуре земаљског сегмента путем имплементационих аката. Члан 68. Уредбе регулише учеснике GOVSATCOM-а, државе чланице, Савет, Комисију и EEAS. Савет, Комисија или EEAS могу да овласте кориснике GOVSATCOM-а да пружају сателитске комуникационе капацитете, локације земаљског сегмента или део објеката земаљског сегмента на националној територији државе чланице. Ово овлашћење не сме бити у супротности са одредбама о неутралности или несврстаности утврђеним у конституционалном систему државе чланице. Агенције ЕУ могу постати учесници у GOVSATCOM-у само у мери која је неопходна за испуњење њихових задатака. Треће земље и међународне организације такође могу постати учесници у GOVSATCOM-у. Сваки учесник у GOVSATCOM-у именује један надлежни орган који обезбеђује слободан приступ коришћењу услуга које морају бити у складу са важећим безбедносним захтевима. То претпоставља успостављање централне контакт тачке која би помогла у пријављивању безбедносних ризика и претњи, а посебно у откривању потенцијално штетних електромагнетних сметњи које утичу на услуге у оквиру ове компоненте. Члан 69. уређује питање праћења понуде и потражње за потребе GOVSATCOM-а од стране Комисије која делујући у том правцу прати и нове ризике и претње, као и нови технолошки развој.

10) АГЕНЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА СВЕМИРСКИ ПРОГРАМ

Агенција као орган ЕУ поседује правни субјективитет и ужива најшири правни капацитет на територији држава чланица. Агенција може стицати или располагати покретном и непокретном имовином и може бити страна у судским поступцима. Њу заступа извршни директор (члан 70).²⁹ Седиште Агенције је у Прагу, Чешка Република. Ради обављања активности Свемирског програма предвиђених релевантним споразумом, особље Агенције може бити смештено у једном од земаљских центара Галилео или EGNOS наведених у Одлуци о спровођењу (ЕУ) 2016/413 или Одлуци о спровођењу (ЕУ) 2017/1406. Локалне канцеларије могу се основати у државама чланицама. Члан 72. Уредбе регулише административну и управљачку структуру Агенције која се састоји од: Управног одбора, извршног директора и Одбора за безбедносну акредитацију. Управни одбор, извршни директор и Комитет за безбедносну акредитацију сарађују како би обезбедили координисан рад Агенције у складу са унутрашњим актима ових органа. Управни одбор састоји се од по једног представника сваке државе чланице и три представника Комисије, који сви имају право гласа. Он такође укључује једног члана без права гласа кога именује Европски парламент. Председник или заменик председника Комитета за безбедносну акредитацију, представник Савета, представник високог представника и представник ESA могу бити позвани да присуствују састанцима Управног одбора као посматрачи за питања која их се директно тичу, под условима утврђеним у пословнику Управног одбора. Свака држава чланица именује члана и заменика члана Управног одбора, узимајући у обзир њихово познавање задатака Агенције и њихове одговарајуће управљачке,

²⁹ Према Уредби, Агенцијом управља извршни директор којег именује Управни одбор са мандатом од пет година. Он представља Агенцију и потписује споразуме, припрема рад Управног одбора и учествује у његовом раду без права гласа, спроводи његове одлуке, припрема вишегодишње и годишње програме рада Агенције и подноси их Управном одбору на одобрење, осим делова које је припремио и усвојио Комитет за безбедносну акредитацију. Извршни директор припрема извештај о напретку у спровођењу годишњег програма рада, припрема годишњи извештај о активностима и будућности Агенције итд. Поред тога што је одговоран за свакодневно управљање Агенцијом, он у финансијској сфери делатности Агенције саставља нацрт извештаја о процени прихода и расхода и предузима превентивне мере против преваре, корупције или било којих других незаконитих активности. Извршни директор има и одређена овлашћења у вези протока свих релевантних информација, посебно у погледу безбедности.

административне и буџетске вештине.³⁰ Ради обезбеђивања континуитета у активностима Управног одбора, Европски парламент, Комисија и државе чланице настоје да ограниче број промена својих представника у Управном одбору. Мандат чланова Управног одбора и њихових заменика траје четири године и може се обновити. Где је прикладно, учешће представника трећих земаља или међународних организација без права гласа биће одређено споразумима (члан 73). У складу са пословником Управног одбора, члановима Управног одбора могу помагати саветници или стручњаци. По правилу из члана 77. Уредбе, Управни одбор доноси одлуке већином својих чланова са правом гласа. У одређеним случајевима потребна је квалификована (2/3) већина (на пример, за избор и разрешење председника и заменика председника Управног одбора, као и за усвајање буџета, програма рада, одобравање споразума итд.).³¹ Управни одбор доноси одлуке којима обезбеђује да Агенција обавља задатке који су јој поверени, а под условима утврђеним овом Уредбом (члан 77).³² У оквиру управљања Агенцијом посебну улогу има и Комитет за безбедносну акредитацију. Он врши припрему и одобравање вишегодишњег и дела годишњег програма рада који се односи на оперативне активности, финансијске и људске ресурсе и на будућност Агенције (члан 80). Комитет и особље Агенције под његовим надзором, обављају свој посао на начин који им обезбеђује аутономију и независност у односу на друге активности Агенције. На челу Комитета налази се председник и заменик председника који се бирају из чланства

³⁰ Према члану 99. Уредбе чланови Управног одбора, Комитета за безбедносну акредитацију, извршни директор, распоређени национални стручњаци, посматрачи и спољни стручњаци Агенције не могу имати сукоб интереса.

³¹ Управни одбор бира председника и заменика председника из својих чланова који имају право гласа са мандатом од две године.

³² Тако, примера ради, Управни одбор најкасније до 15. новембра сваке године усваја програм рада Агенције за наредну годину, у оквиру вишегодишњег финансијског оквира, врши буџетске функције, усваја механизме за спровођење Уредбе 1049/2001 Европског парламента и Савета, одобрава споразуме из члана 98. након консултација са Комитетом за безбедносну акредитацију, усваја годишњи извештај о активностима и будућности Агенције, обезбеђује одговарајуће праћење у вези са налазима и препорукама које произилазе из евалуација и ревизија, консултује се са извршним директором о оквирном споразуму о финансијском партнерству, усваја безбедносна правила Агенције, именује рачуновођу, делегира релевантна овлашћења органа за именовање извршном директору, доноси одлуку којом се утврђују правила о распоређивању националних стручњака у Агенцију итд.

двотрећинском већином свих чланова са правом гласа, а чији је мандат две године са могућношћу једног продужења.³³

У одредбама чланова 84. до 87. Уредбе регулишу се питања финансирања Агенције. Тако, без обзира на друге ресурсе и накнаде, приходи Агенције укључују допринос унет у буџет ЕУ ради обезбеђивања равнотеже између прихода и расхода. Агенција по правилу може примати *ad hoc* грантове из буџета ЕУ. Она подмирује разноврсне расходе који произилазе из административних и оперативних трошкова. Нацрт извештаја о процени сачињава извршни директор Агенције (у сарадњи са председником Комитета када су у питању његови приходи и расходи) за наредну финансијску годину. Управни одбор доставља нацрт јединственог програмског документа који, између осталог, укључује извештај о процени Комисији и трећим земљама или међународним организацијама са којима је Агенција закључила споразуме. Извештај о процени доставља се и Европском парламенту и Савету, заједно са нацртом општег буџета ЕУ. Савет као буџетски орган одобрава апропријације за допринос Агенцији. Коначно, извршни директор спроводи буџет Агенције.³⁴ У одредбама од 88. до 90. Уредбе уређују се људски ресурси Агенције. Предвиђено је да се на особље Агенције које подлеже безбедносној провери примењује Правилник о особљу, Услови запослења и правила која су заједнички усвојиле институције ЕУ. Заједно са другим интерним прописима, ови акти треба да допринсу аутономном и независном положају особља. У одређеним случајевима, Агенција може запослити националне стручњаке из држава чланица и националне стручњаке из трећих земаља и међународних организација које учествују у раду Агенције. Такви стручњаци такође подлежу безбедносној провери у складу са класификацијом информација које обрађују. Генерално

³³ Према члану 83. председник Комитета за безбедносну акредитацију заступа Агенцију у одређеним случајевима и врши делегирана овлашћења прописана Уредбом, обезбеђује да Комитет самостално спроводи активности у вези безбедносне акредитације, спроводи вишегодишње и годишње програме рада Агенције, припрема делове извештаја о напретку и годишњег извештаја који се односи на оперативне активности и врши друга прописана овлашћења.

³⁴ У вези са наведеним обавезама је и обавеза из члана 108. Уредбе, која налаже Комисији да спроводи информативне и комуникационе акције које се односе на Свемирски програм и на постигнуте резултате. У том смислу, сви примаоци средстава морају да потврде порекло и обезбеде видљивост одобрених финансијских средстава, посебно приликом промоције акција и њихових резултата, пружањем кохерентних, ефикасних и сразмерних циљаних информација различитој публици, укључујући медије и јавност.

узевши, на сво запослено особље, али и на саму Агенцију, примењује се Протокол бр. 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, приложен Уговору о ЕУ и УФЕУ. Занимљиво је и да Агенција закључује споразум о седишту и споразуме о смештају локалних канцеларија у земљама домаћинима (члан 92). Одговорност Агенције може бити уговорна и вануговорна. У првом случају њена одговорност регулисана је законом који се примењује на предметни уговор. У другом случају пак, Агенција ће, у складу са општим принципима заједничким за законе држава чланица, надокнадити сваку штету коју су проузроковали њена одељења или службеници у обављању својих дужности. Суд правде Европске уније има надлежност у споровима који се односе на накнаду штете. Лична одговорност службеника према Агенцији регулисана је одредбама утврђеним у Правилнику о особљу или Условима запослења који се на њих примењују (члан 97). У погледу сарадње са трећим земљама и међународним организацијама, сарадња Агенције одвија се на основу закључених споразума. Поред уобичајених одредби о сарадњи, ови аранжмани садрже и одредбе о размени поверљивих информација са трећим земљама и међународним организацијама и заштити таквих информација. Такви аранжмани подлежу претходном одобрењу Комисије. По правилу, Управни одбор усваја стратегију за односе са трећим земљама и међународним организацијама у оквиру међународних споразума. Комисија треба да осигура да, у својим односима са трећим земљама и међународним организацијама, Агенција делује у оквиру свог мандата и постојећег институционалног оквира (члан 98).

11) ПРОГРАМИРАЊЕ, ПРАЋЕЊЕ, ЕВАЛУАЦИЈА И КОНТРОЛА

Програм према члану 100. Уредбе спроводи се путем програма рада из члана 110. Финансијске уредбе, који су специфични и потпуно одвојени програми рада за сваку од компоненти Свемирског програма. Програми рада које доноси Комисија регулишу акције и повезани буџет неопходан за постизање циљева Свемирског програма. Ради осигурања ефикасне процене његовог напретка, Комисија је овлашћена да доноси делегиране акте и да допуни ову Уредбу одредбама којима се успоставља оквир за праћење и евалуацију.³⁵ Евалуација Свемирског програма, која обухвата

³⁵ Чим усвоји делегирани акт, Комисија истовремено обавештава Европски парламент и Савет. Када ступе на снагу, делегирани акти примењују се све док није истакнут приговор наведених тела, након чега Комисија укида делегирани акт.

све његове компоненте, битна је да би се донеле одговарајуће одлуке од стране Комисије (члан 102). Њоме се процесује ефикасност услуга, развој потреба корисника, расположивих капацитета (код SSA и GOVSATCOM), развој расположивих капацитета за дељење и обједињавање (код Галилеа, Коперникуса и EGNOS-a), и коначно развој података и услуга које нуде конкуренти. За сваку свемирску компоненту, евалуација се ради на основу анализе трошкова и користи. Комисија саопштава закључке евалуација и своја запажања Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. До 30. јуна 2024. године и сваке четири године након тога, Комисија процењује учинке Агенције у односу на њене циљеве, мандат и задатке. Ако Комисија сматра да даљи рад Агенције више није оправдан, може предложити да се ова Уредба измени.

12) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Уредба 2021/696 Европског парламента и Савета од 28. априла 2021. године, о успостављању Свемирског програма Уније и оснивању Агенције Европске уније за свемирски програм ступила је на снагу даном објављивања у Службеном листу ЕУ – 28. априла 2021. године. Иста се примењује ретроактивно почев од 1. јануара 2021. године. Уредба је обавезујућа у целости и директно се примењује у свим државама чланицама.

13) ИЗВОРИ

- “Commission Decision (EU, Euratom) 2015/444 of 13 March 2015 on the security rules for protecting EU classified information”, *OJ L 72*, 17. 3. 2015, pp. 53–88.
- “Commission Delegated Regulation (EU) No 1159/2013 of 12 July 2013 supplementing Regulation (EU) No 911/2010 of the European Parliament and of the Council on the European Earth monitoring programme (GMES) by establishing registration and licensing conditions for GMES users and defining criteria for restricting access to GMES dedicated data and GMES service information”, *OJ L 309*, 19. 11. 2013, pp. 1–6.
- “Commission Implementing Decision (EU) 2016/413 of 18 March 2016 determining the location of the ground-based infrastructure of the system established under the Galileo programme and setting out the necessary measures to ensure that it functions smoothly, and repealing Implementing Decision 2012/117/EU”, *OJ L 74*, 19. 3. 2016, pp. 45–49.

- “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1406 of 31 July 2017 determining the location of the ground-based infrastructure of the EGNOS system”, *OJ L 200*, 1. 8. 2017, pp. 4–6.
- “Council Decision (CFSP) 2021/698 of 30 April 2021 on the security of systems and services deployed, operated and used under the Union Space Programme which may affect the security of the Union, and repealing Decision 2014/496/CFSP”, *OJ L 170*, 12. 5. 2021, pp. 178–182.
- “Council Decision 2013/488/EU of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information”, *OJ L 274*, 15. 10. 2013, pp. 1–50.
- “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection”, *OJ L 345*, 23. 12. 2008, pp. 75–82.
- “Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing a Framework for Space Surveillance and Tracking Support”, *OJ L 158*, pp. 227–234.
- “Decision No 1104/2011/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the rules for access to the public regulated service provided by the global navigation satellite system established under the Galileo programme”, *OJ L 287*, 4. 11. 2011, pp. 1–8.
- “Decision No 1104/2011/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the rules for access to the public regulated service provided by the global navigation satellite system established under the Galileo programme”, *OJ L 287*, 4. 11. 2011, pp. 1–8.
- Димитријевић, Душко, „Свемирска стратегија Европске уније за безбедност и одбрану“, *Европско законодавство*, 2025, Vol. 24, бр. 89, стр. 179–202.
- Димитријевић, Душко, „Нови предлог Европске уније о свемирском праву“, *Европско законодавство*, 2026, Vol. 25, бр. 93, стр. 179–221.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Space Program of the Union and the European Union Agency for the Space Program and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013, (EU) No 377/2014 and Decision 541/2014/EU”, Brussels, 6. 6. 2018, COM(2018) 447 final.
- “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) 2021/523 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing the InvestEU Programme and amending Regulation (EU) 2015/1017“, *OJ L* 107, 26. 3. 2021, pp. 30–89.
 - “Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240“, *OJ L* 166, 11. 5. 2021, pp. 1–34.
 - “Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union“, *OJ L*, 2024/2509, 26. 9. 2024.
 - “Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999“, *OJ L* 248, 18. 9. 2013, pp. 1–22.
 - Стојановић, Богдан, Димитријевић, Душко, *Геополитика свемира и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025.
 - Wheeler, Joanne, “Space Law: Europe“, European Union“, *Global*, December 19, 2025. Интернет: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aba6c22f-179d-404b-8d75-374dc83352a1>

14) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Свемирска технологија, свемирски подаци и свемирске услуге постали су неопходни у свакодневном животу и играју кључну улогу у заштити многих стратешких интереса ЕУ и њених држава чланица. Свемирска индустрија је међу најконкурентнијим у свету. Појава нових свемирских актера и развој нових технологија радикално мењају традиционалне индустријске моделе. Да би остала један од водећих међународних актера са великом слободом деловања у домену свемира, ЕУ од краја деведесетих година 20. века развија сопствене свемирске иницијативе и програме, као што су Европски геостационарни навигациони систем (EGNOS), који је кључан за безбедност у ваздухопловству и поморству, Галилео – глобални сателитски навигациони систем који пружа изузетно прецизно позиционирање и мерење времена, Коперникус – водећи светски програм за посматрање и анализу Земље, климатских промена, квалитета ваздуха,

кризних ситуација, и EU SST – програм за надзор и праћење свемира, који је у међувремену прерастао у део програма свесности о ситуацији у свемиру SSA. Да би се осигурао њихов континуитет и да би се побољшали постојећи свемирски капацитети, ЕУ је донела законодавни оквир усвајањем Уредбе 2021/696 28. априла 2021. године, о успостављању Свемирског програма и о оснивању Агенције ЕУ за његову имплементацију. Свемирски програм треба да одговори на потребе европских грађана, али и на захтеве јавних политика ЕУ, стимулишући научни и технички напредак и подржавајући конкурентност и иновационе капацитете националних индустрија у свемирском сектору. Програм треба да допринесе остваривању циљева слободе деловања, независности и безбедности који су од суштинског значаја за остваривање аутономног приступа ЕУ свемиру. У том смислу ЕУ подржава поуздан и исплатив приступ свемиру, посебно у погледу критичне инфраструктуре, технологије и безбедности. Будући да ове циљеве није могуће постићи без унапређења међународне сарадње, ЕУ посредством Свемирског програма настоји да промовише своју глобалну улогу у свемирском сектору радећи на побољшању постојећих свемирских капацитета у области пружања свемирских услуга, као и трансформацији и развоју дигиталних и информационо-комуникационих технологија, како би омогућила испуњавање приоритета у областима климатских промена, транспорта, безбедности и одбране. ЕУ кроз различите компоненте и подкомпоненте Свемирског програма, и кроз активности Агенције за свемирски програм (EUSPA), врши промоцију напредне технологије и индустрије подстицањем фер међународне конкуренције, водећи при томе рачуна о реципроцитету права и обавеза свих актера укључених у његову реализацију. За Србију, као земљу кандидата за чланство у ЕУ, Свемирски програм ЕУ има изузетан стратешки, економски и технолошки значај, јер омогућава постепено укључивање у најсавременије европске токове и пре званичног ступања у пуноправно чланство. Тако, примера ради, на економском плану, овај програм омогућава домаћим компанијама и научно-истраживачким институтима прилику да развијају апликације и софтверска решења базирана на бесплатним подацима система Коперникус и презицном лоцирању система Галилео. Кроз неке од програма, попут програма CASSINI, домаћи предузетници могли би конкурисати за менторство и финансирање иновативних свемирских решења. Локална наменска и аероиндустрија могле би постати део европског ланца снабдевања (кроз производњу делова, компоненти и сензора) за ширу европску свемирску

мрежу.³⁶ На плану заштите животне средине и пољопривреде неке компоненте Свемирског програма ЕУ могле би омогућити Србији прецизне сателитске податке неопходне за оптимизацију наводњавања, праћење здравља усева, рано откривање болести биљака и процену приноса. На безбедносном плану подаци Коперникуса могли би бити од користи за рано препознавање, праћење и санирање последица природних катастрофа попут поплава, суша и шумских пожара. На технолошком плану пак, одређена сарадња већ је иницирана, будући да је Србија изразила интерес за успостављањем формалне сарадње и размене података са програмом Коперникус. Следствено, од значаја је и да Србија може да узме учешће и у пројектима EUSPA што би допринело да технички и законски прилагоди своје системе европским стандардима. Коначно, на плану безбедности, Србија би могла да искористи могућности GOVSATCOM-а који функционише по принципу удруживања и дељења (*pooling and sharing*), не би ли на тај начин обезбедила сигурне, поуздане и исплативе сателитске комуникације од значаја за постизање интегрисаног и безбедног система. Такође, она би могла да искористи сигурносне и комуникационе видове Свемирског програма (попут нове заштићене мреже свемирске инфраструктуре за отпорност, међусобно повезивање и безбедност – IRIS, која се састоји од констелације сателита који омогућавају криптовану комуникацију), чиме би подигла ниво своје одбрамбене и дигиталне отпорности од значаја за убрзанији процес придруживања ЕУ.

³⁶ С обзиром на то да се очекује усвајање „Закона о свемиру“, који би требало да постане 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. Видети: Душко Димитријевић, „Нови предлог Европске уније о свемирском праву, Европско законодавство, 2026, Vol. 25, бр. 93, стр.179–221.

EUROPEAN UNION SPACE PROGRAMME

Duško DIMITRIJEVIĆ*

Abstract: Since the end of the nineties of the 20th century, the European Union (EU) has been developing its own space initiatives and programmes, such as the European Geostationary Navigation System (EGNOS), Galileo, and Copernicus, which aim to respond to the needs of European citizens and the demands of EU public policies. To ensure their continuity and improve the existing space capacities in the field of providing space services and the transformation and development of digital and information and communication technologies, as well as to enable the fulfilment of priorities in the areas of climate change, transport, security, and defence, on April 28, 2021, the EU adopted Regulation 2021/696 establishing the European Space Programme. The Regulation establishes the Programme's objectives, the budget, and forms of financing for the period from 2021 to 2027. At the same time, the Regulation establishes the EU Agency for the Space Programme (EUSPA), which replaces the European Agency for Global Satellite Navigation Systems (GNSS) established by Regulation 912/2010 of September 22, 2010. In the work that follows, the adopted legal solutions related to the Space Programme are considered, as well as the powers of the EU agency responsible for its implementation.

Keywords: EU Space Programme, EU Space Agency, space technology, space data, space services, space industry.

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

УДК: 004.8:351.86

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 341-361

Изворни научни рад

Рад примљен 18. 05. 2026. године

Рад одобрен 10. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.16

CC BY-SA 4.0

РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ УПРАВЉАЊА ВЕШТАЧКОМ ИНТЕЛИГЕНЦИЈОМ: УПОРЕДНА АНАЛИЗА ИНСТИТУТА ЗА БЕЗБЕДНОСТ УЈЕДИЊЕНОГ КРАЉЕВСТВА И КАНЦЕЛАРИЈЕ ЕУ ЗА ВЕШТАЧКУ ИНТЕЛИГЕНЦИЈУ

*Драгана ДАБИЋ**

Анстракт: У раду се анализира Институт за безбедност вештачке интелигенције Уједињеног Краљевства и Канцеларије Европске уније за вештачку интелигенцију, као два истакнута институционална одговора на изазове које доноси развој и примена ове напредне технологије. Полазећи од њиховог мандата, организационе структуре и инструмената деловања, рад анализира како ове две институције обликују разумевање ризика, приоритете јавних политика и практичне механизме надзора над развојем и применом напредних система и модела. Кроз компаративну анализу, рад показује да Институт за безбедност Уједињеног Краљевства делује пре свега као оперативно тело за техничку процену и тестирање система, у блиској сарадњи са индустријом, док Канцеларија Европске уније (ЕУ) има централну улогу у имплементацији регулаторног оквира и обезбеђивању усклађености са правилима. Посебно се разматрају

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

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).

импликације ових разлика на управљање ризицима, иновације и заштиту друштвених вредности. Истраживање ових институција представља важан чинилац за разумевање различитих савремених модела управљања вештачком интелигенцијом који су још увек у повоју. У раду се закључује да ефикасно управљање вештачком интелигенцијом захтева комбинацију техничке експертизе и регулаторне структуре, што отвара простор за даље институционално приближавање и међународну сарадњу.

Кључне речи: Институт за безбедност вештачке интелигенције Уједињеног Краљевства, Канцеларија ЕУ за вештачку интелигенцију, регулација, Акт о вештачкој интелигенцији, управљање, безбедност

1) УВОД

Суочене са убрзаним развојем вештачке интелигенције (у даљем тексту: ВИ), државе и наднационалне институције ЕУ развијају различите моделе управљања који одражавају како њихове економске и друштвене приоритете, тако и политичке приступе ризику. Међународно управљање ВИ за добробит човечанства један је од најважнијих циљева Глобалног дигиталног споразума Уједињених нација.¹ Вештачком интелигенцијом неопходно је управљати у јавном интересу и обезбедити међународну сарадњу како би се омогућила координација и компатибилност нових оквира управљања вештачком интелигенцијом.² Иако амерички тржишни модел, кинески државни модел и европски модел (заснован на праву и поштовању људских права) нису једини модели регулисања употребе ВИ, већина осталих представљају варијације једног од ова три модела.³ У овом тренутку Уједињено Краљевство (УК) опредељено је за приступ умногоме различит од оног за који се одлучила ЕУ.⁴ Уместо усвајања свеобухватног новог законодавства за регулисање технологије, система и модела ВИ, британски креатори политика бирају да унапреде надлежности постојећих регулаторних тела, између осталих, Канцеларије повереника за информације (*The Information Commissioner's Office*), Управе за надзор

¹ Јелица Горданић, *Уједињене нације – Успон и пад једне идеје*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025, стр. 240.

² *Ibid.*, стр. 242.

³ Јелена Ћеранић Перишић, „Регулисање употребе вештачке интелигенције у упоредном праву“, *Правна ријеч*, 2025, стр. 679–680.

⁴ Dragana Dabić, Nevena Stanković, “How to respond to the challenges of artificial intelligence: A comparative analysis of regulatory approaches of the European Union, China, and the United States”, *Srpska politička misao*, 2026, vol. 95, iss. 1, стр. 76–80.

финансијског тржишта (*The Financial Conduct Authority*) и Управе за конкуренцију и тржишта (*The Competition and Markets Authority*), која ће имати овлашћења да пружају смернице и врше надзор над употребом вештачке интелигенције у оквиру својих надлежности.⁵ У 2023. години тадашњи британски премијер Риши Сунак (*Rishi Sunak*), данас саветник неких од најмоћнијих технолошких компанија, а у јавности често перципиран као „технооптимиста“, сазвао је први велики светски самит о безбедности ВИ у Блечли парку, историјском центру британских криптографских активности током Другог светског рата. Из самита је проистекао први светски институт за сигурност вештачке интелигенције, касније преименован у садашњи Институт за безбедност вештачке интелигенције (*AI Security Institute, AISI*; даље у раду: Институт за безбедност ВИ). Реч је о државном телу осмишљеном да разуме способности и последице употребе напредне ВИ. Ово тело постало је модел за успостављање сличних тела у Сједињеним Америчким Државама (САД), Јапану, Сингапуру, Француској и другим земљама. С друге стране, као први опсежни правни оквир на свету о овој напредној технологији, Европска уредба о ВИ,⁶ односно акт или закон како се упрошћено наводи, има за циљ да успостави равнотежу између технолошких иновација и заштите права сагласно прокламованим циљевима и вредностима ЕУ. Она установљава специфичан и сложен систем управљања на више нивоа. Национални надлежни органи ће надгледати примену правила на националном нивоу, док ће новоформирана Европска канцеларија обезбеђивати координацију на европском нивоу. У синергији са националним властима, Европска канцеларија је прво тело на глобалном плану које спроводи обавезујућа правила о ВИ, те се стога очекује да постане међународна референтна тачка. Њена позиција биће ојачана и због повезаности са другим новим телима ЕУ која имају улогу и задатке у овом домену. У првом реду – Европским саветом за ВИ, Саветодавним форумом и Научним повереништвом независних

⁵ “Innovation and Technology, A Pro-Innovation Approach to AI Regulation”, UK Secretary of State for Science, *Policy paper*, August 2023. Интернет: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-regulation-a-pro-innovation-approach/white-paper>, 17/05/2026.

⁶ “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, 12. 7. 2024.

стручњака, који одреда доприносе укључивању социо-економске и техничке димензије у процес одлучивања, а не треба занемарити ни настојање да кроз њихов састав буду представљени и други релевантни интереси (индустрије, научне заједнице, цивилног друштва и осталих заинтересованих страна). Укратко, Канцеларија је формирана с намером да постане центар експертизе и темељ јединственог европског приступа управљања вештачком интелигенцијом.⁷

Предметна анализа обухвата компаративну анализу две нове парадигматичне институције, значајне за шире разумевање припадајућих модела управљања – британског Института за безбедност ВИ, као пример технички оријентисаног и оперативног приступа са акцентом на тестирању и процени ризика и Канцеларије ЕУ за ВИ, као носиоца нормативно-регулаторног оквира заснованог на правилима и стандардима. У фокусу истраживања су њихове надлежности, начин функционисања и инструменти деловања, с циљем да се утврди како ова тела практично обликују управљање ризицима и усмеравају развој политика у овој области. Истраживање се заснива на квалитативној анализи регулативе на снази, стратешких докумената и доступних извештаја о раду обе институције, уз примену компаративног приступа. Важно је напоменути да је Канцеларија ЕУ помоћно тело Комисије унутар обавезујућег наднационалног режима, док је британски институт истраживачка и саветодавна институција унутар извршне власти, чија је улога да производи знање, подржава координацију и информисе управљање и право ВИ које је у британском систему још увек у развоју.⁸ Зато се њихова компарација може оправдати ако се има у виду да је реч о поређењу функционално сродних, али из аспекта права различитих институција.

⁷ Драгана Дабић, „Институције и управљање вештачком интелигенцијом на нивоу Европске уније“, у: Димитрије Ћеранић (ур.), зборник радова „Право између заштите и злоупотребе“, XIII Научни скуп поводом Дана Правног факултета, 26. октобар 2024. године, Пале, Источно Сарајево, 2025, том I, стр. 422.

⁸ УК за сада балансира између Принципа Организација за економску сарадњу и развој (OECD) и успостављања сопственог регулаторног оквира. Видети: Ивана Дуњић, „Дипломатско предвођење или технолошко заостајање: Избор групе седам (Г7) у мултилатералним преговорима о глобалном дигиталном договору“, у: *Перспективе политичких наука у савременом друштву*, Институт за политичке студије, Београд, 2025, стр. 165.

2) ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ ВЕШТАЧКЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ УК: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ДИЗАЈН И ПРАКТИЧНО ДЕЛОВАЊЕ

Испрва назван Институт за сигурност ВИ Уједињеног Краљевства (*AI Safety Institute*), уопштено посматрано, представља средишњу институционалну новину британског модела управљања напредном ВИ са значајним утицајем на установљавање сличних тела у свету. Формирање овог тела 2023. године надовезало се на поменути Самит у Блечли парку, где је Британија настојала да се позиционира као један од водећих актера у међународној дебати о безбедности вештачке интелигенције.⁹ У фебруару 2025. године дотадашњи Институт за сигурност ВИ преименован је у Институт за безбедност ВИ. Према званичном образложењу, променом назива настојало се да се стави тежиште на ризике са безбедносним импликацијама, нарочито у домену сајбер-претњи, криминала и злоупотребе у хемијској и биолошкој сфери.¹⁰ Институт данас делује као државно финансирана истраживачка организација посвећена безбедности напредне ВИ, односно директорат у оквиру Департмана за науку, иновације и технологију.¹¹ У савременој литератури британски институт се сврстава у „први талас“ института за безбедност ВИ, односно у техничке владине институције које немају класична регулаторна овлашћења, али имају важну улогу у евалуацији модела, стандардизацији и производњи експертског знања.¹² Та квалификација је значајна за правну анализу, јер показује да Институт није замишљен као супститут законодавца или независног регулатора, већ као техничка и епистемичка подршка јавном управљању у условима брзог технолошког развоја.¹³ Данас у његовом седишту у Лондону

⁹ “Chair’s Summary of the AI Safety Summit 2023”, Bletchley Park, Department for Science, Innovation and Technology, GOV.UK, 2023. Интернет: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-chairs-statement-2-november/chairs-summary-of-the-ai-safety-summit-2023-bletchley-park>, 16/05/2026.

¹⁰ “Tackling AI security risks to unleash growth and deliver Plan for Change, Department for Science, Innovation and Technology, GOV.UK, 2025. Интернет: <https://www.gov.uk/government/news/tackling-ai-security-risks-to-unleash-growth-and-deliver-plan-for-change>, 16/05/2026.

¹¹ Наведени департман представља самостално министарско одељење Владе Уједињеног Краљевства, надлежно за питања науке, иновација и технологије (енг. *Department for Science, Innovation and Technology*).

¹² Renan Araujo, Kristina Fort and Oliver Guest, “Understanding the First Wave of AI Safety Institutes: Characteristics, Functions, and Challenges”, Institute for AI Policy and Strategy, October 2024, p. 1.

раде неки од најистакнутијих светских стручњака, спој бивших запослених у технолошким компанијама и академских истраживача. Они испитују шта модели могу да учине у осетљивим областима као што су сајбер безбедност, биологија и хемија. Такође, анажујући „црвене тимове“, који наступају као противници, Институт се у свом раду ослања на војне технике симулације сукоба, како би се проверило да ли би стварни злонамерни актери могли да заобиђу безбедносне контроле.¹⁴ Примера ради, током прошле године технолошка компанија *OpenAI* је известила да је Институт открио више од десет рањивости које су злонамерним корисницима потенцијално могле омогућити развој биолошког оружја, као и да су оне отклоњене пре званичног пуштања модела у јавност.¹⁵ Његово практично деловање показује да Институт не функционише само као истраживачко тело, већ и као важан механизам превентивног управљања ризицима, чији је задатак да заинтересованим странама обезбеди поуздану техничку основу за благовремено реаговање. Међутим, на том трагу се отвара важно питање у вези са његовом евентуалном трансформацијом у будућности, као и генерално о смеру у коме ће се развијати регулација ВИ у УК. Да ли ће и у којој мери држава техничка сазнања и упозорења која јој Институт ставља на располагање превести у делотворну и обавезујућу регулаторну интервенцију?

Како се често истиче, Институт за безбедност ВИ, у одређеном смислу, боље разуме ризике него саме компаније, што је један од главних разлога због којих је обезбедио споразуме о приступу са технолошким гигантима (*Anthropic, Google, OpenAI*). Он врши тестирање њихових модела пре објављивања. Рад Института у великој мери зависи од тога да ли су водеће лабораторије које развијају најнапредније моделе ВИ спремне да му омогуће приступ осетљивим подацима. Будући да лабораторије углавном не желе да му одобре приступ нумеричким параметрима који одређују њихову структуру и функционисање, процена модела најчешће се врши посредно, кроз постављање питања и анализу начина на који модели одговарају.¹⁶ Остаје, међутим, отворено питање да ли ће такав, претежно посредан и на добровољној сарадњи заснован приступ, моћи да задржи своју делотворност

¹³ *Ibid.*

¹⁴ “Britain is the closest the world has to an AI safety inspector”, Feb 19th 2026, Economist. Интернет: <https://www.economist.com/britain/2026/02/19/britain-is-the-closest-the-world-has-to-an-ai-safety-inspector>, 16/05/2026.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

и у условима даљег усложњавања модела и све израженије асиметрије између приватне технолошке моћи и домета јавне контроле?

За предметно истраживање значајна је околност да је британски институт објавио значајан део свог рада на конкретним евалуацијама система ВИ.¹⁷ Евалуације су, између осталог, обухватиле и испитивања да ли модели могу потенцијално да се користе за олакшавање сајбер-напада, као и да ли су у стању да пруже знање на нивоу стручњака у области хемије и биологије, које би се могло употребити како у корисне, тако и у штетне сврхе? Такође је анализирано да ли су модели способни за аутономно предузимање низа радњи, односно функционисање као „агенти“, на начин који би могао бити тешко контролисан од стране људи. Посебна пажња посвећена је и питању њихове отпорности на тзв. „jailbreak“ технике, односно покушаје корисника да заобиђу уграђене заштитне механизме како би добили потенцијално штетне излазе, укључујући незаконит или „токсичан“ садржај. Укратко, британски приступ за сада функционише као изузетно развијен систем раног упозоравања, који ефикасно сигнализира ризике, али има ограничене могућности за њихово непосредно адресирање.¹⁸ Поједини коментатори сугеришу да је Институт за безбедност ВИ најближе што индустрија има „инспектору за оружје“, али та аналогија је несавршена, између осталог и зато што је то само један аспект његовог рада.¹⁹ Такво поређење, иако на први поглед уверљиво, не води довољно рачуна о чињеници да Институт не располаже класичним инспекцијским овлашћењима, већ пре свега делује као механизам за стручну процену, тестирање и разумевање технолошких ризика. Институт себе, уместо тога, види као „техничко и истраживачко тело“ које пружа увиде у ризике система који се брзо развијају, а чије способности још увек нису довољно схваћене.²⁰

¹⁷ “Advanced AI evaluations at AISI: May update, 2024, AI Security Institute. Интернет: <https://www.aisi.gov.uk/work/advanced-ai-evaluations-may-update>, 16/05/2026.

¹⁸ „Британија је могуће изградила један од најсофистициранијих детектора за дим на свету: способан да открије опасност, али без могућности да делује када се огласи.“ Видети: “Britain is the closest the world has to an AI safety inspector”, *Economist*, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

3) КАНЦЕЛАРИЈА ЕУ ЗА ВЕШТАЧКУ ИНТЕЛИГЕНЦИЈУ: МАНДАТ И РЕГУЛАТОРНА УЛОГА

Друге институције које се у ширем смислу могу подвести под модел безбедносних института у домену ВИ до сада су се уздржавале од укључивања у регулаторне процесе, превасходно ради очувања техничког фокуса и ограничавања политичких сложености и утицаја.²¹ Посматрано из упоредноправне перспективе, Канцеларија ЕУ издваја се тиме што су њене активности изричито повезане са веома развијеним регулаторним оквиром ЕУ. Њена улога није ограничена на техничку експертизу и саветодавне активности, већ обухвата и непосредно учешће у институционалној архитектури примене и тумачења европских правила у предметној области. Усвајањем Европског акта о ВИ, ЕУ успоставља сложен, али кохерентан регулаторни оквир за развој, стављање у промет и примену ВИ. На тај начин отклоњен је ризик од фрагментације јединственог европског тржишта услед паралелног постојања различитих националних регулатива и пракси и обезбеђена је уједначена примена правила у државама чланицама. Централно место у европском моделу заузима класификација система ВИ према нивоу ризика, што омогућава да се обим регулаторних обавеза (укључујући захтеве у погледу транспарентности, процене усаглашености и надзора) прилагоде степену потенцијалног утицаја на безбедност, здравље и заштиту права. У том смислу, посебна пажња посвећена је системима високог ризика, за које се прописују детаљни стандарди у погледу документације, вођења евиденције, људског надзора и праћења након стављања на тржиште. Оваква регулаторна архитектура има за циљ да повећа правну сигурност и предвидивост за привредне субјекте и кориснике, истовремено ограничавајући могућност да се разлике у националним прописима користе ради избегавања строжих регулаторних захтева. На тој основи, даља институционална разрада и практична имплементација овог оквира поверава се специјализованим телима, међу којима важну улогу добија управо Канцеларија ЕУ за ВИ. Основана је Одлуком Комисије почетком 2024. године.²² У институционалној архитектури успостављеној Европском уредбом о ВИ, Канцеларија и национални органи тржишног надзора

²¹ Renan Araujo, Kristina Fort, and Oliver Guest, "Understanding the First Wave of AI Safety Institutes Characteristics, Functions, and Challenges", *op. cit.*, p. 28.

²² "Commission Decision of 24 January 2024 establishing the European Artificial Intelligence Office", *OJ C/2024/1459*, 14. 2. 2024.

држава чланица деле одговорност за њену примену, надзор и извршење. Дакле, посебно је наглашена улога Канцеларије у примени Уредбе, а нарочито у делу који се односи на моделе опште намене (*general-purpose AI models*, GPAI), као и у обезбеђивању заштите здравља, безбедности и основних права, уз правну сигурност за привредне субјекте. Њен мандат је поткрепљен овлашћењима Комисије да врши евалуације модела опште намене, захтева информације и корективне мере од субјеката који те моделе стављају на тржиште, те примењује санкције. Новим европским законодавством такође је предвиђено да би Канцеларија требало да подстиче и олакшава израду, преиспитивање и прилагођавање кодекса праксе, узимајући у обзир међународне приступе. Кодекси праксе треба да обухвате обавезе добављача модела опште намене који представљају системске ризике. Такође, треба и да помогну у успостављању „таксономије“ врсте и природе системских ризика на нивоу Уније, укључујући њихове изворе, а требало би и да буду усмерени на посебне мере процене и ублажавања ризика.²³ Напослетку, Комисији је остављена могућност да извршним актом одлучи да одобри кодекс праксе и учини га општеважећим у Унији.²⁴ Канцеларији ЕУ поверена је значајна улога у координацији спровођења европске регулативе у домену ВИ, изради смерница, подстицању сарадње међу експертима и праћењу технолошких пробоја. Међутим, у литератури је подвучено да она није независно регулаторно тело и да су њена овлашћења у погледу непосредног надзора, спровођења и доношења обавезујућих одлука ограничена. Она не поседује правну аутономију нити институционалну снагу која одликује оформљене агенције ЕУ, попут Европског надзорника за заштиту података о личности (*European Data Protection Supervisor*), Европске агенције за лекове (*European Medicines Agency*), или Европске агенције за хартије од вредности и тржишта (*European Securities and Markets Authority*).²⁵ На том трагу, у области европских студија изнети су предлози како би Европска канцеларија за ВИ требало да прерасте у наднационалну европску агенцију, чиме њена мисија не би била ограничена на подршку и координацију националних надзорних органа, већ би обухватила и

²³ Преамбула Уредбе 2024/1689, тачка 116, стр. 30.

²⁴ Драгана Дабић, Европска канцеларија за вештачку интелигенцију, *Европско законодавство*, Год. XXIV, бр. 89, 2025, стр. 231.

²⁵ Georgios Pavlidis, “From the AI Act to a European AI Agency: Completing the Union’s Regulatory Architecture”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 21, pp. 133–134.

креирање политика, постављање стандарда, праћење, спровођење и непосредни надзор над субјектима од системског значаја.²⁶

4) КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ ПРИСТУПА

Док Институт за безбедност ВИ чини окосницу британског модела институционализоване експертизе и предрегулаторне координације, дотле Канцеларија ЕУ, уклопљена у режим тврдог (европског) права, подупире темеље сложеног система управљања на више нивоа. На овом месту биће истакнуте како главне сличности, тако и разлике између ова два нова важна актера у домену управљања изазвима које је донео развој ВИ.

Прва и најважнија сличност између Института за безбедност ВИ и Канцеларије ЕУ јесте то што су оба тела усмерена ка истом предмету јавноправне пажње – моделима вештачке интелигенције који, због своје опште намене, значајних способности и широке применљивости, производе ризике који се не могу у потпуности разумети само на нивоу конкретне секторске употребе. Институт себе дефинише као организацију од које се очекује да влади обезбеди научно разумевање ризика напредне вештачке интелигенције, а његов рад обухвата тестирање водећих система, процену сајбер, биолошких, ризика повезаних са аутономним деловањем система и других врста ризика, као и развој мера за ублажавање. Канцеларија ЕУ, с друге стране, у оквиру Акта о ВИ посебно надзире општенаменске моделе, а нарочито оне са системским ризиком, управо зато што се њихови ефекти преливају кроз даљу примену и различите тржишне секторе. Подударност предмета управљања није случајна. Она показује да, упркос различитом правном статусу, обе институције припадају ученој етапи у развоју права ВИ. Наиме, реч је о фази у којој фокус више није само на појединачном „систему ВИ у употреби“, већ и на „моделском слоју“ као самосталном објекту регулације и јавног надзора. Уопштено посматрано, и Институт УК и Канцеларија ЕУ одговарају на исти феномен – успон модела чији су ризици хоризонтални, преносиви и системски.²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 136.

²⁷ “About, Equipping governments with a scientific understanding of the risks posed by advanced AI”. Интернет: <https://www.aisi.gov.uk/about>, 16/05/2026; European Commission, “General-Purpose AI Models in the AI Act – Questions & Answers”, AISI. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/general-purpose-ai-models-ai-act-questions-answers>, 16/05/2026.

Друга издвојена сличност огледа се у томе што обе институције претежно делују *ex ante*. Британски институт у својим званичним документима истиче да тестира водеће системе ВИ пре њиховог пуштања у јавност и да сарађује са водећим компанијама како би се унапредила безбедност и сигурност. Канцеларија ЕУ у оквиру Акта о ВИ делује кроз установљене обавезе у погледу документације, пријављивања, процене и ублажавања системских ризика, као и кроз рани ангажман са провајдерима општенаменских модела који достижу ниво развијености и капацитета повезан са настанком системским ризицима. У оба случаја, тежиште је на томе да се ризици препознају, процене и адресирају пре него што буду материјализовани у друштвеној пракси.²⁸ Ова *ex ante* оријентација индикативна је из аспекта развоја савременог права. Она сведочи о померању од класичног модела *ex post* регулације ка моделу предострожног и технички посредованог управљања ризиком. У том смислу, и Институт и Канцеларија ЕУ изражавају исти нормативни „инстинкт“ савременог права ВИ – да код најмоћнијих система не треба чекати штету, већ је неопходно установити институционализовано претходно разумевање способности, ризика и сценарија злоупотребе.²⁹

Трећа издвојена сличност је од нарочите важности за разумевање премиса на којима почива савремена регулација вештачке интелигенције. Како Институт УК, тако и Канцеларија ЕУ установљени су на претпоставци да се само посредством права више не може делотворно управљати напредном ВИ. Било је потребно институционализовати техничку експертизу. Институт своју мисију везује за истраживање, тестирање система, развој евалуационих алата и отворено дељење појединих техничких алата, као што је *Inspect*.³⁰ Канцеларија ЕУ за ВИ, с друге стране, надзире обавезе у погледу достављања техничке документације, јавног сажетка садржаја коришћеног за обуку модела, евалуације модела, мера

²⁸ *Ibid.*

²⁹ “Implementing the UK’s AI regulatory principles: initial guidance for regulators”. *Policy Paper*, February 2024, Department for Science, Innovation and Technology. Интернет: <https://www.gov.uk/government/publications/implementing-the-uks-ai-regulatory-principles-initial-guidance-for-regulators>, 13/05/2026.

³⁰ Реч је о отворено доступном евалуационом оквиру намењеном систематском тестирању и анализи способности, понашања и ризичних образаца напредних система ВИ у различитим сценаријима (зло)употребе. Детаљније видети: The UK AI Security Institute and Meridian Labs. Интернет: <https://inspect.aisi.org.uk/>, 13/05/2026.

сајбер-безбедности и напослетку изриче новчане казне у висини до 3% укупног годишњег глобалног промета компаније или 15 милиона евра, у зависности од тога који је износ већи (чл. 101. Европског акта о ВИ), док напред поменути Кодекс праксе детаљније разрађује начин испуњавања ових обавеза.³¹ Обе институције производе или каналишу технички артикулисано знање као претпоставку правног и политичког деловања. Ипак, у позадини анализираних сличности стоје различити институционални приступи, који одражавају шире разлике у начину на који УК и ЕУ приступају управљању технологијом ВИ. Упркос заједничком полазишту у настојању да одговоре на ризике напредних модела и система, суштинске разлике између њих постају видљиве на плану институционалног дизајна, односа према регулацији и механизмима деловања. Иако се оба тела баве ризицима које је донео наизглед незаустављиви развој ВИ, њихово нормативно тежиште није исто. Канцеларија ЕУ делује у режиму чији су главни циљеви усмерени на очување интегритета унутрашњег тржишта, оживљавање иновационе активности, правну сигурност, безбедност, фундаментална права, транспарентност итд. Званични материјали Комисије изричито показују да Европски акт о ВИ за субјекте који стављају моделе опште намене на тржиште ЕУ прописује обавезу израде техничке документације, успостављања политике усклађености са правом ЕУ о ауторском и сродним правима, као и израде и јавног објављивања сажетка садржаја коришћеног за обуку модела, док за моделе опште намене са системским ризиком предвиђа и додатне обавезе процене и ублажавања системских ризика. Истовремено, садашњи европски регулаторни оквир искључује системе ВИ који се примењују у војне и одбрамбене сврхе. Они потпадају под надлежност држава чланица. Институт за безбедност ВИ, насупрот томе, своју мисију формулише првенствено кроз безбедност, сигурност, јавну заштиту и националну безбедност. На званичним страницама истичу се праћење брзог развоја ВИ, процена ризика по националну безбедност и јавну сигурност, као и развој заштитних механизма, усклађености система са постављеним циљевима, као и механизма контроле. Његова истраживачка агенда додатно истиче сајбер ризике, хемијско-биолошке ризике, криминалну злоупотребу, аутономне системе и друге озбиљне

³¹ „About”, *op. cit.*; European Commission, “General-Purpose AI Models in the AI Act – Questions & Answers”, AISI, *op. cit.*; “The General-Purpose AI Code of Practice”, European Commission. Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/general-purpose-ai-models-ai-act-questions-answers>, 13/05/2026.

претње. Стога се из поређења ове две институције може закључити да је европски модел примарно оријентисан ка тржишној регулацији и заштити прова, док британски модел има израженије безбедносно, истраживачко и стратешко усмерење.

Разлика између њих постаје најочигледнија на пољу надзорних и санкционих овлашћења. Канцеларија ЕУ за ВИ има надзорну и извршну улогу у односу на обавезе које Европски акт прописује за субјекте који стављају моделе опште намене на тржиште Уније, укључујући овлашћења да захтева информације, спроводи евалуације таквих модела и наложи корективне мере, као што су ублажавање ризика и повлачење модела са тржишта, док Европска комисија може изрећи новчане казне до 15 милиона евра или до 3% укупног глобалног годишњег промета у претходној пословној години, у зависности од тога који је износ виши.³² То су овлашћења типична за орган који је, мада не једини у систему, ипак део принудног правног режима. Институт за ВИ УК нема упоредив скуп овлашћења. У званичном документу о приступу евалуацијама изричито се наглашава да Институт делује као независни евалуатор, да су његове методологије делимично поверљиве ради спречавања манипулације. Истим документом се додатно појашњава да сврха евалуација није формално означавање појединих система као „безбедних“, нити да он иступа као регулатор, већ представља додатни слој стручног надзора који треба да допринесе информисаном јавном одлучивању.³³ Такође се указује се на то да Институт не сноси одговорност за одлуке о стављању система у употребу, будући да такве одлуке доносе субјекти чије системе Институт процењује.³⁴

Коначно, да закључимо. У раду се заступа теза да је компаративни приступ методолошки оправдан у функционалним категоријама, пре него формалним. Његова примена омогућава да се боље разуме како различити правни пореци, полазећи од различитих регулаторних филозофија, граде институције за управљање најсофистициранијим моделима вештачке интелигенције. И Институт за безбедност ВИ и Канцеларија ЕУ за ВИ

³² Драгана Дабих, „Европска канцеларија за вештачку интелигенцију“, *op. cit.*, стр. 233–235.

