



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

PRIMENA EVROPSKIH VREDNOSTI U POLITIKAMA REPUBLIKE SRBIJE

Vladimir Medović
Jelena Vapa Tankosić
Marijana Mladenov

Novi Sad, 2023.

PRIMENA EVROPSKIH VREDNOSTI U POLITIKAMA REPUBLIKE SRBIJE

Prvo izdanje, Novi Sad, 2023. godine

Izdavač:

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Autori:

Prof. dr Vladimir Medović

Prof. dr Jelena Vapa Tankosić

Prof. dr Marijana Mladenov

Recenzenti:

Akademik prof. dr Radovan D. Vukadinović, redovni profesor u penziji
Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet

Prof. dr Borislav Banjac, vanredni profesor

Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet Novi Sad

Lektor i korektor:

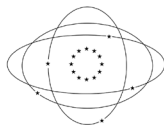
Marija Sudar

ISBN: 978-86-86121-69-1

This monographic study is the result of the research within the project Jean Monnet Module „Application of EU values in the policies of the candidate states / AEUPCS”, co-funded by the Erasmus + Programme of the European Union, Agreement Number -619887- EPP-1-2020-1-RS-EPPJMO-MODULE.

DISCLAIMER

“The European Commission’s support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.”



AEUPCS



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

SADRŽAJ

DEO I

VLADAVINA PRAVA I ZAŠTITA

LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA.....8

1. Načelo vladavine prava.....	9
2. Načelo poštovanja ljudskih i manjinskih prava	11
3. Evroprajd 2022: činjenični kontekst	13
4. Pravni okvir.....	16
4.1. Domaći propisi.....	16
4.2. Međunarodno pravo	17
4.3. Sudska zaštita ljudskih i manjinskih prava	19
4.3.1. Praksa ustavnog suda	20
4.3.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava	21
5. Usklađenost zakonodavnog okvira sa međunarodnim ugovorima i Ustavom	25
6. Neprimereni politički uticaj na rad policije i pravosuđa	27
7. Vaninstitucionalni pritisci	30
8. Usaglašenost presude Upravnog suda sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava.....	31
9. Zaštita ljudskih i manjinskih prava pred Ustavnim sudom.....	35
10. Pravna zaštita pred Evropskim sudom za ljudska prava.....	38
11. Epilog.....	39
Zaključak.....	40
Literatura.....	44

DEO II

ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE46

1. Uvodna razmatranja.....	47
2. Teorijski okvir istraživanja.....	49
2.1 Konvencija Ujedinjenih nacija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine (Arhuska konvencija)	49
2.2 Konvencija Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa.....	56
2.3 Klimatski sporazum iz Glazgova (COP 26).....	57
2.4 Praksa Evropskog suda za ljudska prava u domenu zaštite životne sredine	59
2.5 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	68
2.6 Energetska zajednica.....	70
3. Istraživanje.....	74

3.1 Metodologija istraživanja.....	74
3.2 Rezultati	75
3.3 Zaključak.....	85
4. Zaključna razmatranja i preporuke	86
Literatura.....	91

DEO III

EVROPSKE VREDNOSTI I ODRŽIVI RURALNI RAZVOJ.....98

1. Evropske vrednosti i evropske integracije	99
2. Evropske vrednosti u pretpristupnoj politici prema zemljama Zapadnog Balkana.....	104
3. Evropske vrednosti u oblasti ruralnog razvoja i pretpristupna pomoć Evropske unije	107
4. Evropske održive vrednosti u okviru podsticajnih mera za ruralni razvoj	115
Literatura.....	131

UVOD

Član 49 stav 1 Ugovora o EU propisuje dva uslova za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Prvi uslov je geografske prirode: članstvo u Uniji je ograničeno na evropske države. Drugi uslov za članstvo je političke prirode: država kandidat mora poštovati osnovne vrednosti Unije i biti posvećena njihovom unapređivanju. U pitanju su vrednosti definisane članom 2 stav 1 Ugovora o EU: poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Navedene vrednosti su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem vladaju: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.¹

Osnovne vrednosti koje su nabrojane u Ugovoru o Evropskoj uniji nisu samo deklaratorne prirode, već su inkorporirane u ciljeve Evropske unije. Ciljevi Evropske unije definisani su članom 3 Ugovora o Evropskoj uniji. Primarni cilj Unije je *unapređenje* mira, *sopstvenih vrednosti* i blagostanje svih. Vrednosti Evropske unije se takođe pominju u kontekstu ciljeva njenih spoljnih aktivnosti. S tim u vezi, u Ugovoru se navodi da će u odnosima sa svetom Unija *podržavati i promovisati svoje vrednosti* i interese i doprinositi zaštiti svojih građana. Unija će dati doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i međusobnom poštovanju između naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava deteta, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija. Primena evropskih vrednosti u spoljnim aktivnostima očekuje se ne samo od država članica, već i od država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.²

Od uslova za članstvo treba razlikovati kriterijume za članstvo koje propisuje Evropski savet. Na osnovu kriterijuma za članstvo ocenjuje se da li politički, pravni i ekonomski sistem države kandidate obezbeđuje poštovanja osnovnih vrednosti EU, i u kojoj meri je prilagođen postojećim pravnim tekovinama Unije. Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine utvrđeni su sledeći kriterijumi za pristupanje novih država članica Evropskoj uniji:

1. stabilnost institucija države kandidata koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
2. postojanje operativne tržišne ekonomije koja je sposobna da se nosi sa konkurentskim pritiscima i silama tržišta u Evropskoj uniji;

1 Član 2 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

2 Medović, V.(2021). Nova metodologija proširenja i usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, *Revija za evropsko pravo*, 23(1), 45-60.

3. sposobnost države kandidata da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju;
4. sposobnost Evropske unije da prihvati nove države članice.

Kriterijumi iz Kopenhagena su dopunjeni na zasjedanju Evropskog saveta u Madridu u decembru 1995. godine. Postojećim kriterijumima je dodat novi koji se odnosi na izgradnju odgovarajućih administrativnih kapaciteta država kandidata koji bi omogućili potpunu i pravilnu primenu pravnog nasleđa EU i njihovu harmoničnu integraciju u Evropsku uniju.

Kriterijumi iz Kopenhagena i Madrida predstavljaju opšte kriterijume za prijem u članstvo Evropske unije i mogu se prilagođavati i dopunjavati zavisno od konkretnih političkih, pravnih i ekonomskih prilika i međunarodne situacije u kojoj se nalazi država kandidat.³

Republika Srbija se nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji od 2009. godine kada je podnela zahtev za članstvo u ovoj organizaciji. Evropska unija je odobrila Srbiji status kandidata 2012. godine. Pregovori o članstvu između Srbije i država članica su otvoreni u januaru 2014. godine. Pristupni pregovori se odvijaju prilično sporo, uz mnogo problema, pre svega kada je reč o poglavlju 23 – Pravosuđe i osnovna prava, i poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Upravo ova dva poglavlja se direktno odnose na primenu osnovnih vrednosti Evropske unije. Spor napredak u okviru ova dva poglavlja odražava se na usporavanje celokupnih pristupnih pregovora. Evropska unija je u proleće 2020. godine usvojila novu metodologiju proširenja koja treba da unapredi i ubrza postupak pristupanja trećih država Uniji, učini ga kredibilnijim i dinamičnijim, kao i da obezbedi puno poštovanje osnovnih vrednosti od strane novih država članica. U ovoj knjizi pokušaćemo da utvrdimo osnovne izazove sa kojima se Srbija suočava u primeni osnovnih vrednosti EU.

U prvom delu bavićemo se pitanjima vladavine prava i poštovanja ljudskih i manjinskih prava. Vladavina prava i poštovanje ljudskih prava spadaju u klaster 1 – Osnovna pitanja, i razmatraju se u okviru Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, koje je ključno za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Napredak u ovom poglavlju određuje tempo celokupnih pristupnih pregovora. Odlučili smo se da pitanja vladavine prava i poštovanja ljudskih prava razmotrimo kroz primer iz prakse, koji, po našem mišljenju, najbolje ilustruje probleme i izazove sa kojima se Srbija suočava u primeni osnovnih vrednosti. U pitanju je održavanje Evropske nedelje ponosa (Evroprajd) 2022. godine.

3 Medović V. (2016). *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, 58-59.

U drugom delu knjige predstavimo rezultate istraživanja koje je 2022. godine sprovedeno u Apelacionom sudu u Novom Sadu, a koje se odnosi na osposobljenost sudija da pravilno tumače i primenju međunarodne sporazume iz oblasti zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena. Posebna pažnja biće posvećena analizi pravnog i institucionalnog okvira Energetske zajednice, kao i odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U cilju jasnog tumačenja rezultata predmetnog istraživanja, najpre će biti prikazan teorijski okvir istog, zatim metodologija i rezultati, nakon čega će se izvršiti analiza dobijenih rezultata. U okviru zaključnih razmatranja biće predstavljene preporuke u kontekstu rešavanja uočenih nedostataka u pogledu osposobljenosti sudija da primenjuju predmetne propise.

Treći deo posvećen je primeni Evropskih vrednosti u oblasti održivog ruralnog razvoja i problema sa kojima se Srbija suočava u ovoj oblasti. Posebno kada je reč o ispunjavanju ciljeva koje je Evropska unija definisala u okviru Zajedničke poljoprivredne politike za period od 2021. do 2027. godine. Ovi ciljevi, između ostalog, obuhvataju: obezbeđivanje održivog dohotka poljoprivrednih gazdinstava i bezbednog snabdevanja hranom, ostvarivanje doprinosa ublažavanju i prilagođavanju klimatskim promenama, kao i održivoj energiji, obezbeđivanje podsticaja održivom razvoju na osnovu efikasnog upravljanja prirodnim resursima, kao što su zemljište, voda i vazduh, ostvarivanje doprinosa zaštiti biodiverziteta na osnovu očuvanja ekosistema i zaštite staništa i pejzaža, odgovaranje na zahteve društva za zdravstveno bezbednom hranom.

DEO I
VLADAVINA PRAVA I ZAŠTITA LJUDSKIH I
MANJINSKIH PRAVA

Vladimir Medović

1. NAČELO VLADAVINE PRAVA

Vladavina prava predstavlja jednu od osnovnih Evropskih vrednosti. Načelo vladavine prava uključuje:

- načelo zakonitosti (transparentan, odgovoran, pluralistički, demokratski proces prilikom donošenja zakona)
- načelo pravne sigurnosti
- načelo zabrane arbitrarnog vršenja izvršnih ovlašćenja
- načelo efikasne sudske zaštite od strane nezavisnih i nepristrasnih sudova
- načelo podele vlasti
- načelo jednakosti pred zakonom.

Načelo vladavine prava je konkretizovano kroz načelo efikasne pravne zaštite, sadržano u članu 19 Ugovora o EU. U skladu sa ovim načelom, države članice su dužne da propišu odgovarajuće pravne lekove dovoljne da obezbede efikasnu pravnu zaštitu u svim oblastima pokrivenim pravom EU. Pravo na efikasni pravni lek i pravično suđenje dodatno su zagarantovani Poveljom EU o osnovnim pravima. Po pravnom dejstvu, Povelja je izjednačena sa Osnivačkim ugovorom tako da se može smatrati delom primarnog prava Evropske unije. Članom 47 Povelje je propisano da svako čija su prava i slobode, garantovane pravom Unije, povređena ima pravo na efikasan pravni lek pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.⁴

Preduslov za realizaciju načela efikasne sudske zaštite je puna nezavisnost sudova država članica. Pojam **nezavisnosti** podrazumeva da „(sudska) tela vrše svoju sudsku funkciju potpuno autonomno, bez hijerarhijskih ograničenja i da nisu podređena bilo kom drugom telu, da ne primaju naređenja ili instrukcije od bilo kog izvora, da su zaštićena od spoljne intervencije ili pritiska koji mogu umanjiti nezavisnost odlučivanja njegovih članova ili uticati na njihovu odluku”.⁵ Osim toga, nacionalni sudovi moraju ispunjavati i uslov nepristrasnosti koji ima za cilj da obezbedi jednak odnos suda prema strankama u postupku i njihovim interesima. To opet zahteva postojanje objektivnosti na strani suda i odsustvo bilo kakvog interesa za ishod postupka, osim striktno primene prava.⁶ Samo u

4 Videti detaljnije: Medović V, Vapa Tankosić J. i Mladenov M, (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija Novi Sad, 26-27.

5 Predmet C-64/16, *Associacao Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, presuda od 27. februara 2018.

6 Predmet LM, 216/18 PPU, presuda od 25. jula 2018.

tom slučaju nacionalni sudovi, kao delovi pravosudnog sistema EU, mogu odgovoriti zahtevu za efikasnom sudskom zaštitom i obezbediti pravilnu primenu propisa EU.

Poštovanje načela vladavine prava je od suštinskog značaja za opstanak i pravilno funkcionisanje Evropske unije. Za razliku od ranijih pokušaja evropskog ujedinjenja primenom sile, Evropska unija je nastala dobrovoljno, međunarodnim ugovorima između država članica. Njeno funkcionisanje je zasnovano na međusobnom poverenju da su sve države članice zasnovane na istim osnovnim vrednostima i da će se sve pridržavati zajedničkih pravila. Vladavina prava i demokratija predstavljaju temelj ove organizacije. Evropska unija nema institucionalnih mogućnosti da sama obezbedi primenu svojih propisa u državama članicama. U tom pogledu Evropska unija se oslanja na organe država članica, pre svega na sudove, koji su zaduženi da obezbede poštovanje prava Unije. Shodno tome, sudovi država članica imaju dvostruku funkciju. Oni su deo nacionalnog pravosudnog sistema, ali i pravosudnog sistema Evropske unije na čijem vrhu se nalazi Sud pravde EU. Zbog toga je od ključnog značaja da su sve države članice zasnovane na načelu vladavine prava. To opet zahteva postojanje nezavisnog sudstva koje je u stanju da obezbedi poštovanje i primenu zajedničkih pravila, kao i da obezbede efikasnu pravnu zaštitu prava građana na osnovu propisa Unije. Međusobno poverenje da su sve države članice zasnovane na načelu vladavine prava predstavlja temelj jedinstvenog tržišta i jedinstvenog pravnog prostora Unije koji se zasniva na međusobnom priznavanju i primeni sudskih odluka.