³³ “AI Safety Institute approach to evaluations”, Department for Science, Innovation and Technology. Интернет: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-institute-approach-to-evaluations/ai-safety-institute-approach-to-evaluations>, 17/05/2026.

³⁴ UK Government, “Introducing the AI Safety Institute”, November 2023 CP 960, London, pp. 7–9.

настају као реакција на исту структурну тешкоћу савремених напора да се правно уреди област вештачке интелигенције. Традиционални секторски регулатори често су оријентисани на конкретну употребу технологије, док напредни и општенаменски модели производе ризике већ на нивоу самог модела, његовог развоја, тестирања, интеграције и ширења кроз читав ланац вредности. Управо зато су и у Великој Британији и у ЕУ створени посебни институционални чворови који повезују техничко знање, јавну власт и регулаторну координацију, с тим што се последње наведено углавном односи на ЕУ. УК и даље остаје опрезна према установљавању строгих правила, која би потенцијално могла спутати иновативни потенцијал британског технолошког сектора. За потребе предметног истраживања, у табели 1. представљен је упоредни приказ најважнијих карактеристике обе институције.

Табела 1. Упоредни приказ Канцеларије ЕУ за ВИ и Института за безбедност ВИ УК

Категорије поређења	Институт за безбедност ВИ УК	Канцеларија ЕУ за ВИ
Правни положај	Истраживачка организација унутар Департамента за науку, иновације и технологију; није конституисан као самосталан хоризонтални регулатор.	Успостављена Одлуком Комисије од 24. јануара 2024; делује у оквиру Уредбе (ЕУ) 2024/1689 (<i>AI Act</i>); помоћно тело Европске комисије.
Институционални положај	Део британске извршне власти; оличава јавни капацитет за експертизу, истраживања и тестирање ризика у области напредне ВИ.	У статусном смислу, део је административне организације („структуре“) Главне управе за комуникационе мреже, садржаје и технологије Комисије (DG CONNECT); центар стручности и надзора за ВИ опште намене на нивоу ЕУ.

Основне функције и задаци	Истраживање, ³⁵ развој стандарда, спроводи евалуације и тестира мере за ублажавања ризика, сарадња са различитим актерима како на домаћем, тако и међународном плану. ³⁶	Управно-надзорно тело у режиму европског права креирано са општим циљем да „развија стручно знање и способности Уније у области ВИ“; ³⁷ спроводи и координише примену правила у вези са општенаменским моделима ВИ. ³⁸
---------------------------	--	--

³⁵ У литератури се наилази на оцену да су истраживања која су спроводили институти за безбедност ВИ „првог таласа“ била претежно емпиријског карактера и усмерена на практичну примену и решавање проблема, пре него теоријска и апстрактна, с циљем да буду оперативно употребљива за државне органе, привредне субјекте и друге доносиоце одлука који се баве безбедношћу напредних система вештачке интелигенције. Видети: Renan Araujo, Kristina Fort, and Oliver Guest, “Understanding the First Wave of AI Safety Institutes Characteristics, Functions, and Challenges”, *op. cit.*, pp. 19–20.

³⁶ Безбедносне евалуације испитују појединачне способности система вештачке интелигенције и издвојене ризике, укључујући сајбер претње, могућности злоупотребе у хемијском и биолошком домену, степен аутономности система, као и делотворност заштитних механизма. Значајан део досадашњег истраживачког рада Института за безбедност ВИ усмерен је управо на евалуације, које се уједно могу користити и као референтни оквири (мерила) за развој стандарда. Видети: “AISI Research: Developing and conducting model evaluations. Advancing foundational safety and societal resilience research”, UK AI Safety Institute. Интернет: <https://www.aisi.gov.uk/category/research>, 17/05/2026.

³⁷ Уредба (ЕУ) 2024/1689, чл. 64. став 1.

³⁸ Канцеларији је у спровођењу Акта о ВИ стављено у дужност да обавља следеће задатке: 1) развија алате, методологије и критеријуме (мерила) за евалуацију могућности општенаменских модела, нарочито врло великих модела који носе системске ризике; 2) прати спровођење и примену правила о општенаменским моделима и системима ВИ, нарочито ако модел и систем развија исти добављач; 3) прати појаве непредвиђених ризика који потичу из општенаменских модела; 4) истражује могућа кршења правила о општенаменским моделима и системима, између осталих прикупљањем притужби и упозорења, помагањем у припреми одлука Комисије и спровођењем евалуација на основу предметне Уредбе; 5) обезбеђује да, ако је систем ВИ обухваћен подручјем примене релевантних прописа Уније за које Комисија има овлашћења надзора и примене, на пример на основу Уредбе (ЕУ) 2022/2065 или (ЕУ) 2022/1925, надзор и примена тих прописа треба да буду потпуно усаглашени са предметном Уредбом; 6) помаже спровођење правила о забрањеним праксама у области ВИ и високоризичним системима вештачке интелигенције у координацији са телима која су надлежна према секторским прописима, што укључује олакшавање размене информација и сарадње између националних органа, прикупљање обавештења и успостављање информационих платформи и база података. Одлука Комисије од 24. јануара 2024, чл. 3. став 1.

Делокруг рада	Напредна ВИ, посебно: ризици по националну безбедност и јавну сигурност, сајбер претње, технологија дуалне намене, криминална злоупотреба, аутономни системи.	Општенаменски модели ВИ, нарочито модели са системским ризиком; безбедност, транспарентност, правна сигурност на тржишту ЕУ.
Адресати	Пре свега влада, креатори политика, а посредно и развојни тимови компанија и лабораторија кроз сарадњу и евалуацију њихових модела.	Првенствено провајдери модела опште намене, као и национални органи и други актери укључени у спровођење Акта о ВИ.
Регулаторна архитектура	Постојећи секторски регулатори задржавају своје надлежности, док Институт делује као централно стручно и координационо тело.	Двостепени систем установљен Уредбом о ВИ (AI Act): Канцеларија надлежна за моделе опште намене (GPAI) и усаглашавање примене, док национални органи надзиру већину система ВИ.
Правна природа обавеза	Не намеће сопствене хоризонталне законске обавезе приватним актерима.	Претежно превентивни и регулаторни карактер; усмерене су на транспарентност, управљање ризицима и обезбеђивање усклађености.
Овлашћења	Евалуације, истраживање, препоруке; није регулатор у класичном смислу.	У оквиру својих надзорних овлашћења, може захтевати приступ релевантним информацијама, спроводити евалуације општенаменских модела и захтевати предузимање мера ради ублажавања системских ризика.
Санкције	Нема сопствени санкциони капацитет упоредив са регулаторним телима.	Извршна овлашћења Комисије, укључујући новчане казне, примењују се од 2. августа 2026.

Улога „меког права“	Добровољне смернице и координација у условима одсуства општег хоризонталног закона о ВИ.	Кодекс праксе и смернице су формално добровољни, али допуњују већ важећи Акт о ВИ и помажу у доказивању усклађености.
Транспарентност и поверљивост	Делимична поверљивост метода и резултата због осетљивости рада, тестирања првенствено власничких модела и усмереност на информације везане за националну безбедност.	Формализовани механизми достављања документације (укључујући EU SEND) ³⁹ и структурисанији однос са пружаоцима општенаменских модела, уз виши степен процедуралне уређености.
Међународна димензија	Сарадња са другим безбедносним институтима, ⁴⁰ владама, партнерима и развојним лабораторијама; утицај кроз истраживање, тестирање и обликовање глобалних политика.	Део наднационалног регулаторног режима ЕУ, који има и екстериторијални домет у погледу система и модела ВИ који се стављају на тржиште или користе у Унији.

³⁹ EU SEND представља безбедну дигиталну платформу Европске комисије намењену достављању документације и комуникацији са спољним актерима, укључујући пружаоце модела опште намене у оквиру обавеза прописаних Европским актом о ВИ. Платформа се користи за достављање техничке документације, пријаву инцидената, извештавање о системским ризицима и другу комуникацију са Канцеларијом ЕУ за ВИ.

⁴⁰ Главни досадашњи напори у области међународне сарадње и координације обухватили су: серију Самита о безбедности вештачке интелигенције, покренуту на самиту у Уједињеном Краљевству у новембру 2023. године. Међународну мрежу института за безбедност вештачке интелигенције, успостављену на самиту у Републици Кореји у мају 2024; као и Међународни извештај о безбедности вештачке интелигенције (*International AI Safety Report*), који представља један од најважнијих аналитичких докумената у области управљања ризицима вештачке интелигенције представљен уочи самита у Паризу почетком 2025. Као и у случају успостављања института за безбедност ВИ, ови напори су иницијално покренути од стране Уједињеног Краљевства, да би временом прерасли у заједнички вођене иницијативе, како су се и друге државе активно укључивале и преузимале модел. Видети: Renan Araujo, Kristina Fort, and Oliver Guest, “Understanding the First Wave of AI Safety Institutes Characteristics, Functions, and Challenges”, *op. cit.*, 30–31.

5) ИЗВОРИ

- Araujo, Renan, Fort, Kristina, and Guest Oliver, "Understanding the First Wave of AI Safety Institutes Characteristics, Functions, and Challenges", Institute for AI policy and Strategy, October 2024.
- Ђеранић Перишић, Јелена, „Регулисање употребе вештачке интелигенције у упоредном праву“, *Правна ријеч*, 2025, doi 10.7251/PR7125677P
- Dabić, Dragana, Stanković Nevena, "How to respond to the challenges of artificial intelligence: A comparative analysis of regulatory approaches of the European Union, China, and the United States", *Srpska politička misao*, 2026, vol. 95, iss. 1, pp. 73–94, DOI: 10.5937/spm95-61857
- Дабић, Драгана, „Европска канцеларија за вештачку интелигенцију“, *Европско законодавство*, Год. XXIV, бр. 89, 2025, стр. 221–238, DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.89.11
- Дабић, Драгана, „Институције и управљање вештачком интелигенцијом на нивоу Европске уније“, у: Димитрије Ђеранић (ур.), зборник радова „Право између заштите и злоупотребе“, том I (XIII Научни скуп поводом Дана Правног факултета, Међународни научни скуп одржан 26. октобра 2024. године на Палама), стр. 416–437, Источно Сарајево, 2025.
- Dunjić, Ivana, „Diplomatsko predvođenje ili tehnološko zaostajanje: Izbor grupe sedam (G7) u multilateralnim pregovorima o globalnom digitalnom dogovoru“, у: *Perspektive političkih nauka u savremenom društvu III*, Institut za političke studije, Beograd, 2025, pp. 147–172.
- Economist, "Britain is the closest the world has to an AI safety inspector", Feb 19th 2026. Доступно на: <https://www.economist.com/britain/2026/02/19/britain-is-the-closest-the-world-has-to-an-ai-safety-inspector>, 16/05/2026.
- Горданић Јелица, *Уједињене нације – Успон и пад једне идеје*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2025.
- Pavlidis, Georgios, "From the AI Act to a European AI Agency: Completing the Union's Regulatory Architecture", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 21, pp. 125–144.
- UK Government, "Introducing the AI Safety Institute", November 2023 CP 960, London.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Технологија вештачке интелигенције напредује брже него што се успостављају поуздани и стабилни сазнајни, управљачки, а надасве регулаторни оквири. Истраживање представља једну од главних функција Института за безбедност ВИ УК. Један од разлога за то лежи у чињеници да је реч о области која се још увек уобличава како у научном, тако и у институционалном смислу. У том контексту, овакве институције имају двоструку улогу: с једне стране, доприносе развоју методолошких приступа за разумевање и мерење ризика, док, с друге стране, кроз сарадњу са индустријом, академском заједницом и доносиоцима одлука обликују стандарде и праксе у настајању. Истовремено, изградњом сопствених експертских капацитета доприносе јачању способности државе да боље разуме границе и правце развоја најнапреднијих система, те да на тој основи ефикасније управља како ризицима, тако и могућностима тренутног технолошког таласа. Ипак, ова специфична форма управљања није лишена институционалних слабости. Тела која располажу значајном техничком експертизом, али у одсуству јасно дефинисаних регулаторних овлашћења, могу остати ограничена на производњу знања без довољне могућности да то знање непосредно преведу у обавезујуће нормативне и управљачке механизме, те да на тај начин делотворније заштите јавни интерес. Разлике у институционалном положају и инструментима деловања резултирају различитим приступима управљању и регулацији. Кроз упоредну анализу институционалног дизајна, надлежности и механизма деловања, указује се да британски приступ фаворизује сарадњу са индустријом и експериментално учење, док европски приступ тежи унапред дефинисаним правилима и правној извесности. Главна разлика између две институције којима се овај рад бави лежи у чињеници да, упркос сличностима у погледу функција и циљева, оне суштински припадају различитим регулаторним филозофијама. У том смислу, Канцеларија ЕУ за ВИ, као производ регулаторног оквира успостављеног Европским актом о ВИ, природно је институционално и функционално интегрисана у регулаторне процесе, док друга тела настала у истом временском оквиру и/или по угледу на Институт за безбедност ВИ УК своје деловање превасходно усмеравају ка техничким, истраживачким и саветодавним аспектима. Институционално решење за које се определила ЕУ, иако представља развијенији регулаторни приступ, не треба посматрати као универзално применљив модел. У различитим јурисдикцијама институционално дистанцирање од регулаторних

надлежности може представљати рационалнији избор, будући да омогућава очување аналитичке неутралности, већу методолошку флексибилност и ефикаснију концентрацију на основне функције ових институција, уз истовремено избегавање потенцијалних нормативних и политичких ограничења која прате директно учешће у регулаторном процесу. Налази указују да британски модел, заснован на техничкој експертизи и сарадњи са приватним сектором, омогућава флексибилније и брже реаговање на новонастале ризике, док европски модел наглашава правну сигурност, развој стандарда и заштиту основних права. Ови приступи нису нужно супротстављени, већ се донекле могу допуњавати, у одабиру одговарајућег и свеобухватног оквира управљања вештачком интелигенцијом. У том погледу, ова упоредноправна анализа може бити од користи и Републици Србији, која би у наредном периоду требало стратешки да промишља о могућностима успостављања сличних модела управљања ВИ, водећи рачуна о интересима националне безбедности.

**DIFFERENT APPROACHES TO AI GOVERNANCE:
A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE UK AI SECURITY INSTITUTE
AND THE EU AI OFFICE**

Dragana DABIĆ*

Abstract: This paper examines the United Kingdom's AI Security Institute and the European Union's AI Office as two prominent institutional responses to the challenges posed by the development and deployment of artificial intelligence. Building on an analysis of their mandates, organisational structures, and operational instruments, the paper explores how these two institutions shape the understanding of risks, public policy priorities, and practical mechanisms for overseeing advanced AI systems and models. A comparative approach shows that the UK AI Security Institute operates primarily as an operational body focused on technical evaluation and testing in close cooperation with the industry. On the other hand, the EU AI Office plays a central role in implementing the regulatory framework and ensuring compliance with established rules. Particular attention is given to the implications of these differences for risk governance, innovation, and the protection of societal values. The analysis of these institutions contributes to a broader understanding of contemporary models of AI governance, which are still in the early stages of development. The paper concludes that effective AI governance requires a combination of technical expertise and regulatory structuring, thereby opening space for further institutional convergence and enhanced international cooperation.

Keywords: UK AI Security Institute, EU AI Office, Artificial Intelligence Act, regulation, governance, safety.

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

УДК: 316.77:004.8

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 363–375

Изворни научни рад

Рад примљен 28. 05. 2026. године

Рад одобрен 18. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.17

CC BY-SA 4.0

ГЕНЕРАТИВНА ВЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА И ДИСТРИБУЦИЈА МЕДИЈСКОГ САДРЖАЈА У ЕВРОПСКОМ РЕГУЛАТОРНОМ ОКВИРУ

Маја ЗАРИЋ*

Анстракт: Развој генеративне вештачке интелигенције представља једну од најзначајнијих трансформација савременог медијског екосистема, посебно у области дистрибуције медијског садржаја. Док су традиционални модели дистрибуције били засновани на уређивачкој селекцији и институционално контролисаним каналима информисања, дигиталне платформе, претраживачи и алгоритамски системи данас преузимају улогу кључних посредника у процесу информисања јавности. У том контексту, генеративна вештачка интелигенција више не функционише искључиво као технолошки алат за аутоматизацију, већ постаје активан чинилац у процесима генерисања, филтрирања и дистрибуције медијских садржаја. Рад анализира на који начин европски регулаторни оквир, пре свега Акт о дигиталним услугама (*Digital Services Act* – DSA), Европски акт о слободи медија (*European Media Freedom Act* – EMFA) и Акт о вештачкој интелигенцији (*Artificial Intelligence Act* – AI Act), утиче на управљање дистрибуцијом медијског садржаја у дигиталном окружењу. Посебна пажња посвећена је питањима алгоритамске транспарентности, системских ризика, заштите уређивачке независности и означавања садржаја генерисаног употребом вештачке интелигенције.

* Универзитет уметности у Београду, Факултет драмских уметности, Београд, Република Србија. Е-mail: majazaric@hotmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-9773-9399>

Теоријски оквир рада заснива се на савременим приступима медијском менаџменту, економији интернета и концептима алгоритамског „чувања капија“ у дигиталној јавној сфери. Анализа показује да генеративна вештачка интелигенција трансформише дистрибуцију медијског садржаја у сложен технолошко-регулаторни систем, услед чега менаџмент медија добија нове задатке у области управљања алгоритамским процесима, примени етичких стандарда и очувању јавног интереса. Европски регулаторни оквир може допринети јачању транспарентности и заштити демократских вредности у дигиталном медијском простору, али истовремено отвара и питања нових облика концентрације технолошке моћи.

Кључне речи: Генеративна вештачка интелигенција, дистрибуција медијског садржаја, медијски менаџмент, дигиталне платформе

1) УВОД

Савремени медијски екосистем пролази кроз дубоку трансформацију изазвану развојем дигиталних платформи, алгоритамских система и генеративне вештачке интелигенције. Док су медијске организације традиционално контролисале производњу, уређивање и дистрибуцију медијског садржаја, савремено дигитално окружење карактерише доминација платформи и претраживача који посредују у приступу информацијама и обликују видљивост медијских садржаја. Генеративни модели вештачке интелигенције додатно мењају овај однос јер више не служе искључиво као средства техничке аутоматизације, већ постају активни учесници у процесима генерисања, филтрирања, персонализације и дистрибуције информација. У таквом окружењу дистрибуција медијског садржаја добија нову стратешку и регулаторну димензију. Уместо традиционалног модела у којем су медији непосредно управљали каналима комуникације са публиком, савремени систем информисања у великој мери зависи од алгоритамских механизма рангирања, препоручивања и персонализације које контролишу технолошке компаније. На тај начин алгоритамски системи преузимају улогу нових „чувара капија“ (*gatekeepers*) у дигиталној јавној сфери, утичући на видљивост, доступност и интерпретацију медијских садржаја.¹ Овакви процеси имају значајне последице по менаџмент медија, уређивачку независност, медијски плурализам и функционисање демократског јавног простора.² Развој

¹ Philip Napoli, *Social Media and the Public Interest*, Columbia University Press, New York, 2019.

² Jürgen Habermas, *A New Structural Transformation of the Public Sphere and Deliberative Politics*, Polity Press, Cambridge, 2023.

генеративне вештачке интелигенције истовремено отвара могућности за ефикаснију продукцију и дистрибуцију медијског садржаја, али и ризике повезане са концентрацијом технолошке моћи, нетранспарентношћу алгоритамског одлучивања, ширењем дезинформација и слабљењем професионалног новинарства.³ Управо из наведених разлога Европска унија је у претходним годинама интензивирала нормативно уређивање дигиталног простора. Посебан значај имају Акт о дигиталним услугама, Европски акт о слободи медија и Акт о вештачкој интелигенцији, који заједно формирају нови регулаторни оквир за функционисање дигиталног медијског окружења.⁴ Наведени акти уводе обавезе транспарентности алгоритамских система, процене системских ризика, заштите уређивачке независности и означавања садржаја генерисаног употребом вештачке интелигенције.

У предметном раду анализира се утицај европског регулаторног оквира на управљање дистрибуцијом медијског садржаја у условима развоја генеративне вештачке интелигенције. Циљ рада је да се утврди на који начин нови европски прописи трансформишу улогу медијских организација, платформи и алгоритамских система у процесу јавног информисања, као и које импликације ове промене имају за савремени менаџмент медија.

2) СВРХА

Убрзани развој генеративне вештачке интелигенције и њена интеграција у дигитални медијски екосистем довели су до значајних промена у начину производње, дистрибуције и доступности медијског садржаја. Алгоритамски системи данас не само да посредују у приступу информацијама већ и све чешће самостално генеришу, рангирају и персонализују медијске садржаје, чиме непосредно утичу на обликовање

³ "Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)", Council of Europe, Strasbourg, 2025.

⁴ "Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services", *Official Journal of the European Union*, L 277/1, 27 October 2022; "Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market", *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1083, 17 April 2024; "Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence", *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1689, 12 July 2024.

јавног дискурса и функционисање дигиталне јавне сфере.⁵ Трансформација дистрибуције медијског садржаја отвара бројна правна, технолошка и друштвена питања која се односе на транспарентност алгоритамског одлучивања, заштиту медијског плурализма, уређивачку независност и концентрацију моћи унутар дигиталних платформи и претраживача.⁶ Генеративна вештачка интелигенција у том контексту постаје нови посредник у процесу информисања, при чему алгоритамски модели све више преузимају функције које су традиционално припадале медијским редакцијама и уредницима.⁷ Сврха овог рада јесте анализа утицаја европског регулаторног оквира на управљање дистрибуцијом медијског садржаја у условима развоја генеративне вештачке интелигенције. Посебна пажња усмерена је на анализу Акта о дигиталним услугама, Европског акта о слободи медија и Акта о вештачкој интелигенцији, као кључних нормативних инструмената Европске уније у области дигиталног информисања и алгоритамског посредовања.⁸ Основно истраживачко питање рада односи се на то на који начин европски регулаторни оквир у области дигиталних услуга, медијских слобода и вештачке интелигенције утиче на управљање дистрибуцијом медијског садржаја и трансформише савремене моделе менаџмента медија. Полази се од претпоставке да наведени регулаторни инструменти уводе нови режим транспарентности, одговорности и контроле алгоритамских система, чиме се мењају услови функционисања медијских организација у дигиталном окружењу. Методолошки приступ рада заснива се на нормативно-правној и компаративној анализи европских регулаторних аката, уз примену теоријских концепата медијског менаџмента, економије интернета и алгоритамског управљања дигиталним платформама.⁹ Анализа је заснована на квалитативном и интерпретативном приступу, с циљем да се идентификују кључне импликације које генеративна вештачка

⁵ Jürgen Habermas, *op. cit.*

⁶ Nick Couldry & Ulises Mejias, *The Costs of Connection*, Stanford University Press, Stanford, 2019.

⁷ Philip Napoli, *op. cit.*, pp. 112–118.

⁸ “Regulation (EU) 2022/2065”, *op. cit.*; “Regulation (EU) 2024/1083”, *op. cit.*; “Regulation (EU) 2024/1689”, *op. cit.*

⁹ Bernd W. Wirtz, *Media Management: Strategy, Business Models and Case Studies*, 3rd edition, Springer, Cham, 2021; Lucy Küng, *Strategic Management in the Media: Theory to Practice*, SAGE Publications, London, 2017; Paolo Cellini, *Internet Economics*, LUISS University Press, Rome, 2019.

интелигенција и европска дигитална регулатива имају на дистрибуцију медијског садржаја и функционисање савремених медијских организација.

3) МЕРЕ ЕУ

Европска унија је у претходних неколико година развила сложен регулаторни оквир с циљем уређивања дигиталног медијског простора, функционисања платформи и примене система вештачке интелигенције.¹⁰ У том контексту посебан значај имају Акт о дигиталним услугама, Европски акт о слободи медија и Акт о вештачкој интелигенцији. Иако наведени акти уређују различите сегменте дигиталног окружења, њихово заједничко дејство непосредно утиче на управљање дистрибуцијом медијског садржаја и функционисање савремених медијских система.¹¹ Акт о дигиталним услугама представља основни хоризонтални инструмент Европске уније за регулисање дигиталних посредника, платформи и претраживача. Посебан значај овог акта односи се на обавезе веома великих *онлајн* платформи и веома великих претраживача у погледу процене и ублажавања системских ризика који могу утицати на јавни дискурс, медијски плурализам и слободу изражавања.¹² Чланови 34. и 35. Акта о дигиталним услугама прописују обавезу идентификовања ризика који произилазе из алгоритамских система препоручивања, рангирања и персонализације садржаја, као и предузимање мера за њихово ублажавање. На тај начин дистрибуција медијског садржаја постаје предмет регулаторног надзора, а алгоритамско посредовање питање од јавног интереса.¹³ Европски акт о слободи медија има другачију нормативну функцију јер се усмерава на заштиту професионалног новинарства, уређивачке независности и медијског плурализма. Посебан значај има члан 18. овог акта, којим се уводи механизам тзв. „привилегије медија“ (*media privilege*).¹⁴ Наведени механизам

¹⁰ Giuseppe Martinico & Matteo Monti, “Online Disinformation and Populist Approaches to Freedom of Expression”, *Liverpool Law Review*, 2024, Vol. 45, No. 1, pp. 143–169.

¹¹ Thomas Poell, David Nieborg & José van Dijck, “Platformisation”, *Internet Policy Review*, 2019, Vol. 8, No. 4, DOI: 10.14763/2019.4.1425.

¹² “Regulation (EU) 2022/2065”, *op. cit.*, Arts. 34–35.

¹³ Martin Seeliger & Sebastian Sevignani, “A New Structural Transformation of the Public Sphere?”, *Theory, Culture & Society*, 2022, Vol. 39, No. 4. Интернет: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/02632764221109439>

¹⁴ Matteo Monti, “The Missing Piece in the DSA Puzzle? Article 18 of the EMFA and the Media Privilege”, *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2024, Vol. 6, No. 2; Pietro

омогућава медијима који испуњавају услове професионалне и уређивачке независности да буду обавештени пре уклањања или ограничења дистрибуције њиховог садржаја на платформама, као и да користе приоритетне механизме жалбе¹⁵. На тај начин Европски акт о слободи медија настоји да успостави равнотежу између моћи дигиталних платформи и улоге професионалних медија у демократском јавном простору.¹⁶ Трећи значајан регулаторни инструмент представља Акт о вештачкој интелигенцији, који уређује употребу система вештачке интелигенције, укључујући и генеративне моделе.¹⁷ Посебан значај имају одредбе које се односе на транспарентност генеративних система и обавезу означавања садржаја који је генерисан или измењен употребом вештачке интелигенције. У контексту медијског система наведене мере имају за циљ очување поверења јавности, спречавање манипулације медијским садржајем и заштиту интегритета процеса информисања.¹⁸

Посматрани заједно, наведени акти формирају вишеслојни европски регулаторни оквир који истовремено уређује платформе, медије и системе вештачке интелигенције. Акт о дигиталним услугама регулише алгоритамско посредовање и системске ризике, Европски акт о слободи медија штити професионално новинарство и медијски плурализам, док Акт о вештачкој интелигенцији поставља правила транспарентности и одговорности у примени генеративних модела. На тај начин Европска унија настоји да успостави нормативни модел дигиталног јавног простора заснован на транспарентности, демократским вредностима и заштити јавног интереса.

4) САДРЖАЈ

Развој генеративне вештачке интелигенције довео је до суштинске трансформације начина на који се медијски садржаји производе,

Cesarini, Giovanni De Gregorio & Oreste Pollicino, "The Media Privilege in the European Media Freedom Act", *MediaLaws*, 2023.

¹⁵ Iva Nenadić & Elda Brogi, *Why News Media Need Article 17 of the European Media Freedom Act*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2024.

¹⁶ Damian Tambini, "What Is Journalism? The Paradox of Media Privilege", *European Human Rights Law Review*, 2021, No. 5, pp. 523–539.

¹⁷ "Regulation (EU) 2024/1689", *op. cit.*

¹⁸ "Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)", *op. cit.*, paras. 67–68.

дистрибуирају и конзумирају у дигиталном окружењу. За разлику од традиционалног медијског система, у којем су медијске организације непосредно контролисале канале дистрибуције и приступ публици, савремени дигитални екосистем заснива се на алгоритамском посредовању платформи, претраживача и система вештачке интелигенције.¹⁹ У таквом окружењу алгоритамски системи преузимају функцију селекције, рангирања и персонализације информација, чиме непосредно утичу на видљивост медијских садржаја и обликовање јавног дискурса.²⁰ Генеративна вештачка интелигенција додатно усложњава овај процес јер омогућава аутоматизовано генерисање текстова, слика, аудио и видео садржаја који се затим интегришу у системе дигиталне дистрибуције. На тај начин настаје нови модел алгоритамски посредованог информисања у којем границе између продукције, дистрибуције и препоручивања садржаја постају све мање јасне.²¹ Посебан значај у том контексту имају механизми хиперперсонализације медијског садржаја. Савремени алгоритамски системи анализирају навике, интересовања и понашање корисника како би генерисали индивидуализоване медијске токове. Последица таквог приступа јесте фрагментација јавне сфере и стварање тзв. „публике од једног“, у којој различити корисници добијају различите информационе реалности.²² Овакви процеси могу имати значајне последице по медијски плурализам, доступност поузданих информација и функционисање демократског јавног простора. Европски регулаторни оквир настоји да одговори на наведене изазове кроз успостављање механизма транспарентности, одговорности и надзора над алгоритамским системима. Акт о дигиталним услугама обавезује платформе и претраживаче да процењују ризике које алгоритамски системи могу произвести по јавни интерес и слободу информисања, док Европски акт о слободи медија настоји да заштити професионалне медије од произвољног ограничења дистрибуције садржаја.²³ Истовремено, Акт о вештачкој интелигенцији уводи обавезу означавања садржаја генерисаног

¹⁹ Thomas Poell, David Nieborg & José van Dijck, "Platformisation", *op. cit.*

²⁰ Philip Napoli, *Social Media and the Public Interest*, *op. cit.*, pp. 95–122.

²¹ Nick Couldry & Ulises Mejias, *The Costs of Connection*, *op. cit.*

²² "Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)", *op. cit.*, para. 68.

²³ "Regulation (EU) 2022/2065", *op. cit.*; Arts. 34–35.

употребом генеративних модела, с циљем очувања транспарентности и поверења јавности.²⁴

Наведене промене непосредно утичу и на менаџмент медијских организација. Управљање медијима више не подразумева искључиво уређивачке и комерцијалне активности, већ све више укључује разумевање алгоритамих процеса, управљање дигиталним ризицима и примену стандарда транспарентности и етичке одговорности. Медијске организације су принуђене да развијају интерне политике употребе вештачке интелигенције, механизме провере аутентичности медијског садржаја и стратегије комуникације са платформама и претраживачима.²⁵ Посебан изазов представља очување поверења јавности у условима убрзане аутоматизације и масовне дистрибуције синтетичког медијског садржаја. У дигиталном окружењу у којем алгоритми у великој мери одређују видљивост информација, управљање дистрибуцијом медијског садржаја постаје не само технолошко и тржишно већ и демократско и друштвено питање од јавног интереса.²⁶

5) ЗАКЉУЧАК

Развој генеративне вештачке интелигенције и доминација дигиталних платформи довели су до дубоких промена у начину дистрибуције медијског садржаја и функционисању савременог медијског екосистема. Анализа европског регулаторног оквира показује да Европска унија настоји да успостави нормативни модел дигиталног јавног простора који је заснован на транспарентности, одговорности алгоритамих система, заштити медијског плурализма и очувању уређивачке независности.²⁷ Акт о дигиталним услугама, Европски акт о слободи медија и Акт о вештачкој интелигенцији не функционишу као изоловани правни инструменти, већ формирају међусобно повезан систем регулисања дигиталног окружења.²⁸

²⁴ "Regulation (EU) 2024/1689", *op. cit.*, Art. 52.

²⁵ Bernd W. Wirtz, *Media Management: Strategy, Business Models and Case Studies*, *op. cit.*; Lucy Küng, *Strategic Management in the Media: Theory to Practice*, *op. cit.*

²⁶ Jan Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

²⁷ "Regulation (EU) 2022/2065", *op. cit.*; "Regulation (EU) 2024/1083", *op. cit.*; "Regulation (EU) 2024/1689", *op. cit.*

²⁸ Giuseppe Martinico & Matteo Monti, "Online Disinformation and Populist Approaches to Freedom of Expression", *op. cit.*

Док Акт о дигиталним услугама уређује алгоритамско посредовање и системске ризике платформи и претраживача, Европски акт о слободи медија настоји да заштити професионално новинарство и медијски плурализам, а Акт о вештачкој интелигенцији уводи стандарде транспарентности и одговорности у примени генеративних модела. Истраживање је показало да генеративна вештачка интелигенција мења традиционалне моделе управљања медијским садржајем и ствара нове облике алгоритамског посредовања у процесу информисања јавности²⁹. У таквим условима менаџмент медија добија нове обавезе које укључују управљање алгоритамским ризицима, примену етичких стандарда, контролу аутентичности медијског садржаја и усклађивање са регулаторним захтевима дигиталног окружења. Истовремено, развој генеративне вештачке интелигенције отвара и значајне ризике који се односе на концентрацију технолошке моћи, фрагментацију јавне сфере, ширење синтетичког медијског садржаја и слабљење поверења јавности у процес информисања.³⁰ Због тога европски регулаторни приступ представља покушај успостављања равнотеже између технолошких иновација и заштите демократских вредности у дигиталном медијском простору. За Републику Србију наведени процеси имају посебан значај у контексту европских интеграција и усклађивања домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније. Способност медијских организација да разумеју и примене нове европске стандарде у области дигиталних услуга, медијских слобода и вештачке интелигенције представљаће један од кључних предуслова за очување професионалних стандарда, заштиту јавног интереса и одрживост медијског система у условима убрзаних технолошких промена.³¹

6) ИЗВОРИ

- Albarran, Alan B., *The Media Economy*, Routledge, New York, 2010.
- "Artificial Intelligence Act", European Commission, *Official Journal of the European Union*, Brussels, 2024.

²⁹ Philip Napoli, *Social Media and the Public Interest*, *op. cit.*

³⁰ Council of Europe, *Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)*, *op. cit.*

³¹ Bernd W. Wirtz, *Media Management: Strategy, Business Models and Case Studies*, *op. cit.*; Lucy Küng, *Strategic Management in the Media: Theory to Practice*, *op. cit.*

- Cappello, Maja, *Journalism and Media Privilege, European Audiovisual Observatory*, Strasbourg, 2017.
- Cellini, Paolo, *Internet Economics*, LUISS University Press, Rome, 2019.
- Cesarini, Pietro, De Gregorio, Giovanni & Pollicino, Oreste, "The Media Privilege in the European Media Freedom Act", *MediaLaws*, 2023.
- Couldry, Nick & Mejias, Ulises, *The Costs of Connection*, Stanford University Press, Stanford, 2019.
- "Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)", Council of Europe, Strasbourg, 2025.
- Doyle, Gillian, *Understanding Media Economics*, 2nd edition, SAGE Publications, London, 2013.
- "European Media Freedom Act", European Commission, *Official Journal of the European Union*, Brussels, 2024.
- Habermas, Jürgen, *A New Structural Transformation of the Public Sphere and Deliberative Politics*, Polity Press, Cambridge, 2023.
- Küng, Lucy, *Strategic Management in the Media: Theory to Practice*, SAGE Publications, London, 2017.
- Martinico, Giuseppe & Monti, Matteo, "Online Disinformation and Populist Approaches to Freedom of Expression", *Liverpool Law Review*, Vol. 45, No. 1, 2024, pp. 143–169.
- Monti, Matteo, "The Missing Piece in the DSA Puzzle? Article 18 of the EMFA and the Media Privilege", *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Vol. 6, No. 2, 2024.
- Napoli, Philip, *Social Media and the Public Interest*, Columbia University Press, New York, 2019.
- Nenadić, Iva & Brogi, Elda, *Why News Media Need Article 17 of the European Media Freedom Act*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Florence, 2024.
- Nichols, Tom, *The Death of Expertise*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Oster, Jan, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- Picard, Robert G., *The Economics and Financing of Media Companies*, Fordham University Press, New York, 2011.
- Poell, Thomas, Nieborg, David & van Dijck, José, "Platformisation", *Internet Policy Review*, Vol. 8, No. 4, 2019.

- “Recommendation CM/Rec(2022)13 on the impacts of digital technologies on freedom of expression”, Council of Europe, Strasbourg, 2022.
- “Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act)”, *Official Journal of the European Union*, L 277/1, 27 October 2022.
- “Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market”, *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1083, 17 April 2024.
- “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence”, *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1689, 12 July 2024.
- Seeliger, Martin & Sevnigani, Sebastian, “A New Structural Transformation of the Public Sphere?”, *Theory, Culture & Society*, Vol. 39, No. 4, 2022.
- Tambini, Damian, “What Is Journalism? The Paradox of Media Privilege”, *European Human Rights Law Review*, No. 5, 2021, pp. 523–539.
- West, Sonja R., “Press Exceptionalism”, *Harvard Law Review*, Vol. 127, No. 8, 2014, pp. 2434–2463.
- Wirtz, Bernd W., *Media Management: Strategy, Business Models and Case Studies*, 3rd edition, Springer, Cham, 2021.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Питање регулисања генеративне вештачке интелигенције, дигиталних платформи и дистрибуције медијског садржаја има посебан значај за Републику Србију, имајући у виду процес европских интеграција и постепено усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније.³² Иако Република Србија није чланица Европске уније, европски регулаторни стандарди у области дигиталних услуга, медијских слобода и вештачке интелигенције већ сада имају значајан утицај на домаћи медијски и комуникациони простор.³³ Дигиталне платформе и претраживачи представљају доминантне канале дистрибуције медијског садржаја и у Републици Србији, што значи да алгоритамски системи

³² Jan Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right*, op. cit.

³³ “Recommendation CM/Rec(2022)13 on the impacts of digital technologies on freedom of expression”, Council of Europe, Strasbourg, 2022.

страних технолошких компанија непосредно утичу на доступност информација, видљивост медијских садржаја и обликовање јавног дискурса.³⁴ У таквом окружењу питања транспарентности алгоритама, медијског плурализма, заштите професионалног новинарства и одговорности платформи постају значајна и за домаћи медијски систем.³⁵ Посебан значај имају механизми које уводи Европски акт о слободи медија, нарочито у делу који се односи на заштиту уређивачке независности и ограничење произвољног уклањања медијског садржаја са дигиталних платформи.³⁶ У условима високе зависности медија од платформи и друштвених мрежа као канала дистрибуције, наведени стандарди могу бити значајни и за јачање правне сигурности и професионалне аутономије медија у Републици Србији.³⁷ Истовремено, развој генеративне вештачке интелигенције отвара и нове ризике за домаћи медијски простор, укључујући ширење дезинформација, манипулацију синтетичким медијским садржајима, злоупотребу *deepfake* технологија и додатну концентрацију комуникационе моћи унутар глобалних технолошких компанија.³⁸ Из тог разлога европски приступ заснован на транспарентности, процени ризика и регулаторном надзору може представљати значајан модел за будуће обликовање домаћег нормативног оквира. За медијске организације у Републици Србији наведене промене имају и директне менаџерске импликације. Савремено управљање медијима све више захтева разумевање алгоритамских система, развој интерних политика употребе вештачке интелигенције, као и способност прилагођавања новим европским стандардима у области дигиталне комуникације и јавног информисања. У том смислу, европска регулатива не представља само спољни правни утицај већ и важан оквир за модернизацију домаћег медијског система и унапређење заштите јавног интереса у дигиталном окружењу.³⁹

³⁴ Philip Napoli, *Social Media and the Public Interest*, *op. cit.*

³⁵ Damian Tambini, "What Is Journalism? The Paradox of Media Privilege", *op. cit.*

³⁶ "Regulation (EU) 2024/1083", *op. cit.*, Art. 18.

³⁷ Maja Cappello, Journalism and Media Privilege, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2017.

³⁸ "Regulation (EU) 2024/1689", *op. cit.*; "Draft Guidance Note on the Implications of Generative Artificial Intelligence for Freedom of Expression (MSI-AI(2025)10)", *op. cit.*

³⁹ Bernd W. Wirtz, *Media Management: Strategy, Business Models and Case Studies*, *op. cit.*

GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND MEDIA CONTENT DISTRIBUTION IN THE EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK

Maja ZARIĆ*

Abstract: The development of generative artificial intelligence represents one of the most significant transformations of the contemporary media ecosystem, particularly in the field of media content distribution. While traditional distribution models were based on editorial selection and institutionally controlled channels of information dissemination, digital platforms, search engines, and algorithmic systems increasingly assume the role of key intermediaries in the public information process. In this context, generative artificial intelligence no longer functions solely as a technological tool for automation but also as an active actor in the generation, filtering, personalisation, and distribution of media content. This paper analyses the impact of the European regulatory framework on the management of media content distribution in the context of the development of generative artificial intelligence. Particular attention is devoted to the Digital Services Act (DSA), the European Media Freedom Act (EMFA), and the Artificial Intelligence Act (AI Act) as key regulatory instruments governing digital services, media freedom, and algorithmic systems within the European Union. The paper examines issues related to algorithmic transparency, systemic risks, editorial independence, and the labelling of AI-generated content. The analysis demonstrates that generative artificial intelligence transforms media content distribution into a complex technological and regulatory system, thereby imposing new obligations on media management in the areas of algorithmic governance, ethical standards, and the protection of the public interest. At the same time, the European regulatory framework seeks to establish a balance between technological innovation and the preservation of democratic values within the digital public sphere.

Keywords: generative artificial intelligence, media content distribution, media management, digital platforms, Digital Services Act, European Media Freedom Act, Artificial Intelligence Act.

* University of Arts in Belgrade, Faculty of Dramatic Arts, Belgrade, Republic of Serbia.
E-mail: maja-zaric@hotmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-9773-9399>

УДК: 347.78:061.1EU(497.11)(497.7)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 376–391

Изворни научни рад

Рад примљен 04. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.18

CC BY-SA 4.0

ПРАВНИ ОКВИР КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА СРБИЈЕ И СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Теодора ЋИТИЋ*

Анстракт: Рад анализира утицај правних тековина Европске уније (*acquis communautaire*) на правни статус и заштиту српског историјског наслеђа на простору данашње Србије и Северне Македоније. У раду се даје осврт и на културно наслеђе у предјугословенском историјском периоду. Полазећи од међународноправног оквира јавне својине, рад испитује у којој мери европско право утиче на решавање питања која формално остају у искључивој надлежности држава. Централна хипотеза рада заснива се на ставу да Европска унија не уређује директно питања јавне својине, историјског и културног наслеђа, али кроз принципе правне сигурности, заштите својине и добросуседских односа обликује правни и преговарачки међународни оквир у коме се ова питања решавају. Рад показује да Европска унија има ограничене правне капацитете којима би се заштитило културно-историјско наслеђе држава смештено у трећим државама. У контексту европских интеграција Србије, то се односи на њено културно-историјско наслеђе смештено на подручју држава наследница бивше СФР Југославије, чија су унутрашња законодавства „мање-више“ усаглашена са европским и међународним стандардима. У циљу доследног правног регулисања свих отворених питања везаних за ово наслеђе,

* Социјално-економски институт Руског државног хуманитарног универзитета (РГГУ) у Москви. E-mail: citictedora1@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-5142-9723>

суседне државе би требало да ова питања регулишу дипломатским путем, кроз закључење билатералних споразума. Пример представља Северна Македонија на чијем подручју се налазе неки од важних делова српске историјско-културне баштине, за чији статус би требало наћи адекватна правна решења.

Кључне речи: *Acquis communautaire*, национално право, Европска унија, историјско наслеђе, дипломатија, билатерални односи, историјско право, правни систем

1) УВОД

Савремени процес европских интеграција представља један од значајнијих правно-политичких питања Европске уније, чији је основни циљ успостављање јединственог правног и институционалног поретка. У том контексту Европска унија развила је комплексан нормативни систем познат као „правне тековине ЕУ“ (*Acquis communautaire*), који обухвата целокупно европско законодавство у већој или мањој мери обавезујуће за све државе чланице, укључујући и државе кандидате које кроз хармонизацију унутрашњих законодавства настоје да испуне постављене правне критеријуме за приступање овој наднационалној организацији. Процес приступања подразумева потпуно усвајање *acquis-a*, без могућности селективне примене.¹ Међутим, поставља се питање у којој мери је овај правни систем применљив у државама са специфичним историјским и правним наслеђем, на пример, у Србији и Северној Македонији које су, историјски посматрано, већ утемељене на универзалним принципима (садржаним пре свега у римском правном наслеђу и православљу)?² Такође, како интерпретирати одређену врсту

¹ “European Union law sources and hierarchy of norms, EUR-Lex”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/sources-of-european-union-law.html>

² Зоран Чворовић, *Право и Православље*, Catena Mundi, Београд 2021, стр. 34–45, 125–129.

Овде аутор објашњава формацију преамбула и амбула, од којих се ствара правни систем Источног Римског царства. У њега укључује прве европске модернисте тог времена, Јустинијана Приму и Лава Мудрог. Аргументује се да сходно социјалном друштвеном импакту, они добијају одређене правне норме које као друштво важе за све чланице источно римске 'уније'. Такође наводи да се Православље у канонском смислу никада до краја не може ускладити са континенталним правним поретком, али се његови постулати могу прикључити правним нормама и послужити као основа. Упоредити поглавље књиге: „Хришћанске норме у

историјско-правног континуитета који постоји почев од времена примене Османског права,³ преко националних правних оквира српског права, бившег југословенског права до поновног успостављања аутономних правних система унутар држава наследница СФР Југославије? Ауторка анализом долази до сазнања да правни системи нису неутрални, већ дубоко укорениени у друштвене и историјске оквире.⁴ У том контексту, основна хипотеза рада гласи да правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*) поседују ограничавајућу примену у правним системима који поседују темељни историјски континуитет, стога и процес ЕУ интеграција подразумева не само усклађивање већ и анализу историјске трансформације националних правних система како би се обезбедило разумевање историјских и културно-социолошких разлика, које сачињавају обичајно право и које утичу на формацију правног корпуса свих земаља наследница бивше Југославије.

2) СУКЦЕСИЈА, ОБИЧАЈНО ПРАВО И СОЦИОЛОШКО-КУЛТУРНИ ОКВИР ПРИМЕНЕ ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Након сукцесије СФР Југославије, на њеној територији настале су нове независне државе са сопственом историјском традицијом и културом.⁵ Ова

статусном, породичном, наследном и кривичном праву“. Овде термин хришћански мења православни, јер тада није постојала шизма са којом се сусрећемо 1054. године. Православне земље овакве хришћанске и правне норме задржавају, до појаве Османлија на Балкану.

³ Александар Стојановски, Методија Соколки, *Турски документи за историјата на македонскиот народ, опширен пописан дефтер но. 4 (1467–1468)*, том 1, Скопје 1971, стр. 197, 198, 210–212, 226, 237, 250, 258, 271, 278, 284–285 (Опширен пописан дефтер 1467–1468); Урош Шешум, *Србија и Стара Србија (1804–1839)*, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2017, стр. 22. Аутор објашњава процес исламизације Срба и постепени прелазак из једне националности у нову, путем исламизације.

⁴ Под друштвеним оквиром, у ужем смислу, мисли се на културу и културно наслеђе, не само на етничке групе које живе на овим територијама. Конкретно, то значи поштовање језика, националног, али и наднационалног тј. верског оквира који сачињава једну државу.

⁵ Сукцесија на простору бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије илуструје примену појмова из чл. 2 Бечке конвенције о сукцесији држава у погледу уговора (1978) и Бечка конвенција о сукцесији држава у погледу државне имовине, архива и дугова (1983), као и чл. 1 Нацрта чланака о

трансформација на правном плану довела је до многобројних политичких процеса укључујући и процес приступања Европској унији. У том контексту, хармонизација домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ (у предметном случају, у Србији и Северној Македонији), условљена је, између осталог, не само националним, економским и безбедносним околностима већ и историјско-културном традицијом која вуче корене још из средњег века. Наиме, још у доба Стефана Душана Србија је свој правни систем темељила на основама европског континенталног система. То је у историјском смислу био знак да је Србија била правно напредна будући да је свој законодавни систем (који је углавном почивао на обичајном праву), тако устројила да је био изнад царске власти (Закон Цара Душана, чл. 171, чл. 172, допуњено 1354. у Серу). Према Димитрију Јовановићу, територије које су у средњем веку биле под српском влашћу биле су природни део српског етничког простора.⁶ У ширем смислу, држава цара Душана као историјски референтан оквир може послужити као критеријум за дефинисање граница српског културно-историјског наслеђа на простору Северне Македоније (делом и Грчке), што не повлачи српске територијалне аспирације или остваривање својинских права.⁷ Усаглашавање са европским стандардима и међународним правом у циљу остваривања културно-историјских интереса значи одржавање међусобне сарадње, као и развој економских и културних веза. Овакав став о међусобном разумевању и јачању међусобне сарадње саопштила је и Влада Републике Србије 3. октобра 2025. године, приликом посете премијера Северне Македоније Христијана Мицкоског.⁸

држављанству физичких лица у вези са сукцесијом држава (ILC), при чему се СФРЈ јавља као држава претходница, а Република Србија и Северна Македонија као државе сукцесорке.