Sa druge strane, vladavina prava je tesno vezana za postojanje demokratije. Bez demokratije i podele vlasti nema nezavisnog sudstva. I obrnuto, bez vladavine prava nema ni demokratije. U suštini, demokratija pretpostavlja striktnu primenu demokratskih procedura i pravila koja omogućavaju građanima da slobodno izraze svoju volju na izborima i drugim oblicima izjašnjavanja. Takođe, demokratija podrazumeva podelu vlasti i odgovornost nosilaca političkih i javnih funkcija. Poštovanje ovih pravila i procedura u krajnjoj instanci obezbeđuju nezavisni sudovi.

Poštovanje načela vladavine prava predstavlja jedan od najvažnijih uslova za pristupanje trećih, evropskih, država ovoj organizaciji. Nije dovoljno da treća država uskladi svoje propise i politike sa pravnim tekovinama i politikama Evropske unije, već i sama mora da bude zasnovana na vrednostima koje Unija deli sa svojim državama članicama. Time se obezbeđuje da nova članica u momentu pristupanja ima izgrađene stabilne demokratske institucije koje su u stanju da osiguraju poštovanje i pravilnu primenu usklađenih nacionalnih propisa, pravila Evropske unije, kao i osnovnih sloboda i prava, uključujući i manjinska prava.

Nova metodologija proširenja koju je Evropska komisija usvojila u februaru 2020. godine stavlja u prvi plan osnovna pitanja: vladavinu prava, funkcionisanje demokratskih institucija, reformu javne uprave i zaštitu ljudskih prava.⁷ Cilj nove metodologije proširenja je unapređenje i povećanje efikasnosti celokupnog pristupnog procesa, sa stavljanjem posebnog fokusa na poštovanje i primenu evropskih vrednosti. U tom smislu nova metodologija proširenja bi trebalo da čitav proces pristupanja trećih država Uniji učini predvidljivijim, kredibilnijim, dinamičnijim, uz jače političko vođstvo. Srbija je 10. jula 2020. godine prihvatila novu metodologiju proširenja. U skladu sa odlukom Srbije, Savet EU je na sednici od 6. maja 2021. godine doneo odluku o primeni nove metodologije na Srbiju.⁸ Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, imaju i dalje status prioriternih poglavlja i diktiraju tempo celokupnih pristupnih pregovora. Kako bi se intenzivirale reforme u ovim oblastima, predviđeno je utvrđivanje *mape puta* za poglavlja u pogledu vladavine prava, sa jasnim početnim i prelaznim merilima. Nijedno poglavlje ne može biti privremeno zatvoreno dok se ne ispune merila u poglavljima vezanim za vladavinu prava. Ova dva poglavlja se poslednja zatvaraju, čime se takođe naglašava njihov značaj.

2. NAČELO POŠTOVANJA LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

Evropska unija se sastoji od 27 država članica i okuplja različite narode, kao i verske, jezičke i društvene grupe. Da bi jedna tako složena zajednica mogla skladno sa funkcionise neophodno je obezbediti puno poštovanje osnovnih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava, bez ikakve diskriminacije po bilo kom osnovu.

U skladu sa članom 6 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji, Evropska unija i njene države članice su obavezni da poštuju osnovna prava onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice, kao opšta načela prava Unije. Ova odredba Ugovora predstavlja kodifikaciju postojećih odluka Suda pravde kojima je poštovanje ljudskih

7 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the Regions Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels 5.2.2020. COM (2020) 57 final.

8 Council of the European Union, doc. 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021.

prava proglašeno za jedno od osnovnih načela prava Evropske unije. Opšte načelo o poštovanju ljudskih prava Sud pravde je izveo iz „zajedničkih ustavnih tradicija država članica“, „međunarodnih sporazuma u čijoj izradi su učestvovale države članice i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine. U hijerarhiji izvora prava opšta načela prava Evropske unije smatraju se sastavnim delom primarnih izvora prava EU, što znači da propisi koje donose organi Unije i država članica kada primenjuju pravo EU, moraju biti u skladu sa ovim načelima.”⁹

Evropska unija takođe priznaje prava, slobode i načela sadržana u Povelji EU o osnovnim pravima. Povelja ima istu pravnu snagu kao i Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU.¹⁰ Akti organa Unije i akti koje države članice donose radi sprovođenja propisa Unije moraju biti u skladu sa Poveljom. Određen je odnos i između Povelje i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, s obzirom da Povelja reprodukuje značajan broj odredaba Konvencije. U cilju obezbeđenja njihove usaglašene primene predviđeno je da će zaštita onih prava iz Povelje koja istovremeno postoje i u Konvenciji biti istovetna onoj predviđenoj u Konvenciji. Praktično, to znači da će Sud pravde slediti tumačenja Konvencije od strane Evropskog suda za ljudska prava.¹¹

Lisabonski ugovor iz 2007. godine daje izričito ovlašćenje Uniji da pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda čime će se ona podvrgnuti nadležnosti Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava.¹² Time se stavlja tačka na dugogodišnju raspravu o ovom pitanju. U vreme pisanja ove knjige pregovori o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji su još u toku.

Iz izloženog jasno proizilazi da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava sastavni deo pravnog nasleđa Evropske unije.¹³ Zbog toga je od izuzetne važnosti da Srbija kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji pravilno primenjuje ovu konvenciju i obezbedi efikasnu pravnu zaštitu prava i sloboda koje ona garantuje. Osnovni preduslov za to jeste postojanje vladavine prava. To opet zahteva postojanje nezavisnosti sudstva koje je u stanju da obezbedi poštovanje i primenu ljudskih prava i sloboda.

9 Medović V., *Evropska unija – pravo i institucije*, Fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2018, str. 153.

10 Član 6 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

11 Član 52 stav 3 Povelje EU o osnovnim pravima. Videti takođe Medović V., *Evropska unija – Pravo i institucije*, *op.cit.*, str. 75.

12 Član 6 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

13 Videti više kod Borchardt K.D. (2013). *Abeceda prava Evropske unije*, Brisel, 22-26 i Vukadinović, R. (2014). *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 69-75.