⁶ Димитрије Јовановић, „Како су се шириле међе српској држави за владе Стефана Душана“, *Гласник Српског ученог друштва*, 68(1889), стр. 86–94.

⁷ Јован Драгашевић (1836–1915), српски војни географ и историчар, писао је монографске студије о границама Душанове државе.

⁸ „Србија и Северна Македонија деле визију безбедног и просперитетног Балкана“. Интернет: <https://www.srbija.gov.rs/vest/918553/predsednik-vlade-u-poseti-republici-severnoj-makedoniji.php>

3) ЗАКОН О КУЛТУРНИМ ДОБРИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ЕУ

Да бисмо разумели процес хармонизације европског законодавства у контексту приступања Унији, важно је размотрити културни идентитет Србије чији су поједини елементи присутни и на територији Северне Македоније, која је у делу историографије обухватана појмом „Стара Србија“.⁹ Тако, познато је да се након дисолуције СФР Југославије део културних добара Србије нашао иза државних граница, што је отворило низ сложених правних питања у погледу њиховог статуса. У савременом периоду ова питања се не решавају једнострано, већ применом међународних стандарда, пре свега UNESCO-ове Конвенције о мерама за забрану и спречавање недозвољеног увоза, извоза и преноса власништва над културним добрима,¹⁰ као и на основу других међународних конвенција и правних аката. Остваривање културно-историјског наслеђа за земље кандидате за приступање Европској унији подразумева постизање одговарајућих билатералних решења уз придржавање норми међународног права (кроз сарадњу, заједничке пројекте о заштити итд.). У том смислу, било би добро да се оваква решења постигну и применом Директиве 2014/60/ЕУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. године о враћању културних предмета незаконито изнетих са територије државе чланице.¹¹ Наравно, коначан исход зависиће од решења која би

⁹ Термин „Стара Србија“ јавља се током 19. века у контексту српске политичке и историографске мисли, између осталог и у „Начертанију“ Илије Гарашанина насталом 1844. године. Обухвата Рашку област (код муслимана Санџак), Косово и Метохију и целу Македонију. Замењује назив некадашње Царевине под управом Стефана Уроша IV Душана. Јован Цвијић и Владимир Карић истичу његов значај, нарочито због моравско-вардарске долине и саобраћајних праваца који су повезивали централни Балкан са Егејским морем. Управо овај простор представљао је тзв. „балканско језгро“, односно стратешки, економски и културни центар Балканског полуострва. Истовремено, политички фактори и интереси великих сила спречили су уједињење ових области са Србијом све до балканских ратова, када долази до значајних територијалних промена и укључивања вардарске области у састав српске државе. Видети: Јован Цвијић, *Географски и културни положај Србије*, Изд. Ђ. Ђурђевића, Београд, 1914, стр. 10–11, 19; Владимир Карић, *Србија, опис земље, народа и државе*, Краљевска српска државна штампарија, 1887, стр. 5, и даље.

¹⁰ “Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property”, UNESCO, Paris, 1970.

¹¹ “Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member

требало усагласити дипломатским путем, а која би уважила примену права ЕУ кроз прихватање и дељење заједничких европских вредности. Иако Србија кроз своје законодавство препознаје значај заштите културних добара у иностранству, правни механизми њиховог повраћаја у случајевима који се односе на територију Северне Македоније ограничени су принципом територијалности и суверенитета држава.¹²

4) ПРЕДЛОГ РЕШЕЊА - ПРЕДНОСТИ И МАНЕ ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Члан 36. Уговора о функционисању Европске уније (TFEU) омогућава државама да ограниче слободан проток робе ради заштите „националног блага од уметничке, историјске или археолошке вредности“, чиме се културна добра издвајају као посебна категорија унутар јединственог тржишта.¹³ Наведена одредба потврђује да културна добра задржавају посебан правни режим чак и у оквиру интегрисаног европског правног простора. За државе чланице она представља основ за покретање захтева за повраћај или заштиту пред Европским судом, што није случај и за државе кандидате за приступање Европској унији. Стога, ову одредбу треба посматрати као предност европског правног система који, истина, није потпуно идеалан. То ћемо образложити следећом чињеницом. Наиме, члан 167. TFEU утврђује да Европска унија „поштује националну и регионалну разноликост“ и подстиче сарадњу држава чланица у области културе, при чему се изричито наглашава да Унија нема надлежност за хармонизацију националних прописа у овој области¹⁴. Ово директно потврђује ограничени домет *acquis*-а у питањима културног наслеђа, али истовремено отвара простор за билатералну и мултилатералну сарадњу. Оваква одредница донекле је неспојива са студијама културе, права и самом дефиницијом облигационих односа. Уколико би култура била одвојена од националности, то би значило да она нема ни назив, јер када

State and amending Regulation (EU) No 1024/2012”, *OJ L* 159, 28. 5. 2014, pp. 1–10. Иако се односи на чланице, Директивом се често решавају спољнополитичка питања земаља кандидата, зарад остварења мировних преговора, по међународном праву, чији су субјекти државе.

¹² „Закон о културним добрима Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 71/94, 52/11 – др. закон, 99/11 – др. закон и 6/20 – др. закон.

¹³ Члан 36. Уговора о функционисању ЕУ, (TFEU).

¹⁴ Члан. 3. TFEU.

желимо да објаснимо културу неке земље, у ужем или ширем смислу, ми додајемо присвојни придев: *кинески, руски, турски, англосаксонски* (...). Притом, када мислимо на националност не искључујемо и друге националности, већ се опиремо на теоретичаре културе који су дали теорију мултикултурализма и интеркултурализма, а која је на балканским просторима постојала још у средњовековном добу.¹⁵ У секундарном праву, али у националном смислу примарном, посебно је релевантна Директива 2014/60/ЕУ о повраћају културних добара незаконито изнетих са територије државе чланице, која у члану 2. дефинише појам „културног добра“, док чланови од 6. до 8. уређују поступак повраћаја и сарадњу надлежних органа.¹⁶ Иако се формално односи на државе чланице, њени стандарди имају утицај и на државе кандидате кроз процес хармонизације права. Са становишта домаћег права, централни нормативни акт представља *Закон о културним добрима Републике Србије*, који у члану 2. дефинише „културна добра“ као добра од општег интереса, док члан 6. утврђује да су културна добра у јавној својини под посебном заштитом државе.¹⁷ Посебно је значајан члан 89. који се односи на изношење културних добара у иностранство, као и члан 99. који предвиђа могућност повраћаја незаконито изнетих добара.¹⁸ У контексту међународноправних обавеза, од посебног значаја је и примена UNESCO Конвенције из 1970. године, чији члан 7. обавезује државе да спрече незаконит увоз и да предузму мере за повраћај културних добара, док члан 13. подстиче билатералне споразуме у овој области.¹⁹ Применом наведених одредби на случај Србије и Северне Македоније, јасно је да не постоји јединствени правни механизам који би омогућио једнострано решавање питања културних добара српског порекла. Напротив, правни оквир указује на неопходност комбинованог приступа који, између осталог, укључује: национално законодавство, међународне конвенције, правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*).

¹⁵ Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge: Harvard University Press, 2000, стр. 337.

¹⁶ "Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012", Articles 2, 6–8.

¹⁷ „Закон о културним добрима Републике Србије“, чл. 2 и чл. 6.

¹⁸ *Ibid.*, чл. 89. и чл. 99.

¹⁹ "Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property", Articles 7, 13.

5) СЛОЖЕНОСТ ПРИМЕНЕ ПРАВНИХ МОДЕЛА НА СТВАРНОМ ПРИМЕРУ

Испитујући које од прописа националног, међународног и европског правног оквира је могући применити на културно-историјско наслеђе на простору Северне Македоније (српске средњовековне цркве и манастири, као и археолошки остаци српског културног наслеђа), могли би доћи до различитих закључака. Тако, на простору Северне Македоније налазе се, примера ради, манастир Светог Георгија у Старом Нагоричану, манастир Лесново и Марков манастир, који потичу из периода српске средњовековне државе и постоје у континуитету, а везују се за владарску и црквену традицију Немањића и Мрњавчевића. Са становишта националног законодавства (које има ограничену територијалну примену на подручју Републике Србије), ова културна добра, према Закону о културним добрима, могла би се третирати као добра од изузетног значаја која припадају српском културном наслеђу. Наиме, члан 2. овог Закона дефинише културна добра као добра од општег интереса, док члан 6. утврђује посебну заштиту за добра у јавној својини.²⁰ Хипотетички, примена националног правног модела тако би могла оправдати легитиман интерес Србије да штити и афирмише ова добра као део свог културног идентитета. Међутим, као што је речено, правно дејство ових одредби ограничено је границама територијалне јурисдикције, будући да се наведени објекти налазе на територији друге суверене државе. У оквиру међународноправног модела, наведена културна добра потпадају под режим заштите културног наслеђа државе на чијој се територији налазе, али уз обавезу поштовања њиховог историјског и културног порекла. UNESCO Конвенција из 1970. године, посебно у члану 5. и 7, предвиђа сарадњу држава у заштити културних добара и спречавању незаконитог присвајања.²¹ Ипак, пошто се у овом случају правно не ради о незаконитом изношењу већ о историјском континуитету на територији друге државе, примена Конвенције је ограничена на сарадњу и заједничке пројекте, а не на реституцију. Поред тога, питање цркава има и додатну димензију у контексту црквене имовине и канонског права које је *ius canonicum praevallet*, што додатно усложњава правни оквир када долази до усклађивања и неопходности сарадње цркве и државе. Тада се имовинска

²⁰ „Закон о културним добрима Републике Србије“, чл. 2. и чл. 6.

²¹ “Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property”, Articles 5, 7.

питања верских објеката често решавају кроз посебне споразуме између држава и верских заједница, а не искључиво кроз класичне механизме међународног јавног права.²² У оквиру трећег модела, односно *acquis communautaire*, значај се огледа у постављању стандарда и принципа који утичу на решавање оваквих питања. Члан 36. Уговора о функционисању Европске уније омогућава заштиту националног културног блага, што индиректно потврђује право држава да штите културна добра од посебног значаја.²³ У датом случају то резултира позитивним учинком у „коореспонденцијалној хармонији“, свих институција. Следствено томе, члан 167. истог Уговора наглашава значај културне сарадње и очувања културне разноликости, што је од посебног значаја у случајевима прекограничног наслеђа.²⁴ Директива 2014/60/EУ, иако примарно усмерена на повраћај незаконито изнетих културних добара, уводи механизме административне сарадње и размене информација који могу бити модел за сарадњу између Србије и Северне Македоније у заштити заједничког културног наслеђа.⁸ У овом смислу могуће је постићи ефектно правно посредовање, које укључује билатерални и мултилатерални процес, зарад европских интеграција. Наиме, ови стандарди се преносе и на државе кандидате, што значи да се од њих очекује да развијају механизме сарадње у области културног наслеђа. Применом сва три правна модела уочава се да национални модел омогућава дефинисање културног и правног интереса Србије, да међународни модел обезбеђује оквир за сарадњу и заштиту, док *acquis communautaire* делује као механизам усмеравања и хармонизације.

Конечно, закључујемо да српске цркве и археолошка добра на простору Северне Македоније представљају типичан пример трансграничног културног наслеђа, где ниједан правни модел појединачно није довољан. Једино кроз њихову комбинацију, односно кроз хибридни правни приступ, могуће би било обезбедити адекватну заштиту, очување и валоризацију ових добара у складу са савременим европским и међународним стандардима.

²² Члан 36. TFEU.

²³ Члан 167. TFEU.

²⁴ Члан 167. TFEU.

6) ПРОБЛЕМАТИКА КОЛИЗИЈЕ ТРИ МОДЕЛА УСЛОВЉЕНА СУВЕРЕНИТЕТОМ

Када смо набројали најважније сегменте културних добара и правне норме које се примењују на културно-историјско наслеђе, можемо на конкретним примерима да закључимо да постоји условљеност примене правних тековина ЕУ сувереношћу држава. Одатле настаје оно што препознајемо као суштинску колизију: национални приступи теже историјском праву тако да се оно аргументује и наглашава у циљу очувања културног идентитета, али и државног континуитета. Иако међународно право инсистира на принципима суверенитета и сарадње, оно пружа универзалну правну заштиту културним добрима. Право ЕУ такође има за циљ да афирмише концепт универзализације културног наслеђа. Последица ове неусаглашености јесте немогућност постизања одговарајућих правних решења без посредовања које укључује примену универзалних правних начела. Отуд, државе које имају одговорност имају и интерес да постигну договор о регулисању нерешених питања културно-историјског наслеђа кроз примену билатералних или мултилатералних механизма. То не значи негирање територијалног интегритета и суверенитета, већ њихову потврду уз изражавање међусобног уважавања и поштовања културног идентитета и историјског наслеђа. Даља сарадња на питању историјско-културног наслеђа између Републике Србије и Северне Македоније значиће уважавање територијалних надлежности две земље, уз истовремено успостављање заједничких механизма управљања, заштите и финансирања. Уважавање историјског континуитета и културне повезаности довело би до афирмације међународног и европског права у области заштите културно-историјског наслеђа. То би се најпре могло остварити кроз закључење билатералних споразума којима би се уредио посебан статус културних добара српског порекла, уз учешће академске заједнице и археолошких стручњака (а не само конзуларног особља и представника влада). Такви споразуми могли би да предвиде формирање заједничких комисија, увођење двојног културног статуса добара, као и механизме финансирања путем фондова Европске уније.²⁵

Сходно наведеном, усклађивање националног права Републике Србије са *acquis communautaire* не подразумева одустајање од заштите културног

²⁵ "Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012", *op. cit.*

наслеђа, већ његову правну и институционалну трансформацију у складу са савременим стандардима, при чему се акценат ставља на сарадњу, заједничку заштиту и признавање универзалне вредности културних добара.²⁶

7) ДИПЛОМАТСКА ОДГОВОРНОСТ

Полазећи од претходно утврђене колизије националног, међународног и европског правног оквира, јасно је да у конкретном случају постоји и одређена дипломатска одговорност у погледу њиховог усклађивања. Следствено, Република Србија и Северна Македонија имају обавезу да кроз међународноправне инструменте и билатералну сарадњу обезбеде заштиту културних добара, потражујући заједничка решења и јачајући сарадњу уз поштовање принципа суверенитета, али и европских стандарда.²⁷ Посебан значај у том процесу има примена међународних конвенција које уређују област културног наслеђа. Међу њима се издвајају Конвенција о мерама за забрану и спречавање незаконитог увоза, извоза и преноса својине културних добара (UNESCO, 1970), UNIDROIT Конвенција о украденим или незаконито изнетим културним добрима (1995),²⁸ као и Европска културна конвенција (1954).²⁹ Ови инструменти омогућавају државама не само да спрече нелегалну трговину културним добрима, већ и да развијају заједничке пројекте заштите, размену стручних знања и институционалну сарадњу. Међусобним радом и укључењем конзуларних служби могуће је постићи утврђивање наведених историјских факта, по ком основу би се вршила даља правна процедура, у политичком и спољнополитичком садејству и интересу. У практичном смислу, наведени правни оквир добија посебну тежину када се примени на конкретне примере српских културних добара.

На плану ојачавања институционалне сарадње могуће је формирање заједничких комисија које би укључивале представнике Републике Србије, Северне Македоније и релевантне европске стручњаке. Задатак ових тела био би утврђивање порекла, правног статуса и начина заштите културних

²⁶ Члан 167. Уговора о функционисању Европске уније (TFEU); Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (UNESCO, 1972); Директива 2014/60/EУ о повраћају културних добара незаконито изнетих са територије државе чланице.

²⁷ Чл. 2 Повеље Уједињених нација, потврђује принцип суверене једнакости држава.

²⁸ "UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects", 1995.

²⁹ "European Cultural Convention", Council of Europe, 1954.

добара, у складу са међународним стандардима.³⁰ Тим кораком дошло би се до потенцијалних усаглашавања око наследства, али и једне врсте 'одбацивања' термина 'универзалности културе', који је стереотип и *ad acta* Европског права. Даље, могуће је увођење концепта двојног статуса културног добра, према коме би одређени објекти били признати као културна добра Северне Македоније, уз истовремено признавање њиховог посебног културно-историјског значаја за Републику Србију. Овакав приступ је у складу са савременим тенденцијама у међународном праву, које све више препознаје прекогранични карактер културног наслеђа.³¹ Поменуто решење не подразумева присвајање или поклањање националног добра Северној Македонији, већ се разуме да добро остаје национално добро, при чему Република Србија поштује избор у погледу територијалног суверенитета Северне Македоније. Финансијски аспект заштите представља изазов за две земље и може се обезбедити кроз заједничко коришћење фондова Европске уније, посебно у оквиру IPA инструмената, као и кроз програме UNESCO-а.³² На тај начин би се обезбедила материјална подршка и укључивање у шире европске механизме заштите културног наслеђа, али и упознавање међународне заједнице са елементима који су од значаја за развијање добросуседских односа. Чињеница је да овакав приступ повлачи и посебно питање у смислу представљања режима приступа и коришћења сакралних објеката. У том смислу, неопходно је гарантовати права и безбедност верских заједница, пре свега Српске православне цркве, кроз билатералне споразуме, уз истовремено поштовање правног поретка државе на чијој се територији добра налазе.³³ Усклађивање националног права Републике Србије са правним тековинама ЕУ подразумева и одређене законодавне измене. Пре свега, у оквиру Закона о културним добрима могуће је увести категорију „културног добра од прекограничног значаја“, као и предвидети могућност заједничке заштите и закључивања међудржавних споразума.³⁴ Такође, Закон о јавној својини треба да препозна могућност да државна својина

³⁰ Чл. 2 UNESCO Конвенције 1970 – сарадња држава у заштити културних добара. Члан 167. Уговора о функционисању Европске уније (TFEU).

³¹ Члан 167. Уговора о функционисању Европске уније (TFEU).

³² "Regulation (EU) No 231/2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)", *OJ L* 77, 15. 3. 2014, pp. 11–26.

³³ „Закон о црквама и верским заједницама Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006.

³⁴ „Закон о културним добрима Републике Србије“, чл. 2, 6 и 99.

буде ограничена међународним уговорима, што је у складу са општим принципима међународног права.³⁵ У домену верских права, Закон о црквама и верским заједницама треба да обезбеди правни основ за заштиту интереса Српске православне цркве у иностранству.³⁶ Сходно наведеном, као најизводљивији механизам намеће се закључење посебног споразума између Републике Србије и Северне Македоније о културном наслеђу. Такав споразум би подразумевао признавање историјског порекла културних добара, задржавање територијалне надлежности државе у којој се добро налази, као и увођење модела заједничког управљања (*co-management*).³⁷ На тај начин дипломатска одговорност добија конкретан правни облик, који омогућава превазилажење колизије правних принципа и успостављање одрживог система заштите културног наслеђа у складу са националним интересима, међународним правом и стандардима Европске уније, што омогућава разрешење постојећих конфликта и наставак даљег дијалога, у сврху решавања будућих правно-политичких питања.

8) ИЗВОРИ

- “Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property”, UNESCO, Paris, 1970.
- Цвијић, Јован, *Географски и културни положај Србије*, Изд. Ђ. Ђурђевића, Београд, 1914.
- Чворовић, Зоран, *Право и Православље*, Catena Mundi, Београд 2021.
- “Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012”, OJ L 159, 28. 5. 2014, pp. 1–10.
- “European Union law sources and hierarchy of norms, EUR-Lex”. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/sources-of-european-union-law.html>

³⁵ „Закон о јавној својини“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013 и др., чл. 6.

³⁶ *Ibid.*, Закон о црквама и верским заједницама, чл. 27, посебно значајан члан којим се забрањује принудно извршење и отуђење црквене имовине, чак и пренос власништва.

³⁷ Бечка конвенција о праву међународних уговора (1969), чл. 26. (у оквиру начела *pacta sunt servanda*).

- Јовановић, Димитрије, „Како су се шириле међе српској држави за владе Стефана Душана“, *Гласник Српског ученог друштва*, 68(1889), стр. 86–94.
- Карић, Владимир, *Србија, опис земље, народа и државе*, Краљевска српска државна штампарија, 1887.
- Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge: Harvard University Press, 2000, стр. 337.
- “Regulation (EU) No 231/2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)”, *OJ L* 77, 15. 3. 2014, pp. 11–26.
- „Србија и Северна Македонија деле визију безбедног и просперитетног Балкана“. Интернет: <https://www.srbija.gov.rs/vest/918553/predsednik-vlade-u-poseti-republici-severnoj-makedoniji.php>
- Стојановски, Александар, Соколоски, Методија, *Турски документи за историјата на македонскиот народ, опширен пописан дефтер но. 4 (1467–1468)*, том 1, Скопје 1971.
- Шешум, Урош, *Србија и Стара Србија (1804–1839)*, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2017.
- „Закон о јавној својини“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013 и др.
- „Закон о културним добрима Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 71/94, 52/11 – др. закон, 99/11 – др. закон и 6/20 – др. закон.
- „Закон о црквама и верским заједницама Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа правног статуса и заштите културних добара српског порекла на простору Северне Македоније, уз кратк осврт на историјско право и историјски континуитет савремених држава, показује да се ова проблематика не може решавати у оквиру једног правног система или једног *principium supremum* правног поретка. Напротив, она представља сложену тачку пресека али и сусрета националног права, међународноправних обавеза и правног оквира Европске уније (*acquis communautaire*), при чему сваки од ових система има сопствену логику и ограничења. Национални правни оквири полазе од принципа суверенитета и територијалне надлежности држава, што онемогућава једнострано иступање у погледу културних добара која се физички налазе на територији друге. Међународно право, с друге стране, развија механизме сарадње и заштите културног наслеђа кроз конвенције и

билатералне споразуме, али не укида основни принцип државног суверенитета. Право Европске уније додатно уводи концепт универзалне вредности културног наслеђа и подстиче прекограничну сарадњу, али такође не замењује националне надлежности. Управо из те троструке структуре произилази крајњи закључак рада: Заштита културног наслеђа у овом контексту није могућа кроз супротстављање правних система, већ искључиво кроз њихову синтезу и функционално усклађивање, уколико би до тога дошло. Посебан значај има модел институционализоване сарадње, који подразумева заједничке комисије, ангажовање дипломатског кора, размену стручних знања, заједничко финансирање и правно препознавање прекограничног културног значаја културно-историјских добара. Предложени приступ, заснован на међусобном признавању историјског и културног значаја уз очување територијалног суверенитета држава, представља реалистичан, промишљен и правно одржив модел. Он омогућава да се историјско наслеђе не посматра као извор спорова, већ као основ за сарадњу и заједничку заштиту у складу са савременим европским правним стандардима. На тај начин, процес усклађивања националног права Републике Србије са *acquis communautaire* не подразумева губитак правног идентитета, већ његово прилагођавање савременим тенденцијама које афирмишу национално културно-историјско наслеђе као заједничку европску вредност.

**LEGAL FRAMEWORK OF THE CULTURAL HERITAGE
OF SERBIA AND NORTH MACEDONIA IN THE CONTEXT
OF THE *ACQUIS COMMUNAUTAIRE***

Teodora ĆITIĆ*

Abstract: The paper analyses the impact of the European Union's legal *acquis communautaire* on the legal status and protection of Serbian historical heritage in the territory of present-day Serbia and North Macedonia. The paper also reviews cultural heritage in the pre-Yugoslav historical period. Starting from the international legal framework of public property, the paper examines the extent to which European law influences the resolution of issues that formally remain within the exclusive jurisdiction of states. The central hypothesis of the paper is based on the view that the European Union does not directly regulate issues of public property and historical and cultural heritage, but, through the principles of legal certainty, property protection, and good neighbourly relations, it shapes the legal and negotiating international framework in which these issues are resolved. The paper shows the European Union has limited legal capacity to protect the cultural and historical heritage of states located in third countries. In the context of Serbia's European integration, the issue refers to its cultural and historical heritage located in the territories of the successor states of the former SFR Yugoslavia, whose internal legislation is "more or less" in line with European and international standards. To govern all open issues related to this heritage consistently and legally, neighbouring states should regulate these issues through diplomatic channels and the conclusion of bilateral agreements. As an illustration, consider North Macedonia, whose territory contains several significant Serbian historical and cultural sites for which appropriate legal remedies should be devised.

Keywords: *acquis communautaire*, national law, European Union, historical heritage, diplomacy, bilateral relations, historical law, legal system.

* Socio-Economic Institute of the Russian State Humanitarian University (RSHU) in Moscow. E-mail: citictedora1@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-5142-9723>

УДК: 341.231.14:061.1EU(4)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 393–413

Изворни научни рад

Рад примљен 14. 05. 2026. године

Рад одобрен 11. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.19

CC BY-SA 4.0

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈУ (2020–2027) – ИЗМЕЋУ ЦИЉЕВА И РЕЗУЛТАТА

Љубомир ТИНТОР*

Апстракт: Чланак анализира Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), у контексту еволуције Европске уније (ЕУ) као нормативне силе у међународним односима. Полази се од тезе да је ЕУ током времена трансформисала своју спољну политику од претежно економски оријентисаног пројекта ка вредносно заснованом актеру, у којем људска права заузимају централно место. Посебна пажња посвећена је нормативном и институционалном оквиру Акционог плана, његовим кључним циљевима, као и новим приоритетима који укључују дигитална права, климатске промене и јачање демократске отпорности. Рад указује да Акциони план представља значајан покушај интеграције људских права у све сегменте спољног деловања ЕУ, али и да његова правна природа меког права и сложена институционална структура ограничавају његову ефективност. Посебно се наглашава јаз између нормативних амбиција и практичне имплементације, који проистиче из политичких разлика међу

* Институт за упоредно право, Београд. Е-mail: lj.tintor@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>

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).

државама чланицама и конкуренције са геополитичким интересима. Закључује се да Акциони план јача нормативни оквир ЕУ, али да његов трансформативни потенцијал зависи од доследности примене и институционалне кохерентности.

Кључне речи: Људска права, демократија, ЕУ, Република Србија, европске интеграције

1) УВОД

У савременом међународном поретку ЕУ се све више позиционира као један од кључних глобалних актера у области заштите људских права. Иако је у својим почетним фазама била примарно економски пројекат, развој европске интеграције је постепено довео до конституционализације вредносне димензије, у којој људска права, владавина права и демократија постају централни елементи спољне политике Уније. Ова трансформација је нарочито видљива након усвајања Лисабонског уговора, којим је Повеља ЕУ о основним правима стекла правно обавезујући карактер, а промоција људских права постала је експлицитно утемељена у спољним акцијама ЕУ.¹ У том контексту, политика ЕУ у области људских права може се посматрати као пример „нормативне моћи“ (*normative power Europe*), концепта који истиче способност ЕУ да кроз институционалне механизме, условљавање и дипломатско деловање обликује понашање других актера на основу вредносних стандарда, а не искључиво на основу војне или економске моћи.² Међутим, ова нормативна амбиција је од почетка праћена напетостју између декларативних циљева и ограничене политичке и институционалне конзистентности у њиховој примени.³ Еволуција спољне политике ЕУ у области људских права може се пратити кроз неколико кључних фаза. Прва фаза обухвата период од Римских уговора до краја

¹ Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union C 326, 26 October 2012, pp. 13–46. art. 21.

² Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 2002, pp. 235–258.

³ Вундерлих (*Uwe Wunderlich*) истиче да се ЕУ, упркос притисцима изнутра и споља, и даље позиционира као нормативни актер који промовише људска права, владавину права и демократију, али све више кроз стратешки приступ који комбинује вредности са економским и регулаторним инструментима. Видети: Uwe Wunderlich, "Can the EU become a strategic-normative power in a fractured world? Интернет: <https://blogs.lse.ac.uk/euorppblog/2025/07/03/can-the-eu-become-a-strategic-normative-power-in-a-fractured-world/>, 15. 4. 2026.

Хладног рата, када људска права нису била централни елемент спољне политике, већ пре свега имплицитна вредносна основа заједничког европског идентитета и као реакција на искуства Другог светског рата.⁴ Друга фаза, након 1990-их, обележена је институционализацијом људских права у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, као и развојем инструмената као што су смернице ЕУ за људска права и демократију. Трећа фаза, која се интензивира након 2010. године, карактерише се покушајем стратешког уоквиравања људских права као интегралног дела свих спољних политика.⁵ Управо у оквиру ове последње фазе усвојен је Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), који представља наставак и надоградњу претходног плана (2015–2019), али истовремено и покушај његове концептуалне и оперативне реартикулације у условима значајно промењеног глобалног контекста.⁶ Док је претходни циклус био усмерен пре свега на консолидацију

⁴ Спољна политика била је ограничена на Европску политичку сарадњу (ЕРС) из 1970-их, која је повремено укључивала демократске вредности, али без обавезујућих механизма. Видети: Gráinne de Búrca, "The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor". *The American Journal of International Law* 105, no. 4, 2011, pp. 649–693.

⁵ Лисабонски уговор даје правно обавезујући статус Повељи о основним правима и у члану 21 TEU утврђује да људска права, демократија и владавина права морају водити целокупној спољној акцији (трговина, развојна сарадња, безбедносне мисије CSDP, климатска политика). Видети: "Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union* C 326, 26 October 2012.art. 21.

⁶ Акциони план за период 2015–2019. представљао је други по реду свеобухватни стратешки документ ЕУ у овој области, усвојен на основу Стратешког оквира за људска права и демократију из 2012. године. Његова главна сврха била је јачање имплементације постојећег оквира уз већу флексибилност за одговор на нове изазове (порастан кршења права, сужење простора за цивилно друштво, сложени конфликти и тероризам). Посебан нагласак на сарадњи са локалним актерима, националним институцијама за људска права, парламентима и организацијама цивилног друштва, посебно заштитницима људских права. У главне приоритете укључивале су: борбу против свих облика дискриминације, промоцију родне равноправности и оснаживање жена, заштиту цивилног друштва од сужења простора, борбу против смртне казне, као и интеграцију људских права у све спољне политике ЕУ. Видети: Council of the European, "Union, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019", Brussels, 20 July 2015, pp. 5–44. Интернет: https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf, 15. 4. 2026.

институционалних инструмената и јачање видљивости ЕУ у области људских права, нови Акциони план ЕУ за људска права и демократију (у даљем тексту: Акциони план), настоји да пређе са претежно програмског приступа на интегрисанији модел деловања, у којем се људска права посматрају као хоризонтална димензија свих спољнополитичких и развојних политика ЕУ. Додатни и све значајнији подстицај представљају дигиталне трансформације, које доводе до појаве нових облика кршења људских права у *онлајн* простору, попут масовног надзора, алгоритамске дискриминације, дезинформација и злоупотребе личних података, чиме се отвара питање адекватности класичних концепата приватности и слободе изражавања у дигиталном добу. У том контексту, Акциони план настоји да прошири домен људских права на дигиталну сферу и интегрише их у регулаторне оквире технолошког развоја. Поред тога, геополитичка конкуренција у „нормативном простору“ људских права постаје све израженија, при чему различити глобални актери настоје да дефинишу сопствене стандарде легитимитета и развоја.⁷ У том контексту, људска права више нису само правни или морални оквир, већ и инструмент меке моћи и геополитичког позиционирања. ЕУ, као нормативни актер, настоји да задржи своју улогу кроз афирмацију универзалних стандарда, али се истовремено суочава са ограничењима у погледу доследности и утицаја на терену.

Полазна хипотеза овог рада јесте да нови Акциони план јача нормативни и институционални оквир спољне политике ЕУ у области људских права, али да његов стварни трансформативни ефекат у великој мери зависи од доследности имплементације, политичке воље држава чланица и капацитета ЕУ да превазиђе јаз између нормативне пројекције и практичног деловања. Сходно томе, истраживачко питање овог рада

⁷ Треба истаћи чињеницу да глобални актери (пре свега Кина, Русија, али и неки актери из Глобалног југа), више не прихватају западно-либерални модел људских права (универзалност, индивидуална права, демократија, владавина права) као једини легитимни стандард. Они активно нуде алтернативне норме и дефиниције легитимитета. Кина промовише „људска права са кинеским карактеристикама“, а у складу са тим фокус је на економском развоју, колективним правима, стабилности уместо на грађанским и политичким слободама. Русија, с друге стране, наглашава традиционалне вредности и суверенитет. Видети: Hanna Tuominen, “The European Union’s Challenges in Human Rights Promotion in an Illiberal World”, *Global Policy Journal*, 2025, pp.1–10. Интернет: <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/08104878-6890-4eb9-901c-ce0903ca74e4/>, приступљено 15. 4. 2026.

гласи: У којој мери Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027) поседује стварне нормативне и трансформативне домете у међународном поретку, односно да ли он представља инструмент суштинске промене или пре свега нормативне конзистентности без довољне практичне ефикасности?

2) НОРМАТИВНИ ТЕМЕЉИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Нормативни и институционални оквир новог Акционог плана може се разумети као покушај да се превазиђе фрагментација спољног деловања ЕУ и успостави функционална повезаност између вредносних начела и оперативних политика. За разлику од ранијих приступа, који су често били секторски и декларативни,⁸ овај План тежи да изгради „оперативну кохерентност“, односно способност да се људска права не само промовишу, већ и систематски интегришу у различите инструменте и нивое деловања. Правни темељ спољног деловања ЕУ у области људских права заснива се, пре свега, на члану 21. Уговора ЕУ. Међутим, специфичност овог правног основа није само у његовој нормативној садржини, већ у његовој „отвореној структури“ која омогућава значајан степен политичке интерпретације и флексибилности у примени.⁹ У том смислу, Акциони план не представља самосталан правно обавезујући инструмент, већ део ширег система меког права. Управо та хибридна природа омогућава ЕУ да делује у комплексном међународном окружењу, али истовремено отвара

⁸ Људска права су се третирали као засебна политика, а не као хоризонтални принцип. На пример, ЕУ је у своје трговинске споразуме формално укључивала клаузуле о људским правима, али су оне ретко биле оперативно примењиване. Један од најчешће истицаних проблема био је да ЕУ није доследно примењивала исте стандарде према свим партнерима. Геополитички и економски интереси често су утицали на то да се питања људских права наглашавају у односима са неким државама, а релативизују у односима са другим. Као пример може се навести Свеобухватни споразум о инвестицијама између ЕУ и Кине, где су преговори настављени упркос озбиљним забринутостима у области људских права. Видети: Anne-Carlijn Prickartz & Isabel Staudinge, “Policy vs practice: The use, implementation and enforcement of human rights clauses in the European Union’s international trade agreements”, *Europe and the World: A Law Review*, 3(1), 2019, pp. 9–12.

⁹ Luigi Lonardo, “Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union”, *European Constitutional Law Review*, 14(3), 2018, pp. 590–595.

питање правне одговорности и контроле. Ова флексибилност деловања огледа се и у временском оквиру примене Акционог плана. Иако је првобитно био усвојен за период 2020–2024, његово важење је накнадно продужено до 2027. године.¹⁰ Разлог за овај потез лежи у потреби да се обезбеди континуитет у спољном деловању ЕУ у условима све израженијих глобалних криза.¹¹ Истовремено, продужење периода примене омогућило је институционалну стабилизацију започетих иницијатива и њихово боље усклађивање са ширим стратешким и финансијским оквиром ЕУ.¹²

Посматрано из институционалне перспективе, кључна новина Акционог плана огледа се у настојању да се успостави функционална синергија између различитих актера спољног деловања ЕУ. Централну улогу у том систему има Европска служба за спољне послове (EEAS), која делује као координативни чвор између политичког нивоа одлучивања и оперативне имплементације.¹³ У оквиру Акционог плана, њена функција превазилази класичну дипломатску координацију и обухвата стратешко усмеравање, праћење спровођења и обезбеђивање кохерентности. Паралелно са Европском службом за спољне послове, Европска комисија има суштинску

¹⁰ Треба нагласити да су првобитне намере биле да се донесе амбициознији Акциони план, а не да се продужи рок спровођења постојећег. Тај нови Акциони план би имао јаче механизме одговорности, прецизније индикаторе учинка, бољу интеграцију са Зеленом агендом и дигиталном трансформацијом, као и снажнији фокус на климатским правима и економским, социјалним и културним правима. Међутим, због отпора одређених држава чланица (пре свега Мађарске), ЕУ је изабрала сигурнији, али мање амбициозан пут. Видети: Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), "The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?", European Democracy Hub, 23 September 2024. p. 7.

¹¹ Charles Brasseur, Vera Pachta, Chiara Grigolo, "The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality". International IDEA. January 30, 2023. SHAPEDEM-EU Publications Concept manual. 2024, pp. 19–33, <https://doi.org/10.31752/idea.2023.1, 24. 4. 2026>.

¹² Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), "The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?", *op. cit.*, pp. 7–9; Видети: Council of the European Union, Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024 with the Multiannual Financial Framework 2021–2027, 9508/24, 27 May 2024, point 5.

¹³ "Joint Communication to the European Parliament and the Council – EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024", JOIN(2020) 5 final, 25 March 2020 pp. 9–10. Интернет: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, 16. 4. 2026.

улогу у оперативној и финансијској димензији имплементације Акционог плана.¹⁴ Њена надлежност огледа се, пре свега, у управљању инструментима спољне помоћи, програмирању финансијских средстава и интеграцији људских права у развојне и секторске политике.¹⁵ Европска комисија, дакле, делује као кључни носилац „технократске рационалности“ система, обезбеђујући да нормативни циљеви буду преведени у конкретне програме, пројекте и индикаторе учинка. У целини посматрано, нормативни и институционални оквир Акционог плана показује настојање ЕУ да превазиђе фрагментацију и успостави функционалну повезаност између вредносних начела и оперативних инструмената.

3) КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ И ПРИОРИТЕТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Овај Акциони план представља еволутивни, али истовремено и структурно иновативан корак у развоју спољне политике ЕУ. Он задржава континуитет са претходним плановима (2012–2014) и (2015–2019), али уводи нове тематске и концептуалне нагласке који одражавају промене у глобалном политичком, технолошком и еколошком окружењу. За разлику од ранијих акционих планова, који су били више усмерени на појединачне тематске области и традиционалне инструменте промоције људских права, актуелни план полази од схватања да су људска права, демократија, владавина права, дигитални развој и одрживост међусобно повезани и условљени процеси. У том смислу, пет линија деловања не треба посматрати изоловано, већ као интегрисан систем приоритета који обликује свеукупно спољно деловање ЕУ.¹⁶ Посебно је значајно што се људска права и демократија више не третирају као посебан сегмент спољне политике, већ као хоризонтални принцип који прожима све области спољног деловања Уније, укључујући трговину, безбедност, развојну сарадњу, климатску политику и дигиталну трансформацију.¹⁷

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*; “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe”, (NDICI – Global Europe), *Official Journal of the European Union* 209, 14. 6. 2021, p. 1, art. 3, 4 and 8.

¹⁶ “Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024”, Council of the European Union, Luxembourg. March 2020. Да би се операционализовали пет линија деловања, Акциони план представља 20 приоритета и 133 акционе ставке.

Акциони план је истовремено и одраз ширег геополитичког заокрета ЕУ. Док су претходни планови били засновани на претпоставци постепеног ширења либерално-демократских вредности, актуелни Акциони план настаје у контексту глобалног јачања ауторитаризма, демократског назадовања, ширења дезинформација, оружаних сукоба и растућег неповерења према мултилатералним институцијама. Управо због тога Акциони план не полази само од промоције вредности, већ и од потребе за јачањем отпорности демократских друштава и очувањем међународног поретка заснованог на правилима. На тај начин, људска права се више не посматрају искључиво као морална или правна категорија, већ и као елемент стратешке стабилности и безбедности. Заштита и оснаживање појединца представља нормативно језгро читавог Акционог плана и уједно најдиректнију артикулацију вредносног идентитета ЕУ. Актуелни Акциони план полази од схватања да заштита појединаца не подразумева искључиво спречавање повреда људских права, већ и активно оснаживање људи да своја права остварују, штите и равноправно учествују у друштвеним и политичким процесима. Сам концепт “leaving no one behind”, преузет из Агенде 2030, интегрисан је у целокупну структуру Акционог плана, што показује снажну повезаност између људских права и одрживог развоја.¹⁸ Значајан део мера односи се на заштиту физичког и психичког интегритета личности, укључујући глобалну борбу за укидање смртне казне, искорењивање тортуре и заштиту цивила у оружаним сукобима.¹⁹

¹⁷ “EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, Council of the European Union, JOIN(2020) 5 final”, 25 March 2020 (as extended until 2027), p. 9.

¹⁸ “EESC opinion: Leaving no one behind when implementing the 2030 Sustainable Development Agenda” (own-initiative opinion), pp.1–13, Adopted on 30/10/2019 – Bureau decision date: 21/02/2019. Интернет: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion><https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion>, 28. 4. 2026.

¹⁹ У том смислу, Акциони план предвиђа читав низ конкретних мера које превазилазе класични декларативни приступ. Када је реч о смртној казни, ЕУ не инсистира само на њеном формалном укидању, већ и на увођењу мораторијума као прелазне мере, као и на поштовању минималних стандарда у државама у којима она још увек постоји. У области забране тортуре, нагласак је на превенцији, независном мониторингу места лишавања слободе и обезбеђивању правне заштите жртава. Посебна пажња посвећена је и заштити цивила у оружаним

Новина у односу на претходне акционе планове огледа се у снажнијем повезивању ових мера са механизмима одговорности, као што су подршка међународним и националним кривичним механизмима, укључујући Међународни кривични суд, као и увођење глобалног режима санкција за тешка кршења људских права.²⁰ На тај начин, заштита интегритета личности више није само питање нормативних стандарда, већ и њихове ефективне примене кроз институционализоване механизме санкционисања и превенције некажњивости.²¹ Истовремено, Акциони план предвиђа свеобухватну подршку браниоцима људских права, укључујући механизме њихове заштите, финансијску и правну помоћ, праћење судских поступака, као и јавно препознавање њихове улоге у демократским друштвима. Посебна пажња посвећена је оним групама бранилаца које делују у високоризичним областима, као што су заштита животне средине, радничка права, права аутохтоних народа и климатске промене.²² На тај начин ЕУ први пут експлицитно препознаје климатске и еколошке активисте као категорију која је изложена системским ризицима и репресији. Поред реактивних механизма, план уводи и снажну превентивну димензију кроз развој система раног упозоравања и праћења кршења људских права, посебно у контексту „сужења грађанског простора“ и демократског назадовања.²³ У том контексту, заштита појединца обухвата и јачање институционалних капацитета за документовање и санкционисање повреда права, али и развој аналитичких и мониторинг механизма који омогућавају благовремену реакцију ЕУ.²⁴ Овај превентивни приступ представља значајан концептуални помак у односу на раније акционе планове који су били претежно реактивни.

Акциони план посебно наглашава борбу против дискриминације у свим облицима, укључујући интерсекционалну дискриминацију. У том контексту, права мањина, миграната, избеглица, лица без држављанства, особа са инвалидитетом, LGBT особа и других рањивих група постављена

сукобима, укључујући заштиту хуманитарне инфраструктуре и јачање примене међународног хуманитарног права. *Council of the European Union, "EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, JOIN(2020) 5 final", op. cit., p. 12.*

²⁰ *Ibid.*, p. 25.

²¹ *Ibid.*, p. 30.

²² *Ibid.*, pp. 10–12.

²³ *Ibid.*, p. 20.

²⁴ *Ibid.*, pp. 27–28.

су као централно питање.²⁵ За разлику од ранијих приступа, овде се дискриминација не посматра само као правни проблем, већ као структурни феномен који је дубоко повезан са социјалном искљученошћу, економским неједнакостима и политичком маргинализацијом. Управо зато Акциони план инсистира на системским политикама инклузије, приступу јавним услугама и једнаком учешћу у јавном и политичком животу. Истовремено, Акциони план предвиђа свеобухватну подршку браниоцима људских права, укључујући механизме њихове заштите, финансијску и правну помоћ, као и јавно препознавање њихове улоге у демократским друштвима.²⁶ Посебна пажња посвећена је оним групама бранилаца које делују у високоризичним областима, као што су заштита животне средине и радничка права.²⁷

Озбиљан искорак представља интеграција економских, социјалних и културних права, као и њихова повезаност са одрживим развојем. У том смислу, предвиђене су мере које обухватају промовисање универзалног приступа квалитетним и приступачним здравственим услугама, укључујући превентивну заштиту и посебну бригу о рањивим групама, као и унапређење доступности инклузивног и квалитетног образовања, укључујући и дигитално и дистанционо образовање.²⁸ Посебан нагласак стављен је на обезбеђивање приступа безбедној пијаћој води, санитарним условима и адекватном становању, уз истовремено јачање капацитета држава да креирају и спроводе јавне политике у овим областима.²⁹ Другу линију приоритетног деловања Акционог плана представља суштинско проширење концепта демократије у спољној политици ЕУ. Док су претходни акциони планови демократију третирали углавном кроз призму избора и институција, актуелни план је дефинише као комплексан друштвени систем заснован на отпорности, инклузији, учешћу и

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²⁷ *Ibid.*, p. 12.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁹ План такође предвиђа борбу против сиромаштва и социјалне искључености, укључујући подстицање једнаког приступа јавним услугама и тржишту рада, као и промоцију достојанственог рада и заштите радничких права у глобалним ланцима снабдевања. Акциони план наглашава нулту толеранцију према деце и присилном раду, као и потребу јачања регулативе у глобалним ланцима снабдевања. Уводи се и концепт одговорног пословања који обавезује компаније да поштују људска права у свим фазама производње. *Ibid.*, pp. 15–16.

институционалној одговорности. Централни елемент овог приоритета јесте јачање институционалних капацитета, укључујући независност правосуђа, транспарентност јавне управе и ефикасност парламентарних институција.³⁰ Посебан нагласак ставља се на улогу парламената као носилаца демократске контроле и кључних актера у заштити људских права. Поред тога, борба против корупције се препознаје као структурни предуслов функционисања демократије.³¹ Истовремено, Акциони план посвећује значајну пажњу интегритету изборних процеса, укључујући не само традиционалне механизме посматрања избора већ и нове изазове као што су дигитална манипулација, злоупотреба друштвених мрежа и ширење дезинформација.³² Демократија се више не дефинише искључиво као институционални поредак, већ као процес који подразумева сталну интеракцију између институција и грађана, активно учешће цивилног друштва и транспарентност процеса одлучивања. У том контексту, Акциони план снажно афирмише концепт партиципативне демократије и активног грађанства.³³ Трећу приоритетну линију Акционог плана (промоција система људских права), одражава амбиција ЕУ да делује као глобални актер у области људских права. Међутим, за разлику од ранијих планова, који су полазили од релативно стабилног мултилатералног система, овај план препознаје да је тај систем под притиском. Због тога ЕУ настоји да комбинује мултилатерално деловање са јачањем билатералних и регионалних партнерстава, као и са формирањем нових прекограничних коалиција.³⁴ У односу на претходне планове, видљив је помак ка геополитички свеснијем приступу, који комбинује нормативне циљеве са стратешким деловањем.³⁵ У односу на претходне планове, видљив је помак

³⁰ *Ibid.*, p. 19.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, pp. 20–21.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, pp. 22–25.

³⁵ У том контексту, Акциони план предвиђа активнију улогу ЕУ у мултилатералним форумима, посебно у оквиру система УН, као и изградњу тематских коалиција са државама сличних ставова. Истовремено, предвиђено је и ангажовање са државама које имају различите позиције, што указује на прагматичнији дипломатски приступ. Посебан значај има повезивање трговинске и развојне политике са стандардима људских права. План такође укључује сарадњу са приватним сектором кроз примену међународних стандарда одговорног пословања. Овим се уводи концепт подељене одговорности између држава и

ка геополитички свеснијем приступу, који комбинује нормативне циљеве са стратешким деловањем.³⁶

Највећу концептуалну новину Акционог плана представљају дигитална права и нове технологије и уједно одраз дубоких структурних промена које дигитализација доноси савременим друштвима. За разлику од претходних акционих планова, у којима су дигитална питања била маргинално присутна и третирана углавном у контексту слободе изражавања, овде се дигиталне технологије први пут постављају као самосталан, хоризонтално интегрисан приоритет, што указује на трансформацију самог разумевања људских права у дигиталном добу. Акциони план препознаје двоструку природу технологије. С једне стране, дигитални алати могу значајно допринети унапређењу људских права и демократије: олакшавају приступ информацијама, повећавају транспарентност рада институција, омогућавају шире и инклузивније учешће грађана у процесима одлучивања, као и ефикасније документовање кршења људских права.³⁷ С друге стране, исти ти алати могу бити инструментализовани за ограничење права кроз масовни надзор, ширење дезинформација, говор мржње и манипулацију јавним мњењем.³⁸ Из тог разлога значајан нагласак стављен је на заштиту права на приватност и података о личности, као једног од темељних права у дигиталном окружењу. План предвиђа промовисање високих стандарда заштите података, инспирисаних европским регулаторним оквиром, као и супротстављање несразмерном приступу држава личним подацима грађана.³⁹ Посебна пажња посвећује се

недржавних актера. Такође, промовише се сарадња са Канцеларијом високог комесара за људска права, али и сарадња са регионалним организацијама као што су Савет Европе, ОЕБС, Афричка унија и АСЕАН.

³⁶ У том контексту, Акциони план предвиђа активнију улогу ЕУ у мултилатералним форумима, посебно у оквиру система УН, као и изградњу тематских коалиција са државама сличних ставова. Истовремено, предвиђено је и ангажовање са државама које имају различите позиције у односу на ЕУ, што указује на прагматичнији дипломатски приступ. Посебан значај има повезивање трговинске и развојне политике са стандардима људских права. План такође укључује сарадњу са приватним сектором кроз примену међународних стандарда одговорног пословања. Овим се уводи концепт подељене одговорности између држава и недржавних актера. *Ibid.*, pp. 22–25.

³⁷ *Ibid.*, pp. 27–28.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

проблему масовног надзора и дигиталне репресије. План препознаје да савремене технологије омогућавају до сада незапамћене облике контроле над појединцима, што може довести до озбиљних повреда права на приватност, слободу изражавања и удруживања.⁴⁰ Акциони план предвиђа развој и промоцију етичких и правних оквира који осигуравају да развој, примена и коришћење нових технологија, а нарочито вештачке интелигенције буду у складу са људским правима. Истовремено, Акциони план не приступа технологији искључиво рестриктивно. Напротив, он наглашава њен позитиван потенцијал за унапређење демократије, посебно кроз дигиталну партиципацију, е-управу и већу доступност јавних услуга.⁴¹ Технологија се тако позиционира као средство за јачање транспарентности, одговорности и укључености грађана, под условом да је њена употреба усклађена са људским правима, те у поређењу са претходним плановима овај сегмент представља квалитативни искорак, јер уводи концепт дигиталних права као интегралног дела људских права.

На крају треба истаћи да све приоритетне области Акционог плана прожимају питања родне равноправности и климатских промена. Оваква позиција произилази из схватања да су родне неједнакости системски укоренење и да се не могу ефикасно решавати кроз ограничене секторске мере, већ захтевају интеграцију у све политике и инструменте деловања. Из тог разлога све мере Акционог плана су родно осетљиве.⁴² Такође, не сме се занемарити чињеница да родна равноправност у самом Акционом плану поприма и оперативну функцију, јер се препознаје као предуслов ефикасности демократских институција и одрживог развоја. Интеграција климатских промена као хоризонталне теме која прожима све области одражава схватање да се еколошки изазови не могу одвојити од питања људских права.⁴³ Акциони план експлицитно препознаје да климатске промене и деградација животне средине директно утичу на остваривање основних права, као што су право на живот, здравље, воду, храну и

⁴⁰ У том смислу, ЕУ настоји да ограничи злоупотребу технологије кроз промоцију правно обавезујућих стандарда и јачање међународне сарадње.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² То подразумева учешће жена у политичком животу, економско оснаживање, као и борбу против родно заснованог насиља. *Ibid.*, p. 9.

⁴³ European Partnership for Democracy (EPD), "New EU Action Plan on Human Rights and Democracy – A Pledge to a More Inclusive Future" 2020/2021. Интернет: <https://epd.eu/news-publications/new-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-a-pledge-to-a-more-inclusive-future/>, 24. 4. 2026.

адекватан животни стандард.⁴⁴ Посебан значај Акционог плана огледа се и у развијеном систему његове имплементације и праћења. План полази од координисаног приступа у коме институције ЕУ, државе чланице, Европски парламент, делегације ЕУ, цивилно друштво и међународни партнери делују као међусобно повезани актери у промоцији људских права и демократије.⁴⁵

4) ОГРАНИЧЕЊА И ДОСАДАШЊИ ДОМЕТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Иако Акциони план ЕУ представља концептуално заокружен и нормативно амбициозан оквир, његова стварна вредност огледа се у ефикасности његовог трансформативног потенцијала. Управо у пресеку између амбиције да се људска права позиционирају као хоризонтални принцип спољне политике и реалности у којој та политика функционише, људска права постају видљиви кључни изазови. Акциони план полази од претпоставке да се људска права могу системски унапређивати кроз комбинацију политичког дијалога, финансијске подршке, мултилатералног ангажмана и циљаних тематских интервенција, при чему се посебан значај придаје јачању отпорности демократских институција у трећим државама.⁴⁶ Ограничења произилазе из саме меке природе Акционог плана, јер не ствара никакве директне обавезе већ се ослања на политичку посвећеност институција ЕУ и држава чланица. Тако у одсуству јасних механизма санкција спровођење у великој мери зависи од капацитета држава чланица и деловања појединачних институција, што доводи до структурне дисперзије одговорности.⁴⁷ Овај проблем се додатно

⁴⁴ Додатно, Акциони план повезује климатске промене са питањима климатске правде и неједнакости, наглашавајући да њихове последице највише погађају најрањивије групе, укључујући сиромашне, мигранте и становништво у ризичним подручјима. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027 JOIN(2020) 5 final”, *op. cit.*, p. 15; Више о утицају климатских промена на људска права. Видети: Jannatul Ferdous Fatema, “Climate Change as a Human Rights Crisis: Reclaiming the Right to Life in the Era of Environmental Degradation”, 2026, pp. 1–5; Gordana Gasmi, Mina Zirojević. “Human Rights and Climate Change–International Standards”. *Fiat Iustitia* 1, 2022, pp. 86–97.

⁴⁵ Council of the European Union, “EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027”, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁶ Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), “The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?”, *op. cit.*, p. 5.

продубљује услед сложене институционалне архитектуре.⁴⁸ Таква вишеслојна структура, иако омогућава широку оперативну покривеност, истовремено генерише фрагментацију, различите приоритете и координационе изазове, што може довести до недоследне и неуједначене примене Акционог плана. Додатна ограничења се огледају у финансијској условљености његове реализације. Иако су предвиђени значајни инструменти финансијске подршке, њихова ефективност зависи од буџетских приоритета и политичке воље унутар ЕУ, што може довести до селективне примене мера.⁴⁹ Док Акциони план тежи да афирмише људска права као централни елемент спољног деловања, у пракси се они понекад инструментализују или стављају у други план у односу на економске и безбедносне циљеве.⁵⁰ Овај јаз између вредносне реторике и политичке

⁴⁷ За разлику од претходних овај Акциони план не успоставља довољно прецизан временски оквир, нити јасно идентификује конкретне актере ЕУ одговорне за спровођење појединачних приоритета. Иако је овакав приступ усмерен ка већој флексибилности и политичкој адаптабилности деловања ЕУ у области људских права и демократије, он истовремено оставља релевантне актере без довољно јасних оперативних смерница и отежава систематичну процену напретка у спровођењу. *Ibid.*, p. 5.

⁴⁸ Она обухвата Европску комисију, Европску службу за спољно деловање државе чланице, делегације ЕУ и специјалног представника за људска права.

⁴⁹ Имплементација Акционог плана ослања се на тематске и географске програме у оквиру Вишегодишњег финансијског оквира ЕУ за период 2021–2027, укључујући Инструмент за суседство, развој и међународну сарадњу (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*), што указује да расподела финансијских средстава није аутоматска, већ зависи од буџетских приоритета и политичког усмеравања средстава по регионима и областима деловања. То значи да финансијска средства нису аутоматска, већ зависе од буџетских одлука унутар МФФ-а. Council of the European Union, "Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024 with the Multiannual Financial Framework", 2021–2027, 9508/24, 27 May 2024, point 5.

⁵⁰ О таквој пракси говори случај из 2020. године када су ЕУ и Кина закључиле преговоре о Свеобухватном споразуму о инвестицијама (CAI), упркос озбиљним и добро документованим кршењима људских права у Кини, укључујући третман Ујгура у Синђијангу, ситуацију у Хонг Конгу и шире ограничење грађанских слобода. Тиме је ЕУ *de facto* дала приоритет економским интересима, пре свега приступу кинеском тржишту и заштити инвестиција, у односу на доследну примену својих вредносних стандарда. Иако је споразум 2021. године замрзнут након кинеских контрасанкција, сам процес његовог закључивања остаје упечатљив пример инструментализације људских права у корист економских циљева. Видети: Sharon

реалности представља једно од кључних структурних ограничења плана. Одређени дometи Акционог плана ипак су видљиви у јачању оперативне повезаности између различитих инструмената спољног деловања ЕУ, нарочито кроз интеграцију питања људских права у области развојне сарадње, дигиталне политике и климатске дипломатије. Посебан значај има и чињеница да је Акциони план допринео већој видљивости заштите новинара, бранилаца људских права и организација цивилног друштва у оквиру спољнополитичких приоритета ЕУ, што је омогућило систематичније реаговање на кршења права у ауторитарним режимима.⁵¹ Поред тога, Акциони план је ојачао улогу Европске службе за спољне послове и специјалног представника ЕУ за људска права у координацији дипломатских активности, чиме је обезбеђен виши степен институционалне кохерентности у односу на претходне периоде.⁵² Његов значај се огледа и у настојању да се људска права све више посматрају као безбедносно и развојно питање, а не искључиво као морална или политичка категорија. Ипак, и поред ових помака, дometи Акционог плана остају ограничени чињеницом да ЕУ често нема довољно јединствен и доследан приступ у ситуацијама када су људска права у директном сукобу са геополитичким интересима држава чланица. Управо због тога, његов стварни утицај у великој мери зависи од способности ЕУ да превазиђе унутрашње политичке поделе и обезбеди доследнију примену сопствених нормативних стандарда у спољном деловању.

5) ИЗВОРИ

- Brasseur, Charles, Pachta, Vera, Grigolo, Chiara, "The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality". International IDEA. January 30, 2023. SHAPEDEM-EU Publications Concept manual, 2024, pp. 19–33, <https://doi.org/10.31752/idea.2023.1>, 24. 4. 2026.

Hom, "The Costs of Separating Investment from Human Rights: The EU Comprehensive Agreement on Investment with China as Exhibit A". Интернет: <https://usali.org/usali-perspectives-blog/the-costs-of-separating-investment-from-human-rights>, 25. 4. 2026.

⁵¹ Видети: EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, *op. cit.*, pp. 20–21, 30.

⁵² EU External Action, "Human rights and democracy at the core of EU external action". Интернет: https://www.eeas.europa.eu/eeas/human-rights-and-democracy-core-eu-external-action_en, 3. 5. 2026.

- Búrca, de Gráinne, "The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor". *The American Journal of International Law* 105, no. 4, 2011.
- Council of the European Union, "Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024". Luxembourg. March 2020.
- Council of the European Union, "Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 with the Multiannual Financial Framework 2021-2027", 9508/24, 27 May 2024.
- Council of the European Union, "EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2027, JOIN(2020) 5 final", 25 March 2020 (as extended until 2027).
- Council of the European, "Union, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019", Brussels, 20 July 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf, 15. 4. 2026.
- "EESC opinion: Leaving no one behind when implementing the 2030 Sustainable Development Agenda" (own-initiative opinion), pp.1-13, Adopted on 30/10/2019 - Bureau decision date: 21/02/2019; <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion><https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion>, 28. 4. 2026.
- EU External Action, "Human rights and democracy at the core of EU external action" https://www.eeas.europa.eu/eeas/human-rights-and-democracy-core-eu-external-action_en, 3. 5. 2026.
- European Partnership for Democracy (EPD), "New EU Action Plan on Human Rights and Democracy – A Pledge to a More Inclusive Future" 2020/2021, <https://epd.eu/news-publications/new-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-a-pledge-to-a-more-inclusive-future/>, 24. 4. 2026.
- Fatema, Jannatul Ferdous, "Climate Change as a Human Rights Crisis: Reclaiming the Right to Life in the Era of Environmental Degradation", 2026.
- Gasmi, Gordana, Zirojević, Mina, "Human Rights and Climate Change-International Standards". *Fiat Iustitia* 1, 2022.
- Hom, Sharon, "The Costs of Separating Investment from Human Rights: The EU Comprehensive Agreement on Investment with China as Exhibit A",

<https://usali.org/usali-perspectives-blog/the-costs-of-separating-investment-from-human-rights>, 25. 4. 2026.

- “Joint Communication to the European Parliament and the Council – EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024”, JOIN(2020) 5 final, 25 March 2020 pp. 9–10. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, 16. 4. 2026.
- Lonardo, Luigi, “Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union”. *European Constitutional Law Review* 14. 3. 2018.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 2002.
- Prickartz Anne-Carlijn, Staudinge, Isabel, “Policy vs practice: The use, implementation and enforcement of human rights clauses in the European Union’s international trade agreements”, *Europe and the World: A Law Review*, 3(1), 2019.
- “Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union* C 326, 26 October 2012.
- Tuominen, Hanna, “The European Union’s Challenges in Human Rights Promotion in an Illiberal World”, *Global Policy Journal*, 2025.
- Wunderlich, Uwe, “Can the EU become a strategic-normative power in a fractured world?”, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2025/07/03/can-the-eu-become-a-strategic-normative-power-in-a-fractured-world/>, 15. 4. 2026.
- Youngs, Richard, Ventura, Elena, European Partnership for Democracy (EPD), “The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?”, European Democracy Hub, 23 September 2024.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), има изузетан значај за Републику Србију како у контексту процеса европских интеграција, тако и у ширем оквиру трансформације домаћег правног и институционалног система у складу са европским вредностима. Иако Акциони план формално нема обавезујући карактер за државе кандидате, његов утицај се остварује посредно, кроз механизме политичке

условљености, извештаје Европске комисије, финансијске инструменте и сам процес приступних преговора. Посебан значај Акционог плана огледа се у његовом утицају на јачање владавине права, која представља један од темељних услова приступања Србије Европској унији. Питања независности правосуђа, слободе медија, борбе против корупције, заштите мањинских права и функционисања демократских институција налазе се истовремено у средишту приступних преговора и приоритета дефинисаних Акционим планом. На тај начин успоставља се снажна веза између политике људских права ЕУ и конкретних реформских обавеза Републике Србије. У практичном смислу, значај Акционог плана за Србију највидљивији је у областима које се односе на владавину права и заштиту основних слобода. Посебно место имају Поглавља 23 и 24 приступних преговора, која се односе на правосуђе, основна права, правду, слободу и безбедност. У тим областима ЕУ не делује искључиво као политички или економски партнер, већ и као нормативни актер који настоји да обликује стандарде демократског управљања. Значај Акционог плана огледа се и у подршци развоју цивилног друштва и јачању демократске отпорности. У контексту Србије, таква подршка има посебан значај јер доприноси очувању простора за деловање независних друштвених актера и јачању јавне контроле рада институција. Истовремено, она подстиче развој демократске политичке културе и веће учешће грађана у процесима од јавног значаја. Поред унутрашњих реформи, Акциони план има значајну улогу и у постепеном усклађивању Србије са спољнополитичким вредностима и приоритетима ЕУ. Европска унија све више инсистира да државе кандидати не усвајају само правне стандарде, већ и шири вредносни оквир који обухвата поштовање људских права, демократије и међународног права. У том смислу, Акциони план представља важан инструмент европеизације, јер утиче на обликовање политичких приоритета Србије и њено позиционирање у савременим међународним односима. Овај аспект је посебно важан у условима изражених геополитичких изазова и растуће потребе за већим степеном усклађености са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ. Ипак, значај Акционог плана за Србију није лишен ограничења. Иако ЕУ формално промовише универзалне стандарде људских права, услед политичких интереса појединачних држава чланица може се учити различит однос ЕУ према државама кандидатима. Поред тога, стварни дometи Акционог плана зависе и од политичке воље домаћих институција да реформе спроведу суштински, а не искључиво формално. Уколико процес

усклађивања остане ограничен на испуњавање техничких услова без дубљег прихватања вредности владавине права и заштите људских права, његови ефекти могу остати делимични и недовољно трајни. Акциони план ЕУ за људска права и демократију има значајну улогу у унапређењу изборних процеса у Републици Србији, јер питање демократских избора посматра као један од основних елемената владавине права и демократског управљања. Кроз инсистирање на транспарентности изборног процеса, равноправном приступу медијима и јачању независних институција, Европска унија посредно утиче на реформу изборног законодавства и изборне праксе у Србији. Посебан значај има подршка ЕУ мисијама за посматрање избора, као и препорукама ОЕБС-а и ОДИХР-а, које су постале важан критеријум процене демократског напретка Србије у процесу европских интеграција. Акциони план додатно подстиче јачање улоге цивилног друштва и независних медија у контроли изборног процеса, чиме доприноси већој транспарентности и јавном поверењу у изборне институције. Свеукупно посматрано, значај Акционог плана за Републику Србију превазилази оквир класичне политичке сарадње и представља део ширег процеса институционалног и вредносног приближавања ЕУ. Његов утицај огледа се у постепеном обликовању стандарда демократског управљања и јачању свести о значају заштите људских права као темеља савременог демократског поретка. Истовремено, коначни домети Акционог плана у нашој држави зависе од способности Србије да реформске процесе претвори у трајне институционалне и друштвене промене.

EU ACTION PLAN ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY (2020–2027) – BETWEEN OBJECTIVES AND OUTCOMES

Ljubomir TINTOR*

Abstract: The article analyses the EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2020–2027) in the context of the evolution of the European Union (EU) as a normative force in international relations. It starts from the thesis that the EU has transformed its foreign policy over time from a predominantly economically oriented project to a values-based actor in which human rights occupy a central place. Particular attention is paid to the normative and institutional framework of the Action Plan and its key objectives and new priorities, including digital rights, climate change, and strengthening democratic resilience. The paper suggests that the Action Plan represents a significant attempt to integrate human rights into all segments of the EU's external action but also that its soft-law legal nature and complex institutional structure limit its effectiveness. In particular, it highlights the gap between normative ambitions and practical implementation, which stems from political differences among member states and competing geopolitical interests. It concludes that the Action Plan strengthens the EU's normative framework but that its transformative potential depends on consistent implementation and institutional coherence.

Keywords: human rights, democracy, European Union, Republic of Serbia, European integration.

* Institute of Comparative Law, Belgrade. E-mail: lj.tintor@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>

УДК: 342.7:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 414–441

Изворни научни рад

Рад примљен 26. 02. 2026. године

Рад одобрен 02. 04. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.20

CC BY-SA 4.0

ДЕЛОТВОРНОСТ ЧЛАНА 41(3) ПОВЕЉЕ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Ненад ВУКЧЕВИЋ**

Апстракт: Члан 41(3) Повеље о основним правима ЕУ (ЕУ) гарантује право на надокнаду штете коју проузрокују институције или службеници ЕУ у вршењу својих дужности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица. С друге стране, поставља се питање колико је ово гарантовано право заиста делотворно у пракси? Од ступања на снагу Лисабонског уговора, који је Повељу о основним правима учинио правно обавезујућом, Општи суд и Суд правде ЕУ настављају да примењују строге критеријуме одговорности, па захтеви за надокнаду штете остају ретко успешни пред судом. Овај рад критички процењује делотворност члана 41(3) Повеље о основним правима који, упркос томе што је уоквирен као „основно право“, има ограничен утицај због укоренење доктрине рестриктивне одговорности, према којој судови ЕУ дају предност институционалној дискрецији у односу на индивидуална права на надокнаду штете. Резултат тога јесте стални јаз између симболичке вредности члана 41(3) Повеље о основним правима и његове делотворности. Ипак, у неким од последњих случајева дошло је до извесног напретка пред Општим судом, о чему ће бити речи у овом чланку.

Кључне речи: Право на добру управу, члан 41(3) Повеље о основним правима, вануговорна одговорност ЕУ, надокнада штете

* Правни факултет Универзитета УНИОН у Београду. Е-mail: nenadvukcevic@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-4189-2212>

1) УВОД

Поштовање људских права и основних слобода представља део заједничких вредности на којима је заснована ЕУ. Основана права, како су загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и како произилазе из уставних традиција држава чланица, чине опште правне принципе ЕУ од њеног оснивања. Ипак, све до доношења Повеље о основним правима ЕУ није имала сопствени (обавезујући) каталог људских права.¹ Усвајањем Повеље људска права су учињена „видљивим“ у оквиру правног система ЕУ, што је омогућило појединцима да се боље упознају са стандардима које су институције и органи ЕУ обавезни да примењују и поштују. ЕУ се, иначе, традиционално разликује од међународног права по томе што појединцу даје централну улогу у свом правном систему, па једну од особености овог система чини и то што се појединци могу директно позивати на одредбе права ЕУ пред њеним судовима, а где су сада заштићени и кроз опсежан и прогресиван каталог основних права који је садржан у Повељи о основним правима.² Последице, Суд правде ЕУ је тако еволуирао од суда који се првенствено бавио економским питањима, до суда са много ширим опсегом надлежности, који је сада експлицитно задужен и за заштиту људских права у складу са Повељом.³

Једно од основних права гарантованих Повељом јесте и право на добру управу из члана 41, а које обухвата како процедуралне гаранције дефинисане у члановима 41(1) и 41(2), тако и право на правни лек из члана 41(3), у виду права на надокнаду штете коју проузрокују институције или службеници ЕУ у вршењу својих дужности. Увођење права на надокнаду штете, у оквиру права на добру управу, одражава ширу еволуцију права ЕУ ка концепту одговорне управе и судској заштити појединаца од њеног лошег поступања. Међутим, упркос својој очигледној нормативној јасноћи,

¹ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26 October 2012.

² Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”. In: Melanie Fink, (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU The Promise of the ‘Complete System of Remedies’*, Cambridge University Press, 2024, p. 36.

³ Grainne de Burca, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, Vol. 20, No. 2, p. 171.

делотворност члана 41(3) остаје дискутабилна. Суд правде је до сада третирао овај члан као уско повезан са устаљеном судском праксом о вануговорној одговорности ЕУ, заснованој на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, а која се примењује у случају кршења било ког правног правила ЕУ.⁴ На тај начин, и поред нормирања права на добру управу као основног права, модел рестриктивне одговорности који је развијен од стране Суда правде примењен је и у случају кршења овог основног права. Овакво поступање Суда правде и након усвајања Повеље довело је до дилеме да ли прокламовано право на добру управу има суштинску вредност или само симболички значај. Из тог разлога, овај чланак испитује делотворност члана 41(3) Повеље, анализирајући његов нормативни садржај, његов однос са чланом 340(2) Уговора о функционисању ЕУ и његово тумачење у судској пракси Суда правде. Посебна пажња посвећена је рестриктивним условима које је развио Суд правде за утврђивање вануговорне одговорности ЕУ, и њихову (не)применљивост у случају кршења основног права на добру управу прописаног Повељом. Оваквом анализом чланак покушава да одговори на питање да ли право на надокнаду штете дефинисано чланом 41 Повеље о основним правима представља делотворан правни лек, или је његов утицај и даље углавном декларативан, потврђујући тако постојеће судске стандарде без суштинске трансформације управне праксе органа ЕУ.

2) ПОВЕЉА О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕУ

Повеља о основним правима ЕУ (у даљем тексту: Повеља), као индикативни каталог људских права, свечано је проглашена у Ници 7. децембра 2000. године, од стране Европског парламента, Савета ЕУ и Европске комисије. Пре њене израде и проглашења, људска права су постојала у правном поретку ЕУ само у облику општих правних принципа. Из тог разлога, Повеља се у својој преамбули позива на различите изворе, као што су националне уставне традиције и међународно право (укључујући ту и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Социјалну повељу Савета Европе), али и на судску праксу Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права. У преамбули се такође наводи да се кодификација основних права врши с циљем поновне потврде и ојачавања основних права, на начин што ће их Повеља учинити

⁴ "Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26 October 2012.

видљивијим. Управо чинећи основна права видљивим, и њиховим спајањем и систематизацијом у једном документу из свих извора раштрканих у различитим националним и међународним правним инструментима, Повеља је у ствари означила нову фазу у процесу европске интеграције.⁵ До доношења Повеље развој заштите основних права у оквиру права ЕУ био је производ пре свега судске праксе,⁶ па сама кодификација основних права представља фундаменталну одлуку која ће ограничити овлашћења ЕУ, која се више неће заснивати на позивању на уставне традиције држава чланица, већ на правом каталогу људских права као делу сопствене уставности.⁷ Сходно томе, преамбула Повеље закључује да ЕУ признаје права, слободе и принципе садржане у њој.

Након неколико година несигурности око њене формалноправне природе, ступањем на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, Повеља је стекла исту правну вредност као и Уговори ЕУ, чиме је добила пуну правну снагу као обавезујуће примарно право ЕУ.⁸ Овде треба напоменути да је и пре ступања на снагу Лисабонског уговора Повеља већ била познати елемент у судској пракси Суда правде, чиме је стекла место међу инструментима који служе суду као алати за идентификовање и дефинисање обима основних права и слобода као основних правних принципа ЕУ.⁹ Након што је Повеља постала примарно право ЕУ, њене одредбе почеле су директно да се примењују, па су самим тим добиле предност у односу на супротстављене националне прописе држава чланица. Такође, и акти секундарног законодавства ЕУ (уредбе, директиве, одлуке и др.) сада морају бити у складу са одредбама Повеље, јер би у супротном могли бити поништени.¹⁰ Повеља тако, баш као и општи правни

⁵ Koen Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review*, 2012, Vol. 8, No. 3, p. 375.

⁶ Takis Tridimas, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014, Vol. 16, p. 362.

⁷ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, No. 5, p. 1576.

⁸ Члан 6(1) Уговора о Европској унији прописује да ће Повеља бити истог правног ранга као и Уговори.

⁹ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 1609.

¹⁰ Члан 263(1) Уговора о функционисању Европске уније прописује да Суд правде ЕУ преиспитује законитост законодавних аката органа ЕУ. Уколико суд нађе да

принципи ЕУ, служи као помоћ у тумачењу, јер се и секундарно право ЕУ и национално право које спада у делокруг права ЕУ морају тумачити у светлу Повеље, при чему се на њу може позивати као основ за судску ревизију, јер законодавство ЕУ за које се утврди да крши члан Повеље сматра се ништавим, а национално право које спада у делокруг права ЕУ и које је у супротности са Повељом мора се поништити.¹¹ Тиме, правно обавезујућа снага Повеље представља еволуцију у фази интеграције ЕУ, посебно као својеврсно оправдање за одступање од постојећих преседана који утичу на питања као што су примена Повеље на деловање држава чланица, балансирање између сукобљених права, као и тумачење права ЕУ у односу на друге инструменте о основним правима.¹² Статус Повеље се на тај начин променио од документа кодификованих принципа до правно обавезујућег документа који пружа нови правни стандард према коме су одговорне не само институције ЕУ, већ и институције држава чланица када имплементирају право ЕУ. То значи да је сада Повеља примарна референтна тачка за заштиту основних права (што и потврђује пракса Суда правде), али то не значи да су основна права исцрпљена текстом Повеље.¹³ Ово је наглашено у члану 53. Повеље који прописује да се ништа у Повељи не сме тумачити као ограничавање или негативно утицати на људска права и основне слободе како су признати у њиховим одговарајућим областима примене, правом ЕУ и међународним правом и међународним споразумима чије су стране ЕУ или све државе чланице, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, и уставе држава чланица. Истовремено, да би се избегло ширење компетенција ЕУ путем судског активизма,¹⁴ Повеља у свом последњем поглављу VII прецизира ситуације у којима се на Повељу може позивати и

постоји незаконитост, прогласиће предметни акт ништавим, у складу са овлашћењем из члана 264(1) Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Koen Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 376.

¹² Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 1566.

¹³ Takis Tridimas, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *op. cit.*, p. 377.

¹⁴ Током процеса израде Повеље неке државе чланице су се плашиле да би по угледу на Врховни суд САД, Суд правде ЕУ могао да користи Повељу као „механизам федерализације“, замењујући основна права како су дефинисана националним уставима јединственим заједничким стандардом.

одређује како се она треба тумачити.¹⁵ Па тако, члан 51(1) прописује да се Повеља примењује на институције и органе ЕУ уз поштовање принципа супсидијарности, а према државама чланицама само када имплементирају право ЕУ. Термин „институције“, садржан је у Уговорима ЕУ, док термини „органи, канцеларије и агенције“ уобичајено се користи у Уговорима да би се односио на све органе власти основане Уговорима или секундарним законодавством ЕУ. Повеља тако пружа нови правни стандард према коме су одговорне не само све институције и органи ЕУ, већ и институције и органи држава чланица, али само када имплементирају право ЕУ. На крају, члан 51(2) дефинише да Повеља не успоставља никакво ново овлашћење или задатак за ЕУ, нити мења овлашћења и задатке дефинисане Уговорима, што је у складу са чланом 6(1) Уговора о ЕУ који прописује да се одредбама Повеље ни на који начин не проширују надлежности ЕУ како су дефинисане у Уговорима. Тиме се, у ствари, захтева од Суда правде да приликом тумачења и примене Повеље поштује принцип преноса надлежности, како је наведено у члану 5(2) Уговора о функционисању ЕУ.¹⁶ Додатно, чланом 6(1) Уговора о ЕУ захтева се да се права, слободе и принципи у Повељи тумаче у складу са општим одредбама из поглавља VII Повеље које регулишу њено тумачење и примену, али и уз дужно поштовање објашњења наведених у Повељи, која наводе изворе тих одредби. Сходно томе, Суд правде не може тумачити Повељу на начин који је у супротности са објашњењима која се на њу односе.¹⁷ Такође, члан 6(3) Уговора о ЕУ дефинише да основна права, како су загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и како произилазе из уставних традиција које су заједничке државама чланицама, чине опште правне принципе ЕУ, чиме члан 6. Уговора о ЕУ у ствари признаје вишеструке изворе основних права који се допуњују и међусобно појачавају. Можемо закључити да и Повеља и Уговори ЕУ праве разлику између прописаних основних права и утврђених општих правних принципа ЕУ, али да њихов однос у примени остаје неизвестан. Тако се од

¹⁵ Koen Lenaerts, “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *op. cit.*, p. 376.

¹⁶ Члан 5(2) Уговора о Европској унији прописује да према принципу делегирања, ЕУ делује само у границама надлежности које су јој државе чланице доделиле Уговорима ради постизања циљева утврђених у њима. Надлежности које нису додељене Европској унији Уговорима остају код држава чланица.

¹⁷ “Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights”, *Official Journal of the European Union*, C 303/28, 14 December 2007.

Суда правде очекује да у сваком конкретном случају утврди да ли ће применити право прописано Повељом и/или општим правним принципима који се ослањају на уставне традиције и међународне инструменте који су заједнички државама чланицама.

3) ПРАВО НА ДОБРУ УПРАВУ

Међу педесетак права које утврђује Повеља, једно од њих је и право на добру управу (*right to good administration*) прописано чланом 41, које се односи на различите гаранције које појединац може користити током управног поступка. Према објашњењима у вези са Повељом, члан 41. се заснива на постојању ЕУ као предмета владавине права чије су карактеристике развијене у судској пракси која је, између осталог, утврдила добру управу као општи правни принцип.¹⁸ Дакле, сам концепт добре управе заснован је на принципу владавине права садржаног у члану 2. Уговора о ЕУ, који наводи да је ЕУ заснована на владавини права, а што потврђује и преамбула Повеље да је ЕУ „заснована на принципима демократије и владавине права“.¹⁹ Овде треба указати да право на добру управу није обухваћено ни Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, а ни другим међународним обавезама наведеним у преамбули Повеље. Такође, ни Уговор о функционисању ЕУ не спомиње директно појам „добре управе“, већ само „отворену, ефикасну и независну“ управу.²⁰ У том погледу, право на добру управу се разликује од других права утврђених Повељом, и представља иновативни приступ проглашењем добре управе као субјективног права, осмишљеног да обезбеди праведне и поштене управне поступке. Тиме, Повеља у ствари конституционализује основне принципе управног поступка у мери непознатој уставима држава чланица, тако што проглашава право сваке особе на добру управу,²¹ чиме се потврђује позиција ЕУ, као заједнице владавине права, у којој би појединци требало да буду заштићени од произвољног управног одлучивања. Право на добру управу је тако утврђено као субјективно

¹⁸ Објашњења уз члан 41. Повеље.

¹⁹ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, No. 3, p. 299–300.

²⁰ Члан 298(1) Уговора о функционисању Европске уније.

²¹ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 297.

процедурално право, а не само као принцип чији циљ је испуњење посвећености ЕУ владавини права.²²

У складу са објашњењима у вези са Повељом, конституционализација добре управе у облику субјективног права проистекла је из општег принципа добре управе развијеног у судској пракси на основу принципа владавине права. Дугогодишња пракса судова ЕУ обухвата низ права, правила и принципа управних поступака утврђених с циљем да се обезбеди поштовање владавине права од стране јавне управе. Појам добре управе се тако годинама развијао кроз судску праксу као општи принцип у правном систему ЕУ, и то све до доношења Повеље која га је дефинисала као основно људско право. Сама садржина члана 41. Повеље у ствари реплицира судску праксу судова ЕУ и одредби Уговора о функционисању ЕУ. Па тако, прва два става заснована су на судској пракси и то тако што први став садржи кровну одредбу којом се дефинише опште право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, док други став набраја три специфична аспекта тог права на неисцрпној листи.²³ Ове одредбе имају за циљ да изједначе гаранције за појединце током управног поступка са онима које уживају у судским поступцима.²⁴ Истовремено, трећи став заснован је на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, док је четврти став заснован на члану 20(2)(д) и 25. Уговора о функционисању ЕУ. Новина код члана 41. је у томе што он трансформише неке елементе објективног принципа законитости у субјективно јавно право на добру управу, које служи као алат помоћу којег појединци могу да остваре своја права против управе.²⁵ То је у ствари скуп формалних субјективних права (заснованих на нормама процесног права), помоћу којих појединац може да оствари своја материјална права (заснована на нормама материјалног права), омогућавајући појединцу да захтева да управа поступа на начин прописан законом, али не може да захтева да она доносе одређену одлуку или да му да одређене погодности.²⁶

²² Tobias Lock, "Article 41". In: Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin, (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, p. 2205.

²³ *Ibid.*, p. 2205.

²⁴ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 299.

²⁵ *Ibid.*, p. 300.

²⁶ *Ibid.*, p. 301.

Ипак, чини се да члан 41 има општи карактер јер гарантује само основна процесна права која су суштински део права на добру управу, па се право на добру управу не може ограничити само на овај члан. Ово стога јер обим заштите права на добру управу, према члану 41, знатно је рестриктивнији од заштите који судови ЕУ пружају према општем правном принципу добре управе. Па тако, овај члан пружа субјективна права појединцима у њиховом појединачном управном поступку и представља низ специфичних права која су побројана у њему, чиме делује ограничено у свом материјалном обиму. Насупрот томе, општи принципи добре управе који произилазе из судске праксе судова ЕУ, покривају шири материјални обим који није ограничен само на доношење одлука у појединачним управним случајевима, већ представљају објективни принцип који се примењује и приликом доношења управних аката са општим садржајем. Другим речима, концепт добре управе представља општи правни принцип који тежи да обезбеди ефикасност и законитост управе, а који уједно даје и специфична субјективна права појединцима која су сада експлицитно призната чланом 41. Она тако има двоструку сврху, а то је истицање важности праведних и непристрасних управних поступака који треба да обезбеде доношење ефикасних и законитих одлука од стране управе, уз истовремено пружање могућности појединцима да се бране од задирања у њихова права од стране те исте управе. Ступањем на снагу Повеље, појединци се сада могу ослонити на добру управу у својим односима са јавним властима на исти начин као и на друга субјективна права наведена у Повељи, и истовремено имају право на основне гаранције у интеракцијама са институцијама и органима ЕУ приликом одлучивања о њиховим правима и обавезама у појединачним управним поступцима. Упркос чињеници да се налази у поглављу V под називом „Права грађана“, члан 41. није ограничен на држављане ЕУ, већ обухвата свако лице. С друге стране, институционални обим права на добру управу је ограничен на „институције и органе“ ЕУ према члану 41(1), док се државе чланице не помињу. Ово је супротно члану 51(1) Повеље који прописује да се одредбе Повеље односе на институције и органе ЕУ, уз дужно поштовање принципа супсидијарности, а на државе чланице онда када имплементирају право ЕУ. Очигледно је да искључивањем држава чланица из обавезе поштовања ових права члан 41. одступа од опште применљивог правила из члана 51(1), где се Повеља примењује и на државе чланице „када имплементирају право ЕУ“. На тај начин, за разлику од већине других права из Повеље, обим члана 41. се не протеже на случајеве искључиво националних управних поступака, који укључују имплементацију права ЕУ од стране држава

чланица.²⁷ Суд правде је прихватио овакво дословно тумачење одредбе 41, наводећи да је из формулације ове одредбе јасно да се она не односи на државе чланице, већ искључиво на институције, органе, канцеларије и агенције ЕУ.²⁸ Истовремено, суд је истакао да члан 41. Повеље одражава општи правни принцип ЕУ, који се примењује на државе чланице када имплементирају право ЕУ, у смислу да право на добру управу обухвата обавезе управе коју су наведене у одредбама 41(1) и 41(2).²⁹ Члан 41. тако дефинише обим права на добру управу који је ужи од оног који је генерално утврђен Повељом, и који предвиђа примену одредаба Повеље и приликом примене права ЕУ од стране држава чланица, али који је уједно ужи и од оног права на добру управу који је утврђен као општи правни принцип ЕУ, који захтева одређене управне стандарде од држава чланица приликом имплементације права ЕУ.³⁰ Формулација члана 41. тако не искључује примену добре управе на државе чланице као општег правног принципа гарантованог према члану 6(3) Уговора о ЕУ, па кодификација права на добру управу у ужем облику не смањује обавезу држава чланица приликом имплементације права ЕУ. Ово се пре свега односи на прва два става члана 41, за које смо горе већ навели да су засновани на општем принципу добре управе, који се развио у судској пракси на основу принципа владавине права, док, с друге стране, друга два става члана 41. ограничена су само на

²⁷ *Ibid.*, p. 309.

²⁸ CJEU, joined cases C-225/19 and C-226/19, *R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken*, Judgment of 24 November 2020, ECLI:EU:C:2020:951, para. 33; CJEU, joined cases C-496/18 and C-497/18, *Hungeod and Others*, Judgment of 26 March 2020, ECLI:EU:C:2020:240, para. 63; CJEU, case C-141/15, *Doux SA v Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, Judgment of 9 March 2017, ECLI:EU:C:2017:188, para. 60; CJEU, joined cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M and S*, Judgment of 17 July 2014, ECLI:EU:C:2014:2081, para. 67.

²⁹ CJEU, joined cases C-225/19 and C-226/19, *R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken*, Judgment of 24 November 2020, ECLI:EU:C:2020:951, para. 34; CJEU, case C-230/18, *PI v Landespolizeidirektion Tirol*, Judgment of 8 May 2019, ECLI:EU:C:2019:383, para. 57; CJEU, joined cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M and S*, Judgment of 17 July 2014, ECLI:EU:C:2014:2081, para. 68; CJEU, case C-604/12, *H.N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others*, Judgment of 8 May 2014, ECLI:EU:C:2014:302, para. 49–50.

³⁰ Разлози за различит обим примене кодификованог права на добру управу нису обрађени у тексту саме Повеље, али ни у објашњењима у вези са Повељом.

„институције и органе“ ЕУ, имајући у виду да нису део општег правног принципа добре управе.

4) ВАНУГОВОРНА ОДГОВОРНОСТ ЕУ

Непоштовање права на добру управу прописаног одредбама 41(1) и 41(2) Повеље може довести до проглашења одређеног управног акта неважећим,³¹ али исто тако може довести и до остваривања права на надокнаду штете за појединце. Право на надокнаду штете дефинисано је чланом 41(3) Повеље где се наводи да „свако лице има право да му Унија надокнади сваку штету коју проузрокују њене институције или службеници у вршењу својих дужности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Главни циљ ове одредбе је заштита појединца од незаконитог и штетног понашања институција ЕУ и њених службеника. Сама формулација у ствари представља кодификацију дугогодишњег принципа ванугговорне одговорности ЕУ, првобитно заснованог на члану 288(2) Уговора о оснивању Европске заједнице, а сада члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, којим је прописано да „у случају ванугговорне одговорности, Унија, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица, ће надокнадити сваку штету коју су проузроковале њене институције или службеници у вршењу својих дужности.“ На тај начин, ова два члана су у суштини иста,³² с тим што члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ пружа уставну основу, док члан 41(3) Повеље дефинише правило одговорности као део основног права на добру управу које је прописано тим чланом.³³ Одредба 41(3) је тако утемељена у дугогодишњој доктрини ванугговорне одговорности ЕУ (раније Европске заједнице), и она у ствари формализује основну гаранцију појединаца да добију надокнаду када управни органи ЕУ поступају незаконито или немарно. У складу са предметном одредбом ЕУ сноси одговорност за поступање њених институција и службеника (особља). „Институције“ у ствари представљају главне институције ЕУ и

³¹ Чланови 263. и 264. Уговора о функционисању Европске уније.

³² Овде треба указати да члан 340(2) Уговора о функционисању Европске уније не прецизира ко може покренути тужбу за надокнаду штете, док, с друге стране, члан 41(3) Повеље прецизира да право на надокнаду штете припада „сваком лицу“, тј. сваком физичком или правном лицу.

³³ Остаје спорно да ли се уклапа у овај појам, с обзиром на то да није реч о процедуралном праву.

оне су таксативно наведене у члану 13(1) Уговора о ЕУ.³⁴ Додатно, термин „институције“ је широко тумачен од стране судова ЕУ и обухвата не само институције наведене у члану 13(1) Уговора о ЕУ, већ и друге органе ЕУ основане Уговором, које су намењене да допринесу остваривању циљева ЕУ.³⁵ Поред тога, понашање службеника ЕУ може такође довести до одговорности ЕУ, али само ако делују „у вршењу својих дужности“. Треба имати у виду да је Суд правде ову одредбу уско тумачио тако да она обухвата само оне радње службеника које, на основу унутрашњег и директног односа, представљају неопходно проширење задатака поверених институцијама, па приватно понашање службеника не повлачи одговорност ЕУ.³⁶

Поступак за утврђивање да ли су испуњени услови за одговорност и досуђивање накнаде штете по члану 41(3) Повеље јесте тужба за надокнаду штете, за коју је искључиво надлежан Суд правде ЕУ,³⁷ при чему је у првом степену за одлучивање надлежан Општи суд, док у другом степену одлучује Суд правде.³⁸ Тужба се подноси против одговарајуће институције ЕУ ради надокнаде штете проузроковане њеним незаконитим понашањем или нечињењем, при чему рокови за подношење тужбе нису дефинисани самим Уговором, тако да је овде релевантна одредба члана 46 Статута Суда правде ЕУ, која наводи да право на тужбу истиче након пет година од настанка догађаја који су довели до такве тужбе.

По угледу на члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, члан 41(3) Повеље не дефинише услове за одговорност ЕУ, већ је то остављено на судовима ЕУ да дефинишу, у складу са „општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Оваква дефиниција је дала значајну слободу судовима ЕУ да дефинишу услове одговорности. До сада, судови нису развили посебан приступ захтевима за надокнаду штете који је специфичан и прилагођен кршењима основних права, већ примењују исте услове као и за било које друго кршење права ЕУ.³⁹ У оквиру опште

³⁴ То су Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка, Ревизорски суд.

³⁵ Paul Craig, *EU Administrative Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2018, p. 736.

³⁶ *Ibid.*, p. 750.

³⁷ Члан 268. Уговора о функционисању Европске уније.

³⁸ Члан 256. Уговора о функционисању Европске уније.

³⁹ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy", *op. cit.*, p. 47.

вануговорне одговорности ЕУ за надокнаду штете по члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, судови ЕУ су развили различите тестове за одговорност у зависности од тога да ли доносилац одлуке има дискреционо право или не.⁴⁰

У случају *Schöppenstedt*, суд је успоставио општи тест за надокнаду штете у оним случајевима где доносилац одлуке има одређено значајно дискреционо право, наводећи да вануговорна одговорност ЕУ претпоставља, у најмању руку, незаконитост радње за коју се тврди да је узрок штете, при чему подносилац захтева мора доказати да је штета настала флагрантним кршењем вишег правног правила ради заштите појединца.⁴¹ Овај услов је у ствари од самог старта постао најважнији контролни механизам који до данашњег дана користе судови ЕУ, при чему се његово значење временом мењало.⁴² Па тако, суд је потврдио своје становиште у случају *Bayerische HNL*, где је навео да ЕУ не сноси вануговорну одговорност за штету насталу појединцима осим уколико није дошло до довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, при чему само утврђивање акта ништавим није довољно да ЕУ сноси одговорност за надокнаду штете.⁴³ Подносилац захтева за надокнаду штете је тако морао да докаже не само да су последице повреде биле озбиљне, у смислу висине претрпљене штете, него и да је начин повреде био арбитран.⁴⁴

Овај општи тест додатно је проширен и објашњен у случају *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, где је суд навео да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна јесте то да ли је држава чланица или институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења свог дискреционог права.⁴⁵ Додатно, суд у овом случају објашњава да право ЕУ

⁴⁰ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 738.

⁴¹ CJEU, case 5-71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities*, Judgement of 2 December 1971, ECLI:EU:C:1971:116, para. 11.

⁴² Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 741.

⁴³ CJEU, joined cases 83 and 94/76, 4, 15 and 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v Council and Commission of the European Communities*, Judgement of 25 May 1978, ECLI:EU:C:1978:113, para. 4.

⁴⁴ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 741.

⁴⁵ CJEU, joined cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, Judgement of 5 March 1996, ECLI:EU:C:1996:79, para. 55.

даје право на надокнаду штете, али само када су испуњена три кумулативна услова: да прекршено правно правило има за циљ давање права појединцима; да повреда мора бити довољно озбиљна; и да мора постојати директна узрочна веза између повреде и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁴⁶ Ова три услова су касније експлицитно потврђена и у случају *Bergaderm*, где је суд изједначио услове под којима институције ЕУ сноси одговорност са условима за одговорност држава чланица.⁴⁷ Суд је такође потврдио да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна, је то да ли је држава чланица или институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења свог дискреционог права.⁴⁸ С друге стране, суд је навео да када држава чланица или институција ЕУ има само знатно смањено, или чак никакво дискреционо право, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења.⁴⁹ На крају, суд је објаснио и да општа или појединачна природа мере коју предузима институција није одлучујући критеријум за утврђивање граница дискреционог права које предметна институција ужива.⁵⁰ Оваква пракса Суда правде је потврђена и у наредним годинама, па су готово све одлуке доношене на основу судског става да право ЕУ даје право на надокнаду штете само када су испуњена сва три услова: да прекршено правно правило ЕУ мора бити намењено давању права појединцима; да повреда мора бити довољно озбиљна; и да мора постојати директна узрочна веза између повреде обавезе коју је сносио починилац и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁵¹ Иако за тако нешто нема основа ни у примарном ни у секундарном праву ЕУ, суд је у својој даљој

⁴⁶ *Ibid.*, para. 51.

⁴⁷ CJEU, case C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 July 2000, ECLI:EU:C:2000:361, para. 42.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 43.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 44.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 46.

⁵¹ CJEU, case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 53; CJEU, case C-472/00 P, *Commission of the European Communities v Fresh Marine Company A/S*, Judgment of 10 July 2003, ECLI:EU:C:2003:399, para. 25; CJEU, case C-234/02 P, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, Judgment of 23 March 2004, ECLI:EU:C:2004:174, para. 48; CJEU, case T-193/04, *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 October 2006, ECLI:EU:T:2006:292, para. 116.

пракси остао доследан свом становишту да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна, је то да ли је институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења своје дискреционе слободе, при чему уколико та институција има само знатно смањену, или чак никакву дискрециону слободу, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљне повреде.⁵² У складу с тим, Суд правде је из сопствене судске праксе, а не из примарног или секундарног законодавства ЕУ, извео закључак да одлучујући тест за утврђивање да ли је дошло до такве повреде није индивидуална природа предметног акта, већ дискреционо право које је институцији било на располагању када је он усвојен.⁵³ Уколико би се оваква логика пренела на контекст основних права, то би значило да постоје повреде основних права које су неоправдане према праву основних права, али нису довољно озбиљне да би настала одговорност за надокнаду штете.⁵⁴ Ово је чак недавно истакнуто у предмету *Ombudsman v Staelen*, у коме је Општи суд у првостепеном поступку донео одлуку да Омбудсман нема дискреционо право у погледу поштовања принципа дужне пажње, па само кршење овог принципа је довољно да се утврди постојање „довољно озбиљног“ кршења.⁵⁵ Ипак, Суд правде у другостепеном поступку мења овакву одлуку наводећи да само „довољно озбиљно“ кршење, а не било какво кршење права ЕУ које штити појединце може довести до вануговорне одговорности ЕУ, при чему када је институцији ЕУ дато дискреционо право, само очигледно и озбиљно непоштовање ограничења тог дискреционог права од стране те одређене институције или органа може

⁵² CJEU, case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 54; CJEU, case C-472/00 P, *Commission of the European Communities v Fresh Marine Company A/S*, Judgment of 10 July 2003, ECLI:EU:C:2003:399, para. 26; CJEU, case C-234/02 P, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, Judgment of 23 March 2004, ECLI:EU:C:2004:174, para. 49; CJEU, case T-193/04, *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 October 2006, ECLI:EU:T:2006:292, para. 117.

⁵³ CJEU, Case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 55; CJEU, case C-198/03 P, *Commission of the European Communities v CEVA Santé Animale SA and Pfizer Enterprises Sàrl*, Judgment of 12 July 2005, ECLI:EU:C:2005:445, para. 66.

⁵⁴ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁵ CJEU, case T-217/11, *Claire Staelen v European Ombudsman*, Judgment of 29 April 2015, ECLI:EU:T:2015:238, para. 86.