U nastavku ovog rada ćemo pokušati da utvrdimo da li postojeći pravni i institucionalni okvir ispunjava gore navedene kriterijume vladavine prava i da li je u stanju da obezbedi efikasnu pravnu zaštitu i korišćenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Posebno ćemo se baviti pravom na slobodu okupljanja garantovanom Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustavom Srbije. Sloboda mirnog okupljanja i sloboda udruživanja iz člana 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne samo što predstavljaju osnovna ljudska prava, već je bez njih nemoguće zamisliti savremene demokratske države, a time i uživanje „demokratskih prava”.¹⁴ U tom smislu, pravo na mirno okupljanje predstavlja osnovu svakog demokratskog društva.¹⁵ Demokratija je, da podsetimo, jedna od osnovnih evropskih vrednosti. S tim u vezi razmotrićemo odluke koje su donosili državni organi i sudovi povodom manifestacije Evroprajd 2022, održane u Beogradu od 12. do 18. septembra 2022. godine. Okolnosti koje su pratile ovaj slučaj otkrile su brojne probleme i nedostatke u funkcionisanju demokratskih institucija, poštovanju ljudskih i manjinskih prava i vladavini prava. U delu koji se odnosi na vladavinu prava na površinu su isplivali brojni nedostaci vezani za vladavinu prava, posebno kada je reč o nezavisnosti sudova i uticaj političke grane vlasti na pravosuđe, kao i sposobnosti sudova da obezbedi pravilnu i efikasnu primenu prihvaćenih međunarodnih pravila i relevantnih odluka Ustavnog suda Srbije u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na kraju, uočen je problem fragmentisanja ustavnog pravosudnog sistema koji utiče na njegovu sposobnost da obezbedi celovitu pravnu zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

3. EVROPRAJD 2022: ČINJENIČNI KONTEKST

Evroprajd (EurPride) je panevropski međunarodni LGBT+ događaj koji se svake godine održava u drugom evropskom gradu. U toku manifestacije održavaju se brojni sportski, kulturni, umetnički događaji, konferencije o zaštiti ljudskih prava i dr. Centralni deo manifestacije predstavlja parada pronosa, odnosno šetnja učesnika ulicama grada, praćena muzičkim performansima. Na godišnjoj konferenciji Evropske asocijacije prajdova održanoj u Bilbau 21. septembra 2019. godine Beograd Prajd je dobio organizaciju Evroprajda za 2022. godinu, uz punu podršku Vlade

14 Dimitrijević, V., Paunović, M. Đerić, V. (1997). *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, str. 336.

15 Carić, S. (2011). *Evropski sistem ljudskih prava*, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, str. 251.

Republike Srbije. U dopisu predsednice Vlade od 19. septembra 2019. godine upućenom Evropskoj asocijaciji prajdova, između ostalog, navodi se da je Vlada posvećena da obezbedi puno poštovanje ljudskih prava za sve građane i da će pomoći organizacionom timu beogradskog Prajda kako bi uspešno organizovao Evroprajd.¹⁶ Planirano je da se Evroprajd održi 12–18. septembra 2022. godine, s tim da centralni događaj bude Evroprajd, šetnja zakazana za 17. septembar.

Neposredno uoči održavanja Evroprajda predsednik Republike je na konferenciji za medije održanoj 27. avgusta 2022. godine je rekao da će Parada ponosa biti otkazana ili odložena i to obrazložio političkom situacijom u kojoj se Srbija nalazi – od energentske krize, do Kosova.¹⁷ Istog dana, Vlada Republike Srbije je izdala saopštenje u kome se navodi da vlada „smatra da u ovom trenutku ne postoje uslovi za bezbedno održavanje manifestacije Evroprajd 2022, a posebno uzimajući u vidu činjenicu da bi pojedine ekstremističke grupe mogle da iskoriste i zloupotrebe ovaj događaj i volju Srbije da ga organizuje kako bi dodatno povećale tenzije i uvele Srbiju u nestabilnost”.¹⁸ Na najavu o otkazivanju Evroprajda reagovala je Kristina Garina, predsednica Evropske asocijacije prajdova, izjavivši da bi zabrana Evroprajda predstavljala kršenje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Reagovali su i organizatori Evroprajda koji su dodali da bi zabrana manifestacije predstavljala kršenje Ustava Republike Srbije. Takva zabrana bi takođe bila u suprotnosti sa odlukama Ustavnog suda kojima je utvrđeno da su zabranom održavanja Prajda 2009. i 2011. godine povređena ustavna prava i slobode organizatora Prajda.¹⁹ Dva dana nakon predsednika Republike, oglasila se i predsednica Vlade koja je izjavila da država ne želi bilo kome da uskrati Ustavom zagarantovana prava, već da je najava otkazivanja „više molba” i da ni prethodna vlada „nikom ništa nije zabranjivala”.²⁰ I ona se pri tome pozvala na postojeću političku situaciju u Srbiji i na Kosovu. Dve nedelje kasnije, 10. avgusta, ponovo se oglasio predsednik Republike sa izjavom da će Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) Srbije „u roku od 96 sati pre održavanja manifestacije Evroprajd” doneti odluku jer je to jedino po zakonu i Ustavu Srbije. Posle toga organizatori imaju pravna sredstva, upravni spor pred sudom.²¹

16 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/u-pismu-iz-2019-ana-brnabic-dala-punu-podrsku-organizaciji-evroprajda/>

17 <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-62699846>

18 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vlada-srbije-oglasila-se-saopstenjem-povodom-najave-otkazivanja-evroprajda/>

19 UŽ-5284/2011 od 18.4.2013. i UŽ-1918/2009 od 22.12.2011.

20 <https://ba.n1info.com/regija/oglasila-se-ana-brnabic-o-otkazivanju-prajda-ovo-je-vise-molba/>

21 https://rtv.rs/sr_lat/politika/vucic-nakon-sednice-saveta-za-nacionalnu-

U međuvremenu, u Beogradu je održano nekoliko litija u organizaciji Srpske pravoslavne crkve (SPC) i desničarskih organizacija i grupa koje su zahtevale zabranu Evroprajda. Nakon šetnje koja je organizovana 11. septembra Patrijarh SPC je služio moleban za „svetinju braka i porodice”, i tom prilikom istakao da je za pravoslavne hrišćane neprihvatljiva LGBTQ+ ideologija i podržao najavljeno otkazivanje Evroprajda.²² U slučaju da ne dođe do zabrane Evroprajd šetnje, desničarske grupe su najavile porodičnu šetnju u isto vreme kada je trebalo da bude održana i manifestacija u okviru Evroprajda. Postupajući po prijavi za održavanje oba skupa Policijska uprava grada Beograda, Policijska stanica Stari grad, je 13. septembra donela odluku br: 212-114/22 o zabrani Evroprajd šetnje i porodične šetnje zakazane za 17. septembar. Odluka o zabrani okupljanja je doneta nakon izvršene bezbednosne procene kojom je utvrđeno da će bezbednost učesnika obe šetnje na najavljenim trasama biti ugrožena. Po oceni Policijske uprave grada Beograda, u takvim okolnostima postojala je opasnost da će doći do napada i međusobnih sukoba, kao i opasnost od nasilja, uništavanja imovine i drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu zbog čega je doneta odluka o zabrani oba skupa. Organizatori Evroprajda su podneli MUP-u Srbije žalbu na takvu odluku Policijske uprave grada Beograda i, između ostalog, pozvali se na odluke Ustavnog suda br. UŽ. 3238/2011 od 8.3.2012 i UŽ. 2287/2010 od 18.1.2012. godine. MUP je rešenjem br:212-1169/22-73 od 14. septembra odbio žalbu organizatora Evroprajda kao neosnovanu. Tužbom podnetom Upravnom sudu organizator Evroprajda je osporio zakonitost drugostepenog rešenja MUP-a Srbije. Podnetu tužbu Upravni sud je odbio presudom br.28 U 38615/22 od 16.9.2022. godine. Nakon toga, organizatori Evroprajda su policiji prijavili novu, skraćenu, rutu šetnje. Imajući u vidu da se policija nije oglasila povodom prijave nove rute, šetnja je održana skraćenom rutom, uprkos tome što je ministar unutrašnjih poslova izjavio da šetnje neće biti.

bezbednost-o-stanju-na-kosmetu-evroprajdu-i-energetici_1372483.html

22 <https://www.slobodnaevropa.org/a/spc-desnicari-evroprajd-litije-moleban/32028614.html>

4. PRAVNI OKVIR

4.1. Domaći propisi

Sloboda javnog okupljanja regulisana Ustavom Republike Srbije i Zakonom o javnom okupljanju. Članom 50 stav 1 Ustava je predviđeno da je mirno okupljanje građana slobodno. Trećim stavom istog člana je propisano da se zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom. Na kraju, stav 4 predviđa da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. U skladu sa članom 18 Ustava, ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno se ostvaruju. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to nepohodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Član 20 Ustava predviđa da ljudska i manjinska prava zajamčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava. Treba posebno imati u vidu da prilikom ograničavanja ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.