представљати „довољно озбиљно“ кршење права ЕУ.⁵⁶ Суд правде је такође утврдио да Општи суд није могао да одлучује о томе да ли су испуњени услови под којима ЕУ сноси вануговорну одговорност на основу повреде дужности поступања са дужном пажњом, а да при томе не узме у обзир област, околности или контекст у коме је та дужност наметнута тој институцији или органу ЕУ.⁵⁷ Сходно томе, може постојати понашање институција ЕУ које је незаконито и доводи до штете, али није „довољно озбиљно“ да би настала одговорност, па самим тим, одлучујуће питање за потребе одговорности за надокнаду штете није појединачна или општа природа усвојеног акта, већ дискреционо право које је институцији било на располагању када је он усвојен.⁵⁸

У случају *Animal Trading Company*, Општи суд је навео да судска пракса не признаје постојање аутоматске везе између одсуства дискреционог права институције ЕУ, с једне стране, и класификације повреде као довољно озбиљног кршења права ЕУ, с друге стране.⁵⁹ Другим речима, обим дискреционог права којим располаже институција ЕУ, иако је одлучујући, није једино мерило. У том смислу, суд је више пута утврдио да систем правила који је развио у вези са чланом 340(2) Уговора о функционисању ЕУ такође узима у обзир, пре свега, сложеност ситуација које треба регулисати и потешкоће у примени или тумачењу законодавства.⁶⁰ Конкретно, тамо где је дискреционо право Комисије ограничено, знатно смањено или чак непостојеће, суд је потврдио исправност испитивања сложености ситуација које треба регулисати од стране суда приликом процене да ли је повреда права ЕУ била довољно озбиљна. Из тога следи да само утврђивање неправилности коју управни орган, показујући уобичајену пажњу и марљивост, не би починио у сличним околностима, може учинити ЕУ одговорном.⁶¹ Стога је на суду да, након што прво утврди да ли је институција имала дискреционо право, узме у обзир сложеност ситуације коју треба регулисати, потешкоће у примени или тумачењу закона, јасноћу

⁵⁶ CJEU, case C-337/15 P, *European Ombudsman v Claire Staelen*, Judgment of 4 April 2017, ECLI:EU:C:2017:256, para. 37.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 40.

⁵⁸ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 742.

⁵⁹ CJEU, case T-333/10, *Animal Trading Company (ATC) BV and Others v European Commission*, Judgment of 16 September 2013, ECLI:EU:T:2013:451, para. 63.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

и прецизност прекршеног правила и да ли је учињена грешка била намерна или неопростива.⁶² Поред доказивања довољно озбиљног кршења, подносилац захтева за надокнаду штете мора доказати и узрочност и штету у својој тужби, без обзира на то да ли је оспорена мера дискреционе или недискреционе природе.⁶³ Па тако, у предмету *Ledra Advertising*, суд наводи да ЕУ може сносити вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ само ако је испуњено више услова, и то незаконитост понашања које се ставља против институције ЕУ, чињеница штете и постојање узрочне везе између понашања институције и штете.⁶⁴ И у предмету *Safa Nicu*, суд наводи да је на подносиоцу захтева да изнесе убедљив доказ о постојању и обиму штете коју тражи, као и о постојању довољно директне узрочне везе између понашања институције и наводне штете.⁶⁵ На тај начин, да би се вануговорна одговорност ЕУ могла утврдити, штета мора довољно директно проистећи из незаконитог понашања институција, при чему свака штета која се тражи путем тужбе за вануговорну одговорност ЕУ мора бити стварна и извесна.⁶⁶ Такође, подносилац захтева мора доказати не само да је деловање ЕУ проузроковало штету, већ и да ланац узрочности није прекинут ни од стране државе чланице ни од стране подносиоца захтева.⁶⁷

У једном од новијих случајева *Marián Kočner*, суд је потврдио раније становиште да ЕУ може сносити вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ само ако је испуњено више услова, и то постојање довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, чињеница штете и постојање узрочне везе између кршења обавезе аутора дела и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁶⁸ Што се тиче услова који се односи на захтев довољно озбиљног

⁶² *Ibid.*

⁶³ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 746.

⁶⁴ CJEU, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd and Others v European Commission and European Central Bank (ECB)*, Judgment of 20 September 2016, ECLI:EU:C:2016:701, para. 64.

⁶⁵ CJEU, case C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union*, Judgment of 30 May 2017, ECLI:EU:C:2017:402, para. 62.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 61.

⁶⁷ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 747.

⁶⁸ CJEU, case C-755/21 P, *Marián Kočner v European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)*, Judgment of 5 March 2024, ECLI:EU:C:2024:202, p. 117.

кршења правног правила ЕУ које има за циљ да додели права појединцима, одлучујући критеријум у том погледу јесте да је морало доћи до очигледног и озбиљног непоштовања граница дискреционог права утврђених прекршеним правилом.⁶⁹ У случају да орган ЕУ има знатно смањено, или чак никакво дискреционо право, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења тог права, при чему неопростиве грешке, тешка непажња у вршењу дужности или очигледан недостатак пажње представљају такво кршење.⁷⁰ Суд закључује да процена која треба да се спроведе захтева да се узму у обзир област, околности и контекст у којима предметна обавеза пада на надлежни орган.⁷¹ Поред тога, суд наводи и да се мора посебно узети у обзир степен јасноће и прецизности прекршеног правила и мера дискреције коју то правило оставља органу, сложеност ситуације коју треба регулисати и потешкоће у примени или тумачењу законодавства.⁷²

У још једном од новијих случајева *Dyson*, суд је напоменуо да услови који морају бити испуњени да би ЕУ сносила вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ укључује захтев довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима.⁷³ Према мишљењу суда тај тест је задовољен када се утврди повреда која подразумева да је институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења постављена у њеном дискреционом праву.⁷⁴ Сходно томе, идентификација таквог кршења претпоставља да се утврди неправилност коју у сличним околностима не би починио управни орган који поступа са уобичајеном пажњом и марљивошћу.⁷⁵ Да би се утврдило да ли се кршење правног правила ЕУ треба сматрати довољно озбиљним, мора се узети у обзир област, околности и контекст у којима институција делује.⁷⁶ У зависности од околности сваког случаја, фактори које треба

⁶⁹ *Ibid.*, para. 126.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, para. 127.

⁷² *Ibid.*, para. 128.

⁷³ CJEU, case C-122/22 P, *Dyson Ltd and Others v European Commission*, Judgment of 11 January 2024, ECLI:EU:C:2024:11, para. 47.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 48.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 49.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 50.

узети у обзир у том погледу су, између осталог, степен јасноће и прецизности прекршеног правила и мера дискреције коју то правило оставља органима ЕУ, сложеност ситуације коју треба регулисати, потешкоће у примени или тумачењу законодавства и да ли је нека грешка у праву била оправдана или неопростива.⁷⁷ Дакле, мера дискреције коју је прекршено правно правило оставило органу ЕУ је само један од фактора које треба узети у обзир како би се утврдило да ли је тај орган починио довољно озбиљно кршење тог правила, па иако је то релевантан фактор, који се мора проценити у сваком случају, чињеница да прекршена одредба не оставља никакво дискреционо право не значи нужно да је то кршење довољно озбиљно.⁷⁸ Сходно томе, иако само кршење права ЕУ може у одређеним ситуацијама утврдити постојање довољно озбиљног кршења, када је прекршено правило оставило органу ЕУ само смањено или чак никакво дискреционо право, такав налаз може произаћи само из свих околности које окружују то кршење, где испитивање тих околности не открива ниједан други релевантан фактор који би могао омогућити да се утврди да кршење тог ограничења дискреционог права није било очигледно и озбиљно.⁷⁹

5) НАКНАДА ШТЕТЕ ПО ЧЛАНУ 41(3) ПОВЕЉЕ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА

У једном од најновијих случајева *OC v European Commission*, подносилац тужбе је, између осталог, захтевао надокнаду штете по основу повреде принципа права на добру управу. У својој пресуди, Општи суд се најпре осврнуо на предуслове које је судска пракса утврдила као услов за надокнаду штете по основу вануговорне одговорности ЕУ, наводећи да је први услов за вануговорну одговорност ЕУ испуњен када се оспорено понашање односи на правно правило које има за циљ да појединцима додели права и када је кршење тог правног правила довољно озбиљно.⁸⁰ Општи суд даље образлаже да би се утврдило да ли је повреда довољно озбиљна, неопходно је утврдити да ли је орган ЕУ очигледно и озбиљно

⁷⁷ *Ibid.*, para. 51.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 52.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 54.

⁸⁰ CJEU, case T-384/20 RENV, *OC v European Commission*, Judgment of 1 October 2025, ECLI:EU:T:2025:925, para. 26.

прекршио ограничења своје дискреционе слободе, па је стога неопходно узети у обзир дискрециону слободу која је на располагању том органу, при чему, тамо где тај орган има знатно смањену или чак никакву дискрециону слободу, сама повреда права ЕУ може се сматрати довољно озбиљном повредом.⁸¹ У том смислу, Општи суд закључује да је на судовима ЕУ да узму у обзир сложеност ситуације, све потешкоће у процени или тумачењу законодавства које треба применити, степен јасноће и прецизности прекршеног правног правила, као и да ли је учињена грешка била намерна или неопростива.⁸² Што се тиче услова који се односи на саму штету, суд је подсетио да захтев мора да садржи информације које омогућавају идентификацију наводне штете и процену обима и природе те штете.⁸³ С тим у вези, штета за коју се тражи надокнада у тужби за утврђивање вануговорне одговорности ЕУ мора бити стварна и извесна, а на подносиоцу захтева је да је докаже, пружајући убедљиве доказе о њеном постојању и обиму.⁸⁴ Такође, на подносиоцу захтева је да достави и доказе о узрочној вези између поступања управног органа и настале штете.⁸⁵ Општи суд констатује да су судови ЕУ утврдили да ЕУ не може бити одговорна за било какву штету осим оне која је довољно директна последица лошег поступања надлежног управног органа, и да подносилац захтева мора доказати да штета не би ни настала да није било те повреде, као и да је та повреда била одлучујући узрок претрпљене штете.⁸⁶ Општи суд даље наводи да принцип добре управе сам по себи не даје права појединцима, осим када представља израз специфичних права као што су право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, право на саслушање, право на приступ досијеима или обавеза да се образложе одлуке, у сврху члана 41. Повеље, што је такође случај са дужношћу поступања са свом потребном пажњом, која је својствена принципу добре управе и обавезује надлежну институцију да пажљиво и непристрасно испита све релевантне чињенице случаја.⁸⁷ Обавеза марљивог поступања се генерално односи на поступке администрације ЕУ

⁸¹ *Ibid.*, para. 28.

⁸² *Ibid.*, para. 29.

⁸³ *Ibid.*, para. 182.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 183.

⁸⁵ *Ibid.*, para. 184.

⁸⁶ *Ibid.*, para. 185.

⁸⁷ *Ibid.*, para. 126.

у њеним односима са јавношћу, што подразумева да администрација ЕУ мора деловати са пажњом и опрезом.⁸⁸ У конкретном случају, како би се закључило да ли постоји довољно озбиљно кршење дужности управног органа да поступа савесно, потребно је утврдити да ли је, тиме што није поступао са свом потребном пажњом и опрезом, он озбиљно и очигледно прекршио ограничења свог дискреционог права у вршењу својих овлашћења, па се стога морају узети у обзир сви аспекти који карактеришу предметну ситуацију, укључујући очигледност недостатка пажње који је показао управни орган, да ли је он био оправдан или неопростив, или да ли су закључци изведени из његовог испитивања били непримерени и неразумни.⁸⁹ С обзиром на то да је у конкретном случају непоступање са дужном пажњом очигледно, то кршење се не може сматрати оправданим, па из тога следи да чињенична грешка управног органа представља довољно озбиљно кршење дужности марљивог поступања, што може довести до њене одговорности по основу члана 340(2) Уговора о функционисању ЕУ.⁹⁰ Из тог разлога, Општи суд је закључио да дискрециона слобода органа ЕУ престаје када су у питању поштовања основних права,⁹¹ па је у конкретном случају утврдио да је орган ЕУ одговоран по основу вануговорне одговорности, и досудио износ нематеријалне штете подносиоцу захтева. Ово није први пут да Општи суд сугерише да је кршење основног права довољно озбиљно само по себи, сматрајући да управни органи немају дискреционо право у области основних права. Па тако, у предмету *Franchet and Byk*, Општи суд је закључио да повреда правних правила којима се крше основна права морају сматрати „довољно озбиљним“, будући да управни орган нема дискреционо право у погледу поштовања тих обавеза.⁹² Такође, и у предмету *Randa Chart*, Општи суд је навео да институције, органи, канцеларије и агенције ЕУ немају никакву дискрециону слободу у погледу поштовања принципа добре управе, па кршење тог принципа само по себи је довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења у смислу

⁸⁸ *Ibid.*, para. 127.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 164.

⁹⁰ *Ibid.*, para. 165–166.

⁹¹ *Ibid.*, para. 169.

⁹² CJEU, case T-48/05, *Yves Franchet and Daniel Byk v European Commission*, Judgment of 8 July 2008, ECLI:EU:T:2008:257, para. 219.

постојеће судске праксе.⁹³ Суд је такође навео да принцип добре управе, када представља израз посебног права као што је право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, како је дефинисано чланом 41. Повеље, мора се сматрати правним правилом ЕУ чија је сврха да појединцима додели права.⁹⁴ С друге стране, Суд правде се до сада никада није експлицитно изјаснио о питању да ли се тест „довољно озбиљног“ кршења примењује на кршење основних права, што би могло бити проблематично из неколико разлога. Најпре, у околностима када је тужба за надокнаду штете једина могућност за појединце да траже правну заштиту за кршења основних права која је починио орган ЕУ, право на делотворан правни лек из члана 47. Повеље може захтевати од суда да се у потпуности уздржи од примене захтева за „довољно озбиљно“ кршење, односно макар да снизи праг одговорности, имајући у виду да је Суд правде искључиво надлежан над незаконитим понашањем институција ЕУ, па не постоји други доступан правни лек за случајеве који се тичу „једноставних“ кршења основних права од стране ЕУ.⁹⁵ Тужба за надокнаду штете би се тако могла показати неопходном како би се осигурало потпуно поштовање права на делотворан правни лек у оквиру правног поретка ЕУ, посебно имајући у виду недостатке других директних начина обраћања Суду правде.⁹⁶ Такође, неке обавезе у вези са основним правима, као што су оне које произилазе из права на добру управу гарантованих чланом 41. Повеље, очигледно могу бити испуњене од стране (управних) органа ЕУ на исти начин као што би то могла бити од стране органа држава чланица.⁹⁷ Сама садржина члана 41. Повеље који прописује право на добру управу, у потпуности је заснована на судској пракси Суда правде, па је главни извор за тумачење ове одредбе судска пракса у вези са општим правним принципима и релевантним одредбама Уговора о функционисању ЕУ.⁹⁸

⁹³ CJEU, case T-138/14, *Randa Chart v European External Action Service*, Judgment of 16 December 2015, ECLI:EU:T:2015:981, para. 114.

⁹⁴ *Ibid.*, para. 113.

⁹⁵ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁹⁸ Paul Craig, “Article 41 – Right to Good Administration”. In: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd edition, Oxford: Hart Publishing, 2021, p. 1127.

Судови ЕУ су до сада основна права тумачили у односу на државе чланице као носиоце обавеза. Слично томе, и богата судска пракса Европског суда за људска права о тумачењу Европске конвенције о људским правима и основним слободама, која је релевантна за Повељу због њеног члана 52(3),⁹⁹ тренутно се искључиво бави обавезама држава чланица. На крају, и судска пракса домаћих (уставних) судова који могу водити тумачење права из Повеље која произилазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, такође се искључиво бави обавезама држава чланица. Суд правде би тако могао потенцијално да развије посебан режим одговорности за штету специфичан за основна права, уз позивање на одредбу 47. Повеље, као и на приступе усвојене из уставних традиција држава чланица и Европског суда за људска права. Ово поготово када је у питању одговорност ЕУ по основу члана 41(3) Повеље којим је прописано да је ЕУ одговорна за надокнаду штете „у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Иако члан 41(3) Повеље само репродукује члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ и не мења услове под којима настаје одговорност, може бити основа за Суд правде да развије услове за одговорност у складу са захтевима основних права.¹⁰⁰ То би могло укључивати потпуно укидање захтева за довољно озбиљно кршење, успостављање (обориве) претпоставке озбиљности када су у питању (одређена) основна права или примену критеријума за утврђивање озбиљности који боље одговарају природи и сврси основних права.¹⁰¹ Ипак, треба имати у виду да Суд правде скоро никада није цитирао пресуде националних судова држава чланица, што значи да се суд намерно уздржава од цитирања ових пресуда како би избегао оптужбе за бирање пресуда или привилеговање пресуда једне или више држава чланица у односу на друге.¹⁰² Такође, у својим одлукама Суд правде се често позива на одредбе члана 51 Повеље и члана 6 Уговора о ЕУ, које наглашавају да Повеља не подразумева проширење надлежности ЕУ, чиме преноси јасну поруку да је

⁹⁹ Чланом 52(3) Повеље је прописано да уколико Повеља садржи права која одговарају правима загарантованим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, значење и обим тих права биће исти као и они утврђени поменутом Конвенцијом.

¹⁰⁰ Melanie Fink, Clara Rauegger, Joyce De Coninck, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy", *op. cit.*, p. 43.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 62.

¹⁰² Grainne de Burca, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", *op. cit.*, p. 178.

свестан ограничења Повеље и да је у потпуности спреман да их се придржава, што доводи до потребе да се у сваком конкретном предмету разјасни основ за позивање на Повељу.¹⁰³ На тај начин, очигледно је да суд сматра да се његов легитимитет, а посебно прихватљивост његових пресуда за судове држава чланица, најбоље постиже одржавањем опрезног и минималистичког става, па подразумевани стил велике већине пресуда Суда правде остаје прилично формалистички и минималистички.¹⁰⁴ Уз то, изгледа да је тренутно главни фокус Суда правде на осигуравању прихватљивости његових пресуда за националне судове држава чланица, уз мање обзира према другим релевантним групама, укључујући странке у поступку и јавност.¹⁰⁵

6) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Судска пракса о члану 41(3) Повеље о основним правима је сувише мала да би се могао извући неки убедљивији закључак о томе да ли се право на надокнаду штете утврђено овим чланом може сматрати делотворним правним средством. С друге стране, управо мали број случајева пред Судом правде по основу овог члана, и то за период од преко 15 година рачунајући од дана ступања на снагу Лисабонског уговора, већ довољно указује о делотворности ове одредбе. Сама утемељеност овог члана на дугогодишњој доктрини вануговорне одговорности ЕУ која је заснована на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, а према којој се систем одговорности ЕУ развио у модел рестриктивне одговорности са високим прагом који даје предност институционалној дискрецији у односу на индивидуална права на надокнаду штете, у старту је одвратио велики број појединаца од разматрања опције да поднесу захтев за надокнаду штете по основу одредбе 41(3) Повеље о основним правима. У неколико малобројних случајева у којима су појединци покренули систем вануговорне одговорности ЕУ, тражећи надокнаду штете због повреде права на добру управу, судови ЕУ нису успоставили посебан систем одговорности за случај кршења основних права, већ су се ослонили на

¹⁰³ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, pp. 1584–1585.

¹⁰⁴ Grainne de Burca, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", *op. cit.*, p. 178.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 184.

постојећи тест одговорности који се примењује за случај кршења било ког правног правила ЕУ. Основ за овакво резонување судова је то што ни Повеља о основним правима ЕУ, ни Европска конвенција о људским правима и основним слободама, које обе гарантују право на делотворну судску заштиту, не искључују могућност да вануговорна одговорност ЕУ буде условљена утврђивањем одређених услова. Тако се и у случају кршења основних права захтева постојање „довољно озбиљног“ кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, затим доказивање постојања и обима стварне и извесне штете, и на крају доказивање постојања директне узрочне везе између понашања институција ЕУ и настале штете. Испуњавање свих ових кумулативних услова у пракси оптерећује подносиоце захтева са значајним захтевима за доказивање које морају да савладају да би њихова тужба била успешна. При том, подносиоци захтева су били далеко успешнији тамо где није било дискреционог права органа ЕУ, под условом да су могли да докажу незаконитост, узрочност и насталу штету, али чак и тада су многи захтеви одбијени јер подносиоци нису могли да докажу потребну узрочност или штету.¹⁰⁶ На тај начин, упркос томе што је уоквирен као основно право, члан 41(3) Повеље има ограничен утицај због укоренење доктрине рестриктивне одговорности, па емпиријски докази до сада показују да захтеви за надокнаду штете остају ретко успешни пред судом. Овакав рестриктивни приступ судова ЕУ чини се строжији од многих националних права држава чланица, што је супротно хармонизујућем циљу Повеље. Међутим, не може се рећи да је помињање права на надокнаду штете у члану 41(3) Повеље остало сувишно, јер оно одражава важну улогу гарантованог основног права на добру управу у правном поретку ЕУ, при чему може помоћи судовима у даљем тумачењу и формулисању правила о вануговорној одговорности ЕУ у случају кршења основних права. Неке назнаке о томе смо видели у последњим пресудама Општег суда, у којима је заузео став да дискрециона слобода органа ЕУ престаје када су у питању поштовања основних права, па повреда правних правила којима се крше основна права морају се сматрати „довољно озбиљним“. Треба имати у виду да овакве одлуке Општег суда још увек нису добиле потврду од другостепеног Суда правде, али то не значи да његове будуће одлуке не би могле да реше ове недостатке у јачању заштите основних права, када је реч о надокнади штете појединцима који су претрпели повреде од стране институција или службеника ЕУ. Другим речима, иако члан 41(3) Повеље

¹⁰⁶ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 757.

само репродукује члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, и при том не мења услове под којима настаје одговорност за надокнаду штете, он може да подстакне Суд правде да развије услове за одговорност у складу са захтевима основних права, која у својој суштини представљају апсолутна права. Ипак, за сада се судска пракса није у потпуности померила у том правцу већ, уместо тога, Суд правде и даље даје приоритет континуитету у рестриктивном тумачењу вануговорне одговорности ЕУ и њеној институционалној дискрецији, у односу на заштиту основних права прокламованих у Повељи. Тиме је доктрина Суда правде, од ступања на снагу Лисабонског уговора, пропустила да се усклади са општим принципима која су заједничка за правне поретке држава чланица, па и даље одражава јединствено рестриктиван *sui generis* модел. Због тога, члан 41(3) Повеље још увек није прешао свој пут из декларативне кодификације у гаранцију, па упркос свом симболичком значају (још увек) не функционише као делотворан правни лек.

7) ИЗВОРИ

- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26 October 2012.
- “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26 October 2012.
- “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26 October 2012.
- “Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights”, *Official Journal of the European Union*, C 303/28, 14 December 2007.
- “Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9 May 2008.
- Burca, Grainne de, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, Vol. 20, No. 2, pp. 168–184.
- Craig, Paul, “Article 41 – Right to Good Administration”. In: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd edition, Oxford: Hart Publishing, 2021, pp. 1125–1151.
- Craig, Paul, *EU Administrative Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2018.

- Fink, Melanie, Rauchegger, Clara, Coninck, Joyce De, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy". In: Melanie Fink, (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU The Promise of the 'Complete System of Remedies'*, Cambridge University Press, 2024, pp. 36–63.
- Iglesias Sanchez, Sara, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, No. 5, pp. 1565–1611.
- Kanska, Klara, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, No. 3, pp. 296–326.
- Lenaerts, Koen, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review*, 2012, Vol. 8, No. 3, pp. 375–403.
- Lock, Tobias, "Article 41". In: Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin, (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, pp. 2204–2207.
- Tridimas, Takis, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014, Vol. 16, pp. 361–392.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Реформа јавне управе представља један од важних корака у поступку приступања Републике Србије ЕУ. У складу с тим, неки од принципа добре управе већ су имплементирани у домаћем законодавству, али њихова практична примена још увек је у развоју како у самој Европској унији, тако и у Републици Србији. Имајући у виду да пракса Суда правде ЕУ представља главни извор тумачења ових правних принципа, одлуке овог суда могу бити полазна основа и приликом одлучивања домаћих судова у овим стварима.

THE EFFECTIVENESS OF ARTICLE 41(3) OF CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Nenad VUKČEVIĆ*

Abstract: Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU) guarantees the right to compensation for damage caused by EU institutions or servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. On the other hand, the question arises as to how effective this guaranteed right is in practice. Since the entry into force of the Lisbon Treaty, which made the Charter of Fundamental Rights legally binding, the General Court and the Court of Justice of the EU have continued to apply strict liability criteria, and claims for compensation for damage have rarely been successful before the courts. This paper critically assesses the effectiveness of Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights, which, despite being framed as a “fundamental right”, has had limited impact due to the entrenched doctrine of restrictive liability, according to which the EU courts prioritise institutional discretion over individual rights to compensation for damage. The result is a persistent gap between the symbolic value of Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights and its effectiveness. Nevertheless, some progress has been made in several recent cases before the General Court, which will be discussed in this article.

Keywords: right to good administration, Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights, non-contractual liability of the European Union, compensation for damages.

* Faculty of Law, UNION University in Belgrade, nenadvukcevic@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-4189-2212>

УДК: 305-055.2(44)(47+57)(532)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 442-466

Изворни научни рад

Рад примљен 29. 04. 2026. године

Рад одобрен 21. 05. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.21

CC BY-SA 4.0

ПОЛОЖАЈ ЖЕНА И РОДНА (НЕ)ЈЕДНАКОСТ

*Бирсена НУМАНОВИЋ ДУЉЕВИЋ**

Анстракт: Тематика положаја жена и родне (не)једнакости представља есенцијални изазов за све релевантне посленике, од античких времена и протеста римских жена до садашњег амбијента. Наведени феномени иницирају бројне контроверзе са експлицитним конотацијама у теорији и пракси појединих држава. Наш рад разматра утицајне постулате те проблематике у демократским и тоталитарним друштвима, полазећи од феминизма и аксиома да положај жена зависи пре свега од конгломерата политичких и социјалних слобода, а не искључиво од формалне законодавне регулативе. Методом анализе и синтезе актуелног темата у Републици Француској, Руској Федерацији и Саудијској Арабији указаћемо на специфичности родне равноправности у демократским и тоталитарним друштвеним творевинама. Когнитивна истраживања имплицирају да ауторитарни режими ограничавају еманципаторски потенцијал равноправности, свдећи га на симболичну, односно контролисану прагматичну реалност. Може се објективно констатовати да је једнакост жена у западним демократским друштвима (Француској) недовољно усаглашена са постојећом правном регулативом, због чега ЕУ представља важан катализатор за стварно, а не само формално остварење родне равноправности. С друге стране, у ортодоксним режимима (Русији и Саудијској Арабији) једнакост жена има ретроградне конотације, тако да

* Средња школа „Никола Тесла“ Нови Пазар; Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕЧНА Б, Београд. Е-mail: birsena.n.duljevic@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0007-5668-333X>

је потребна извесна модернизација на плану заштите људских права, као и доследна примена међународних правних стандарда.

Кључне речи: Положај жена, родна (не)једнакост, правна регулатива, Република Француска, Руска Федерација, Саудијска Арабија, ЕУ

1) УВОД

Као једна од најконтроверзнијих идеологија модерног друштва, феминизам је често изложен критикама и осудама. Међутим, феминизам је несумњиво успео да укључи жене у друштвене активности из којих су оне вековима биле искључене. Могућност запошљавања, право гласа и јавно експонирање, иако данас делују као уобичајене и готово подразумеване друштвене праксе, представљају достигнућа о којима су жене некада могле само да маштају, а која су им омогућена управо кроз феминистичку борбу. Поред формалних политичких и правних олакшица, феминизам је допринео и ширењу друштвене свести о родној неравноправности, доводећи у питање дубоко укоренење обрасце понашања и традиционалне улоге додељене женама. На тај начин, ова идеологија није деловала искључиво на институционалном нивоу, већ је утицала и на промену друштвених норми и перцепција, што је дугорочно подигло свест о положају жене у друштву. Истовремено, феминизам је отворио простор за расправу о питањима која су дуго била табу, попут сексуалног насиља, репродуктивних права и економске независности жена. Кроз такве дебате, друштво је постало свесније неједнакости које постоје не само на формалном већ и на свакодневном нивоу, укључујући плате, приступ образовању и професионални напредак. Ова идеологија је такође омогућила да се гласови жена чују у областима које су традиционално сматране „мушким“, попут политике, науке и бизниса, чиме је постављен темељ за стварање равноправнијег друштвеног оквира. Иако су многи изазови и даље присутни, допринос феминизма у преобликовању друштвене структуре и културних норми не може се занемарити, јер је управо кроз ову борбу омогућено да се поставе темељи за будуће генерације које ће тежити једнакости и правичности, стварајући друштво у којем ће жене имати стварну могућност да учествују у свим сферама живота, без страха од дискриминације или ограничења наметнутих традиционалним родним улогама.

У раду се анализира питање стварних ефеката феминизма на друштво и друштвену стварност у различитим државним системима, односно у политичким оквирима. Посебан акценат биће стављен на анализу

положаја жена и могућности остваривања родне равноправности у Француској, Руској Федерацији и Саудијској Арабији, као савременим примерима друштава у којима државна идеологија, културни обрасци и политичка структура у великој мери ограничавају домете феминистичких идеја и пракси. Политика родне равноправности у ЕУ укључује и обавезу интегрисања родне перспективе у све јавне политике, познату као *gender mainstreaming*, чиме се додатно потврђује њен превентивни и трансформативни карактер.

Француска, као земља са снажном традицијом републиканског универзализма, представља посебно релевантан пример за анализу имплементације начела родне равноправности. Француски правни систем се историјски заснива на идеји апстрактне једнакости грађана пред законом, без признања посебних идентитета или групних разлика. Иако је овај приступ допринео формалном признању једнакости жена и мушкараца, у пракси се често показује недовољним за суочавање са структурним облицима родне дискриминације. Процес усклађивања националног законодавства са правом ЕУ додатно је отворио питање односа између формалне једнакости и потребе за посебним мерама које имају за циљ постизање стварне родне равноправности.

2) ФЕМИНИЗАМ, ПОЗИЦИОНИРАНОСТ ЖЕНА И РОДНА (НЕ)РАВНОПРАВНОСТ

Релевантно разматрање феномена родне једнакости, односно равноправности, директно је интегрисано у шире сагледавање темата феминизма у историјском и постмодерном дискурсу. Синтагма „родна једнакост“ нераскидиво је повезана с том политичком идеологијом, од њених античких корена, оличених у протесту Римљанки у 3. веку пре нове ере, до актуелне дигиталне – *online* парадигме. Историја феминизма не започиње као организовани политички покрет, већ као низ спорадичних и често изолованих покушаја да се оспори дубоко укореван друштвени поредак у којем су жене имале јасно ограничен и класичан подређен положај. Током већег дела историје правни системи, друштвене норме и културни обрасци обликовани су тако да женама ускраћују политичку моћ, приступ образовању и могућност јавног деловања. Иако су повремени облици отпора постојали још у античком периоду, они су углавном остајали изузеци који нису доводили у питање шири друштвени оквир. Тек од касног средњег века могу се уочити јаснији интелектуални темељи феминизма, кроз радове појединих ауторки које су отворено проблематизовале

инфериоран положај жена и наглашавале значај образовања као кључног средства друштвене једнакости. Мислиоци попут Кристин де Пизан (*Christine de Pisan*) и Лауре Черете (*Laura Cereta*) постављају основе феминистичке мисли, не само бранећи морални и интелектуални капацитет жена већ и разоткривајући механизме друштвене контроле који су одржавали родну неравноправност. Ови рани текстови и идеје представљају полазну тачку развоја феминизма као теоријског и друштвеног правца, из којег ће се у каснијим вековима развити организовани покрети за политичку, правну и социјалну једнакост жена. Средином 19. века феминистичке идеје први пут добијају организовани облик, што се јасно види на Конвенцији о правима жена одржаној 1848. године у Сједињеним Америчким Државама. Иако је настала готово спонтано, ова конвенција представља прекретницу јер први пут артикулише политичке захтеве жена кроз формалне резолуције, међу којима се посебно истиче захтев за правом гласа. Документ познат као „Декларација осећања“, инспирисан Декларацијом независности, поставио је основу за даљи развој феминистичког политичког деловања. Упркос овом искорак, рани феминистички покрет остао је ограничен пре свега на образоване и друштвено привилеговане жене, док су искуства радничких и небелих жена углавном остајала на маргини. Говор Соџернер Трут (*Sojourner Truth*) из 1851. године симболично указује на тај јаз, показујући да идеали једнакости нису подједнако обухватили све жене. Због тога феминизам у овом периоду није успео да се повеже са ширим слојевима друштва, већ се развијао паралелно са другим реформским покретима, попут аболиционизма и синдикалне борбе. Након кратког периода стагнације, услед политичких тензија и сукоба, феминистичко деловање се крајем 19. века готово у потпуности усмерава на борбу за право гласа. Овај фокус, иако је допринео јасном циљу покрета, истовремено је сузио његов друштвени домет и продубио унутрашње поделе. Тек почетком 20. века радикалније тактике и масовне акције, инспирисане британским суфражеткињама, довеле су до конкретних политичких резултата, што је кулминирало признавањем права гласа женама у Сједињеним Америчким Државама 1920. године. Након што је право гласа постигнуто, феминистички покрет у Европи и Сједињеним Америчким Државама практично је изгубио јединство. Без шире идеологије, покрет се поделио на низ група које су се фокусирали на различите циљеве, попут промовисања образовања, здравствене заштите мајки и деце, регистрације бирача или заштите радних права жена. Иако су ове иницијативе имале друштвени значај, ниједна није имала јасно феминистички карактер.

Поједине организације су покушале да врате фокус на равноправност кроз иницијативе које су тежиле уклањању дискриминације из закона, што је изазвало унутрашње сукобе између оних који су желели строгу једнакост и оних који су се залагали за законе који би директно користили женама. Расправа о равнотежи између заштите и једнакости постојала је и у Европи, а већина жена остала је више заинтересована за побољшање услова рада него за формално право гласа или друга политичка питања. Све до велике депресије и Другог светског рата феминистичка активност била је ограничена, а рат је отворио привремене прилике за запошљавање жена у фабрикама и спорту. Ипак, након рата већина жена је изгубила послове када су се мушкарци вратили с фронта, што је утицало на повратак традиционалној домаћинској улози. Може се рећи да смо тренутно у периоду који комбинује постигнућа претходних историјских успеха са новим стратегијама и алатима, који захтевају сталну борбу и ангажовање како би се дошло до нових модерних решења у решавању питања угрожености жена. Концепт феминизма углавном је заснован на западним концепцијама људских права која не укључују искуства из других делова света. У многим деловима света жене и даље немају основна права која се у развијеним друштвима подразумевају, попут права на образовање или пуног бирачког права. Истовремено, и на глобалном нивоу примећују се нови изазови, укључујући угрожавање репродуктивних права жена. Као одговор на ове проблеме, савремени феминизам настоји да буде интерсекционалан, инклузиван и мултикултуралан, ослањајући се на савремене технологије и ширење знања како би одговорио на глобалне неједнакости. Феминизам се не бави аргументом да жене буду доминантне над мушкарцима, већ тежи једнаким правима и слободама за све. Промене које доводе до равнотеже могу деловати непримерено, али основни њихов циљ јесте правичност и једнакост.

3) ПОЛОЖАЈ ЖЕНА И РОДНА (НЕ)ЈЕДНАКОСТ У РЕПУБЛИЦИ ФРАНЦУСКОЈ

Француска правна традиција обликована је кроз универзалистички модел једнакости, који поставља апсолутну једнакост свих грађана пред законом као основни принцип Републике. Овај приступ, познат и као принцип *égalité*, јасно је дефинисан у француском Уставу из 1958. године, у члану 1, који гарантује једнакост свих грађана пред законом без обзира на пол, порекло или друштвени статус. Иако уставна одредба формално осигурава једнакост полова, пракса је показала да сама уставна

формулација није довољна да уклони дубоко укоренење друштвене неједнакости и родно засновану дискриминацију. Да би се супротставила овим изазовима, Француска је кроз законске реформе развила робустан правни оквир за заштиту родне равноправности. Посебно значајна је законодавна реформа из 2000-их, којом је уведена обавеза постизања родног паритета у политичком представљању. Закон о паритету из 2000. године предвиђа да политичке листе за националне и локалне изборе морају имати приближно једнак број мушкараца и жена, чиме је отворен простор за активније учешће жена у политици.¹ Поред политичког паритета, француско законодавство детаљно регулише родну равноправност у области запошљавања и рада. Закон о једнакости мушкараца и жена у запошљавању први је свеобухватни закон који уводи обавезу послодаваца да обезбеде једнаке услове запошљавања, приступ професионалном напредовању и једнаку плату за исти рад. Касније, Закон о професионалној једнакости из 2006. године додатно је проширио обавезе послодаваца, укључујући обавезу израде годишњих извештаја о разликама у платама и могућност примене санкција у случају непоштовања правила.² Француски правни оквир такође препознаје и специфичне облике дискриминације, попут узнемиравања и сексуалног узнемиравања на раду. Ова заштита је утврђена кроз Закон о раду (*Code du travail*), који експлицитно прописује забрану свих облика узнемиравања и успоставља механизме заштите за запослене. Тиме француски законодавац тежи не само формалној једнакости, већ и практичној заштити права жена у различитим секторима друштвеног живота. Уставни и законски темељи родне равноправности у Француској тако представљају комбинацију формалног универзализма и секторских посебних законских мера. Овакав систем омогућава да се основни принцип једнакости полова упарује са конкретним инструментима заштите и афирмације права жена, што је посебно важно у контексту усклађивања са стандардима ЕУ. Ипак, пракса показује да законски оквир, колико год робустан, и даље захтева ефикасну примену и друштвену подршку како би се остварила стварна родна

¹ Slobodan Nešković, The Principle of Gender Equality as an Antidiscrimination Postulate of the European Union with Achievements in the Legal and Institutional Perception of the Republic of France, *Proceedings*, International Academy of Sciences, Arts and Security – IASAS MANUB, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo, Bulgaria and Center for Strategic Research of National Security – CESNA B, Belgrade, 2026, p. 25.

² Yang Roudy, (1983). *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*. Journal Officiel de la République Française, p. 12.

равноправност. Република Француска је, поред уставног и законског оквира, развила низ институционалних механизма који имају значајну улогу у спровођењу политике родне равноправности. Ове институције функционишу као посредници између законодавне структуре и друштвене реалности, обезбеђујући да прописана права не остану само формална декларација, већ да се ефективно примењују у пракси.³ Једна од најважнијих институција је Министарство за родну равноправност, инклузију и социјалну кохезију, које координира националне стратегије и политике усмерене на смањење родних неједнакости. Министарство има кључну улогу у дефинисању приоритетних области деловања, праћењу спровођења законских обавеза и иницирању нових законодавних решења у складу са променама у друштву и захтевима ЕУ. Његове активности обухватају и едукативне кампање, промоцију једнаког приступа запошљавању и професионалном напредовању, као и подршку женама у политичком и јавном животу.⁴ Посебно значајан механизам представља Високи савет за једнакост жена и мушкараца (*Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes*), који функционише као независно тело саветодавне и надзорне природе. Овај савет има задатак да анализира родне неједнакости у различитим секторима друштва, предлаже конкретне мере за њихово отклањање и редовно извештава владу о степену имплементације законских и стратешких политика. Његова независност омогућава критички приступ државним политикама и доприноси транспарентности у области родне равноправности. Додатно, Француска је развила и систем регионалних и локалних механизма, укључујући савете за родну равноправност у општинама и департманима, који омогућавају прилагођавање националних политика локалним специфичностима и директно укључивање грађана у процес мониторинга и евалуације. Ови органи често сарађују са невладиним организацијама и цивилним друштвом, чиме се постиже већа друштвена подршка и оснажује партиципација жена у различитим сферама. Институционални механизми у Француској такође укључују и усклађивање са правом ЕУ, кроз редовну транспозицију директива и имплементацију препорука ЕУ. Ова интеракција омогућава да националне институције не само да спроводе

³ Ministère de l'Intérieur. (2000). *Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes en matière électorale*. Journal Officiel de la République Française, p. 12.

⁴ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes. (2021). *Stratégie nationale pour l'égalité femmes-hommes 2021-2025*. Paris: Ministère de l'Égalité, p. 19.

сопствене законске обавезе већ и да примењују и надгледају европске стандарде, чиме Француска осигурава континуитет и доследност у заштити родне равноправности. Све ове институције заједно чине мрежу која има двоструку функцију: с једне стране, осигуравају спровођење законских и политичких мера, а с друге стране, функционишу као саветодавни и контролни органи који процењују ефикасност политика и предлажу њихову адаптацију у складу са променама у друштву и на европском нивоу.

Међутим, упркос формалној успостављености ових механизма, пракса показује да њихова ефикасност често зависи од политичке воље, доступних ресурса и друштвених ставова, што указује на потребу за сталним јачањем институционалне подршке родној равноправности. Право ЕУ има значајан и вишеслојан утицај на обликовање и примену политике родне равноправности у Француској. Као држава чланица ЕУ, Француска је обавезна да транспонује директиве и имплементира стандарде који произилазе из уговора и секундарног законодавства Уније. Овај процес транспозиције има за циљ не само усклађивање националног законодавства са европским правилима већ и унапређење постојећих механизма за заштиту родне равноправности, чиме се јача правна и институционална заштита жена у свим секторима друштва. Један од најважнијих ефеката европског права огледа се у усклађивању француских закона са Директивом 2006/54/ЕЗ, која се односи на једнакост мушкараца и жена у запошљавању и професионалном напредовању.⁵ Ова Директива подстакла је Француску да додатно ојача механизме праћења разлика у платама, унапреди систем извештавања послодаваца и формализује афирмативне мере за промовисање женског запошљавања и учешћа на руководећим позицијама. Тиме је ЕУ постала важан катализатор за стварно, а не само формално остварење родне равноправности.

Суд правде ЕУ има директан утицај на француски правни систем кроз тумачење и примену европског права. Његове пресуде у предметима везаним за родну дискриминацију обликују националну праксу и пружају смернице за тумачење законских одредби. Посебно су значајни случајеви који се односе на индиректну дискриминацију и легитимност афирмативних мера, јер помажу француским судовима и институцијама

⁵ "Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation", *Official Journal of the European Union*, L 204.

да ускладе националне норме са европским стандардима и принципима пропорционалности.⁶

Утицај се огледа и кроз обавезу Француске да имплементира стратегије и препоруке ЕУ у оквиру шире политике родне равноправности. Европска комисија редовно прати напредак држава чланица у остваривању једнакости полова и пружа смернице за побољшање политика и пракси. Овај надзор и евалуација омогућавају Француској да идентификује недостатке у својим законодавним и институционалним механизмима и да прилагоди стратегије у складу са европским очекивањима.⁷ Међутим, имплементација европских стандарда у Француској није увек једноставна. Традиционални француски универзалистички приступ једнакости понекад се сукобљава са захтевима европског права, посебно у контексту афирмативних мера и диференцираних политика. Док француски модел наглашава формалну једнакост, право ЕУ инсистира на постизању стварне једнакости и уклањању структурних неједнакости. Ова тензија захтева стално балансирање између националне традиције и европских обавеза, што чини процес имплементације сложеним, али и динамичним. Свеукупно, европско право функционише као значајан инструмент унапређења родне равноправности у Француској, пружајући правни оквир, нормативне стандарде и механизме контроле који доприносе ефикаснијој заштити права жена. Његов утицај огледа се у законодавним реформама, јачању институционалних механизма и трансформацији друштвених пракси, чиме се Француска постепено приближава остваривању стварне, а не само формалне родне равноправности. Иако Француска поседује развијен правни и институционални оквир за родну равноправност, пракса показује да његово спровођење и даље наилази на значајне препреке. Први изазов лежи у разлици између формалне и стварне једнакости. Устав и законодавство формално гарантују једнакост полова, али жене и даље имају мању заступљеност у руководећим структурама, суочавају се са разликама у платама и несразмерним оптерећењем неплаћеним кућним и породичним радом. Овај јаз указује да сама правна заштита није довољна за отклањање дубоко укоревених друштвених неједнакости. Друштвени и културни фактори представљају додатну препреку. Традиционални обрасци улога мушкараца и жена у породици и

⁶ *Report on equality between women and men in France*, Publications Office of the European Union, European Commission, 2020, p. 6.

⁷ *Gender equality strategy and monitoring in the EU*, European Institute for Gender Equality, 2022, p. 24.

друштву отежавају примену принципа родне једнакости у пракси. Француски универзалистички модел, који фаворизује формалну неутралност права, понекад не препознаје потребу за посебним мерама које омогућавају женама стварно једнаку партиципацију у економском, политичком и јавном животу. Овај културни оквир ограничава ефективност законских и институционалних механизма и наглашава потребу за друштвеном едукацијом и промоцијом родне равноправности. Институционални и политички изазови такође значајно утичу на остваривање једнакости. Иако постоје Министарство за родну равноправност и Високи савет за једнакост жена и мушкараца, њихова ефикасност зависи од политичке воље, расположивих ресурса и административне координације. Имплементација законских и европских директива може бити спора, а мониторинг и санкционисање непоштовања правила често ограничени. Координација између националних и локалних тела додатно компликује ефикасну примену политика родне равноправности. Један од најпознатијих примера који илуструје ову проблематику је случај разлика у платама између мушкараца и жена у великим француским компанијама, који је додатно акцентован Законом из 2018. године, о обавези транспарентности плата (*Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*). Закон захтева од компанија са више од 50 запослених да објављују извештаје о родним разликама у платама и уводе корективне мере. Иако закон предвиђа високе казне за непоштовање, пракса је показала да многе компаније формално поштују обавезу извештавања, али не предузимају стварне корективне мере, што јасно осликава јаз између формалног законског оквира и стварне родне равноправности на тржишту рада. Овај пример показује колико је примена законодавства у пракси зависна од институционалне контроле, политичке воље и друштвене свести.⁸

У контексту европског права, Француска мора континуирано усклађивати своје законодавство и праксе са стандардима ЕУ. *Gender mainstreaming*, редовно праћење напретка и препоруке европских институција пружају оквир за унапређење политика, подстицајући афирмативне мере и већу партиципацију жена у политичком и економском животу. Ипак, напредак је спор и захтева сталну евалуацију и прилагођавање националних политика како би се смањио јаз између

⁸ *Rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes en France*. Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, Paris, 2022, p. 1.

формалне и стварне родне једнакости.⁹ У образовном систему, иако постоји формална једнакост у приступу образовању, родни стереотипи и даље утичу на избор професија и академских дисциплина, што касније обликује неравноправност у професионалном и економском животу. Медији и јавни дискурс често репродукују традиционалне родне улоге, што доприноси одржавању друштвене перцепције о „природној“ расподели полова у раду и породичним обавезама. Политичко учешће жена остаје изазов, упркос формалним квотама и законима који предвиђају родну заступљеност у парламентима и локалним органима власти. Жене се често суочавају са баријерама у приступу мрежама моћи, финансијским ресурсима и политичком капиталу, што ограничава њихов утицај на доношење одлука. Праћење имплементације закона и евалуација ефеката родних политика показује да су статистички индикатори неједнакости често спори у рефлектовању стварних промена. Транспарентност у примени права и механизми санкционисања остају недовољно развијени, што омогућава формалну усклађеност без стварног напретка у родној равноправности. Увођење афирмативних мера у пракси је још увек ограничено, а друштвена и политичка подршка за такве иницијативе варира. Такође, сарадња између различитих државних тела, локалних власти и цивилног друштва често је фрагментирана, што отежава координисану имплементацију родне политике. Културе компанија и организација у Француској још увек у великој мери рефлектују традиционалне родне норме, што утиче на запошљавање, напредовање и евалуацију запослених. Едукација менаџмента, промоција родне равноправности и редефинисање критеријума успеха у каријери постају кључни елементи за превазилажење ових препрека. Све наведене препреке показују да је примена принципа родне равноправности у Француској процес који захтева континуирану евалуацију, прилагођавање законских и институционалних оквира, као и активно укључивање друштва у промену родних норми и стереотипа.

4) ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЖЕНА И РОДНА (НЕ)РАВНОПРАВНОСТ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

Руска Федерација се често посматра као друштво које је, за разлику од западних држава, задржало снажан акценат на традиционалним вредностима и јединству породице. Иако је равноправност полова

⁹ *Stratégie nationale pour l'égalité femmes-hommes 2021–2025*, Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Paris, 2021, p. 21.