Detaljnije odredbe o pravu na javno okupljanje sadržane su u Zakonu o javnom okupljanju. Prema članu 2 Zakona, mirno okupljanje je slobodno i svako ima pravo da organizuje okupljanje i da u njemu učestvuje, u skladu sa zakonom. Član 8 Zakona propisuje da okupljanje nije dozvoljeno:

1. kada postoji ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije;
2. kada su ciljevi okupljanja usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih, odnosno na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti;
3. kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu;
4. ako je održavanje okupljanja suprotno odredbama ovog zakona.

U skladu sa članom 9 Zakona, poslove zaštite bezbednosti ljudi i imovine, bezbednosti Republike Srbije, zaštite javnog zdravlja, morala, zaštite prava drugih i druge poslove koji se odnose na održavanje okupljanja obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova i drugi nadležni organi. Član 12 stav 1 Zakona propisuje da se okupljanje na otvorenom prostoru prijavljuje Ministarstvu unutrašnjih poslova – organizacionoj jedinici nadležnoj po mestu okupljanja, odnosno po mestu početka okupljanja u pokretu. Ako nadležni organ utvrdi postojanje razloga iz člana 8 ovog zakona, donosi rešenje kojim se ne dozvoljava održavanje okupljanja. Rok za donošenje rešenja o zabrani okupljanja je najkasnije 96 časova pre prijavljenog vremena za početak skupa. Prema članu 15 Zakona, protiv rešenja o zabrani okupljanja je dozvoljena je žalba, s tim da žalba ne odlaže izvršenje. Žalba se podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Ministarstvo unutrašnjih poslova odlučuje po žalbi bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 časa od prijema žalbe. U skladu sa članom 16 Zakona, protiv rešenja Ministarstva unutrašnjih poslova može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.

Krivični zakonik Republike Srbije predviđa krivično delo „Sprečavanje javnog skupa”. Član 151 Krivičnog zakonika propisuje da će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine svako ko silom, pretnjom, obmanom ili na drugi način spreči ili ometa javni skup koji je organizovan u skladu sa zakonom, ukoliko nisu ostvarena obeležja nekog drugog težeg krivičnog dela.

4.2. Međunarodno pravo

Srbija je takođe potpisala i ratifikovala međunarodne ugovore koje garantuju slobodu javnog okupljanja. Članom 21 Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine priznaje se pravo mirnog okupljanja. Vršanje ovog prava može samo da bude predmet ograničenja nametnutih u skladu sa zakonom, a koja su potrebna u jednom demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, javnog reda ili radi zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih lica. Član 2 stav 1 Pakta predviđa obavezu za države članice da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata Paktom bez obzira naročito na rasu, boju, pol, jezik, veru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost.

Srbija je takođe potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) zaključene u okviru Saveta Evrope 1950. godine. Članom 11. Evropske konvencije je propisano da

svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja. Za vršenje tog prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Ustav određuje pravno dejstvo i način primene međunarodnih ugovora u pravnom sistemu Srbije. U skladu sa članom 16 stav 2 Ustava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom. Ustav u članu 18 takođe predviđa da se ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima neposredno primenjuju. Kada je reč o hijerarhiji pravnih akata, član 194 stav 5 Ustava propisuje da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Na kraju, Ustav reguliše pitanje tumačenja odredbi o ljudskim i manjinskim pravima. S tim u vezi, član 18 Ustava predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. To znači da su domaći sudovi, kada primenju propise o ljudskim i manjinskim pravima, dužni da ih tumače u skladu sa važećom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Pored pravno-obavezujućih sporazuma, u okviru Saveta Evrope usvojeno je nekoliko preporuka i rezolucija koji se odnose na pravo pripadnika LGBT zajednice na mirno okupljanje. Komitet ministara Saveta Evrope je 2010. godine usvojio preporuku koja se, između ostalog, odnosi i na pravo na okupljanje i izražavanje LGBT osoba.²³ Rezolucija poziva vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou da obezbede slobodu mirnog okupljanja i njeno efektivno uživanje, bez diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. Državama se takođe preporučuje da preduzmu odgovarajuće mere kojima bi se zaštitili učesnici mirnih demonstracija organizovanih od strane LGBT lica od bilo kakvih pokušaja njihovog nezakonitog ometanja. Osim toga, države su pozvane da spreče situacije u kojima bi pozivanje na zaštitu zdravlja, morala ili javnog reda mogli biti razlozi za zabranu takvih okupljanja. Na kraju, vlasti su pozvane da

23 Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2010 at the 1081st meeting of the Ministers' Deputies).

javno osude, naročito preko medija, pokušaje ometanja takvih skupova.²⁴ Preporuke Komiteta ministara nisu pravno obavezujući akti i kao takve one ne obavezuju. Međutim, one mogu predvideti političke okvire ili predloge koje države članice mogu primeniti na nacionalnom nivou. Takođe, one mogu sadržavati tumačenje pojedinih odredaba Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda oko koga su se predstavnici država članica saglasili u okviru Komiteta ministara. Shodno tome, Evropski sud za ljudska prava je može uzeti u obzir prilikom tumačenja i primene Evropske konvencije.

Pitanjem borbe protiv diskriminacije i zaštite prava LGBT osoba na mirno okupljanje bavio se i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (Kongres). U Rezoluciji 470/2021 od 14. oktobra 2021. godine Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti država članica da, između ostalog, uvedu u pravnu politiku ili regionalno zakonodavstvo zabranu zločina iz mržnje i primene jasne kodekse ponašanja lokalne administracije koji zabranjuju govor mržnje. Pored toga, lokalne i regionalne vlasti su pozvane da obezbede adekvatnu zaštitu javnih LGBT događaja.²⁵

4.3.Sudska zaštita ljudskih i manjinskih prava

Sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava obezbeđuju nadležni sudovi. Kada je reč o slobodi okupljanja Upravni sud Srbije odlučuje o žalbi protiv drugostepene odluke Ministarstva unutrašnjih poslova o zabrani javnog okupljanja. Član 132 stav 2 Ustava predviđa da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu. Prema članu 149 Ustava, svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen. Član 170 Ustava predviđa i mogućnost izjavljivanja ustavne žalbe Ustavnom sudu Srbije protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom. Ustavna žalba se može podneti pod uslovom da su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava. U skladu sa članom 171. Ustava, odluke Ustavnog suda su obavezujuće i svako je dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda.