гарантована законом, свакодневна друштвена пракса указује на то да је положај жена у Русији често другачији од оног прописаног правним нормама. Устав Руске Федерације из 1993. године формално гарантује равноправност жена и мушкараца. Идеја правне једнакости присутна је у Русији још од 1917. године, када су након бољшевичке револуције женама призната основна грађанска права, укључујући право гласа. Ипак, упркос дугој традицији законске равноправности, положај жена у савременој Русији и даље показује значајна одступања између правних норми и друштвене праксе, нарочито у области запошљавања и професионалног развоја. У друштву је и даље присутно очекивање да жене приоритет дају мајчинству и породичним обавезама, што је делом повезано са демографским проблемима и ниском стопом наталитета. У том контексту, држава оправдава ограничења у запошљавању жена тврдњама да поједини физички захтевни послови могу угрозити њихово здравље и репродуктивну функцију. Због тога су женама деценијама била недоступна занимања у областима попут грађевинарства, ватрогаства и одржавања летелица. Иако су измене прописа из 2019. године смањиле број забрањених занимања са 456 на 100, њихова примена започела је тек 2021. године, док су неке од кључних индустрија, као што су рударство и електроенергетика, и даље остале затворене за жене. Оваква пракса указује на постојање дубоко укоревених традиционалних схватања родних улога, која и поред формалне једнакости значајно обликују свакодневни живот и могућности жена у Руској Федерацији, што уједно представља једно од главних поља деловања савременог руског феминизма. Последица ограниченог избора занимања за жене у Русији није једини проблем, чак и послови који су женама доступни често су знатно слабије плаћени у односу на сличне или једнако захтевне послове које обављају мушкарци. Просечна плата жена у Русији износи око 30% мање него код мушкараца, што представља један од највећих родних јазова у зарадама међу развијеним земљама. Чак и у секторима где је разлика најмања, попут образовања, просечне плате жена и даље су за око 20% ниже. Процене показују да родна дискриминација у запошљавању и расподели рада у Русији годишње доводи до губитака од 40 до чак 50% потенцијалне економске вредности. Жене у Русији се суочавају са озбиљним претњама по своју физичку безбедност јер надлежни органи често не предузимају одговарајуће мере – породично насиље, које најчешће погађа жене, представља један од највећих изазова по питању женских права у земљи. У јануару 2017. године Русија је декриминализовала породично насиље које не доводи до тешких телесних повреда, попут

прелома костију или потреса мозга, у случајевима када је починилац први пут пријављен. Проблем је што већина жртава насиља не пријављује своје злостављање, па се многи „први прекршиоци“ у пракси испостављају као дугогодишњи насилници. Полиција често игнорише позиве у вези са породичним инцидентима, а када реагује надлежни често одбијају да покрену кривични поступак, саветујући жртве да то раде приватно. За многе жене таква опција је економски неприступачна, што ефективно пребацује одговорност за спровођење закона са државе на саме жртве. Декриминализација породичног насиља додатно отежава прикупљање поузданих статистичких података, али доступни подаци указују да већина случајева никада не заврши на суду. У таквим условима, ако жене не могу да рачунају на заштиту свог физичког интегритета од стране закона и друштва, њихова основна права се налазе у озбиљној опасности.¹⁰ Пандемија ковида-19, која је започела 2020. године, значајно је утицала на положај жена у Русији и додатно продубила постојеће родне неједнакости. С обзиром на то да жене чине већину запослених у здравственом сектору – више од 70% лекара и готово целокупно медицинско особље, управо су оне биле међу првима изложеним ризику од заразе. Истовремено, мере затварања и самоизолације имале су озбиљне последице по безбедност жена у приватној сфери, јер је дошло до наглог пораста породичног насиља. Изолација у домаћинству, продужено време проведено са насилницима и отежан приступ помоћи створили су услове у којима се насиље интензивирало и постајало све теже. Током пролећа 2020. године забележен је више него двоструки пораст пријављених случајева породичног насиља, што су потврдиле и изјаве руских државних институција. Реакција државе била је додатно отежана због карантинских мера, затварања појединих склоништа и бирократских препрека које су женама онемогућавале да напусте насилно окружење. Недовољна институционална заштита током пандемије надовезала се на раније законодавне промене, посебно декриминализацију породичног насиља из 2017. године. Овакав правни оквир, у комбинацији са јачањем конзервативних наратива о „традиционалним вредностима“ и притисцима на цивилно друштво, додатно је ослабио положај жена и послао поруку да насиље у породици не представља озбиљно кршење људских права.

¹⁰ Olga Krivtsova, "How war changes the lives of women in Russia". The Barents Observer, 13. septembar 2023., <https://www.thebarentsobserver.com/security/womens-rights-in-russia-are-in-a-catastrophic-state-how-war-changes-the-lives-of-women-in-russia/127888>, p. 76.

Пандемија је на тај начин разоткрила дубоке структурне проблеме у заштити жена у Русији и показала колико су њихова права крхка у условима друштвене кризе. Државна политика Руске Федерације под вођством Владимира Путина последњих година све отвореније повезује положај жена са демографским циљевима и промоцијом традиционалних породичних вредности. У контексту дугогодишњег пада наталитета и рата у Украјини, власти подстичу жене да што раније ступају у брак и имају већи број деце, представљајући рађање као патриотску дужност и питање националне безбедности. Високи државни званичници јавно поручују да жене треба да дају предност мајчинству у односу на образовање и професионалну каријеру, чиме се реafirмишу родне улоге карактеристичне за предкомунистички период. Оваква идеологија праћена је јачањем конзервативних наратива заснованих на национализму и православљу, уз истовремену репресију према феминисткињама, ЛГБТ активистима, независним новинарима и организацијама цивилног друштва, које се често проглашавају „страним агентима“ или носиоцима „деструктивне идеологије“. Жене које одговарају идеализованом моделу традиционалне мајке и супруге бивају промовисане у јавном простору, док се феминистички покрет и критички гласови систематски маргинализују или криминализују.

Рат у Украјини додатно је погоршао положај жена у Русији, нарочито у погледу безбедности и заштите од насиља. Активисткиње и организације за женска права указују на пораст породичног и сексуалног насиља, који се доводи у везу са повратком војника са ратишта, често са озбиљним психолошким траумама. У условима у којима институционална заштита жена и раније није била адекватна, рат је додатно повећао њихову рањивост како у приватној, тако и у јавној сфери. Забележени су бројни инциденти насиља над женама и девојкама у које су били умешани војни повратници, док су институције често реаговале споро или недовољно. Независни медији наводе да је број кривичних дела против полне слободе које су починили припадници војске вишеструко порастао у поређењу са периодом пре рата. Ипак, јавно указивање на ове проблеме често се проглашава „дискредитацијом војске“, што додатно отежава борбу за заштиту жртава. Поред насиља у цивилном животу, присутни су и озбиљни проблеми унутар саме војске, жене које служе у оружаним снагама сведочиле су о сексуалном злостављању, злоупотреби хијерархије и потпуном изостанку институционалне заштите. Одбијање послушности често доводи до казни, изолације или угрожавања живота, што указује на дубоко укореење обрасце насиља и некажњивости. Рат је такође снажно

утицао на државну политику у области репродуктивних права. Суочена са великим људским губицима и дугогодишњом демографском кризом, руска држава све отвореније посматра жене као кључни ресурс за обнову становништва. Високи државни званичници и представници Руске православне цркве заговарају ограничавање права на абортус, промовишу рано мајчинство и критикују образовање и професионално усавршавање жена пре рађања деце. Овакве иницијативе представљају значајан заокрет ка контроли женског тела и смањењу репродуктивне аутономије. Улога Руске православне цркве у овом процесу додатно јача конзервативни оквир државне политике, док црквени званичници отворено подржавају забрану или строго ограничавање абортуса, уз обавезно психолошко саветовање и сагласност партнера, док про-државне организације промовишу мајчинство као примарну друштвену улогу жене. Иако део жена подржава ове мере, бројни критички гласови упозоравају да би забрана абортуса довела до пораста илегалних захвата и озбиљних здравствених последица, као што је то био случај у прошлости. Закључно, рат у Украјини додатно је погоршао већ постојећи положај жена у Русији. Пораст насиља, слабљење институционалне заштите и рестриктивне политике у области репродуктивних права указују на то да су права жена све више потиснута у корист државних идеолошких и демографских циљева. Упркос бројним ограничењима и притисцима, феминистички покрет у Русији последњих година показује знаке постепеног раста. Протести и маршеви, на којима је раније учествовао мањи број жена, данас окупљају стотине учесница, нарочито када је реч о контроверзној декриминализацији породичног насиља. Иако су активисткиње често изложене претњама, притисцима и хапшењима, феминистичке организације и неформалне групе настављају да промовишу идеју родне равноправности у руском друштву, док се у великим градовима попут Санкт Петербурга и Москве све чешће појављују и нови простори намењени женама, попут женских радних и културних центара. Развој дигиталних технологија и друштвених мрежа омогућио је лакше ширење информација и допринео промени перцепције феминизма, који се све ређе посматра искључиво као западни или неприхватљив концепт, а све више као одговор на конкретне друштвене проблеме. Свеукупно посматрано, положај жена у Руској Федерацији одликује се снажним раскорак између формалне законске равноправности и реалног стања у друштву, при чему значајну улогу у погоршању права жена има и политика Владимира Путина, која кроз милитаризацију друштва, јачање патријархалних вредности и ограничавање грађанских слобода додатно сужава простор за

заштиту женских права. Ипак, иако су права жена озбиљно нарушена, позитиван аспект представља чињеница да се о овом проблему све више јавно говори, те да феминизам као друштвени покрет у Русији показује потенцијал за даљи развој и јачање упркос репресивном и тоталитарном политичком контексту.

5) СТАТУС ЖЕНА И РОДНА НЕРАВНОПРАВНОСТ У САУДИЈСКОЈ АРАБИЈИ

Права жена и родна равноправност у Саудијској Арабији одувек су представљали контроверзну и изразито комплексну тему. Упркос економској развијености земље и релативно високом проценту образованог женског становништва, положај жена је деценијама био озбиљно ограничен. У оквиру система мушког старатељства, готово ниједна важна одлука у животу жене није могла бити донета без сагласности њеног мушког „заштитника“, што је у пракси значило да чак и знатно млађи мушки члан породице, на пример млађи брат од пет година, може имати формалну власт над одраслом женом. Бројни облици родне неравноправности присутни су у Саудијској Арабији, укључујући ограничено политичко и економско учешће жена. Ипак, забрана женама да управљају моторним возилима дуго је представљала један од најупечатљивијих примера системске контроле, јер је истовремено ограничавала њихову физичку мобилност и симболички регулисала њихову моралну улогу у друштву. Ова забрана је доприносила учвршћивању традиционалне представе о женама као првенствено везаним за приватну, породичну сферу, чија је улога била да потврђују побожност државе и њен ауторитет у очувању „аутентичног“ друштвеног поретка. Посебно је значајно то што забрана вожње није имала јасно упориште ни у законима ни у религијским текстовима, нити је била експлицитно дефинисана као културна норма. Саудијски саобраћајни прописи формално нису садржали забрану за жене, али је у пракси систем дозвола функционисао тако да се возачке дозволе женама нису издавале, чиме је вожња за њих постајала фактички нелегална. Овакав облик неписаног закона спроводили су како државни, тако и верски органи, укључујући верску полицију (*mutawa*), чиме је забрана добила институционални карактер без формалног правног основа. Занимљиво је да су жене у руралним и удаљеним деловима Саудијске Арабије, који се често сматрају конзервативнијим, у одређеној мери имале праксу вожње, док су урбане жене које су јавно доводиле забрану у питање биле изложене

хапшењима и дисциплинским мерама. То указује на селективну и симболичку примену забране, која је служила као средство контроле и демонстрације државног ауторитета, нарочито над видљивим и друштвено активним женама.¹¹ Ова забрана је укинута 2018. године када је престолонаследник Мухамед бин Салман (*Muhammad bin Salman*) најавио и спровео реформу којом је женама коначно омогућено да легално возе аутомобиле. Ова одлука је представљена као део ширег програма модернизације државе, познатог као „Визија 2030“, чији је циљ трансформација саудијског друштва и смањење његове зависности од нафте. Иако је дозвола женама да учествују у саобраћају имала снажан симболички значај и несумњиво унапредила свакодневну мобилност и економску независност жена, она није довела до суштинске једнакости полова. Права жена у Саудијској Арабији и даље су знатно ограничена, нарочито кроз систем мушког старатељства, који женама намеће зависност од мушких чланова породице у бројним животним областима, укључујући брак, путовања и доношење важних одлука. Стога се укидање забране вожње може посматрати као важан, али недовољан корак ка родној равноправности. Иако реформе уведене након 2018. године указују на извесну спремност државе да мења традиционалне обрасце, положај жена у Саудијској Арабији и даље остаје далеко од стандарда пуних људских права, што указује на потребу за даљим институционалним и правним реформама које би омогућиле женама не само симболичну већ и стварну друштвену и политичку равноправност. Питање феминизма у Саудијској Арабији не може се посматрати кроз искључиво западни оквир, будући да је сам појам феминизма у тој средини често доживљен као стран и колонијално обојен. Западни феминизам родну дискриминацију ставља у средиште борбе за једнакост, често занемарујући верске, културне и историјске околности које обликују положај жена у незападним друштвима. Управо због тога, многе саудијске жене не идентификују своју борбу за права са термином „феминизам“, иако се активно залажу за већу правду и равноправност. У Саудијској Арабији, где је ислам темељ правног и друштвеног поретка, жене често настоје да побољшају свој положај делујући унутар религијског и културног оквира, а не против њега. Овај

¹¹ Бирсена Дуљевић Нумановић, „Gender Inequality and Positioning of Women in the Republic of Turkey – a Political, Security and Health Narrative“, Тематски зборник радова, Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Тарново, Бугарска, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б, Београд, 2026, стр. 45.

приступ је близак концепту исламског феминизма, који покушава да усклади захтеве за родном правдом са исламским учењима. Такав модел се у саудијском контексту често доживљава као легитимнији и прихватљивији од западних феминистичких идеја. Ипак, положај жена у Саудијској Арабији остаје знатно ограничен, нарочито због система мушког старатељства, строге полне сегрегације и контроле женског понашања у јавном простору. Западни медији и феминистички дискурси често приказују саудијске жене као пасивне жртве без сопствене агенције, што додатно продубљује културни јаз и занемарује сложеност њихових искустава. Такви прикази игноришу чињеницу да многе саудијске жене активно промишљају и редефинишу правду и равноправност у складу са сопственим друштвеним и верским реалностима.¹²

Већ раније споменута „Визија 2030“ представља кључни оквир реформи принца Мухамеда бин Салмана, чији је циљ трансформација саудијске економије, традиционално зависне од нафте, у разноврснију и иновативнију привреду. Иако Мухамед бин Салман влада релативно ауторитарно и централизовано, ова визија укључује и значајне друштвене промене, међу којима се посебно истиче настојање да се повећа учешће жена у јавном и економском животу. Пре спровођења „Визије 2030“, положај жена у Саудијској Арабији био је изразито ограничен. Жене су имале слаб приступ образовању, запошљавању и политичком учешћу, док су конзервативне друштвене и културне норме значајно ограничавале њихове могућности и слободе. Од њих се очекивало да испуњавају традиционалне улоге мајки и домаћица, уз мало простора за професионални развој или личне амбиције. Строга примена шеријатског права додатно је ограничавала права жена у областима развода, наслеђивања и слободе кретања. У оквиру реформи дошло је до либерализације одређених друштвених норми и измена правног оквира који су раније ограничавали права жена, чиме им је обезбеђена већа правна заштита и независност. „Визија 2030“ такође подстиче веће учешће жена у образовању и на тржишту рада кроз програме који унапређују приступ високом образовању, стручној обуци и запошљавању у различитим секторима привреде. Ови кораци показују да су жене почеле да остварују већи степен слободе изражавања и активног учешћа на тржишту рада, упркос ауторитарном карактеру власти. Жене имају кључну улогу у остваривању циљева „Визије 2030“, укључујући економски развој,

¹² Бирсена Дуљевић Нумановић, „Значај информационо-комуникационих технологија и медија у ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 88-89, 2024, стр. 76.

унапређење квалитета живота и јачање међународне позиције Саудијске Арабије. Активно учешће жена у различитим секторима показује да оне могу деловати као носиоци друштвених промена, утичући позитивно на образовање, професионални ангажман и преношење вредности, иако и даље остају ограничене у оквиру системских норми ауторитарне власти. Реформе које је увео принц Мухамед бин Салман у оквиру „Визије 2030“ донеле су изненађујуће позитивне друштвене и економске промене за жене у Саудијској Арабији, а неке од промена укључују: Већи број жена поседује некретнине – чак 59% жена сада има бар једну кућу, захваљујући изменама у стамбеним кредитима; Ландмарк одлука из 2021. омогућила је женама да живе самостално без дозволе мушког старатеља (иако још ретко, 1,8%); Финансијска независност је значајно унапређена, 9 од 10 жена сада има банковни рачун, у односу на 50% 2017. године; Употреба кредитних картица се повећала, а жене сада имају већи утицај на потрошачке одлуке и управљање кућним буџетом; Одговорност за куповину хране у домаћинствима порасла је са 17% 2011. на 46% данас; Учесће у културном животу је нарасло, саудијске жене сада редовно посећују биоскопе и културне догађаје, а број недељних посета биоскопима их ставља на друго место међу 54 тржишта. Ови новитети јасно показују како су реформе Мухамеда бин Салмана донеле одређене могућности за већи утицај и независност жена, иако оне и даље делују у оквиру строго ограничених и конзервативних друштвених оквира Саудијске Арабије. Коначно, може се закључити да су права жена у Саудијској Арабији последњих година доживела значајне, али још увек ограничене промене. Реформама принца Мухамеда бин Салмана жене су добиле веће могућности за образовање, запошљавање, финансијску независност и аутономију у свакодневном животу, укључујући право на вожњу и самостално становање. Ипак, традиционалне и конзервативне норме и даље снажно утичу на друштво, што показује да је пут ка пуној родној једнакости дуг и сложен и да су садашња постигнућа тек први кораци у трансформацији положаја жена у Саудијској Арабији.

У тоталитарним друштвима борба за родну једнакост суочава се са дубоко укоренењем ограничењима која произилазе из снажне државне контроле над политичким, правним и друштвеним сферама. У оба анализирана система феминизам се јасно представља као претња друштвеном поретку, активисткиње се излажу притисцима, хапшењима, јавном дискредитовању или присилној маргинализацији. У Руској Федерацији повезује се са страним утицајем и дестабилизацијом државе, чиме се феминизам систематски потискује из јавног дискурса, док се у Саудијској Арабији феминизам често

тумачи као западна идеологија неспојива са верским и културним нормама. Држава у тоталитарним системима има кључну улогу у обликовању јавног наратива, медији су под снажном контролом, а захтеви за остваривањем родне једнакости се игноришу или приказују као радикални и друштвено неприхватљиви. Тиме се сужава простор за јавну дебату о родној равноправности, док се алтернативни гласови премештају у приватну или дигиталну сферу, где су такође подложни надзору. Комбинација културних, економских и друштвених фактора наилази на отпоре који долазе од бројних чланова друштвене заједнице. Традиционалне родне улоге, религијски и национални наративи, као и страх од санкција, доводе до интернализације патријархалних норми, при чему жене понекад саме учествују у репродукцији система који ограничава њихова права, што додатно отежава колективну мобилизацију и постизање родне равноправности. Досадашње анализе ауторитарних творевина показују да је родна неравноправност нераскидиво повезана са култом моћи, насиља и идеализованих представа мушкости које ти системи промовишу. У таквим режимима, жене се често свode на биолошку и репродуктивну функцију, док се насиље легитимише кроз идеологију патриотизма и националне снаге. Оваква конструкција рода не представља споредни аспект тоталитаризма, већ његов кључни механизам путем којег се учвршћују хијерархије и оправдава репресија.

6) ИЗВОРИ

- Дуљевић Нумановић, Бирсена, „ЦЕФТА споразум и европске интеграције земаља Западног Балкана“, *Европско законодавство*, бр. 77-78, 2022.
- Дуљевић Нумановић, Бирсена, „Значај информационо-комуникационих технологија и медија у ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 88-89, 2024.
- Дуљевић Нумановић, Бирсена, „Институционализација развојних пројеката локалних заједница и финансијски програми ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 92, 2025.
- Дуљевић Нумановић, Бирсена, “Gender Inequality and Positioning of Women in the Republic of Turkey – a Political, Security and Health Narrative”, Тематски зборник радова, Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, Универзитет “Свети Кирил и Методиј” Велико Тарново, Бугарска, Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б, Београд, 2026.

- European Commission, "Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation", *Official Journal of the European Union*, L 204, 2006.
- European Commission, "A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025", *Publications Office of the European Union*, 2020.
- European Commission, "Report on equality between women and men in France", *Publications Office of the European Union*, 2020.
- European Institute for Gender Equality, "Gender equality strategy and monitoring in the EU", *EIGE*, 2022.
- European Union, "Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation", *Official Journal of the European Union*, L 204, 2006.
- European Union, "Directive (EU) 2016/54 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation", *Official Journal of the European Union*, 2016.
- Haut Conseil, "l'Égalité entre les femmes et les hommes, Rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes en France", Paris: *HCE*, 2022.
- Ministère de l'Intérieur, "Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes en matière électorale", *Journal Officiel de la République Française*, 2020.
- Nešković, Slobodan, and oth., "International Politics and Ecology: Special Focus to the Protection of Air", *Frensenius Environmental Bulletin – FEB*, Vol. 27, No 11, Germany, 2020.
- Nešković, Slobodan, "The Principle of Gender Equality as an Antidiscrimination Postulate of the European Union with Achievements in the Legal and Institutional Perception of the Republic of France", *Proceedings*, International Academy of Sciences, Arts and Security – IASAS MANUB, St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo Bulgaria and Center for Strategic Research of National Security – CESNA B, Belgrade, 2026.
- Roudy, Yang, "Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes", *Journal Officiel de la République Française*, 2013.
- Krivtsova, Olga, "How war changes the lives of women in Russia". *The Barents Observer*, 13. septembar 2023., <https://www.thebarentsobserver.com/>

security/womens-rights-in-russia-are-in-a-catastrophic-state-how-war-changes-the-lives-of-women-in-russia/127888, 2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Наведено истраживање феномена родне једнакости, односно равноправности у демократским и тоталитарним државним уређењима има лукративну вредност како за све истраживаче друштвених појава, тако и научне посленике у Републици Србији. Сагледавање актуелног дискурса холистичким приступом корисно је за релевантне субјекте земље у контексту вршења јавних функција усклађено са легислативом ЕУ. У концепту европских интеграција нормативна документа Србије треба ускладити са системом европског права, по угледу на просперитетне творевине. Приказане контроверзе родне (не)равноправности могу се минимизирати, односно елиминисати адекватном регулативом у српском законодавству и доследној имплементацији. Француска је у оквиру националног законодавства и уставног система развила робустан оквир за заштиту родне равноправности. Устав Пете републике гарантује формалну једнакост, док законодавни акти, укључујући законе о политичком паритету, професионалној једнакости и заштити од узнемиравања, заједно са институцијама попут Министарства за родну равноправност и Високог савета за једнакост жена и мушкараца, представљају сложену мрежу правних и институционалних инструмената. Ове институције не само да спроводе законске норме већ служе и као контролни и саветодавни механизми, анализирајући напредак, идентификујући недостатке и предлажући прилагођавања политика. Ипак, пракса показује да постоје значајни изазови у остваривању стварне родне равноправности. Формални законски оквир није довољан за превазилажење дубоко укорених друштвених и културних стереотипа. Жене и даље чине мањи део руководећих тела, суочавају се са разликама у платама и несразмерним оптерећењем неплаћеним кућним и породичним радом. Пример разлика у платама у великим компанијама, упркос Закону из 2018. године о транспарентности плата, јасно показује јаз између формалних правила и њихове примене у пракси. Овај случај осветљава важност ефективног надзора, санкција и друштвене свести за постизање стварне једнакости. Даље, изазови у имплементацији закона и политика често произлазе из институционалних и политичких фактора. Ефикасност Министарства за родну равноправност, Високог савета и локалних тела зависи од политичке воље, буџетских ресурса и координације између

различитих нивоа власти. Такође, балансирање између француског универзалистичког модела једнакости и стандарда ЕУ, посебно када су у питању афирмативне мере, захтева сталну пажњу и прилагођавање политика. У овом контексту европски оквир има значајну улогу у постављању стандарда, надгледању напретка и пружању препорука које подстичу ефикасније политике родне равноправности. Дакле, постизање стварне родне равноправности у Француској захтева интегрисан приступ који комбинује законодавне, институционалне и друштвене механизме. Потребно је континуирано јачати имплементацију закона, унапређивати мониторинг и евалуацију, подстицати афирмативне мере и развијати друштвену свест како би се смањиле неједнакости. Само таква холистичка стратегија може довести до стварног оснаживања жена, смањења јаза између формалне и стварне једнакости и постизања трајног друштвеног напретка. Овај процес је од кључног значаја не само за Француску, већ и за ЕУ као целину, јер успех у имплементацији родне равноправности доприноси јачању демократије, економског развоја и социјалне кохезије.

С друге стране, пример Руске Федерације указује на другачији, али подједнако рестриктиван модел ограничавања феминистичког деловања. Иако формална законска равноправност постоји већ деценијама, реални положај жена обележен је дубоким јазом између права на папиру и свакодневне праксе. Државна политика, нарочито под вођством Владимира Путина, све више повезује улогу жена са демографским, националним и војним циљевима, док се феминистички дискурс приказује као страни, субверзиван и дестабилизујући. Рат у Украјини додатно је оголио рањивост женских права, показујући колико су она подложна суспензији у тренуцима друштвене и политичке кризе. Анализа положаја жена у Саудијској Арабији показује да чак и видљиве и симболички значајне реформе, попут укидања забране вожње или повећања учешћа жена на тржишту рада, не представљају нужно суштинску промену у односима моћи. Иако су реформе спроведене у оквиру „Визије 2030“ довеле до одређеног степена свакодневне аутономије и економске независности жена, оне остају строго контролисане одозго и уклопљене у ауторитарни политички оквир. Феминизам у овом контексту не функционише као независан друштвени покрет, већ као селективно дозвољена пракса која је прихватљива само уколико не доводи у питање темељне структуре власти, религијског ауторитета и система мушког старатељства. Упркос бројним ограничењима, пример Саудијске Арабије указује да положај жена у тоталитарним друштвима имплицира парадигму класичне родне неједнакости. Међутим, чињеница да се о положају жена све више јавно

говори, чак и у репресивним контекстима, указује на потенцијал за дугорочне промене. Иако су домети борбе за равноправност жена у таквим системима ограничени, његова присутност представља облик отпора, при чему потврђује да је нераскидиво повезана са настојањима за изградњу слободније и хуманије људске заједнице. На основу ова три анализирана случаја може се закључити да феминизам не може у потпуности остварити свој еманципаторски потенцијал без слободе говора, независних институција и стварног плурализма идеја. У тоталитарним системима он се често своди на симболичан гест, селективну реформу или инструмент политичке пропаганде, уместо да делује као аутентична снага друштвене трансформације. Тиме се потврђује теза да положај жена не зависи искључиво од формалних закона и реформи, већ пре свега од ширине политичких и грађанских слобода које омогућавају њихову доследну примену. Наше истраживање показује да је родна неравноправност саставни део како демократских, тако и ортодоксних режима, што је употребљиво за научне раднике из Србије. Компетентна когнитивна искуства указују да контрола женског тела, репродуктивних права и друштвених улога представља кључни механизам путем којег се одржава ауторитарна власт са хијерархијом моћи. За српско друштво прихватљива је теза да феминизам, борба за права жена и достизање једнаке социјалне позиције нису искључиво есенцијални постулати родне равноправности, већ и тема унапређења демократије, основних људских права и слобода од којих зависи даља еманципација друштва.

THE STATUS OF WOMEN AND GENDER (INE)EQUALITY

Birsena NUMANOVIĆ DULJEVIĆ*

Abstract: The topic of the position of women and gender (in)equality represents an essential challenge for all relevant practitioners from ancient times and the protests of Roman women to the present day. The above phenomena have triggered numerous controversies with explicit connotations in the theory and practice of individual states. Our work considers influential postulates on this issue in democratic and totalitarian societies, starting from feminism and the axiom that the position of women depends primarily on the conglomeration of political and social freedoms and not exclusively on formal legislative regulation. By analysing and synthesising the current topic in the Republic of France, the Russian Federation, and Saudi Arabia, we will point out the specificities of gender equality in democratic and totalitarian social structures. Cognitive research implies that authoritarian regimes limit the emancipatory potential of equality, reducing it to a symbolic, i.e., controlled, pragmatic reality. It can be objectively stated that women's equality in Western democratic societies (in France) is insufficiently aligned with existing legal regulations, which is why the EU represents an important catalyst for the real, and not just formal, achievement of gender equality. On the other hand, in orthodox regimes (Russia and Saudi Arabia), women's equality has retrograde connotations, so some modernisation is needed in terms of human rights protection but also the consistent application of international legal standards.

Keywords: position of women, gender (in)equality, legal regulation, Republic of France, Russian Federation, Saudi Arabia, EU.

* "Nikola Tesla" High School, Novi Pazar; Center for Strategic National Security Research – CESN A, Belgrade. E-mail: birsena.n.duljevic@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0007-5668-333X>

УДК: 341.217(4):342.4

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 467–502

Изворни научни рад

Рад примљен 19. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.22

CC BY-SA 4.0

НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРАВУ ЕУ: ИЗМЕЋУ УСТАВНЕ АУТОНОМИЈЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА И ЕФЕКТИВНОСТИ ПРАВА УНИЈЕ У НОВИЈОЈ ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Марија ВЛАЈКОВИЋ*

Апстракт: Рад анализира улогу и домет одредбе о заштити националног идентитета из члана 4(2) Уговора о Европској унији (УЕУ), са посебним освртом на њен развој у пракси Суда правде ЕУ. Полазећи од претпоставке да национални идентитет не функционише као апсолутна граница примене права ЕУ, већ као правно релевантан аргумент који мора бити део функционалног судског дијалога, рад испитује однос између аутономије правних поредака држава чланица и захтева који произилазе из права ЕУ, нарочито у контексту слободе кретања, статуса грађанства и заштите основних права гарантованих Повељом о основним правима. У првом делу рада анализира се нормативни положај одредбе о заштити националног идентитета, њен развој, као и кључна доктринарна схватања о националном идентитету као конститутивном елементу европског правног простора. Посебна пажња посвећена је поступку претходног одлучивања и обликовању уставног дијалога између националних правних поредака и правног поретка ЕУ. Централни део анализе посвећен је пракси Суда правде ЕУ у предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса, нарочито у предметима који су

* Универзитет у Београду – Правни факултет. Е-mail: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs;
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-2545-6626>

дошли као резултат претходног питања судова источне Европе. Рад показује да у новијој судској пракси све израженије даје предност делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и права гарантованих Повељом о основним правима ЕУ, док аргумент националног идентитета задржава ограничен самостални домет. Истовремено, указује се да Суд правде ЕУ, иако формално признаје значај члана 4(2) УЕУ, не развија довољно јасну методологију за одмеравање између заштите националног идентитета и захтева који произилазе из права ЕУ. У закључку се указује да будући развој односа између националног идентитета и права ЕУ у великој мери зависи од даљег развоја кооперативног судског дијалога између националних судова и Суда правде ЕУ. Рад заступа становиште да члан 4(2) УЕУ не треба посматрати као средство „брране“ праву Уније, већ као механизам кооперативног уставног дијалога који омогућава очување кохезије европског правног простора уз поштовање уставноправних специфичности држава чланица.

Кључне речи: Национални идентитет, Повеља о основним правима, Суд правде ЕУ, слобода кретања, грађанство ЕУ, породичан статус, дијалог судова

1) УВОД

Однос између права ЕУ и националних правних поредака од самог настанка европских заједница обележава континуирано преиспитивање граница европске интеграције. У том контексту, јачање националног аргумента, који се огледа у заштити политичког и (уставно) правног идентитета државе чланице, може се посматрати као „надоградња“ на трајну и појачану бригу за очување суверености националних правних поредака. Уговор о Европској унији (УЕУ) предвиђа обавезу поштовања националног идентитета држава чланица, који је инхерентан њиховим основним политичким и уставним структурама. Управо однос између ова два начела представља једно од кључних питања савременог развоја правног поретка ЕУ и још важније – јачања дијалога судова. Поред тога, снажније позиционирање заштите националног идентитета, отелотворене у члану 4(2) УЕУ има двоструку улогу.¹ С једне стране, њена

¹ Члан 4(2): „Унија поштује једнакост држава чланица пред Уговорима, као и њихов национални идентитет, неодвојив од њихових темељних политичких и уставних система, укључујући и регионалну и локалну самоуправу. Она поштује њихове основне државне функције, укључујући и обезбеђивање територијалног интегритета државе, очување јавног поретка и заштиту националне безбедности.

системска важност видљива је на основу формалне позиције у оквиру „уставног“ текста Уније. С друге стране, све учесталије позивање на ову одредбу утиче и на јачање материјалних елемената овог члана, односно на све прецизније садржинско обликовање онога што се у правном смислу сматра „идентитетом“ државе чланице. Реч је, дакле, о одредби која није више само декларативна, већ која постепено добија оперативни карактер унутар правног поретка ЕУ захваљујући механизму сарадње судова, пре свега у поступцима по претходном питању. Питање које се налази у сржи савременог уставног дијалога између Уније и држава чланица, те добија све већи значај у пракси Суда правде ЕУ, је следеће: Да ли наведена идентитетска одредба представља националну „брану“ примату (супрематичности) права ЕУ, посебно у домену остваривања основних слобода које чине саму суштину интеграционог пројекта, или, напротив, представља инструмент који доприноси даљој европској интеграцији тиме што национални идентитет интегрише у унутрашњу структуру права Уније? У овом раду полази се од премисе да национални идентитет не функционише као безусловни вето на примену права ЕУ, већ као правно релевантан аргумент који, када је реч о правилној примени и тумачењу права ЕУ, мора бити уклопљен у структуру права Уније. Такав аргумент може се разматрати искључиво у оквиру основних начела права ЕУ. То, пре свега, обухвата начело примата права ЕУ, начело пропорционалности, забрану дискриминације, слободу кретања и ефективност права која произилазе из статуса грађанства Уније, а надасве заштиту заједничких вредности које су отелотворене у члану 2. УЕУ. У том смислу, национални идентитет, у смислу члана 4(2) УЕУ, упркос тенденцијама појединих држава чланица да га злоупотребе, постаје правно релевантан тек уколико је артикулисан унутар правног оквира ЕУ и подложен судском дијалогу на линији национални суд – Суд правде ЕУ. Иако је последње две деценије, од доношења Уговора из Лисабона, дошло до прогресивне јудикализације одредбе 4(2) УЕУ, средиште наше анализе биће скорашње одлуке Суда правде ЕУ које се односе на признавање личног и породичног статуса у прекограничним ситуацијама у државама чланицама ЕУ. Управо у тим

Нарочито национална безбедност остаје искључива одговорност сваке државе чланице.“ Пречишћена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању ЕУ, Службени гласник ЕУ, С- 326/13, 26. 10. 2012. Званична верзија на српском језику доступна на сајту Министарства за европске интеграције: <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1914/detaljnije/w/0/konsolidovana-verzija-ugovora-o-eu-i-ugovora-o-funkcionisanju-eu-dostupna-i-na-srpskom-jeziku/>

предметима долази до директног „судара“ између националних решења, која често одражавају дубоко укоренење друштвене и правне традиције и идентитетске вредности, с једне стране, и захтева права ЕУ, пре свега у погледу слободе кретања и статуса грађанства Уније, с друге стране. Истовремено, управо у овим предметима, а посебно у последњој деценији, долази до судара између области које традиционално припадају језгру националне уставне и друштвене аутономије и захтева који произилазе из јединственог правног простора ЕУ.

У том контексту, линија судске праксе која обухвата предмете *Coman* (Коман), *V.M.A. (B.M.A.)* и најновији предмет *Wojewoda Mazowiecki* (Војевода Мазовјецки) указује на јасан и постепен развој аргументације Суда правде ЕУ од функционалног прилагођавања у циљу обезбеђивања ефективности права Уније, до све израженијег обликовања обавеза држава чланица у погледу признавања правног статуса у прекограничном контексту. Такође, еволуција аргумената Суда правде ЕУ као и мишљења општих правобраниоца у наведеним случајевима праћена је све израженијом улогом Повеље о основним правима ЕУ, чије одредбе, нарочито право на поштовање приватног и породичног живота, као и забрана дискриминације, делују као кључни нормативни ослонац Суда правде ЕУ у балансирању између националног идентитета и захтева права Уније, с циљем обезбеђивања ефективног остваривања основних слобода. На тај начин вредности Уније, утеловљене у Повељи, добијају конкретну операционализацију у судској пракси и постају важан фактор у ограничењу позивања држава чланица на заштиту националног идентитета. Напослетку, важно је истаћи да даљи развој аргументације Суда правде ЕУ, посебно у најновијој пракси, отвара одређена питања која захтевају пажљивију анализу. За разлику од приступа усвојеног у предмету *Коман*, у којем је Суд ограничио обавезу државе чланице на признавање правних ефеката истополног брака у функцији остваривања слободе кретања и боравака, у предмету *Војевода Мазовјецки* може се уочити извесно проширење домета те обавезе. Овај помак поставља питање односа између захтева ефективности и ефикасности у примени права ЕУ, с једне стране, и принципа поверених надлежности и заштите националног идентитета, с друге стране. У складу са наведеним, структура рада је следећа: У другом делу анализира се одредба о заштити националног идентитета из члана 4(2) УЕУ и њена улога у правном поретку ЕУ, са посебним освртом на њено место у уставном дијалогу између Суда правде и националних уставних судова. Трећи, централни, део посвећен је анализи праксе Суда правде ЕУ која показује постепени развој аргументације Суда правде. У четвртом делу

анализира се најновија пресуда Суда правде у предмету *Војевода Мазовјецки* (C-713/23), као и оправданост даљег иступања Суда правде ЕУ у правцу јачања обавезе прекограничног признања правног статуса унутар ЕУ, уз све уже прихватање идентитетских ограничења. На крају, у закључним разматрањима, сагледавају се домети ове судске праксе, као и отворена питања која се односе на будући развој односа између националног идентитета и права ЕУ.

2) НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ ЕУ – ИЗМЕЂУ УСТАВНЕ АУТОНОМИЈЕ И ИНТЕГРАЦИЈЕ²

Увођење и постепено јачање одредбе о националном идентитету у праву ЕУ може се довести у везу са ширим развојем европске интеграције и све израженијим настојањем држава чланица да очувају сопствене уставне и политичке специфичности унутар заједничког европског правног простора. Како истиче Вејлер, „сувереност је постала *passé*, док је заштита идентитета, кроз инсистирање на уставној специфичности, постала доминантан приступ“, што указује на трансформацију начина на који државе чланице артикулишу своју позицију унутар Уније.³ Међутим, поставља се питање да ли одредба члана 4(2) УЕУ представља искључиво уступак државама чланицама или, напротив, постаје један од темељних елемената плуралистичке конструкције ЕУ. У доктрини се управо указује да ова одредба не треба да се тумачи као средство једностране дерогације права Уније, већ као инструмент који омогућава артикулацију уставних специфичности у оквиру заједничког правног простора. Управо због тога, у наставку рада најпре ће бити анализиран нормативни положај и доктринарна тумачења члана 4(2) УЕУ (2.1.), а затим и развој његове примене у пракси Суда правде ЕУ и дијалогу између националних судова и Суда правде (2.2.).

² Подробније објашњен нормативни развој, као и пракса Суда правде пре и непосредно након доношења Уговора из Лисабона објашњени су детаљно у: Марија Влајковић, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *Европско законодавство* бр. 66/2018, стр. 47–69.

³ “Sovereignty was *passé* whereas identity protection by insisting on constitutional specificity was *à la mode*”, J. H. H. Weiler, “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *JCMS*, No. 40/2002, p. 569.

Одредба о заштити националног идентитета у Уговору из Лисабона – нормативни оквир и доктринарна схватања

Члан 4(2) Уговора о Европској унији представља једну од кључних норми правне архитектуре ЕУ, будући да експлицитно обавезује Унију да поштује национални идентитет држава чланица, „који је инхерентан њиховим основним политичким и уставним структурама“. Овако формулисана, ова одредба истовремено афирмише уставну аутономију држава чланица и поставља границе деловања права Уније, али и отвара простор за њихову узајамну интеракцију, отелотворујући тако политички мото ЕУ – „Уједињени у различитости“.⁴ Проучавајући улогу националног идентитета у правном поретку ЕУ, долазимо до закључка да је овај концепт истовремено веза и раскрсница између правних поредака: националног и европског. Концепт заштите националног идентитета није новина последњег Лисабонског уговора, већ има своје корене у ранијим фазама европске интеграције. Већ у Уговору из Мастрихта у члану F (1) предвиђа се да „Унија поштује национални идентитет својих држава чланица, чији су системи власти засновани на демократским принципима“,⁵ чиме су „засејане клице заштите националног уставног идентитета“⁶ у праву ЕУ. Међутим, тек са Лисабонским уговором долази до коначног нормативног уобличавања ове одредбе и њеног јаснијег позиционирања као дела општих одредби у самом врху Уговора о ЕУ. Текст члана 4(2) УЕУ, у великој мери преузет је из неуспелог Уговора о Уставу за Европу и потврђује оријентацију ка заштити фундаменталних политичких и уставних структура држава чланица, уз изричито наглашавање да су одређене функције, попут заштите територијалног интегритета, јавног поретка и националне безбедности, у искључивој надлежности држава чланица. Додавање одредбе о заштити националне безбедности, као „искључиве одговорности сваке државе чланице“, представља јасан сигнал да се, упркос продубљивању интеграције, одређени аспекти државне суверености задржавају изван домашаја права Уније. Истовремено, значајну улогу у обликовању садржине ове одредбе

⁴ Званични мото ЕУ од 2000. године.

⁵ Уговор из Мастрихта потписан је 7. фебруара 1992. године, а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године.

⁶ François-Xavier Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, Thèse soumise au jury pour approbation en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences juridiques de l'European University Institute, European University Institute Département des Sciences juridiques, 2012, p. 212.

имали су и национални уставни судови, који су у контексту ратификације Уговора о Уставу за Европу и касније Лисабонског уговора инсистирали на очувању уставног идентитета као границе интеграције.⁷ Према Барбари Ђустаферио (*Barbara Guastafiero*), члан 4(2) УЕУ почива на три међусобно повезана елемента: поштовању националног идентитета држава чланица, начелу једнакости држава чланица пред Уговорима и гаранцији основних државних функција држава чланица. Међутим, ауторка изричито указује да се ова одредба не може поистоветити са обавезом поштовања државне суверености, нити се може тумачити као њен нормативни еквивалент. Појам националног, односно уставног идентитета који је заштићен чланом 4(2) УЕУ има знатно ужу и прецизније одређену садржину од

⁷ “Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l’Europe”. Интернет: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>; Tribunal Constitucional 13. 12. 2004, Declaration (DTC).

Важно је напоменути да се француски Уставни савет (*Conseil constitutionnel*), у својој аргументацији и оцени, концентрисао на „суштинске услове вршења националне суверености“ (*les conditions essentielles de l’exercice de la souveraineté nationale*), чиме је указано на блиску повезаност, али и међусобну условљеност између поштовања националног идентитета, с једне стране, и државне суверености, с друге стране. Међутим, већ две године касније, у одлуци која се односила на поступак усвајања и уставност Закона о ауторском праву и сродним правима у информационом друштву (*la procédure d’adoption ainsi que la conformité à la Constitution de la Loi relative au droit d’auteur et aux droits voisins dans la société de l’information*), Уставни савет је тежиште своје аргументације изричито поставио у оквир аргумента уставног идентитета, истичући да: „Преношење директиве не може бити у супротности са правилом или принципом који је инхерентан уставном идентитету Француске, осим ако је уставотворац на то пристао“. На тај начин, идентитетски наратив и тест поштовања уставног идентитета, заснован на утврђивању специфичности француског уставноправног поретка, додатно су ојачани у периоду који је претходио ступању на снагу Лисабонског уговора.

Сличан приступ заузео је и шпански Уставни суд (*Tribunal Constitucional*), који је у својој одлуци поводом Уговора о Уставу за Европу истакао да овај европски акт почива на поштовању идентитета држава чланица, њихових основних уставних структура, као и вредности које чине темељ националних устава. Суд је у том контексту ценио постојање усклађености и правне хармоније између одредаба о заједничким вредностима, поштовању националног идентитета и заштити основних права у праву ЕУ, с једне стране, и уставних вредности и принципа шпанског правног поретка, с друге стране. Након спроведене оцене, Уставни суд закључује да би непоштовање основних принципа Устава Шпаније истовремено представљало и повреду члана I–5 Уговора о Уставу за Европу, те потврђује постојање кохерентности између правног поретка ЕУ и шпанског уставноправног поретка.

традиционалног концепта државне суверености, због чега ова два појма не могу бити изједначена.⁸ С друге стране, оно што непосредно произилази из нормативног контекста саме одредбе, а нарочито из њеног положаја у систему Уговора, јесте постојање тесне везе између заштите националног идентитета и питања поделе надлежности у оквиру ЕУ. Наиме, члан 4. УЕУ налази се на самом почетку Уговора, у делу који носи назив „Заједничке одредбе“ заједно са чланом 2. УЕУ који утврђује заједничке вредности Уније. Сам положај ове одредбе указује на то да заштита националног идентитета није периферни или искључиво политички елемент, већ један од конститутивних принципа на којима почива правни поредак ЕУ. Поред тога, први став члана 4. УЕУ полази од претпоставке надлежности држава чланица, чиме се успоставља непосредна веза са чланом 5. УЕУ и начелом додељених надлежности, које уређује разграничење надлежности између Уније и држава чланица. Уколико се чланови 4. и 5. УЕУ посматрају као јединствен нормативни оквир, може се закључити да је прихваћена логика тзв. Кристоферсен групе, према којој заштита идентитетских карактеристика држава чланица мора бити тесно повезана са питањем поделе надлежности и нормативно позиционирана непосредно након претпоставке надлежности држава чланица.⁹ Поред тога, све је присутније схватање да оваква одредба, као и све чешће позивање судова на њу, одражава суштинску промену интеграционе логике ЕУ: национални идентитети више се не посматрају искључиво као препрека даљој интеграцији, већ као њен конститутивни елемент и саставни део судског дијалога унутар ЕУ. Према схватању Баселинка (*Leonard Basselink*), државе чланице у оквиру ЕУ више се не доживљавају као ентитети које европска интеграција постепено треба да превазиђе, већ као делови самог уставног темеља Уније, при чему њихови различити идентитети морају бити поштовани, а не потиснути у корист униформности.¹⁰ Истовремено, Армин ван Богданди (*Armin van Bogdandy*) и Стефан Шил (*Stephan Schill*) одредбу о заштити националног идентитета описују као „градивни елемент сложене

⁸ Barbara Guasterro, "Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause". Интернет: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guasterro.pdf>, p. 32.

⁹ М. Влајковић, *оп. cit.*, стр. 51.

¹⁰ "[i]nstead of going beyond them, the Member States were made the constitutional foundation; moreover, their different identities had to be respected rather than overcome". Видети: Leonard F. M. Besselink, "Constitutional Identity Before and After the Lisbon Treaty", *Utrecht Law Review*, 2010, p. 41.

уставне структуре ЕУ“, указујући да национални идентитет не представља искључиво категорију националног уставног права већ и део ширег европског уставног идентитета, као вишеслојног нормативног простора у којем се прожимају национални и супранационални елементи.¹¹ Надаље, Ван Богданди и Шил сматрају да се одредба 4(2) УЕУ не сме посматрати као *carte blanche*, већ да она пре свега треба да представља средство дијалога, односно „заједнички подухват“ (*common endeavour*) националних судова и Суда правде ЕУ, уз могућност постављања одређених уставних граница примату права ЕУ.¹² Слично томе, Моника Клаес још изричитоје одбацује схватање према којем би члан 4(2) УЕУ могао представљати основ за унилатералну непримену права ЕУ. Напротив, она сматра да ова одредба доприноси „европеизацији“ односа између правних поредака, али и позиције националних уставних судова, будући да се они, управо позивањем на члан 4(2) УЕУ, крећу унутар правног оквира ЕУ и примењују право Уније као релевантан нормативни параметар.¹³ У доктрини је широко прихваћено становиште да члан 4(2) УЕУ има функцију реконцептуализације односа између правног поретка ЕУ и националних уставноправних система, омогућавајући нијансиранији приступ њиховом међусобном односу.¹⁴ У том смислу, члан 4(2) УЕУ може се посматрати као један од најзначајнијих израза прогресивне конституционализације ЕУ, која не почива на строго хијерархијском односу у којем би правни поредак Уније нужно и апсолутно потискивао националне уставноправне системе. Напротив, сврха ове одредбе јесте да омогући координацију и приближавање различитих правних поредака, односно да обезбеди „хармонично прожимање два различита правна поретка“¹⁵ који, иако све

¹¹ “a building block of the composite constitutional structure of the EU”. Видети: Armin Van Bogdandy, Stephen Schill, *op. cit.*, “Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, 48/2011, pp. 1428

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Giuseppe Martinico, “What lies behind article 4.2. TEU?”, A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (yp.), *National constitutional identity and European integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 93–94.

¹⁵ Rafael Bustos Gisbert, “National Constitutional Identity in European Constitutionalism: Revisiting the Tale of the Emperor’s New Clothes in Spain”, A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (yp.), *National constitutional identity and European integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 76.

тешње повезани и изложени снажним међусобним утицајима, и даље задржавају својство одвојених уставноправних система.

Национални идентитет у пракси Суда правде ЕУ и дијалогу судова

Иако је након ступања на снагу Лисабонског уговора члан 4(2) УЕУ добио знатно видљивије место у уставној архитектури ЕУ, његова практична операционализација у судској пракси развијала се постепено и опрезно, „споредним путевима“.¹⁶ Међутим, у претходне две деценије, а нарочито након ступања на снагу Лисабонског уговора, приметна је изрженија афирмација националног идентитета у јуриспруденцији Суда правде ЕУ. С једне стране, до постепене трансформације долази услед еволуције односа између правних поредака држава чланица и правног поретка ЕУ, у оквиру које све значајнију улогу имају национални уставни судови.¹⁷ С друге стране, овај процес условљен је и развојем самог правног система ЕУ, а нарочито прогресивним нормативним јачањем заштите националног, односно уставног идентитета у примарном праву Уније.¹⁸ Наведени развој могао би се посматрати и као постепена релативизација апсолутног поимања начела примата који је Суд правде кроз свој активизам у првим деценијама европске интеграције конзистентно

¹⁶ М. Влајковић, *L'adaptation des bases du système juridique national dans la perspective d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne – Contribution à l'étude des rapports entre droit de l'Union et droit constitutionnel*, докторска дисертација, Универзитет у Лорени – Универзитет у Београду, 2024, стр. 157.

¹⁷ Urteil vom 30. juin 2009 – 2 BvE 2/08.

¹⁸ Жан-Дени Мутон (Jean-Denis Mouton) овакву еволуцију објашњава постојањем двоструког притиска. Први, „унутрашњи“ („stratégie interne“) огледа се у постепеном јачању и нормативном развоју одредбе о националном идентитету у примарном праву ЕУ, као и у све учесталијем позивању Advocates General на овај концепт. Други, „спољашњи“ („stratégie externe“) произилази из деловања националних уставних судова и њиховог утицаја на развој односа између националних правних поредака и права ЕУ. Према Мутону, све учесталије позивање Суда правде на обавезу поштовања националног идентитета држава чланица представља истовремено и показатељ „повратка државе“ у процес европске интеграције, али и знак федералне еволуције саме Уније. Видети: Jean-Denis Mouton, „Le respect de l'identité nationale des états révélateur de la difficulté de construire l'Europe par l'économie“, *Troisièmes journées d'étude de la Maison de Robert Schuman*, Nov 2012, Scy-Chazelles, France, p. 454.

развијао, као и постепени развој сложенијег односа између националних и супранационалног правног поретка.¹⁹ Једна од првих одлука Суда правде која заслужује посебну пажњу, у контексту развоја идентитетског аргумента, јесте пресуда у предмету Гронер (*Groener*), донета поводом претходног питања Вишег суда у Ирској. Овај предмет представља полазну тачку у развоју тзв. „језичке“ судске праксе, будући да је Суд правде по први пут експлицитније прихватио да заштита националног језика може представљати легитиман циљ повезан са очувањем националног идентитета државе чланице. Значај ове одлуке превазилази њен конкретан предмет, јер су ставови формулисани у пресуди *Гронер*²⁰ касније преузимани и даље развијани у низу сродних случајева, укључујући предмете Зајн-Витгенштајн (*Sayn-Wittgenstein*) и Руневич-Вардин (*Runevič-Vardyn*). Истовремено, овај случај значајан је и због тога што Суд правде у њему примењује технику својеврсног „превођења“ националног права у правни поредак ЕУ.²¹ Надаље, у предмету Комисија против Луксембурга

¹⁹ У првим деценијама постојања Европских заједница, концепт националног, односно уставног идентитета, при чему сам Суд правде никада није извршио јасно садржинско нити концептуално разграничење ова два појма, био је тек ограничено присутан у његовој судској пракси. Питање заштите идентитета развијало се, пре свега, у оквиру националних уставноправних дискурса, нарочито кроз настојања уставних судова држава чланица да поставе одређене уставне границе апсолутно схваћеном начелу примата права Заједнице. Одсуство идентитетског аргумента из јуриспруденције Суда правде одговарало је доминантној интеграционој логици првих деценија европске интеграције, у оквиру које се свако одступање држава чланица од остваривања четири основне слободе и продубљивања унутрашњег тржишта, регулисаног *acquis communautaire*-ом, посматрало као изузетак чија се оправданост морала рестриктивно тумачити у светлу основних циљева Европских заједница. Истовремено, управо су уставноправни приговори националних судова допринели постепеном релативизовању апсолутног поимања примата, али и развоју заштите основних права у правном поретку Уније, кроз ослањање на заједничке уставне традиције држава чланица. Ако је више аутора приметило, реферисање Суда на национални идентитет у овом периоду најчешће је било успутно (*in passing*) или сведено на преношење аргументације држава чланица, без озбиљнијег улажења у његов нормативни садржај и правни домет.

²⁰ Arrêt de la Cour du 28 novembre 1989. Anita Groener contre Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. Affaire C-379/87. *Recueil de jurisprudence* 1989-03967.

²¹ Sorina Doroga, "Understanding Constitutional Identity Through the Language of Courts", A. Mercescu, (yp.), *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe*, Peter Lang,

(*Commission v Luxembourg*), Суд правде је по први пут изричито истакао да „заштита националног идентитета држава чланица представља легитиман циљ који правни поредак Заједнице признаје и поштује“.²² Истовремено, Суд је нагласио да се национални идентитет не може тумачити као основ за апсолутно искључење примене основних слобода гарантованих правом ЕУ, већ да националне мере и даље морају бити неопходне, сразмерне и усклађене са основним начелима правног поретка Уније.²³ Посебан значај у постепеном уобличавању идентитетског аргумента у пракси Суда правде имала су мишљења општих правобранилаца, који су пре самог Суда правде започели развој ширег уставноправног разумевања члана 4(2) УЕУ. Док је Суд правде дуго задржавао релативно уздржан приступ према позивању на национални идентитет, општи правобраниоци Мадуро, Кокот и Стикс-Хакл постепено су развијали становиште према којем заштита националног, а нарочито уставног идентитета, представља један од конститутивних елемената правног поретка ЕУ. Тако је општи правобранилац Мадуро, у мишљењу у предмету Миканики (*Michaniki*), истакао да „поштовање уставног идентитета држава чланица представља обавезу за Европску унију“, наглашавајући да европска интеграција не подразумева нестанак националних уставноправних поредака, већ њихово укључивање у шири европски нормативни оквир.²⁴ Истовремено, Мадуро је нагласио да се клаузула о заштити националног идентитета не може тумачити као неограничено овлашћење држава чланица да једнострано одступају од примене права ЕУ, већ да однос између националних и европског правног поретка мора бити заснован на узајамном прилагођавању, сарадњи и

Berlin 2020, p. 16. Реч је о приступу који је Суд већ раније развио у предметима који су се односили на заштиту основних права, попут *Stauder, Nold u Internationale Handelsgesellschaft*, а који подразумева узимање у обзир уставних вредности и права специфичних за правни поредак државе чланице приликом тумачења и примене права Уније.

²² Arrêt du 2. 7. 1996 – Affaire C-473/93 Arrêt de la Cour 2 juillet 1996, Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg. *Recueil de jurisprudence 1996 I-03207*. Видети параграфе 32–35.

²³ *Ibid.*

²⁴ “le respect de l’identité constitutionnelle des États membres constitue pour l’Union européenne un devoir”, Conclusions de l’avocat général Poiras Maduro présentées le 8 octobre 2008. Видети: *Michaniki* AE contre *Ethniko Symvoulío Radiotileorasis et Ypourgos Epikrateias*. Affaire C-213/07. *Recueil de jurisprudence 2008 I-09999*.

континуираном уставносудском дијалогу.²⁵ Исте године, општа правобранитељка Кокот у предмету УТЕКА (UTECA), који се односио на усклађивање културних политика и промоцију националног језика, додатно развија аргументацију о значају националног идентитета у правном поретку ЕУ.²⁶ Годину дана касније, у предмету Ротман (*Rottmann*), Мадуро наставља да развија аргумент заштите националног идентитета, наглашавајући да „састав националне заједнице представља суштински елемент поштовања националног идентитета држава чланица“.²⁷ На тај начин, идентитетски аргумент постепено се измешта из искључиво културног и језичког контекста ка питањима која задиру у уставноправну структуру државе и дефинисање политичке заједнице. Такође, у овом периоду постепено се обликује и специфична подела улога између националних судова и Суда правде ЕУ. Националним уставним судовима оставља се простор да идентификују вредности и принципе који чине срж националног уставног идентитета, док Суд правде задржава надлежност да оцени у којој мери последице таквих националних мера могу бити прихватљиве унутар аутономног правног поретка Уније.²⁸ Пракса Суда

²⁵ Иако је у конкретном случају оценио да је спорно ограничење несразмерно, будући да је интерес на који се држава позивала могао бити ефикасно заштићен другим средствима. *Ibid.*, para. 32.

²⁶ Полазећи од значаја културне и језичке разноликости, Кокот истиче да један од видова испољавања поштовања националног идентитета држава чланица представља управо очување и промоција културне разноврсности. У том контексту она подсећа да „Заједница доприноси развоју култура држава чланица уз поштовање њихове националне и регионалне разноврсности, истовремено истичући заједничко културно наслеђе“, *Conclusions de l'avocat général Kokott présentées le 4 septembre 2008. Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) contre Administración General del Estado. Affaire C-222/07. Recueil de jurisprudence 2009 I-01407, para. 93.*

²⁷ *Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro présentées le 30 septembre 2009 (1) Affaire C-135/08. Janko Rottmann contre Freistaat Bayern, para. 25*

²⁸ L. M. Basselink, "National Identity Before and After the Lisbon Treaty", Vol. 6, 3/2010, *Utrecht Law Review*, p. 46.

Ова логика постаје нарочито видљива у предмету *Omega*, у којем је Суд правде прихватио да заштита људског достојанства, као фундаменталне вредности немачког уставног поретка, може оправдати ограничење слободе пружања услуга. Међутим, чак и у том случају Суд није признао апсолутну предност аргумента заштите националног уставног идентитета у односу на право ЕУ, већ је коначну оцену легитимности и пропорционалности националних мера задржао у

правде након Лисабонског уговора показује да све учесталије позивање држава чланица на члан 4(2) УЕУ није нужно водило и ширем прихватању идентитетског аргумента од стране самог Суда. Напротив, Суд правде остао је релативно опрезан у признавању националног идентитета као основа за ограничење примене права ЕУ, задржавајући контролу над његовим дometом и правним последицама. Тако је у предмету Тореси (*Torresi*) Суд истакао да позивање на заштиту националног идентитета у конкретном случају не може довести у питање основне политичке и уставне структуре државе чланице у смислу члана 4(2) УЕУ.²⁹ С друге стране, у предмету Ремонидис (*Remondis*) Суд је прихватио да члан 4(2) УЕУ обухвата и заштиту унутрашњих институционалних и политичких структура држава чланица, укључујући и питања расподеле и реорганизације надлежности.³⁰ Посебно значајно место у развоју судског дијалога поводом примене члана 4(2) УЕУ имају предмети Гаувајлер (*Gauweiler*), Бајс (*Weiss*) и М.А.С и М.Б. (*M.A.S. u M.B. – Taricco I, II*),³¹ у којима питање заштите уставног идентитета добија изразитију системску и уставноправну димензију. У наведеним предметима питање националног идентитета више се не поставља преваходно као средство заштите културних или језичких специфичности, већ као аргумент који непосредно отвара питање односа између уставне аутономије држава чланица и аутономије правног поретка ЕУ. Иако су у предметима Гаувајлер и Бајс постојала очекивања да би однос између Савезног уставног суда Немачке и Суда правде ЕУ могао довести до озбиљнијег уставноправног сукоба, ни један ни други суд нису били спремни да судски дијалог претворе у једнострано наметање сопственог ауторитета. Савезни уставни суд Немачке задржао је за себе могућност

оквирима сопствене судске контроле. Види више: М. Влајковић, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *op. cit.*

²⁹ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 17 juillet 2014. Angelo Alberto Torresi et Pierfrancesco Torresi contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata. Affaires jointes C-58/13 et C-59/13. Pt.14.

³⁰ Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 21 décembre 2016 Remondis GmbH & Co. KG Region Nord contre Region Hannover. Affaire C-51/15. ECLI:EU:C:2016:985

³¹ Case C-62/14, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag;

Case C-493/17 – Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2018. Proceedings brought by Heinrich Weiss and Others;

Case C-42/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 December 2017, Criminal proceedings against M.A.S. and M.B.

контроле *ultra vires* аката и заштите уставног идентитета као крајње границе процеса интеграције, али је истовремено испољио извесну судску уздржаност и спремност на сарадњу у оквирима начела лојалне сарадње. С друге стране, Суд правде у овим предметима избегава непосредно и детаљно одређивање садржине самог појма уставног идентитета, настојећи да избегне формулисање општег правила које би државама чланицама омогућило да се редовно позивају на члан 4(2) УЕУ ради искључења примене права Уније. Слична логика присутна је и у предмету *М.А.С. и М.Б. (Тарико II)*, у коме је Уставни суд Италије по први пут изричито повезао заштиту уставног идентитета са границама примене члана 325. УФЕУ. Уместо непосредног активирања сопствене *contralimiti* доктрине и уласка у отворени сукоб са Судом правде ЕУ, италијански Уставни суд одлучио је да кроз поступак претходног питања иницира институционални дијалог са Судом правде ЕУ. Иако Суд правде ни у овом предмету није непосредно разјаснио правни статус и домет уставног идентитета у смислу члана 4(2) УЕУ, прихватио је извесно прилагођавање сопственог приступа како би избегао продубљивање уставноправног конфликта. Управо због се тога предмет *Тарико II* у правној доктрини често посматра као пример кооперативног конституционализма, али истовремено и као „пропуштена прилика“ да Суд правде јасније одреди место и функцију националног уставног идентитета у односима између националних правних поредака и правног поретка ЕУ.³² Међутим, најосетљивији и правнодоктринарно најсложенији аспект примене члана 4(2) УЕУ развио се у предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса. У овој линији судске праксе Суд правде све израженије усмерава своју анализу ка обезбеђивању делотворног остваривања права која произилазе из статуса грађанина ЕУ, а нарочито права на слободу кретања и права на поштовање приватног и породичног живота. Управо у овим предметима долази до најизраженијег судара између националних уставноправних схватања породице, брака и личног статуса, с једне стране, и захтева правног поретка ЕУ у погледу пуне ефективности права која произилазе из грађанства Уније, с друге стране. За разлику од раније праксе, у којој је идентитетски аргумент најчешће био повезан са заштитом језичких, културних или институционалних специфичности држава чланица, у овим предметима питање националног

³² Robbert Bruggeman, Joris Larik, “The Elusive Contours of Constitutional Identity: Taricco as a Missed Opportunity”, *Utrecht Journal of International and European Law*, 35 (1)/2020, p. 21.

идентитета непосредно се доводи у везу са признавањем личног и породичног статуса, односно са областима које државе чланице традиционално сматрају делом сопствене уставне и друштвене аутономије које самостално нормирају у оквиру сопственог правног поретка.

3) НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ, СЛОБОДА КРЕТАЊА И ПОВЕЉА: НОВЕ ИНТЕРАКЦИЈЕ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

У предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса у државама чланицама ЕУ, Суд правде постепено развија интензивнији приступ питањима која су традиционално припадала домену националних правних поредака држава чланица. Иако Суд и даље формално полази од тога да државе чланице задржавају надлежност у области породичног права и личног статуса, новија судска пракса показује све израженију спремност да ограничи могућност позивања на национална нормативна решења у ситуацијама у којима би то довело у питање делотворно остваривање права гарантованих правом ЕУ, а нарочито слободе кретања и боравка грађана Уније, као и права зајемчених Повељом о основним правима ЕУ. Полазећи од степена укључености Суда правде у одређивање исхода спора на националном нивоу, Т. Тридимас разликује предмете у којима Суд правде суштински одређује исход спора (*outcome cases*), предмете у којима националним судовима пружа смернице за примену права Уније (*guidance cases*), као и предмете у којима националним судовима оставља шири простор за процену (*deference cases*).³³ Наведена типологија посебно је значајна у контексту анализе савремене праксе Суда правде у предметима који се тичу личног и породичног статуса, будући да управо у њима постаје видљиво у којој мери Суд правде задржава простор за националну уставну аутономију, а у којој мери сам усмерава исход националних спорова. У том смислу и анализирамо следећу линију одлука Суда правде ЕУ: предмети *Coman (Коман)* и *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ V.M.A. (В.М.А.)* показују постепену трансформацију приступа Суда правде према националним нормативним решењима у области личног и породичног статуса ка све израженијем стављању у први план ефективности права која произилазе

³³ Takis Tridimas, "Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction", *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4)/2011, pp. 737, 739.

из статуса грађанина ЕУ (3.1). Посебан значај у том развоју има најновија пресуда у предмету *Cupriak-Trojan and Trojan v. Wojewoda Mazowiecki* (Војевода Мазовијески), донета крајем 2025. године, која отвара питање граница до којих Суд правде може ићи у захтевању прекограничног признавања личног статуса унутар правног поретка ЕУ (3.2.).

Coman и V.M.A.: идентитетски дијалог судова Румуније и Бугарске са Судом правде ЕУ

Посебан значај у развоју судске праксе Суда правде ЕУ имају пресуде у предметима *Коман*,³⁴ и *В.М.А.*,³⁵ у којима Суд постепено обликује границе односа између националне надлежности у области личног статуса, с једне стране, и захтева права ЕУ у погледу слободе кретања и заштите основних права, с друге стране. У овим предметима долази до изражаја промена у начину на који Суд правде ЕУ посматра однос између националног уставног идентитета и права која произилазе из статуса грађанина ЕУ. Док је у ранијој пракси Суд био склонији да државама чланицама остави шири простор процене у питањима која задиру у националне институционалне, политичке и културне специфичности, у предметима који се односе на породични статус СПЕУ све израженије настоји да спречи да позивање на национално право доведе до фрагментације правног простора Уније, а посебно правног поретка коју почива на четири основне слободе. Посебно је важно нагласити да се у оба случаја питање националног идентитета појављује у оквиру институционалног дијалога између националних судова и Суда правде, а не као средство отворене конфронтације са правним поретком ЕУ. И румунски и бугарски судови покренули су питање заштите националног односно уставног идентитета, у складу са одредбом 4 (2) Уговора о ЕУ, путем поступка претходног питања, настојећи да у оквиру дијалога са Судом правде пронађу равнотежу између захтева националног поретка и обавеза које произилазе из права Уније. У једном од значајнијих поступака поводом претходног питања, случају *Коман*, који је покренут од стране Уставног суда Румуније, Суд правде ЕУ тумачио је појам „члан породице“, а нарочито појма „супружник“ у смислу Директиве

³⁴ Case C- 673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*.

³⁵ Case C-490/20 *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'* (Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad) Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 December 2021.

2004/38/ЕЗ Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. године о праву грађана Уније и чланова њихових породица да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица.³⁶ Уставни суд Румуније затражио је од Суда правде ЕУ тумачење права на спајање породице у случају истополних супружника, а у складу са наведеном директивом. Поводом конкретног спора, истополни пар је законито закључио брак у Белгији, али су румунске власти одбиле да супружнику румунског држављанина признају право боравка по основу спајања породице, имајући у виду да румунско право није познавало институцију истополног брака. Суд правде је у својој одлуци 2018. године утврдио да овакво поступање румунских власти представља ограничење права гарантованог чланом 21(1) УФЕУ, односно права грађана Уније да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица. Истовремено, Суд је нагласио да ограничење слободе кретања може бити оправдано само уколико је засновано на објективним разлозима од општег интереса и ако је сразмерно легитимном циљу који национално право настоји да заштити. Посебно истичемо да Суд правде у образложењу одлуке прави разлику између, с једне стране, признавања постојања брака искључиво ради остваривања права која та лица црпе из права ЕУ и, с друге стране, уређивања саме институције брака у националном правном поретку држава чланица. Суд притом изричито наглашава да оваква обавеза признавања, ограничена искључиво на сврху признавања изведеног права боравка држављанину треће државе, не угрожава национални идентитет нити јавни поредак државе чланице.³⁷ Ипак, специфичност овог предмета огледа се у чињеници да је заштита основних права имала значајну улогу у оцени да ли се национална мера може оправдати заштитом јавног поретка и националног уставног идентитета. Суд правде истиче да национална мера која ограничава слободу кретања може бити оправдана само уколико је у складу са основним правима гарантованим Повељом о основним правима ЕУ. Истовремено, Суд се позива и на Европску конвенцију о људским правима

³⁶ "Directive 2004/38/ec of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC", *Official Journal of the European Communities* L 158/77, 30. 4. 2004.

³⁷ Coman, paras. 45–46.

и праксу Европског суда за људска права.³⁸ На тај начин, у конкретном случају, Суд даје предност заштити основних права у односу на аргументе који се односе на јавни поредак и национални идентитет. Иако је овакав приступ Суда правде оправдано оцењен као значајан са становишта заштите права истополних супружника и ефективности слободе кретања, у доктрини је истовремено указано на извесну недоследност у односу на ранију праксу, нарочито у предмету *Руневић-Вардин*. Међутим, Док је у предмету *Коман* чињеница да су спорна права препозната као основна права у пракси Европског суда за људска права практично определила исход спора, у предмету *Runevič-Vardyn*, Суд је националном суду оставио шири простор да успостави равнотежу између права на поштовање приватног и породичног живота и заштите службеног језика и националних традиција државе чланице. Управо због тога, однос између заштите основних права и заштите националног идентитета остаје недовољно јасно разрађен у пракси Суда правде.³⁹ Суд правде ЕУ је у оквиру свог тумачења додатно истакао да је појам „супружник“ (*spouse*) у смислу Директиве 2004/38 родно неутралан и да, самим тим, може обухватити и истополног супружника грађанина Уније.⁴⁰ Румунски Уставни суд прихватио је тумачење Суда правде и омогућио остваривање права на спајање породице, ослањајући се превасходно на налазе Суда који су се односили на слободу кретања. Ипак, питање односа између члана 4(2) УЕУ и заштите основних права остало је релативно недовољно разрађено у образложењу Суда правде. Имајући у виду сложеност тог односа, Суд је, по нашем мишљењу, требало јасније да образложи баланс који је у конкретном случају спровео између заштите основних права и заштите националног уставног идентитета. Управо се у предмету *Коман* може уочити да Суд правде није наступио уздржано, већ да је његово деловање у дијалогу са румунским судом, у чијем средишту се налазило питање заштите уставног идентитета, било усмерено ка одређивању исхода спора, што овај предмет приближава Тридимасовој категорији *outcome cases*, пре него моделу у којем Суд националном суду оставља шири простор процене. Ипак, иако се Суд правде у овој пресуди осврнуо и на питање заштите

³⁸ ECtHR, 7 November 2013, *Vallianatos and Others v. Greece*, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 73, and ECtHR, 14 December 2017, *Orlandi and Others v. Italy*, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112, § 143.

³⁹ Martijn Van der Brink, “Is the Reasoning in “Coman” as Good as the Result?”, 2018. Интернет: <https://verfassungsblog.de/is-the-reasoning-in-coman-as-good-as-the-result/>.

⁴⁰ Видети параграф 35 пресуде *Coman*.

националног уставног идентитета, тежиште његовог образложења ипак је било усмерено ка заштити основних права и слободе кретања као противтежи националним ограничењима.⁴¹ Само две године касније, питање слободе кретања такозваних „дуга породица“ (*Rainbow Families*)⁴² поново се нашло у средишту судског одлучивања. У предмету *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (В.М.А.),⁴³ Суд правде ЕУ поново се суочио са питањем односа између слободе кретања, заштите основних права и позивања држава чланица на заштиту националног уставног идентитета. Поводом захтева за претходно одлучивање који је упутио Управни суд града Софије (*Административен сад Софија-град*), Суд правде ЕУ разматрао је одбијање бугарских власти да издају бугарски извод из матичне књиге рођених детету рођеном у Шпанији, са истополним родитељима – две жене, од којих је једна била држављанка Бугарске. Бугарске власти одбиле су упис две мајке, између осталог, услед чињенице да бугарско право није познавало могућност да дете има два родитеља истог пола. Посебан значај овог предмета лежи у чињеници да је сам бугарски суд у захтеву за претходну одлуку изричито отворио питање

⁴¹ Како примећује Стив Пирс (Steve Peers), пресуда у предмету *Коман* није довела у питање надлежност држава чланица да самостално уређују институцију брака у сопственом правном поретку, нити је Суд правде успоставио општу обавезу признавања истополних бракова у државама чланицама. Домет пресуде ограничен је пре свега на питања слободе кретања и права боравка у оквиру права ЕУ. Управо због тога, значај пресуде не лежи у редефинисању националног породичног права, већ у обавези држава чланица да, у мери неопходној за делотворно остваривање права гарантованих правом Уније, признају одређена правна дејства статуса који је законито стечен у другој држави чланици. Видети: Steve Peers, “Love wins in the CJEU: Same Sex Marriages and EU free movement law”, 2018. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/06/love-wins-in-cjeu-same-sex-marriages.html>

⁴² Израз “Rainbow Families” односи се на истополне парове са или без деце. Европски парламент је чак 2021. године објавио студију која је изучавала препреке слободи кретања „породица дуга“ истакавши да у чак 11 држава чланица истополни парови са децом не могу бити правно признати и препознати као родитељи деце. Видети: Европски парламент, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, 2021. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)671505](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)671505)

⁴³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021. V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”. Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad, Case C-490/20.

примене члана 4(2) УЕУ,⁴⁴ истичући да је неопходно успоставити равнотежу између, с једне стране, уставног и националног идентитета Републике Бугарске и, с друге стране, најбољег интереса детета, права на приватни живот и слободе кретања.⁴⁵ На тај начин, питање заштите националног уставног идентитета није било постављено као средство оспоравања аутономије права ЕУ и остваривања основних слобода, већ као питање које је требало разрешити у оквиру судског дијалога са Судом правде ЕУ. За разлику од Суда правде, који је тежиште своје анализе усмерио пре свега ка заштити основних права и најбољег интереса детета, општа правобранитељка Кокот детаљније је разматрала правне последице позивања на национални идентитет у смислу члана 4(2) УЕУ. Она је истакла да национални идентитет зајемчен наведеном одредбом „не представља само један од легитимних циљева који се могу узети у обзир приликом оцене евентуалног оправдања ограничења права на слободу кретања“,⁴⁶ већ да сам развој судске праксе показује да је члан 4(2) УЕУ конципиран као средство ограничавања дејства права Уније у областима које државе чланице сматрају суштинским за сопствени уставноправни поредак, а не искључиво као вредност коју је потребно одмеравати у односу на друге интересе истог ранга.⁴⁷ У том смислу, предмет *В.М.А.* потврђује тенденцију у пракси Суда правде да у предметима који истовремено покрећу питања заштите основних права и националног уставног идентитета, Суд правде своју анализу превасходно усмерава ка заштити основних права, дајући им предност у односу на детаљније разматрање идентитетског аргумента, а у сврху остваривања основних слобода и права које проистичу из статуса грађана ЕУ. Суд правде је притом и у предмету *В.М.А.*, надовезујући се на приступ из предмета *Коман*, поновио да се појам јавног поретка као оправдање ограничења основних

⁴⁴ У вези са чланом 7. и чланом 24(2) Повеље о основним правима ЕУ.

⁴⁵ Параграфи 29. и 32. *В.М.А* одлуке: „У смислу да је неопходно успоставити равнотежу између националног и уставног идентитета државе чланице и најбољег интереса детета, имајући у виду да тренутно не постоји консензус, ни са становишта вредности ни са правног становишта, о могућности да се у матични акт о рођењу као родитељи упишу лица истог пола, без навођења да ли је једно од њих, и које, биолошки родитељ детета.“

⁴⁶ Conclusions de l’avocate Générale Mme Juliane Kokott présentées le 15 avril 20211 Affaire C-490/20 *V.M.A. contre Stoliczna obshtina, rayon “Pancharevo”* (Commune de Sofia, arrondissement de Pancharevo, Bulgarie), para. 82

⁴⁷ *Ibid.*, para. 86

слобода мора тумачити рестриктивно, те да његов домет не може бити једнострано одређен од стране држава чланица без контроле институција Уније. Истовремено, овај предмет показује да је у бугарском случају позивање на уставни идентитет остало у оквирима институционалног дијалога са Судом правде и конкретног спора, без тенденције ка ширем довођењу у питање примата или аутономије права ЕУ. Као и у предмету *Коман*, Суд правде ни у овом случају није захтевао измену националног породичног права државе чланице (што Суд правде може тумачити као довољно за поштовање идентитета из члана 4(2) УЕУ), већ искључиво обезбеђивање делотворног остваривања права која произилазе из члана 21. УФЕУ и статуса грађанина Уније.⁴⁸ Између, с једне стране, очекиване и легитимне употребе аргумента заштите националног идентитета у односима правних поредака и, с друге стране, његове злоупотребе као средства оспоравања аутономије права ЕУ, могуће је уочити и трећи вид позивања на члан 4(2) УЕУ. Управо такву ситуацију представљају претходно анализирани румунски и бугарски случај, у којима су национални судови покренули питање заштите националног идентитета у оквиру поступка за претходно одлучивање, али у којима Суд правде није прихватио да су аргументи засновани на члану 4(2) УЕУ били довољно основани да оправдају ограничење права гарантованих правом Уније. У наведеним предметима, аргумент заштите националног идентитета употребљен је с циљем оправдавања изузећа од одређених обавеза које произилазе из права ЕУ, али је Суд правде оценио да таквом позивању недостаје довољно убедљиво правно образложење.⁴⁹

***Wojewoda Mazowiecki*: границе признавања личног статуса и домет националне уставне аутономије оличене у заштити националног идентитета**

Пресуда у предмету *Војевода Мазовјецки* у новембру 2025. године представља најновији корак у линији судске праксе која се односи на прекогранично признавање личног и породичног статуса у праву ЕУ. Њен значај превазилази конкретно питање уписа страног извода из матичне књиге венчаних, будући да поново отвара однос између, с једне стране,

⁴⁸ Chiara De Capitani, Rainbow families and the right to freedom of movement – the V.M.A.v Stoliczna obshtina, rayon ‘Pancharevo’ case, 2022. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/01/rainbow-families-and-right-to-freedom.html>

⁴⁹ М. Влајковић, докторска дисертација, *op. cit.*, стр. 213–214.

националне надлежности у области брака и породичног права и, с друге стране, обавезе држава чланица да обезбеде делотворно остваривање права која произилазе из статуса грађанина Уније.⁵⁰ Спор је настао поводом одбијања пољских органа власти да у националне матичне књиге изврше упис немачког извода из матичне књиге венчаних који се односио на истополни брак законито закључен у Немачкој. Јакуб Куприак-Тројан, држављанин Пољске и Немачке, и Матеуш Тројан, држављанин Пољске, закључили су 2018. године брак у Берлину, након чега су наставили заједнички живот у Пољској. Пољске власти одбиле су упис извода, образлажући да пољско право не познаје институцију истополног брака и да би такав упис био супротан основним начелима пољског правног поретка. Након што су ову одлуку потврдили надлежни органи и судови, предмет је доспео пред Врховни управни суд Пољске.⁵¹ Врховни управни суд Пољске упутио је Суду правде захтев за претходну одлуку, питајући да ли чланове 20. и 21. УФЕУ, члан 21(1) Повеље о основним правима ЕУ и Директиву 2004/38 треба тумачити тако да се противе одбијању државе чланице да призна истополни брак и изврши упис страног извода из матичне књиге венчаних у националне матичне књиге, уколико такво одбијање онемогућава тим лицима да у тој држави бораве као брачни пар. Значајно је да се у самом предмету изричито наставља линија судске праксе из предмета *Коман* и *В.М.А.*, нарочито у погледу става да права која грађани Уније уживају на основу права ЕУ обухватају и право да воде нормалан породични живот са члановима своје породице, како у држави чланици домаћину тако и у држави чланици чији су држављани након повратка у њу. Управо зато се пред Судом поставило питање да ли одбијање признавања брачног статуса ограничава право подносилаца захтева да у Пољској воде породични живот као брачни пар.⁵² Иако чињенично стање на први поглед подсећа на предмет *Коман*, разлика је правно значајна. У предмету *Коман* један од супружника био је држављанин треће државе, па је признавање брака било непосредно повезано са изведеним правом боравка. У предмету *Војевода Мазовјецки* оба супружника су грађани Уније, због чега се спор није могао свести само на питање спајања породице у смислу правила о слободи кретања, већ је отворио шире питање признавања брачног статуса ради делотворног остваривања права на

⁵⁰ Judgment Of The Court (Grand Chamber) 25 November 2025 In Case C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki.

⁵¹ *Ibid.*, paras. 20–25.

⁵² *Ibid.*, para. 31.

породични живот и права која произилазе из грађанства Уније.⁵³ Посебан значај за анализу има мишљење општег правобраниоца Ришара де ла Тура.⁵⁴ За разлику од класичног приступа заснованог превасходно на слободи кретања, де ла Тур средиште анализе усмерава ка праву на приватни и породични живот из члана 7. Повеље и члана 8. Европске конвенције о људским правима. Ослањајући се на праксу Европског суда за људска права,⁵⁵ он полази од става да су државе дужне да обезбеде одређени правни оквир за признавање и заштиту истополних заједница, али да из тога не произилази општа обавеза признавања истополног брака као таквог. Општи правобранилац истиче да, када је реч о уживању права која непосредно произилазе из права ЕУ, грађанин Уније не мора доказивати статус брачног лица како би користио право на слободно кретање и боравак на територији држава чланица.⁵⁶ Истовремено, скреће пажњу да се право истополних супружника да воде породични живот без административних препрека односи пре свега на остваривање права која национално законодавство признаје супружницима.⁵⁷

Посматрано у целини, мишљење општег правобраниоца представља покушај успостављања равнотеже између више супротстављених интереса:

⁵³ Helga Luku, "Skirting the Fault Line? AG Richard de la Tour's Opinion in the Wojewoda Mazowiecki case: EU law requires registration of same sex marriages only when no alternatives exist", 2025. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/>

⁵⁴ Opinion of Advocate General Richard De La Tour delivered on 3 April 2025 (1) Case C-713/23 Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki other parties to the proceedings Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie, Prokurator Regionalny w Warszawie.

⁵⁵ Przybyszewska and Others v. Poland, Fedotova and Others v. Russia, Orlandi and Others v. Italy и Formela and Others v. Poland

⁵⁶ Opinion of Advocate General Richard De La Tour, *op. cit.*, para. 42.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 43. Поред тога, општи правобранилац прави разлику између питања која се односе на лични идентитет лица, попут имена или пола, и питања породичног статуса, као што су брак и родитељство. Посебно је значајно и то што је де ла Тур правило разлику између, с једне стране, обавезе држава да обезбеде одређени облик правног признавања истополних заједница и, с друге стране, обавезе уписа страног извода из матичне књиге венчаних у националне матичне књиге. Према његовом мишљењу, обавеза уписа могла би постојати само у ситуацији у којој не постоји никакав алтернативни правни оквир за признавање истополних заједница. При томе, упозорио је да би супротно тумачење могло довести до схватања слободе кретања и боравак грађана Уније као права које би се без ограничења простирало и на питања личног статуса, што, према његовом ставу, право ЕУ не предвиђа.

заштите основних права подносилаца захтева, осетљивости породичноправних питања у појединим државама чланицама и очувања поделе надлежности између Уније и држава чланица. Иако де ла Тур прихвата приступ који у већој мери полази од заштите основних права, његов став у погледу уписа страног извода из матичне књиге венчаних остаје опрезан. Полазећи од тога да право Уније не намеће општу обавезу таквог уписа, осим када би без њега признавање било лишено практичног дејства, он ипак не разматра у довољној мери последице које непостојање уписа може имати на свакодневни живот и делотворно остваривање права самих лица.⁵⁸ Када је реч о националном идентитету, де ла Тур настоји да разликује обавезу признавања правних дејстава брака законито закљученог у другој држави чланици од обавезе државе чланице да у свом праву предвиди институцију истополног брака. Према његовом становишту, унутар ЕУ државе чланице које не предвиђају или чак забрањују брак између лица истог пола ипак морају обезбедити одговарајуће поступке за признавање веза законито успостављених у другој држави чланици. При томе се позива на ранији став Суда правде из предмета *Коман*, према којем таква обавеза признавања сама по себи не угрожава национални идентитет нити представља претњу јавном поретку дотичне државе чланице.⁵⁹ Насупрот опрезнијем приступу општег правобраниоца, Суд правде је у пресуди заузео јаснији став у погледу обавезе признавања правних дејстава брака законито закљученог у другој држави чланици. Суд је најпре утврдио да се спор не решава у оквиру Директиве 2004/38, будући да се није односио на услове уласка и боравка у другој држави чланици, већ на признавање брачног статуса у држави чланици чији су подносиоци држављани. Стога је анализу засновао на члановима 20. и 21(1) УФЕУ, тумаченим у светлу чланова 7. и 21(1) Повеље. Суд правде се у великој мери ослонио на случај *Коман*, те поновио да права која грађани Уније уживају на основу члана 21(1) УФЕУ обухватају и право да воде нормалан породични живот са члановима своје породице како у држави чланици домаћину, тако и у држави чланици чији су држављани након повратка у њу. У конкретном предмету то значи да лица која су, користећи слободу кретања, законито закључила брак у другој држави

⁵⁸ Fulvia Ristuccia, "(de) la Tour fait le cavalier One Step Ahead and Two Sideways in AG de la Tour's Opinion in Wojewoda Mazowiecki", 2025. Интернет: <https://verfassungsblog.de/c-713-23-wojewoda-mazowiecki/>

⁵⁹ Case C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki, *op. cit.*, para. 36.

чланици морају имати могућност да у држави свог држављанства остваре правна дејства тог статуса у мери у којој је то потребно за делотворно уживање права која произилазе из права ЕУ. Када је реч о заштити националног идентитета, Суд је подсетио да је Унија, у складу са чланом 4(2) УЕУ, дужна да поштује национални идентитет држава чланица, садржан у њиховим основним политичким и уставним структурама. Истовремено је указао да се право на закључење брака и заснивање породице, у складу са чланом 9. Повеље, гарантује у складу са националним законодавствима која уређују остваривање тих права. На тај начин Суд формално потврђује да уређење брака остаје у надлежности држава чланица.⁶⁰ Ипак, анализа Суда остаје ограничена када је реч о самосталном разматрању националног идентитета, будући да се тежиште аргументације усмерава ка рестриктивном тумачењу јавног поретка и обезбеђивању делотворног остваривања права која произилазе из права Уније. Ослањајући се на ранију праксу, а посебно на бугарски и румунски случај, Суд је поновио да се појам јавног поретка мора тумачити рестриктивно и да његов домет не може бити једнострано одређен од стране држава чланица без контроле институција Уније.⁶¹ Према ставу Суда, на јавни поредак могуће је позвати се искључиво у случају постојања стварне и довољно озбиљне претње основном интересу друштва.⁶² Надаље, Суд правде ЕУ образлаже финални закључак да обавеза признавања истополног брака не угрожава национални идентитет нити представља претњу, односно опасност за јавни поредак државе чланице, на следећи начин: „Обавеза државе чланице порекла да призна брак закључен између грађана Уније истог пола у држави чланици домаћину, приликом остваривања њихове слободе кретања и боравка, како би им се омогућио повратак у државу чланицу чији су држављани и наставак породичног живота у тој држави уз коришћење брачног статуса који је законито стечен у држави домаћину, не угрожава институцију брака у држави чланици порекла, која је одређена националним правом и која спада у надлежност држава чланица“.⁶³ Суд је при томе посебно нагласио да таква обавеза не подразумева увођење институције истополног брака у национално право државе чланице, већ искључиво признавање правних дејстава брака који

⁶⁰ *Ibid.*, paras. 58 и 59.

⁶¹ *Ibid.*, para. 44.

⁶² *Ibid.*, para. 60.

⁶³ *Ibid.* para. 61.

је законито закључен у другој држави чланици, у мери неопходној за делотворно остваривање права која лица уживају на основу права Уније, са посебним освртом на Повељу о основним правима.⁶⁴ На тај начин, Суд правде наставља линију судске праксе започету у предметима *Коман и В.М.А.*, у којој формално признаје значај члана 4(2) УЕУ и уставноправних специфичности држава чланица, али истовремено задржава контролу над дометом и правним последицама позивања на национални идентитет. Сама структура аргументације Суда правде ЕУ показује да аргумент националног идентитета у пракси има ограничен самостални значај, односно да му сам Суд не поклања велики значај како би то постало тежиште његове аргументације и анализе приликом балансирања између интереса. Суд не развија засебну уставноправну анализу садржине и домета националног идентитета, већ питање оправданости националних ограничења превасходно посматра кроз призму слободе кретања и основних права гарантованих правом Уније. На тај начин, иако формално не доводи у питање надлежност држава чланица да самостално уређују институцију брака, Суд постепено сужава њихов практични простор за одбијање признавања правних дејстава личног статуса законито стеченог у другој држави чланици. На крају, иако се прогресивност оваквих одлука може поздравити, посебно када је реч у усклађивању са праксом Европског суда за људска права, као и са становишта заштите права гарантованих Повељом о основним правима ЕУ, отвара се и питање граница функционалног ширења дејства права ЕУ у областима које формално остају у надлежности држава чланица. Суд правде инсистира на томе да државама чланицама не намеће обавезу увођења истополног брака у национално право. Међутим, практични ефекти обавезе признавања све више ограничавају могућност држава да се, позивајући се на сопствени национални идентитет, супротставе правним дејствима личног и породичног статуса законито успостављеног у другој држави чланици. Управо због тога остаје отворено питање да ли Суд правде, задржавајући тежиште анализе готово искључиво на слободи кретања и основним правима, у довољној мери разрађује уставноправну димензију члана 4(2) УЕУ и специфичности националних поредака држава чланица.

⁶⁴ *Ibid.*, para. 61. Суд се овом приликом позива на *Coman and Others*, C-673/16, EU:C:2018:385, para. 45, and of 14 December 2021, *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008, paras. 56–57).

4) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Развој судске праксе Суда правде ЕУ у погледу примене члана 4(2) УЕУ показује да је питање заштите националног уставног идентитета постало једно од централних питања савременог европског права. Истовремено, овај развој значајно је изменио динамику дијалога судова унутар ЕУ. Док је у ранијој пракси Суд правде ЕУ углавном задржавао доминантну улогу у обликовању граница примата и аутономије права ЕУ, развој одредбе о заштити идентитета омогућио је и националним судовима да активније учествују у обликовању тог односа, па и да први покрену питање граница интеграције у конкретним случајевима. Од ранијих предмета као што су *Omega*, *Sayn-Wittgenstein* и *Runevič-Vardyn*, у којима је Суд правде био спремнији да државама чланицама остави шири простор слободне процене у заштити сопствених уставноправних специфичности, до новије праксе у предметима *Coman*, *V.M.A.* и *Wojewoda Mazowiecki*, видљив је постепени помак ка интензивнијој контроли националних мера које могу ограничити остваривање права гарантованих правом ЕУ, а посебно основних слобода и права гарантованих Повељом о основним правима. У новијој судској пракси интересантно је да Суд правде ЕУ доследно подсећа да је Европска унија, на основу члана 4(2) УЕУ, дужна да поштује национални идентитет држава чланица, који је садржан у њиховим основним политичким и уставним структурама. Међутим, структура судске аргументације показује да национални идентитет у пракси ретко функционише као самосталан и одлучујући основ ограничења примене права ЕУ. То важи чак и у предметима који су резултат кооперативног судског дијалога, у којима национални идентитет није употребљен као средство конфронтације са правом Уније, већ као механизам заштите уставноправних специфичности држава чланица. У предметима које смо анализирали, Суд правде, иако формално признаје значај националног идентитета и уставноправних специфичности држава чланица, све израженије даје предност делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и заштити основних права. Нарочито у предметима који се тичу прекограничног признавања личног и породичног статуса, Суд правде ЕУ постепено сужава практични простор државама чланицама да позивањем на јавни поредак и заштиту националног идентитета ограниче дејства статуса законито стеченог у другој држави чланици. Иако су исходи ових пресуда несумњиво значајни са становишта заштите људских права и слободе кретања унутар ЕУ, остаје утисак да је уставноправна димензија члана 4(2) УЕУ у аргументацији Суда

правде често остала недовољно разрађена. То нарочито показује пресуда у предмету *Wojewoda Mazowiecki*, која отвара питање граница интегративног дејства права ЕУ у областима које формално остају у надлежности држава чланица. Иако Суд доследно истиче да државе чланице задржавају надлежност у области брака и породичноправних односа, практични ефекти обавезе признавања правних дејстава личног и породичног статуса законито стеченог у другој држави чланици све израженије утичу на националне правне поретке у областима које државе чланице никада нису пренеле у надлежност Уније. Због тога се поставља питање да ли функционално повезивање слободе кретања, грађанства Уније и основних права постепено доводи до ширења утицаја права ЕУ и на сфере које су традиционално сматране делом националне уставне аутономије, а без озбиљнијег узимања у обзир аргумента заштите националног идентитета државе чланице у питању? Последица оваквог приступа јесте да члан 4(2) УЕУ у пракси остаје нормативно недовољно одређен концепт, чији садржај и лимити нису до краја разјашњени од стране Суда правде ЕУ, чак и када је за то имао прилику, односно у предметима у којима је то питање било изричито и с разлогом постављено. Иако Суд правде доследно потврђује значај националног идентитета у уставној структури ЕУ, у конкретним предметима изостаје јаснија методологија за одмеравање између заштите идентитета држава чланица и захтева који произилазе из слободе кретања, примата права ЕУ и основних права гарантованих Повељом. Недостатак детаљније и нијансираније анализе односа између заштите националног идентитета и основних права оставља простор за различита тумачења и потенцијалне будуће конфликте на европском тлу. Може се закључити да се савремена пракса Суда правде развија у правцу модела у којем национални идентитет остаје релевантан уставноправни концепт, али не и аутономна граница примени права ЕУ. Иако Суд формално признаје уставне и политичке специфичности држава чланица, у конкретним случајевима предност све чешће даје делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и заштити основних права. Управо због тога, однос између члана 4(2) УЕУ и аутономије права ЕУ остаје једно од кључних и најотворенијих питања савременог европског уставног права, чији ће даљи развој у великој мери зависити од будућег односа између Суда правде, националних судова и самих држава чланица. Управо зато се као најадекватнији механизам за „преговарање“ националног уставног идентитета у односима правних поредака намеће поступак претходног одлучивања. Судски дијалог у оквиру члана 267. УФЕУ омогућава да

питање националног идентитета буде разматрано у институционалном и кооперативном оквиру, а не кроз једностране акте уставне конфронтације. Међутим, такав модел подразумева обострану одговорност. Национални судови морају бити спремни да питања која се тичу уставног идентитета формулишу кроз дијалог са Судом правде, уз прецизну и аргументовану анализу конкретног уставноправног проблема. Анализирани предмети, а нарочито бугарски и румунски случај, показују да су национални судови били спремни на такав вид кооперативног односа. С друге стране, Суд правде не би требало да занемарује позивања националних судова на члан 4(2) УЕУ, већ да развије убедљивију и систематичнију анализу садржине и граница националног идентитета унутар европског правног поретка. Једино у оквиру таквог модела могуће је избећи оно што је у теорији описано као „дијалог глувих“, односно ситуацију у којој национални и европски судови формално учествују у дијалогу, али без стварног узајамног уважавања аргумената.⁶⁵ Уместо дезинтегративног дејства, члан 4(2) УЕУ требало би да допринесе кооперативном и кохезивном функционисању европског правног простора, у складу са начелом лојалне сарадње као једним од темељних принципа правног поретка ЕУ. На тај начин, члан 4(2) не мора се посматрати, посебно у будућој пракси Суда правде ЕУ, као потпуни антипод прогресивној заштити основних права и слобода гарантованих у праву ЕУ, већ и као механизам кооперативног уставног дијалога унутар европског правног простора који омогућава очување кохезије правног поретка ЕУ.

6) ИЗВОРИ

- Arrêt de la Cour du 28 novembre 1989, *Anita Groener contre Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, affaire C-379/87, *Recueil de jurisprudence* 1989, p. I-3967.
- Arrêt de la Cour du 2 juillet 1996, *Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg*, affaire C-473/93, *Recueil de jurisprudence* 1996, p. I-3207.
- Arrêt de la Cour (grande chambre) du 17 juillet 2014, *Angelo Alberto Torresi et Pierfrancesco Torresi contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, affaires jointes C-58/13 et C-59/13.

⁶⁵ Monica Claes, "The Validity and Primacy of EU Law and the 'Cooperative Relationship' Between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union", *MJ*, 23/2016, p. 134.

- Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 21 décembre 2016, *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord contre Region Hannover*, affaire C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985.
- Basselink, L. M., “National Identity Before and After the Lisbon Treaty”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, бр. 3, 2010, стр. 46.
- Besselink, Leonard F. M., “Constitutional Identity Before and After the Lisbon Treaty”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, бр. 3, 2010, стр. 41.
- Bruggeman, Robbert, Larik, Joris, “The Elusive Contours of Constitutional Identity: Taricco as a Missed Opportunity”, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 35, бр. 1, 2020, стр. 21.
- Bustos Gisbert, Rafael, “National Constitutional Identity in European Constitutionalism: Revisiting the Tale of the Emperor’s New Clothes in Spain”, y: Saiz Arnaiz, Alejandro, Alcoberro Llivina, Carina (yp.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, стр. 76.
- Case C-42/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 December 2017, *Criminal proceedings against M.A.S. and M.B.*
- Case C-62/14, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*.
- Case C-673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*.
- Case C-490/20, *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”* (Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad), Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 December 2021.
- Capitani, Chiara De, “Rainbow Families and the Right to Freedom of Movement – the V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon ‘Pancharevo’ Case”, 2022. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/01/rainbow-families-and-right-to-freedom.html>
- Claes, Monica, “The Validity and Primacy of EU Law and the ‘Cooperative Relationship’ Between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union”, *MJ*, Vol. 23, 2016, стр. 134.
- Conclusions de l’avocat général Kokott présentées le 4 septembre 2008, *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) contre Administración General del Estado*, affaire C-222/07, *Recueil de jurisprudence* 2009, p. I-01407.
- Conclusions de l’avocat général Poiares Maduro présentées le 8 octobre 2008, *Michaniki AE contre Ethniko Symvoulío Radiotileorasis et Ypourgos Epikrateias*, affaire C-213/07, *Recueil de jurisprudence* 2008, p. I-09999.

- Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro présentées le 30 septembre 2009, *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*, affaire C-135/08.
- Conclusions de l'avocate générale Juliane Kokott présentées le 15 avril 2021, *V.M.A. contre Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*, affaire C-490/20.
- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Интернет: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>
- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *Official Journal of the European Communities*, L 158/77, 30. 4. 2004.
- Doroga, Sorina, "Understanding Constitutional Identity Through the Language of Courts", y: Mercescu, Alexandra (yp.), *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Berlin, 2020, стр. 16.
- ECtHR, 7 November 2013, *Vallianatos and Others v. Greece*, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109.
- ECtHR, 14 December 2017, *Orlandi and Others v. Italy*, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112.
- European Parliament, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, 2021. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)671505](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)671505)
- Fulvia Ristuccia, "(de) la Tour fait le cavalier: One Step Ahead and Two Sideways in AG de la Tour's Opinion in Wojewoda Mazowiecki", 2025. Интернет: <https://verfassungsblog.de/c-713-23-wojewoda-mazowiecki/>
- Giuseppe Martinico, "What Lies Behind Article 4.2. TEU?", y: Saiz Arnaiz, Alejandro, Alcobarro Llivina, Carina (yp.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, стр. 93-94.
- Guastafarro, Barbara, "Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause". Интернет: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guastafarro.pdf>
- Helga Luku, "Skirting the Fault Line? AG Richard de la Tour's Opinion in the Wojewoda Mazowiecki Case: EU Law Requires Registration of Same-Sex

- Marriages Only When No Alternatives Exist”, 2025. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/>
- J. H. H. Weiler, “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *JCMS*, Vol. 40, 2002, стр. 569.
 - Jean-Denis Mouton, “Le respect de l’identité nationale des États révélateur de la difficulté de construire l’Europe par l’économie”, *Troisièmes journées d’étude de la Maison de Robert Schuman*, Scy-Chazelles, France, 2012, стр. 454.
 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021, *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”*, Case C-490/20.
 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 November 2025, *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki*, Case C-713/23.
 - Millet, François-Xavier, *L’Union européenne et l’identité constitutionnelle des États membres*, thèse soumise au jury pour approbation en vue de l’obtention du grade de Docteur en Sciences juridiques de l’European University Institute, European University Institute, Département des Sciences juridiques, 2012, стр. 212.
 - Opinion of Advocate General Richard De La Tour delivered on 3 April 2025, *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki*, Case C-713/23.
 - Peers, Steve, “Love Wins in the CJEU: Same-Sex Marriages and EU Free Movement Law”, 2018. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/06/love-wins-in-cjeu-same-sex-marriages.html>
 - *Przybylska and Others v. Poland; Fedotova and Others v. Russia; Orlandi and Others v. Italy; Formela and Others v. Poland*.
 - Пречишћена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању ЕУ, *Службени лист ЕУ*, С-326, 26. 10. 2012.
 - Takis Tridimas, “Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, бр. 3–4, 2011, стр. 737, 739.
 - Tribunal Constitucional, Declaration (DTC), 13 December 2004.
 - Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08.
 - Van Bogdandy, Armin, Schill, Stephen, “Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, стр. 1428.

- Van der Brink, Martjin, "Is the Reasoning in "Coman" as Good as the Result?", 2018. Интернет: <https://verfassungsblog.de/is-the-reasoning-in-coman-as-good-as-the-result/>
- Влајковић, Марија, *L'adaptation des bases du système juridique national dans la perspective d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne – Contribution à l'étude des rapports entre droit de l'Union et droit constitutionnel*, докторска дисертација, Универзитет у Лорени – Универзитет у Београду, 2024, стр. 157.
- Влајковић, Марија, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 66, 2018, стр. 47–69.

**NATIONAL IDENTITY IN EUROPEAN UNION LAW:
BETWEEN THE MEMBER STATES' CONSTITUTIONAL AUTONOMY
AND THE EFFECTIVENESS OF EUROPEAN UNION LAW
IN THE RECENT CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU**

Marija VLAJKOVIĆ*

Abstract: This paper analyses the role and scope of the national identity clause enshrined in Article 4(2) of the Treaty on European Union within the contemporary legal order of the European Union, with particular emphasis on the latest developments in the case law of the Court of Justice of the European Union. Starting from the premise that national identity does not operate as an absolute limit to the application of European Union law but rather as a legally relevant argument that must form part of a functional judicial dialogue, the paper examines the relationship between the autonomy of the legal orders of the Member States and the requirements stemming from European Union law, particularly in the context of free movement, EU citizenship, and the protection of fundamental rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The first part of the paper analyses the position of the national identity clause and its normative evolution, as well as the principal doctrinal understandings of national identity as a constitutive element of the European legal order. Particular attention is devoted to the preliminary ruling procedure and the shaping of constitutional dialogue between national legal orders and the legal order of the European Union. The central part of the analysis focuses on the case law of the Court of Justice of the European Union concerning the cross-border recognition of personal and family status, particularly in cases arising from preliminary references submitted by courts in Eastern Europe. This contribution demonstrates that, in its more recent jurisprudence, the Court of Justice increasingly prioritises the effective enjoyment of rights deriving from Union citizenship and the rights guaranteed by the Charter. The national identity argument retains only a limited autonomous scope. At the same time, it is argued that, although the Court formally recognises the importance of Article 4(2) TEU, it has not developed a sufficiently clear methodology for balancing the protection of national identity against the requirements stemming from European Union law. The conclusion argues that the future development of the relationship between national identity and European Union law will largely depend on the further evolution of cooperative judicial dialogue between national courts and

* University of Belgrade – Faculty of Law. E. mail: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-2545-6626>

the Court of Justice of the European Union. The paper advances the view that Article 4(2) TEU should not be perceived as a “shield” against European Union law but rather as a mechanism of cooperative constitutional dialogue capable of preserving the cohesion of the European legal space while respecting the constitutional specificities of the Member States.

Keywords: national identity, Charter of Fundamental Rights, Court of Justice of the European Union, free movement, Union citizenship, family status, judicial dialogue.

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА ЕУ У САВРЕМЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА: ИЗАБРАНИ ОСВРТИ НА СЛУЧАЈЕВЕ ИЗ ПРАКСЕ

Михајло Вучић, Марко Новаковић, *Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим међународним односима: изабрани осврти на случајеве из праксе*, Институт за међународну политику и привреду Београд, 2025, стр. 325.

Европска унија, као један од кључних актера на међународном плану, данас се суочава са сложеним питањима у вези са постизањем циљева заједничке спољне и безбедносне политике, која захтевају реформу постојећег система на неколико различитих нивоа. Проблеми превасходно произлазе из немогуће амбициозно постављених циљева и разлика које постоје међу државама чланицама у природи специфичних интереса, и неизбежно доводе до потребе за изменом улоге Уније у савременим међународним односима. Аутори др Михајло Вучић и др Марко Новаковић у својој монографији под насловом *Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим међународним односима: изабрани осврти на случајеве из праксе* детаљно су се посветили питањима о способности Уније да одговори на трендове и изазове глобалних размера који захтевају нове спољнополитичке и безбедносне парадигме, те њеној способности да се позиционира као кохерентан актер на међународној сцени.

Монографија се састоји од пет поглавља која представљају пет актуелних изазова које су аутори издвојили и размотрили из аспекта европске спољне и безбедносне политике: остваривање стратешке аутономије, постизање циљева Европског зеленог договора, спровођење технолошке дипломатије, управљање миграцијама и обезбеђивање информационе безбедности. Прво поглавље бави се анализом односа између идеје Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније и концепта стратешке аутономије у контексту очитог контраста између амбициозних замисли јединственог деловања Уније и реалности савременог изгледа међународне заједнице у којој је такво деловање ограничено. Аутори најпре приказују фазе у развоју

заједничке спољне и безбедносне политике, од првих корака и покушаја да се она успостави унутар европских интеграција до савременог институционалног оквира којим је формирана унутар Европске уније. Након тога, идентификују њене главне циљеве и принципе и констатују неопходност дефинисања нове визије и стратешког приступа у глобалним питањима. У светлости рата у Украјини, који је заједничку спољну и безбедносну политику ставио на тест, аутори сагледају њене слабости и претње, али и снаге и прилике. С тим у вези, објашњавају концепт стратешке аутономије који се своди на способност Европске уније да самостално наступа у међународном окружењу, у складу са сопственим интересима и без притисака других снажних геополитичких актера. Аутори овај концепт препознају као адекватан у редефинисању улоге Европске уније у мултиполарном међународном поретку и закључују да је неопходно да Унија спроведе суштинске реформе у смислу јачања технолошких и индустријских капацитета, те институционалне реформе заједничке спољне и безбедносне политике.

Други део посвећен је Европском зеленом договору – свеобухватној стратегији која је донета због тежње да се успостави економски, еколошки и социјално одрживи развој и да се реши проблем климатских промена. Истражујући на који начин спољна политика Европске уније остварује циљеве ове иницијативе, аутори полазе од нормативне димензије и затим испитују њене мултидимензионалне аспекте кроз призму социо-економских механизма који омогућавају ефикаснију практичну имплементацију. Посебан акценат је на анализи зелене дипломатије Европске уније, која делује кроз три приступа – сарадњу која се огледа у ослањању на финансијске инструменте, у вези са којима аутори испитују користи, али и препреке и дилеме на примеру Републике Србије. Други је приступ принуде, којем је својствено разматрање ефеката предложеног механизма за прекогранично прилагођавање угљеника (*CBAM*). Трећи је комбиновани приступ, чији је типичан пример концепт „ефекат Брисела“ као облик посредног наметања стандарда. Аутори закључују да је у областима животне средине, климатских промена и енергетике Европске уније успостављен најамбициознији стратешки оквир, што доводи до позитивних резултата, али истовремено представља опасност да поткопа систем Европске уније у ситуацијама у којима процес зелене транзиције не иде у прилог државама чланицама и великим компанијама.

Трећи део се односи на технолошку дипломатију Европске уније, која актерима у савременим међународним односима служи за ширење

технолошке моћи и сфера утицаја. Технолошка супериорност за последицу има наметање сопствене технологије, односно доминантног положаја са становишта темељних вредности сопственог система. Аутори примећују да Европска унија, у поређењу са великим технолошким силама које технолошку дипломатију заснивају на геополитици, заузима слабу позицију када је реч о усмереним заједничким стратегијама и визијама у погледу глобалне дигиталне технолошке развијености. Стога, аутори анализирају расположиве технолошке и дигиталне капацитете, као и вредносне, безбедносне и тржишне димензије дигиталне дипломатије Уније. Осим тога, указују на потребу јачања институционалног оквира Европске уније у циљу даљег развоја дигиталне дипломатије и спровођења ревизије законодавства у овој области. На крају, нуде закључке о будућем развоју Европске уније у овој области и процењују да ли постоји могућност да Европска унија повећа своју технолошку моћ и искористи свој стратешки потенцијал упркос недостацима координације и инвестиција, или ће пак, сасвим супротно, дигитална транзиција узроковати рањиви статус Уније.

Четврти део обухвата питања управљања миграцијама у систему Европске уније, која потпадају под правни режим политике азила, кроз призму актуелних тенденција. Као један од највећих глобалних изазова који се поставља пред међународну заједницу, мигрантска криза је постала тест земаља у европском региону. Аутори сматрају да је управо она илустровала недостатке у функционисању система азила, и да је ван сваке сумње да би се отклањањем тих недостатака остварила већа заштита људских права и већа безбедност границе Европске уније. У том контексту, фокус истраживања је на спољнополитичким стратегијама, инструментима, институционалним капацитетима и пракси. Притом, аутори квалификују спољну миграциону политику Уније као превише разнолику, те показују да дубоке поделе и разједињеност држава чланица ограничавајуће утичу на њену ефикасност. Додатно, аутори идентификују карактеристике савремених миграција, попут растућих сукоба и криза, мешовитих токова или недостатка глобалног механизма поделе терета, којима се европски систем азила оптерећује. Следствено, аутори анализирају и дипломатске активности на плану управљања миграцијама, које подразумевају екстернализацију контроле граница кроз различите типове сарадње, а којима се смањују миграциони притисци са којима је Европска унија суочена.

На крају, пети део се тиче испитивања домета и делотворности правног оквира информационе безбедности Европске уније у вези са заштитом дигиталне инфраструктуре. Аутори наглашавају да информациона

безбедност више није само техничко питање, већ стратешки приоритет који непосредно утиче на вредности демократског друштва. У том смислу, угрожавање националне безбедности, економске добробити, социјалне кохезије и индивидуалних права и слобода због актуелних информационих претњи определило је ауторе да анализирају кључне директиве и уредбе Европске уније које за циљ имају јачање дигиталне отпорности на информационе ризике. У релевантни регулаторни оквир аутори смештају директиве *NIS2*, *CER* те уредбе *DORA*, *CRA* и *GDPR*, које постављају обавезе и обликују и унапређују стандарде у вези са заштитом финансијског и других сектора, критичних ентитета, дигиталних производа и услуга и личних података, те које обезбеђују свеобухватну безбедност информационих система. Коначно, аутори испитују усаглашеност домаћих прописа са европским стандардима информационе безбедности и пожељност унапређења националних капацитета у овој области, упркос имплементационим изазовима.

Монографија др Михајла Вучића и др Марка Новаковића представља свеобухватну аналитичку студију савремених изазова којима је спољна и безбедносна политика Европске уније изложена. Комбинујући анализу правног и институционалног оквира са разматрањем актуелних политичких, безбедносних, еколошких и технолошких процеса, аутори пружају целовит увид у сложене појаве и прилике које обликују позицију Европске уније у систему међународних односа. Посебна вредност монографије огледа се у томе што аутори критички преиспитују домете постојећих политика, законодавства, институционалних капацитета и праксе, указујући на структурне проблеме и ограничења која отежавају ефикасно спровођење Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније. Истовремено, аутори нуде аргументован увид у могуће правце будућег развоја Европске уније у условима све сложенијих односа у међународној заједници. Захваљујући систематичном приступу и конзистентној аргументацији, монографија представља значајан научни и теоријски допринос проучавању спољне и безбедносне политике Европске уније, са великом практичном употребном вредношћу, те је користан извор како за научну и стручну јавност, тако и за све читаоце заинтересоване за питања европске интеграције, савремене безбедности и спољне политике Европске уније.

Александра КАСТРАТОВИЋ

ГЕОПОЛИТИКА СВЕМИРА И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

др Богдан Стојановић, др Душко Димитријевић, *Геополитика свемира и међународно право*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2025, стр. 775.

That's one small step for [a] man, one giant leap for mankind.

Nil Armstrong (1930–2012)

Дело *Геополитика свемира и међународно право*,¹ нова је књига која је одмах по објављивању привукла пажњу домаћих правника интернационалиста, као и правника из региона. Прошло је много година, па и неколико деценија, од када су на нашем језику објављиване монографије из области међународног свемирског права, уз напомену да у домаћој науци међународног права постоји недостатак уџбеничке литературе из међународног свемирског права.² Ту празнину, с пуним правом можемо рећи, попунило је дело *Геополитика свемира и међународно право*, уз напомену да је реч о сложеном делу које се састоји од две компоненте – геополитичке и међународноправне.

На самом почетку приказа овог дела ваља се осврнути на његов садржај и концепт, са стартним питањем – да ли је реч о једној књизи или о две књиге, објављене у једном тому? Одговор на ово питање није лак, мада се до различитих одговора може доћи брзо и без много потешкоћа. Наиме, формално посматрано, реч је о једној књизи, објављеној под једним насловом, који у себи обједињује два наслова, односно, два дела или, пак, две књиге. Међутим, да се сама књига подели на два дела, оба дела – „Геополитика свемира“ и „Међународно свемирско право“, иза себе би могла да имају две засебне целине. Такође, и да је ова књига објављена у два тома, први, аутора др Богдана Стојановића који се односи на геополитику

¹ Књига је, поред штампаног издања објављеног у тиражу од 100 примерака, доступна и у дигиталном формату на интернет страници издавача – Института за међународну политику и привреду (ИМПП): <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2025/12/Geopolitika-svemira.pdf>

² У погледу терминологије употребљене у приказу, определили смо се за термин „свемир“ и „свемирско право“, без обзира на употребу и других термина на нашем језику, попут термина космос, васиона, надваздушни простор итд., пратећи наслов књиге која је предмет приказа.

свемира, и други том, аутора др Душка Димитријевића, који се односи на међународно свемирско право, не би се погрешило. Међутим, када се књига *Геополитика свемира и међународно право* прочита, заиста је тешко замислити да се оба дела читају засебно – први без другог и, *vice versa*, други без првог. Питање се може поставити у смислу зашто је то тако. И ту се, релативно лако, могу пронаћи одговори. Један од одговора може бити, *inter alia*, због тога што домаћа научна и стручна јавност није довољно упозната са облашћу међународног свемирског права. То није случајно, а разлога је много. Распадом Југославије, почетком деведесетих година XX века, на овим просторима неке друге теме заузеле су место науке и технологије, али и многих других грана међународног права. Услед распада Југославије и оружаних сукоба који су задесили државе настале на простору бивше Југославије, правнике интернационалисте „приморале“ су да се баве темама из других грана међународног права, попут међународног хуманитарног права, међународног кривичног права, одговорности држава, сукцесије држава и других, дакле, свих оних које су биле актуелне на овим просторима и пример чијег кршења су били случајеви из Југославије, из периода њене дисолуције. Тако гране међународног права, попут међународног свемирског права нису, логично, ни могле да буду у фокусу домаћих правника интернационалиста. Србија, али ни друге бивше југословенске републике нису државе-свемирске силе. Разлога је више, са већим или мањим утицајем на интересовање домаћих правника интернационалиста да се дубље и темељније баве међународним свемирским правом. Данас, од република бивше СФРЈ, само је Словенија пуноправна чланица Европске свемирске агенције (ЕСА) и има посебно државно тело за свемирске активности, *Словенску весољску писарну*.

Још један разлог, не мање важан, могао би да буде и дугогодишњи недостатак домаћег гласила који би окупио правнике интернационалисте не само из Србије већ и из других бивших југословенских република, а и из Европе и света. То је некада било чињено постојањем гласила некадашњег Југословенског удружења за међународно право и вишедеценијским објављивањем *Југословенске ревије за међународно право*,³ а недуго потом

³ У периоду од 1954. до 1994. године, на страницама *Југословенске ревије за међународно право*, објављено је 11 радова који се односе на међународно свемирско право. Види „Библиографија о Уједињеним нацијама“, Поглавље 10 – Надваздушни простор, *ЈРМП*, Вол. 42, бр. 1–3/1995, стр. 373–374. Аутори радова су: Душан Миланковић, Михајло Смирнов, Лаво Чермељ, Борко Николајевић, Миливој Деспот, Обрад Рачић и Нина Вајић.

и објављивањем четири издања *Годишњака Удружења за међународно право Србије*, односно, *Годишњака Удружења за међународно право Србије и Црне Горе*. Уследила је након тога вишегодишња пауза у излагању гласила ове врсте, док, под уредништвом и са ентузијазмом др Душка Димитријевића, није покренут нови форум у виду зборника радова, новог удружења правника интернационалиста – Српског удружења за међународно право, огранка Светског удружења за међународно право (*International Law Association (ILA)*).⁴

Било је, наравно, и других научних радова, махом научних чланака који су обрађивали различите теме из међународног свемирског права. Међутим, до публикавања *Геополитике свемира и међународног права*, једне овакве публикације на просторима бивше Југославије није било, иако вреди помена прегалачка делатност професора Обрада Рачића (1930–2020), који се код нас деценијама и пионирски бавио међународним свемирским правом.⁵

Оба дела књиге *Геополитика свемира и међународно право* завређују једнаку пажњу, јер осветљавају по једну страну ове важне и изузетно актуелне теме сагледане из различитих аспеката. Први део књиге, који се односи на геополитику свемира, монографског је карактера, док је други део, посвећен међународном свемирском праву, уџбеничког карактера. Оба дела творе целину којом ово дело завређује пажњу и препоручује се за коришћење, ако не као уџбеник из међународног свемирског права, онда, свакако, као допунска литература на универзитетима при изучавању материје међународног свемирског права.

У првом делу књиге разматране су геополитичке теме: државне-свемирске силе и други субјекти који се јављају у погледу активности у

⁴ Српско удружење за међународно право основано је 2012. године, а прво издање *Српског годишњака за међународно право* објављено је 2021. године. Већ у првих неколико година излагања *Годишњака*, објављено је неколико научних чланака који су обрадили теме из међународног свемирског права. Види: Безаревић Немања, Марано Гиулио, "United Nations and International Space Law: Legitimacy, Adaptability and Future of Space Governance", *Српски годишњак за међународно право*, пето издање, Београд 2025, стр. 542–568, Красић Богдан, Стојановић Бојан, „Поуке Монреалског протокола за заштиту глобалних добара и принципа заједничке баштине човечанства: од свемирског отпада до рударства на Арктику“, *Српски годишњак за међународно право*, четврто издање, Београд 2024, стр. 288–326.

⁵ Види, нпр. Рачић Обрад, *Основна начела космичког права*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1972.

свемиру, распоред моћи и међународни односи, економски и безбедносни аспект, уз представљање историје људских активности у свемиру.

Трка у свемиру је вишедимензионална. Она се не одвија само међу државама и не само у једној области. Круг субјеката који претендују за „освајање“ свемира је све већи. Поред држава, у активности у свемиру укључене су и међународне организације, али и привредни субјекти. Такође, није само истраживање свемира једина област интересовања. Ту су и телекомуникације, безбедносни аспект, свемирски отпад, ресурси појединих небеских тела итд. Све наведено подстиче на размишљање који су све утицаји геополитичке природе усмерени на активности човека у свемиру и које су све последице на планету Земљу и човечанство у целини. Врхове листа најбогатијих људи света већ годинама заузимају појединци који су своје привредне активности усмерили на свемир, попут Илона Маска (*Elon Musk*) и Џефа Безоса (*Jeff Bezos*). Државе-свемирске силе нису више само САД и СССР, односно Руска Федерација, већ ка томе претендују и друге државе попут Кине, Јапана, Индије, али и Европска унија. Аутор је подробно представио и актуелности везане за развој технологије и однос према свемиру – стателити, ракете за виšekратну употребу, свемирски туризам, искоришћавање свемирских ресурса, али и сајбер простор и вештачку интелигенцију у односу на активности у свемиру.

Други део књиге разматра међународноправне теме и доноси преглед настанка и развоја, извора и принципа међународног свемирског права. Након првог одласка човека у свемир било је неопходно нормирати активности човека у свемиру, па је карактеристика међународног свемирског права знатно брже нормирање него многих других грана међународног права. То се посебно види приликом настанка тзв. „инстант“ обичаја у међународном свемирском праву. У другом делу књиге су подробно обрађени извори међународног свемирског права – међународни уговори, међународно обичајно право, општи принципи међународног права, акти међународних организација, једностранни акти држава, судска пракса, као и доктрина међународног свемирског права.⁶ Такође, детаљно су обрађени принципи међународног свемирског права, са критичким освртом и прегледом њиховог настанка и развоја. Оно што је наглашено у овом делу књиге јесте и допринос нормирању

⁶ Поред званичне кодификације обрађен је и допринос приватних кодификација међународног свемирског права учињеног под окриљем ИЛА, Института за међународно право (*Institut de Droit International*) итд. Такође, поред извора „тврдог“ права представљени су и други извори тзв. „меког“ права (*soft law*).

међународног свемирског права остварен под утицајем и окриљем Уједињених нација, иако поједине државе све више настоје да својим домаћим прописима уређују ову област или мењају постојеће норме свемирског права. Обрађене су и теме везане за Месец и небеска тела, као и за свемирске објекте.

Посебна пажња дата је теми о којој је доста расправљано на различитим форумима на којима су представници држава износили опречне ставове и у којој је било различитих расправа у науци међународног права, а односи се на међународноправно разграничење свемира. У последњем поглављу другог дела књиге обрађена су актуелна питања међународног свемирског права, где је аутор правилно издвојио теме које представљају најактуелније теме у активностима човека у свемиру: комерцијалне свемирске активности, управљање свемирским саобраћајем, право свемирске животне средине, као и одрживи свемирски развој. Наравно, књига се завршава закључком⁷ у којем аутори правилно констатују пролиферацију свемирских субјеката кроз диверзификацију свемирских активности. Следи и попис обимне литературе којом су се аутори служили приликом истраживања и израде овог дела.

Дело *Геополитика свемира и међународно право* вредно је пажње и због језика и стила којим је написано. Наиме, имајући у виду да је литература из међународног свемирског права код нас оскудна, а да су теме којима се бави уско везане за развој науке и технологије и нормирање људских активности у свемиру, приметно је да је стручна терминологија на другим језицима, махом на енглеском језику. Зато је за похвалу што су аутори, где год је то било могуће, избегавали употребу англицизама и туђица, те прецизно преводили термине навођене у изворима међународног свемирског права и водећим публикацијама из ове гране међународног права, али и других наука које из различитих углова проучавају свемир и човекове активности у њему. Објављивање другог издања сматрамо неопходним како би се пратили трендови и развој међународног свемирског права на овим просторима, а наука развијала. У том другом издању, као добронамеран савет ауторима, а услед сталног развоја технологија и могуће даље кодификације и прогресивног развоја међународног права, аутори би се могли определити за израду индекса термина употребљених у књизи. Такође, препорука би била, уколико то дозволи обим наредног издања, или уколико се аутори и издавач определе за објављивање новог издања књиге

⁷ Види: *Геополитика свемира и међународно право*, стр. 713–714.

у два тома, да се изради и хронологија развоја човековог одласка и боравка у свемиру те других активности у свемиру, али и хронологија међународних правних инструмената из међународног свемирског права. Ови додаци би имали практични значај за домаће правнике интернационалисте, студенте права и других друштвених и хуманистичких наука чија је сфера интересовања геополитика и међународно право, али и за све оне који би да се упознају са међународним свемирским правом и, уопште, активностима човека у свемиру.

Било да читалац чита дело *Геополитика свемира и међународно право* у штампаном или у електронском формату, готово да је немогуће читати га без консултовања интернета ради даљег информисања о наводима из књиге. Ово не због пропуста аутора, већ напротив, због тога што су аутори пишући о разним темама везаним за свемир једноставно отворили пут за размишљање и даљу популаризацију свемира и међународног свемирског права код нас. И, наравно, што је готово немогуће сумирати и учинити дело дефинитивним, имајући у виду мултидисциплинарни приступ аутора дела и материје коју су обрадили, а која је у континуираном развоју, посебно науднотехнолошком.

За сада на универзитетима у Србији у курикулуме није уврштен предмет Међународно свемирско право, што ће се, искрено верујемо, променити у наредном периоду, имајући у виду развој науке и технологије, продубљених активности човека у свемиру, али и потенцијалног наставка нормирања међународног свемирског права, како његове кодификације, тако и прогресивног развоја. Уџбеници из предмета Међународно јавно право који су у употреби на универзитетима на просторима бивше Југославије, садрже поглавља која се баве међународним свемирским правом,⁸ али и на другим местима се дотичу међународног свемирског

⁸ Види (абecedним редом) нпр. – Andrassy Juraj, Bakotić Božidar, Vukas Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb 1998. („Svemir“, str. 239–248); Аврамов Смиља, *Међународно јавно право: критичка научна мисао о међународном јавном праву и међународним односима*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд 2011 („Космичко пространство“, стр. 315–319); Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, двадесетдруго издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд 2009 („Космичко пространство“, стр. 421–428); Degan Vladimir Ђуро, *Međunarodno pravo*, treće izdanje, Školska knjiga, Zagreb 2011. („Svemir“, str. 603–606); Димитријевић Војин, Рачић Обрад, Ђерић Владимир, Папић Татјана, Петровић Весна, Обрадовић Саша, *Основи међународног јавног права*, треће издање, Београдски центар за људска права, Досије, Београд 2012. („Космички простор“, стр. 155–157); Етински Родољуб, Ђајић Сања, Тубић Бојан,

права приликом обрађивања других области међународног права, попут питања везаних за одговорност држава.

Прегледом спискова препоручене литературе уз поглавља која се односе на међународно свемирско право написане на нашем језику, може се констатовати да су листе прилично скромне, макар када је реч о монографским и уџбеничким делима. Стога, дело *Геополитика свемира и међународно право* може послужити ауторима уџбеника из међународног права како би побољшали квалитет поглавља која се односе на међународно свемирско право, а свакако да би и ово дело сврстали у листу препоручене литературе у уџбеницима.

У сваком случају, а уз све претходно наведено, дело *Геополитика свемира и међународно право* већ на самом почетку свог „живота“ има значај у домаћој науци међународног права. Имајући у виду да представља дело са мултидисциплинарним приступом све актуелније области која се односи на активности човека у свемиру, представља својеврсни позив домаћој научној и стручној јавности на полемику и даље проучавање свемирског права код нас. У прилог томе иде и промоција дела *Геополитика свемира и међународно право*, одржана 29. априла 2026. године на Правном факултету Универзитета у Београду.⁹ Говорници су, поред аутора, били и рецензенти књиге – професори др Бојан Милисављевић и др Борис Кривокапић, др Драган Петровић, научни саветник ИМПП-а, као и заинтересована научна и стручна јавност. Важно је приметити да су убедљиво највећи број присутних на промоцији књиге чинили најмлађи чланови академске заједнице – студенти основних и

Међународно јавно право II, десето измењено и допуњено издање, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2024. („Космички простор“, стр. 307–310); Јанковић Бранимир, Радивојевић Зоран, *Међународно јавно право*, пето измењено и допуњено издање, Свен, Ниш 2009. („Ваздушни и надваздушни простор“, стр. 143–147); Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, шесто издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012. („Космичко пространство“, стр. 425–433); Кривокапић Борис, *Међународно јавно право*, треће измењено и допуњено издање, Пословни и правни факултет, Институт за упоредно право, Београд, 2017. („Космичко право“, стр. 867–882); Softić Sakib, *Međunarodno pravo*, DES doo, Sarajevo 2012. („Svemir“, str. 273–277) i drugi udžbenici.

⁹ Интернет: <https://ius.bg.ac.rs/2026/05/04/%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BA%D1%9A%D0%B8%D0%B3%D0%B5-%D0%B3%D0%B5%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/>

постдипломских студија, што улива наду да ће се међу њима наћи и будући стручњаци и аутори из области међународног свемирског права.

Издавач дела *Геополитика свемира и међународно право*, ИМПП, пионирски је објављивао дела из области међународног свемирског права. Прва те врсте била је књига професора Обрада Рачића *Основна начела космичког права*, објављена давне 1972. године. Објављивањем *Геополитике свемира и међународно право*, ИМПП показује да се хвата у коштац са трендовима у међународним односима и областима актуелним у савременом свету, као и у међународном праву. Оно што је важно напоменути јесте да ИМПП објављујући ово дело омогућава ауторима да обогате и домаћу науку међународног права, што је вишедеценијски манир ИМПП-а, а посебно у периоду постојања надалеко чувеног, некадашњег Центра за међународно право ИМПП-а. На читалачкој публици остаје да да крајњу оцену дела *Геополитика свемира и међународно право* и подстакне домаће правнике интернационалисте да све више проучавају међународно свемирско право и укључе се у међународне токове везане за активности човека у свемиру.

Бојан СТОЈАНОВИЋ

ФИНАНСИЈСКИ ПОРЕМЕЋАЈИ У ЕРИ ПОСТПАНДЕМИЈСКИХ ГЕОПОЛИТИЧКИХ РАЗЛИКА

Ђорђе Ђукић, *Финансијски поремећаји у ери постпандемијских геополитичких разлика*, Свет и Србија, Прометеј, Нови Сад, 2025, стр. 190.

Професор др Ђорђе Ђукић један је од водећих савремених српских економиста, посебно у области монетарно-финансијске сфере. Као двоструки Фулбрајтов стипендиста, један је од најбољих познавалаца америчке привреде са српских простора. Његова најновија књига *Финансијски поремећаји у ери постпандемијских геополитичких разлика*, Свет и Србија, у издању угледне издавачке куће „Прометеј“ из Новог Сада, изазива пажњу стручне и шире јавности. Књига има пет поглавља и представља углавном приређене објављене стручне анализе и радове професора Ђукића у периоду након 2020. године, о стању економије у свету, посебно САД и западним земљама у целини, са посебним освртом у појединим поглављима на Србију и српску економију. Заправо имајући у виду савремени свет и процес глобализације, постоји условљеност и повезаност стања у макроекономији САД, западних земаља и остатка света, укључујући и српске просторе.

Професор Ђукић анализира понашање ФЕД-а и Европске централне банке, као и других централних банака низа земаља, у односу на привредне изазове и кретања последњих година. Нарочити изазов су биле инфлације, најпре изазване ковид кризом, која је окончана применом политике тзв. јефтиног новца с циљем покретања привреде. Потом су уследили нови изазови, нарочито за Европу, повезани за сукоб у Украјини, услед којег је делом остала без до тада повољних енергената и метала из Русије, као и без дела интеграционих процеса на постсовјетском простору које она предводи. Указује на то да је ФЕД у највећој мери успео да адекватно реагује подизањем кључних каматних стопа, чак и када су постојали политички притисци да се оне оборе (укључујући и самог Трампа). Америчка привреда има низ проблема, али, како указује професор Ђукић, ипак нема опасност стагфлације у односу на почетак седамдесетих година и нафтни шок. Наиме, нема у исто време и инфлације и пораста незапослености (стр. 57).

Велики проблем еврозоне јесте то што у свом саставу има и привреде, углавном земаља јужне Европе, које су недисциплиноване у вођењу монетарне и финансијске политике, уз друге проблеме својих економија.

Како има ограничене елементе фискалне политике Европска централна банка је веома споро и опрезно реаговала у односу на изазове, и није благовремено дизала референтну каматну стопу у односу на инфлацију и изазове. На тај начин је, између осталог, долар углавном сачувао своју моћ у свету, што није случај са евром, па чак ни са кинеским јуаном. С друге стране, у датим околностима извесну сналажљивост показала је и британска централна банка, која је ипак каснила са агресивним повећавањем кључне каматне стопе, што је, уз остале проблеме британске привреде, такође допринело паду вредности фунте у односу на долар. Земље које имају своје централне банке у Европи боље су прошле са пливајућим курсом валуте, него рецимо Србија са фиксним курсем. Народна банка Србије је споро реаговала у односу на инфлацију (која тешко да је у целини последица само међународних изазова, већ и слабости српске привреде), па је референтна каматна стопа остала нижа у односу на околности.

Посебно је интересно поглавље које третира фиксни курс динара у Србији протеклих година, компариран са Мађарском и Пољском. У Пољској је у овом периоду био на снази пливајући курс домаће валуте, а у Мађарској контролисани пливајући девизни курс, а потом пливајући девизни курс. У Србији је, у посматраном периоду, забележен најлошији резултат у спољнотрговинском билансу и у исто време слаби резултати у домену индустрије. „Дакле, недвосмислено је доказано да висока нестабилност РЕДК у земљама чије централне банке примењују концепт циљане инфлације може служити као ефикасан апсорбер негативних спољних шокова током кризе стимулишући раст извоза и индустријске производње. У Србији то није био случај. Обрнуто, доследна примена режима фиксног девизног курса у периоду после 2012. године, систематски је дестимулисала извоз и фаворизовала увоз, што је савршено одговарало страним инвеститорима и дужницима, почев од државе па до предузећа и грађана. Са протоком времена испоставило се да је тај режим девизног курса систематски уништавао извозне секторе привреде Србије водећи је у неоколонијални положај.“ Ситуација реаговања централне банке у Румунији (2022–2024) у даљим анализама подсећа на ситуацију у Мађарској и Пољској где, укупно посматрано, раст кључне каматне стопе повећава у адекватном облику раст инфлације, што није случај са централном банком у Србији. Професор Ђукић сматра да вођена монетарна и фискална политика у Србији није довољно пратила стопу инфлације (стр. 76).

Посебна пажња посвећена је Србији и њеном финансијском систему у делу „Последице систематског препуштања финансијског система Србије

странцима“. Србија је спроводила неолиберални економско-финансијски концепт практично током читаве епохе у последњих четврт века, уз извесне повремене модификације. Професор Ђукић констатује неуспеле и често нетранспарентне приватизације, лош менаџмент и посебно неадекватан економско-социјални концепт. У том правцу затворен је и упропашћен већи број предузећа која би, у повољнијим околностима, иначе имала шансе за реструктурирање. Четири велике затворене пословне банке представљају метафору за велике пропусте у банкарском систему. Нажалост, нису и једине, јер је, између осталог, и Народна банка имала неадекватан концепт (стр. 140–143). Продаја Комерцијалне банке странцима је такође, с правом, за професора Ђукића тешко разумљив и у суштини штетан потез владајућих структура. Главну оштрицу својих примедби за владајући финансијски модел у Србији професор Ђукић види у фиксном девизном курсу. Он указује да је држава презадужена, грађани, бројна предузећа. „И ако управо тај фиксни курс омогућава да се удео јавног дуга у бруто друштвеном производу (БДП) приказује мањим него што јесте, шта то значи. Па, значи да је надуван БДП. Према томе, ако имате презадужен спектар предузећа, како ћете онда уопште смети да прибегнете промени режима курса који би, ето, могао да буде у функцији извозника. То не може да се уради сада...“ (стр. 145). Професор указује на то да ако би се постигла стабилност јавних финансија, ако продуктивност расте, ако инвестиције добро функционишу, да не би требало да буде толико важно да се одржи курс, између осталог, и да се задрже страни инвеститори. Отуда је ситуација у области финансија и монетарне сфере у Србији далеко од добре, а професор Ђукић сматра да би било добро да се у земљи, на различитим областима и позицијама, ангажује део наших стручњака који прилично успешно раде у иностранству.

У међународном окружењу Ђукић види све тежу ситуацију у привреди земаља ЕУ, проузроковано делом и последицама рата у Украјини (и поставке челника ЕУ по том питању и санкција Русији). Конкурентност рецимо аутомобила из ЕУ у односу на оне из Кине и Далеког истока је све слабија. И америчка привреда је презадужена и суочава се са сопственим проблемима, упркос извесној умешности ФЕД-а у вођењу финансијске и монетарне политике. Иначе ове тезе професор Ђукић је већ по низу важних питања, шире разрадио у својој коауторској књизи са проф. Божом Драшковићем „Србија од санкција до неоколонијалне привреде“, чији је издавач такође новосадски „Прометеј“, а која је објављена 2023. године.

Вредност књиге *Финансијски поремећаји у ери постпандемијских геополитичких разлика, Свет и Србија* професора економије др Ђорђа

Ђукића, огледа се у томе што на један изузетно стручан начин стручној и широј јавности приближава најновије тенденције у привредама западних земаља, пре свега САД и држава ЕУ. Посебан значај имају проницљиве анализе и истраживања везана за стање финансијског и монетарног система у Србији. У компаративној анализи девизног курса више источноевропских земаља и Србије, видимо јасне предности коришћења модела пливајућег девизног курса, а такође и низа других мера које могу бити корисне ако се примене у нашој земљи. С друге стране, провејава у овој књизи и сазнање о неопходности динамике у праћењу промена у међународном економском окружењу, као и околностима у домаћој привреди. То изискује и правовремено реаговање на бројне изазове и промене. Ту је веома важно квалитетно образовање, богато искуство у теоријском и практичном праћењу финансија и монетарне политике, посвећеност материји – а то су све фактори који су изузетно својствени професору Ђорђу Ђукићу, што кључно доприноси значају ове књиге и низа истраживања преточених у њој. Иако се истакао у свету као признати стручњак, уочљив је осећај за интерес привреде Србије код професора Ђорђа Ђукића. Његови предлози и опсервације у вези побољшања финансијско-монетарне концепције у Србији мотивисани су вером у бољи ефекат наше привреде и земље у целини.

Поштујући научни и стручни престиж, богато академско и универзитетско искуство, као и дугогодишњу сарадњу са привредом, најтоплије препоручујем књигу професора др Ђорђа Ђукића стручној и широј јавности. Поред стручности и методолошке утемељености, захваљујући којима је ова књига важно штиво за стручну економску јавност, она је доступна и широј читалачкој публици, будући да је, упркос стручним изразима, графиконима и обрасцима, писана препознатљивим и приступачним стилем који може да прати и шири јавност.

Драган ПЕТРОВИЋ

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Издавач: Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд,
Тел. 3373-635, Е-пошта главног и одговорног уредника: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs –
Website презентације часописа: <https://www.evropsko zakonodavstvo.rs/>

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Европско законодавство је специјализовани научни часопис који се бави проучавањем права Европске уније, као и легислативним аспектима европских интеграција. У том смислу часопис покрива област друштвених наука, научне дисциплине – међународно и европско право и међународне односе.

Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).

Часопис објављује само рецензиране ауторске радове.

Радови који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких теоријских или емпиријских истраживања.

Аутори су дужни да се у својим радовима придржавају етичких стандарда који се односе на научноистраживачки рад у складу са међународним стандардима.

Аутори су у обавези да у својим радовима поштују ауторска права и интелектуалну својину других лица.

Аутори су у дужни да приликом достављања радова приложе ауторску изјаву чији се образац може преузети на *Internet* страници часописа: <https://www.evropsko zakonodavstvo.rs/>

Радови који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављивани у Европском законодавству. Изузетак је могућ само у ситуацији, ако главни и одговорни уредник часописа оцени да је квалитет рада такав да би његово објављивање у целини или изводу и уз поштовање свих ауторских права могло допринети унапређењу научноистраживачке делатности. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни рада наводи се извор из којег је прилог преузет уз напомену да се само један од објављених радова може пријавити за вредновање у смислу Правилника ресорног министарства који регулише поступак, начин вредновања и квантитативно исказивање научноистраживачких резултата.

Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

УПУТСТВА ЗА ПИСАЊЕ РАДА

Будући да часопис Европско законодавство може имати теоријски и практични значај за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, од аутора се захтева да своје радове типски усагласе за овим Упутством, те да се приликом писања и достављања радова придржавају следећих упутстава:

Подешавање странице

Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту Times New Roman ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна).

Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*).

Речи не треба делити на крају реда на слоге.

Све стране треба да буду нумерисане.

Радови не треба да буду дужи од једног ауторског табака (до 16 страна).

Навођење наслова рада

Наслов треба да што верније опише садржај рада. Наслов се даје на српском језику и треба га писати великим словима, задебљано (**Bold**), величином слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са командом - *Spacing before 18 pt*. Наслов се испишују и на енглеском језику изнад резимеа који се прилаже на крају рада (**SUMMARY**).

Навођење имена аутора и афилијације

Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Назив установе у којој је аутор запослен (афилијација), наводи се у напмени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напмени наводи једна *e-mail* адреса аутора.

Навођење захвалница

Захвалница се наводи као податак да је текст настао у оквиру рада на одређеном научном пројекту или у оквиру одређеног програма.

Захвалница се наводи у напмени (*), на дну прве стране ауторског текста иза афилијације.

Апстракти и резимеи

Радови у *Европском законодавству* треба да садрже апстракт на српском језику и резиме на енглеском језику.

Апстракти представљају кратак информативан приказ садржаја рада који читаоцу омогућава брзу и недвосмислену оцену његове релевантности. Саставни делови апстракта обухватају циљеве, методе и резултате истраживања, као и закључак. Обим апстракта не би требало да превазилази 250 речи. Апстракт се прилаже на првој страни рада, одмах испод наслова, односно имена и презимена аутора.

Резиме на енглеском језику (SUMMARY), прилаже се на крају рада.

Кључне речи

Апстракти и резимеи морају садржати кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које тематски, теоријски, методолошки, дисциплинарно, субдисциплинарно и на друге релевантне начине упућују на садржај рада за потребе индексирања и претраживања. Кључне речи треба изабрати с ослоном на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире реферисан унутар међународних цитатних база за научну област друштвених наука (на пример, *Web of Science*, *Journal Citation Report*, *SCImago Journal Rank*). Кључне речи се додају испод апстракта и резимеа на српском односно енглеском језику.

Поднаслови

У зависности од теме коју обрађује текст рада, зависиће и поднаслови.

Пожељено је да радови у часопису Европско законодавство обрађују поједине нормативне акте (Директиве, Уредбе, Препоруке, Саопштења, Одлуке, Уговоре, итд.), поред апстракта имају и следеће поднаслов:

- 1) СВРХА;
- 2) МЕРЕ ЕУ;
- 3) САДРЖАЈ;
- 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ;
- 5) ИЗВОРИ (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број Службеног листа ЕУ – *Official Journal*, или други званични извор);
- 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ;
- 7) ЛИТЕРАТУРА и,
- 8) РЕЗИМЕ (SUMMARY).

Под-поднаслови

Под-поднаслови се пишу великим словима (*Uppercase*), са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1., 1.2, 2.1., 2.2., итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Под-под-поднаслови

Под-под-поднаслови се пишу *italic*-ом, са форматом улево (*Align text left*), уз назнаку броја подналова, под-подналова коме се по редоследу додаје број под-подналова (на пример, 1.1.1., 2.1.1, итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Друга важна упутства

Почетни ред у сваком пасусу не треба увлачити табулатором – опција *tab*.

Стране речи и изразе, као и називе треба наводити у *italic*-у (на пример, *acquis communautaire*, *European Judicial Network*, *ipso iure*, *res iudicata*, итд.).

Страна имена писати транскрибована, а код првог навођења иза имена у загради ставити име у оригиналу, на пример, Антонио Касезе (*Antonio Cassese*).

У раду се наводе пуна имена аутора, а не њихови иницијали.

Називи нормативних аката Европске уније нове се великим почетним словом (на пример, Уговор, Протокол, Директива, Уредба, Саопштење, Декларација, итд.).

У тексту рада за цитате треба користити горњи и доњи наводник („”). За цитате на страним језицима користе се искључиво горњи наводници (“”). За цитате унутар цитираног текста, наводе се унутрашњи наводници (‘’).

ЦИТИРАЊЕ

Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим правилима:

Монографије

Пуно име и презиме аутора, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака (на пример, стр. 123–245; рр. 22–50).

Зборници радова

Код навођења прилога садржаног у зборнику на српском језику наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ур.), пуни назив зборника у *Italic-y*, назив издавача, место издавања, година издања и број страна.

Код навођења прилога садржаног у зборнику на енглеском наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ed.), односно ако има више приређивача са ознаком (eds).

Чланци у научним часописима

Пуно име и презиме аутора, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или pp.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (-), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*), датум написан арапским бројевима, број стране/страница.

Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или службено гласило у коме је документ објављен (у *Italic-y*), број тома, број издања, место и годину издања.

Навођење одлука суда и других тела

Код навођења одлука правосудних и других тела, наводи се назив одлуке, заводни број, датум доношења и извор тј. званична публикација у којој је одлука објављена. Ако је део текста одлуке преузет у преводу, наводи и број стране са које је текст преузет.

Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-y).

Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим *op. cit.* И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", *op. cit.*, р. 879). *Ibid.* или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абecedном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутству за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови уз пратећа документа (Изјаве аутора) достављају се на електронску адресу Редакције: ez@diplomacy.bg.ac.rs

или Главног и одговорног уредника 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.evropskozakonodavstvo.rs/>. -
Тромесечно. - Је наставак: Pregled evropskog zakonodavstva =
ISSN 1450-6815

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

ISSN 3042-0385 (Online)

COBISS.SR-ID 183321351

Остала издања

Института за међународну политику и привреду

Ivona Lađevac, Branislav Đorđević, Sanja Filipović, Katarina Zakić,
Aleksandar Mitić, Nenad Stekić, Pavle Nedić, *Year in Rewind: Serbia's
COMPASS for 2024, 2025*, 54 p.

Радослав Балтезаревих, *Нове технологије и глобална економија*, 2025, 135 стр.

Жаклина Новичић, *Легитимитет међународног поретка*, 2024, 91 стр.

Сања Јелисавац Трошић, Митко Арнаудов, *Улога регионалне сарадње
у савременим међународним односима*, 2024.

Слободан С. Поповић, *Загонетка у мозаику поретка „кинеског сна“ Шангајска
организација за сарадњу*, 2024.

Aleksandar Mitić, *Global Strategic Narrative Wars*, 2024.

Мирољуб Кршљанин, *Односи Југославије са СССР
и Француском између два рата: огледи из дипломатске историје*, 2024.

Жарко В. Обрадовић, *Кина и Србија : огледи о улози НР Кине у савременом
свету, значају иницијативе „Појас и пут“, „Челичном пријатељству“ Кине и
Србије и геополитичкој димензији простора Балкана*, 2024, 215 стр.

Harvesting the winds of change: China and the global actors,
Aleksandar Mitić, Katarina Zakić (Eds.), 2024, 543 p.

Дуг одјек 1999., Јекатерина Ентина (ур.), 2024, 242 стр.

Јелица Горданић, *Невладине организације у међународном праву*, 2024, 282 стр.

Невена Станковић, *Србија и Европска унија: спољнополитичке дилеме,
ограничења, импликације – Поглавља 35 и 31*, 2024, 218 стр.

Геостратегија Индо-Пацифика: велики полигон глобалног сучељавања,
Небојша Вуковић, Михајло Копања (ур.), 2024, 308 стр.

Марина Костић Шулејић, *Војна неутралност и нуклеарно оружје
– између поседовања и забране*, 2024, 247 стр.

Александар Јазих, *Основни инструменти цивилне заштите Европске уније:
тренутно стање и изазови*, 2024, 142 стр.

Данило Бабић, *Јагма за Подсахарску Африку у XX и XXI веку*, 2024, 518 стр.

Global security and international relations after the escalation of the Ukrainian crisis,
Dušan Proroković, Paolo Sellari, Rich Mifsud (Eds.), 2024, 618 str.

Сања Јелисавац Трошић, *Динамика развоја интелектуалне својине
у међународним економским односима*, броширано, 2023, 180 стр.

Жаклина Новичић, *Сукоб националног и наднационалног у Европској унији:
уставни идентитети*, 2023, 120 стр.

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:

Ana Jović-Lazić, *The Strategic Fakkout: How Russia's War on Ukraine Has Eroded Its Influence in the Post-Soviet Region*, 2026

Наташа Станојевић, *Ратна економија Русије*, 2026

Squaring the Circle: The New Global Dynamics, Ivona Lađevac, Stefano Valente, Erin Carlin (Eds.), 2026

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, 138 str.

Геополитика малих држава, Небојша Вуковић, Владимир Ајзенхамер (ур), 2025, 266 стр.

Геостратешка будућност Балкана, Вељко Благојевић, Милован Суботић (ур), 2025, 245 стр.

Марко Новаковић, *Дипломата – између етике, права и одговорности*, 2025, 133 стр.

Михајло Вучић, Марко Новаковић, *Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим међународним односима: изабрани осврти на случајеве из праксе*, 2025, 325 стр.

Јелица Горданић, *Уједињене нације – успон и пад једне идеје*, 2025, 284 стр.

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, 224 p.