²⁴ Carić S, *op. cit.*, str. 250.

²⁵ CG (2021) 40-30/24 October 2021.

4.3.1. Praksa Ustavnog suda

U odluci u predmetu UŽ-4078/2010 od 29. februara 2012. godine Ustavni sud je odlučivao o ustavnoj žalbi udruženja „Žene u crnom” protiv rešenja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije o zabrani održavanja skupa. Zabrana skupa je obrazložena time što „na skupu može doći do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja i bezbednosti ljudi i imovine”. U kasnijem, sudskom postupku za poništaj rešenja, MUP je dao dodatno obrazloženje zabrane skupa. Naime, MUP je naveo da je u prethodnom periodu, u više slučajeva na takvim ili sličnim skupovima dolazilo do ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, kao i zbog toga što je „kritičnog dana na teritoriji grada Beograda održano više sportskih, kulturnih i drugih manifestacija povišenog rizika, gde se osnovano moglo očekivati okupljanje neformalnih grupa i ekstremnih navijačkih grupa, što bi za posledicu imalo ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine.”

Povodom tih navoda, Ustavni sud je podsetio na stav Evropskog suda za ljudska prava prema kojem demonstracije mogu ljutiti ili vređati osobe koje se protive idejama koje demonstranti zagovaraju. „Sa druge strane, učesnicima demonstracija se mora omogućiti da održe demonstracije bez straha da će biti podvrgnuti fizičkom nasilju od strane neistomišljenika. Takav strah može odvratiti udruženja ili druge grupe koje dele zajedničke ideje od javnog iznošenja mišljenja o kontroverznim društvenim pitanjima.” U nastavku iznosimo ključne delove iz odluke Ustavnog suda:

„Ustavni sud, takođe, ukazuje na stav Evropske komisije za ljudska prava, istaknut u predmetu „Hrišćani protiv rasizma i fašizma” protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1980. godine, prema kome slučajno nasilje ili nered pri održavanju okupljanja neće izuzeti zaštitu prema članu 11 Evropske konvencije (koji garantuje slobodu okupljanja). Dakle, prilikom određivanja primenljivosti člana 11, značajna je namera održavanja mirnog okupljanja, a ne verovatnoća nasilja zbog reakcije drugih grupa ili faktora. Ovo obeležje „mirnog okupljanja” je ključno za razumevanje slobode okupljanja kao stuba demokratskog društva. Rivalskim grupama, spremnim na korišćenje nasilja, nije, međutim, dozvoljeno da efektivno uguše slobodu okupljanja.

Ustavni sud, međutim, naglašava da zabrana skupa koji može dovesti do nasilja, čak i ako organizatori i učesnici nemaju nasilničke namere, ne dovodi sama po sebi do povrede prava na slobodu okupljanja, ukoliko je takva zabrana opravdana. S tim u vezi, Ustavni sud je utvrdio da je u konkretnom slučaju podnosilac ustavne žalbe prijavio za 8. mart 2008. godine održavanje uličnog marša nadležnom organu, u skladu sa odredbama Zakona o okupljanju građana. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je istog dana u Beogradu održano više skupova kojima su udruženja žena obeležila navedeni praznik.

Polazeći od svega izloženog, Ustavni sud ocenjuje da je zabrana održavanja javnog skupa, u konkretnoj situaciji, u suštini, dovela do povrede prava podnosioca ustavne žalbe na slobodu okupljanja, zajemčenog članom 54 Ustava, pogotovo imajući u vidu da se posledice nedostataka u obrazloženju osporenog rešenja Policijske stanice Stari Grad ne bi mogle otkloniti ponovnim odlučivanjem po tužbi u upravnom sporu.”

Zanimljivo je, međutim, da se u predmetima povodom ustavnih žalbi povodom zabrane održavanja *Parade ponosa Beograd* 2009. i 2011. godine Ustavni sud ograničio samo na razmatranje proceduralnih i formalno-pravnih pitanja. U presudi u predmetu UŽ- 1918/2009 od 22. decembra 2011. Ustavni sud je utvrdio da osporeno rešenje MUP-a o promeni lokacije skupa nema osnova u zakonu, kao i da je to rešenje doneto i podnosiocima ustavne žalbe dostavljeno 19. septembra 2009. godine, dakle 24 časa pre održavanja skupa, te da podnosioci ustavne žalbe nisu imali na raspolaganju pravno sredstvo kojim bi pobijali zakonitost osporenog rešenja. Shodno tome, Ustavni sud je zaključio da je osporenim rešenjem MUP-a podnosiocima povređeno pravo na slobodu okupljanja iz člana 54 stav 1 Ustava i pravo na pravno sredstvo iz člana 36 stav 2 Ustava. U drugom predmetu, UŽ- 5284/2011 (presuda od 18.4.2013), Ustavni sud je iz sličnih razloga konstatovao povredu prava na sudsku zaštitu i prava na efikasno pravno sredstvo, a posledično i povredu slobode okupljanja.

4.3.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava

Pored citirane presude u predmetu „Hrišćani protiv rasizma i fašizma” protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1980. godine postoji niz presuda Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa tumačenjem i primenom člana 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja garantuje slobodu okupljanja. U presudi u predmetu *Platform „Arzte fur das leben” v. Austria*, broj 10126/82, od 21. juna 1988. godine, Evropski sud za ljudska prava se bavio pitanjem tumačenja člana 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u kontekstu veoma sličnom onom u slučaju šetnje u okviru Evroprajda 2022. U oba slučaja postojala je opasnost od sukoba dve suprotstavljene grupe demonstranata. Tužioci predstavljaju udruženje lekara koje se protivi abortusu. Udruženje je prijavilo policiji održavanje verske službe ispred crkve u jednom mestu u Gornjoj Austriji. Policija je izdala dozvolu za okupljanje na traženoj lokaciji. Policija je takođe zabranila održavanje dva druga skupa zakazana u isto vreme na istom mestu, od strane zagovornika abortusa, strahujući od mogućih sukoba. I pored velikog prisustva policije došlo je do manjih incidenata između pristalica i protivnika abortusa. Zbog toga je udruženje koje je organizovalo zakoniti skup podnelo predstavku Evropskom sudu za ljudska prava tražeći

da proglasi Austriju odgovornom za povredu člana 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer nije preduzela sve potrebne mere kako bi obezbedila učesnike legalnog skupa. Sud je prvo konstatovao da demonstracije mogu da izazovu ljutnju ili uvrede od strane osoba koji se protive idejama koje promovisu učesnici demonstracija. Međutim, učesnici moraju biti u mogućnosti da održe demonstracije bez straha da će biti podvrgnute fizičkom nasilju od strane protivnika. Takav strah mogao bi da odvрати udruženja ili druge grupe koje podržavaju zajedničke ideje ili interese od otvorenog izražavanja njihovog mišljenja o posebno osetljivim i kontroverznim pitanjima koja se tiču zajednice. U demokratskim državama, pravo na održavanje kontrademonstracija ne može biti prošireno tako da ugrožava pravo na demonstracije. Istinsko, efikasno pravo na mirno okupljanje ne može stoga biti svedeno na obavezu države da se ne meša: takva, čisto, negativna koncepcija ne bi bila u skladu sa svrhom člana 11 Evropske konvencije. Naime, član 11 ponekad iziskuje preduzimanje aktivnih mera, čak i u odnosima između pojedinaca, ako za tim postoji potreba. S tim u vezi Sud je utvrdio da austrijsko zakonodavstvo predviđa zaštitu demonstranata preduzimanjem aktivnih mera. Krivični zakonik Austrije predviđa krivično delo sprečavanja, ometanja ili rasturanja demonstracija koje nisu zabranjene. Slično krivično delo je predviđeno članom 151 Krivičnog zakonika Srbije. Osim toga, austrijski zakon o javnom okupljanju daje ovlašćenje vlastima da u određenim situacijama zabrane, okončaju ili uz primenu sile rasture demonstracije, što se odnosi i na održavanje kontrademonstracija. Sud je zaključio da je obaveza države da preduzme sve razumne i potrebne mere kako bi učesnicima zakonitih demonstracija omogućila mirno održavanje skupa. U te mere spada i otkazivanje svih drugih skupova na mestu na kojem je ranije prijavljeno održavanje demonstracija.

U predmetu *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, Evropski sud se osvrnuo na ciljeve Evropske konvencije.²⁶ Po mišljenju Suda, Evropska konvencija je osmišljena tako da promoviše i održi ideale i vrednosti demokratskog društva. Demokratija je jedini politički model predviđen Evropskom konvencijom i jedino je ona kompatibilna sa tom konvencijom. U skladu sa formulacijom iz stava 2 člana 11, jedini neophodni razlog koji bi opravdavao mešanje u pravo predviđeno ovim članom je onaj koji proizilazi iz potreba demokratskog društva. Kada je reč o obeležjima demokratskog društva, Evropski sud posebno ističe značaj pluralizma, tolerancije i slobodoumnosti. S tim u vezi, Sud je uvek smatrao da, iako individualni interesi moraju ponekad biti podređeni grupnim, demokratija ne znači da mišljenje većine uvek mora da prevlada, već da mora biti postignuta ravnoteža koja omogućuje pravičan i odgovarajući tretman manjine i izbegnuta zloupotreba dominantnog položaja.

26 Presuda u predmetu br. 28793/02, od 14. februara 2006.

U predmetu *Kudrevičius* Evropski sud je istakao da sloboda okupljanja predviđena članom 11 Evropske konvencije predstavlja osnovno pravo u demokratskom društvu i da je, uz slobodu izražavanja, jedna od osnova takvog društva.²⁷ Stoga, sloboda okupljanja ne treba da bude tumačena restriktivno. Prema shvatanju Evropskog suda, Evropska konvencija štiti samo mirno okupljanje, odnosno ne pokriva okupljanja gde organizatori i učesnici imaju nasilne namere. Evropski sud je takođe podvukao da sloboda okupljanja, koja je predviđena članom 11 Evropske konvencije, štiti i ona okupljanja koja mogu naljutiti ili predstavljati uvredu za osobe koje se protive idejama ili zahtevima koji se promovišu na tim skupovima. Svaka mera koja predstavlja mešanje u slobodu okupljanja i izražavanja, osim podsticanja nasilja ili odbijanja demokratskih načela – kako god šokantna i neprihvatljiva određena mišljenja ili reči koje se koriste mogu biti za vlasti – čine lošu uslugu demokratiji i često je čak ugrožavaju. U produžetku presude, Evropski sud je naveo da obaveza prethodnog prijavljivanja okupljanja nije u načelu suprotna članu 11 Evropske konvencije, sve dok je svrha takve obaveze da omogući vlastima da preduzmu razumne i odgovarajuće mere kako bi garantovali da okupljanje prođe u najboljem redu. Stoga, prethodno prijavljivanje okupljanja nema samo za cilj da pomiri pravo na okupljanje i zakonite interese (npr. slobodu kretanja), već i da spreči nered i krivična dela. Međutim propisi koji predviđaju obavezu prethodnog prijavljivanja skupa ne smeju predstavljati skrivenu prepreku slobodi okupljanja koja je predviđena članom 11 Evropske konvencije. Šta više, države ne samo što se moraju uzdržati od primene indirektnih mera ograničenja mirnog okupljanja, već moraju da preduzmu mere kojima će se to pravo zaštititi. Države imaju i pozitivnu obavezu da obezbede efektivno uživanje prava na slobodu okupljanja. S tim u vezi, države imaju dužnost da preduzmu odgovarajuće mere kako bi obezbedile mirno održavanje skupova i bezbednost svih građana. Evropski sud posebno naglašava važnost preduzimanja preventivnih mera kao što je, na primer, prisustvo službi za pružanje prve pomoći na mestu okupljanja, kako bi garantovali nesmetano odvijanje skupa ili nekog drugog događaja, političkog, kulturnog ili nekog drugog karaktera.

Predmet *Baczowski and Others v. Poland* ima dosta sličnosti sa činjeničninim i pravnim okolnostima slučaja Evropajd 2022.²⁸ Grupa pojedinaca i Fondacija za jednakost najavili su skup koji je trebao da se održi u okviru manifestacije Dana jednakosti od 10. do 12. marta 2005. godine u organizaciji pomenute Fondacije. Skup je planiran za 11. mart na ulicama Varšave, sa ciljem da skrene pažnju javnosti na problem

27 Presuda u predmetu *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, predmet broj 37553/05, od 15. oktobra 2015.

28 Presuda br. 1543/06 od 3. maja 2007.

diskriminacije manjina: seksualnih, nacionalnih, etničkih, religijskih, kao i nad ženama i osobama sa posebnim potrebama. Kao i u slučaju Evroprajda, u isto vreme najavljeni su skupovi onih koji se protive idejama organizatora Dana jednakosti. Nadležne lokalne vlasti su zabranile održavanje skupa prijavljenog za 11. mart, između ostalog, uz obrazloženje da je moguć sukob učesnika različitih skupova. Razmatrajući predstavku gospodina Baczkowkog i drugih organizatora Dana jednakosti, Evropski sud za ljudska prava je naveo da član 11 Evropske konvencije predviđa pozitivnu obavezu za države članice da obezbede efektivnu zaštitu i korišćenje prava na javno okupljanje. To se posebno odnosi na osobe koje iznose nepopularne stavove ili pripadaju manjinama, zbog toga što su one naročito ranjive i više podložne viktimizaciji. Imajući to u vidu, Evropski sud za ljudska prava je zaključio da je Poljska povredila član 11 Evropske konvencije zabranjujući održavanje skupa u okviru Dana jednakosti.

Evropski sud za zaštitu ljudskih prava ponovio je stav iz predmeta *Baczkowski* u predmetu *Berkman v. Russia*.²⁹ U presudi u tom predmetu Sud je ponovo istakao važnost pozitivne obaveze za državu da obezbedi efektivnu zaštitu i korišćenje prava na javna okupljanja osoba koje pripadaju manjinskim zajednicama, koje iznose nepopularne stavove i koje su stoga češće žrtve nasilja. Grupa ruskih LGBT aktivista prijavila je policiji nameru da 12. oktobra 2013. godine u Sankt Peterburgu održi skup kojim bi skrenula pažnju na diskriminaciju protiv LGBT osoba. Od policije su dobili upozorenje da će biti odgovorni zbog mogućeg izazivanja mržnje i neprijateljstva na etničkoj, jezičkoj i verskoj osnovi ili zbog promovisanja „netradicionalnih” seksualnih odnosa maloletnicima. Planiranog dana učesnici skupa su stigli na prijavljeni trg u Sankt Peterburgu, ali su bili sprečeni da održe skup od strane kontrademonstranata koji su se okupili na istom mestu. Policija je sa značajnim snagama bila prisutna na trgu ali je odbila da interveniše i zaštititi učesnike skupa. Do intervencije policije je došlo tek kada su kontrademonstranti počeli da vređaju i njene pripadnike. Nakon toga policija je rasturila oba skupa i uhapsila veći broj demonstranata i kontrademonstranata. Povodom predstavke organizatora skupa, Evropski sud za ljudska prava je ponovo istakao važnost pozitivne obaveze države da obezbedi efektivnu zaštitu i korišćenje prava na javno okupljanje osoba koje pripadaju manjinskim zajednicama, koje iznose nepopularne stavove i koje su stoga češće žrtve nasilja. Sud je primetio da posebno u Rusiji postoji istorija neprijateljstva većeg dela javnosti prema LGBT osobama koje su često izložene diskriminaciji i nasilju. U konkretnom slučaju, tokom skupa u Sankt Peterburgu došlo je do sukoba između učesnika skupa i kontrademonstranata kojom prilikom su ovi poslednji vređali učesnike skupa uz iznošenje homofobnih parola. Uvredljivo i nasilno ponašanje

29 Presuda br. 46712/15 od 1. decembra 2020.

kontrademonstranata bilo je vidljivo policiji. Međutim, izostala je odgovarajuća reakcija vlasti. Iza toga sledio je zaključak Suda da ruske vlasti nisu preduzele potrebne mere kako bi omogućile održavanje planiranog skupa i obuzdale homofobne uvrede i nasilje kontrademonstranata. Kao rezultat pasivnog držanja policije učesnici skupa protiv diskriminacije zasnovanoj na seksualnoj orijentaciji sami su postali žrtve homofobnih napada koje vlasti nisu sprečile.

U predmetu *Barankevich v. Russia* Evropski sud za ljudska prava je razmatrao pitanje zabrane okupljanja zbog opasnosti od sukoba sa učesnicima kontrademonstracija.³⁰ Sud je naveo da čak i pod pretpostavkom da postoji opasnost od nasilnih kontrademonstracija domaće vlasti imaju široka ovlašćenja u izboru mera koje bi omogućile mirno održavanje skupa. Međutim, Sud je našao da u konkretnom predmetu nema indikacija koje bi ukazivale da su domaće vlasti napravile procenu o sredstvima koja su neophodna za neutralisanje pretnje. Umesto da su razmotrile mere koje bi omogućile mirno održavanje skupa, vlasti su ga zabranile. Domaće vlasti su pribegle najradikalnoj meri, uskraćujući podnosiocu predstavke mogućnost korišćenja prava na mirno okupljanje. Štaviše, u sličnom predmetu, *Faber v. Hungary*, Evropski sud za ljudska prava je zaključio da samo postojanje opasnosti od sukoba nije dovoljan razlog za zabranu okupljanja.³¹ Državne vlasti moraju predstaviti konkretne procene o potencijalnom stepenu narušavanja javnog reda kako bi procenile koja sredstva su neophodna za neutralisanje pretnje od nasilnih sukoba.

5. USKLAĐENOST ZAKONODAVNOG OKVIRA SA MEĐUNARODNIM UGOVORIMA I USTAVOM

U nastavku ovog rada ćemo ispitati da li postojeći pravni i institucionalni okvir u Republici Srbiji garantuje zaštitu i efektivno korišćenje prava na slobodu okupljanja. Kako bismo dali odgovor na ovo pitanje, razmotrićemo usklađenost srpskog zakonodavnog okvira sa relevantnim međunarodnim ugovorima i Ustavom.

U godišnjem izveštaju za 2022. godinu Evropske komisije se konstatuje da je zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu osnovnih prava u Srbiji u velikoj meri uspostavljen. Ono što je potrebno, jeste da

30 Presuda u predmetu br. 10519/03 od 26.7.2007.

31 Presuda u predmetu br. 40721/08 od 24.7.2012.

se taj okvir dosledno i efikasno sprovodi.³² Međutim, postoje određeni problemi kada je reč i o samom pravnom okviru koji se odnosi na slobodu okupljanja. Očigledno je da postoji jezička neusklađenost Zakona o javnom okupljanju sa Ustavom, kao i sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Paktom o građanskim i političkim pravima. Naime, član 54 stav 4 Ustava predviđa da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Sa druge strane, Zakon o javnom okupljanju u članu 8 stav 3 propisuje da okupljanje nije dozvoljeno „kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu”. Ova odredba Zakona predstavlja poseban osnov za zabranu skupa, a ne preciziranje ograničenja odredbe Ustava člana 54 stav 4 Ustava. Naime, stav 1 člana 8 Zakona o javnom okupljanju već propisuje zaštitu javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije kao razloge za zabranu skupa. To znači da stav 3 člana 8 Zakona uvodi nove osnove, koji nisu predviđeni Ustavom. Prema stavu Ustavnog suda u predmetu Iuz-204/2013 „za zakonsko ograničenje zajamčene slobode ili prava nije dovoljno da Ustav dopušta ograničenje, već do ograničenja može doći samo u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu koji je neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava”.³³ S tim u vezi, Ustavni sud je naglasio da „različite formulacije ne moraju automatski značiti da zakonske odredbe u materijalnom pravnom smislu nisu saglasne sa Ustavom, ali samo ako ne vode proširivanju ustavnih osnova dopuštenog ograničenja slobode okupljanja.” Međutim, u ovom slučaju teško da bi moglo biti reči o preciziranju odredaba Ustava, s obzirom da su one već navedene u Zakonu kao poseban osnov za zabranu skupa. Član 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 21 Pakta o građanskim i političkim pravima takođe ne predviđaju „*opasnost* od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu” kao mogući razlog za zabranu okupljanja. Tim pre što prema stavovima Evropskog suda za ljudska prava postoji pozitivna obaveza na strani države da preduzme sve potrebne mere kako bi osigurala zaštitu i efektivno korišćenje prava na slobodu okupljanja, posebno u situaciji kada to pravo koriste manjine (političke, seksualne, verske, nacionalne i dr.) čiji stavovi mogu da iritiraju ili uvrede pripadnike većine društva.”

32 Evropska komisija, Republika Srbija, Izveštaj za 2022, Brisel, 12.10.2022, SWD (2022), str. 37.

33 Odluka od 9. aprila 2015.

6. NEPRIMERENI POLITIČKI UTICAJ NA RAD POLICIJE I PRAVOSUĐA

U Godišnjem izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu se konstatuje da je šetnja u okviru Evroprajda bila zabranjena, a njeno održavanje neizvesno do poslednjeg trenutka. „Vlasti su kao osnovu za svoju odluku navele pitanja bezbednosti u vezi sa pretnjama ekstremno desnih grupa. Takođe su zabranjene demonstracije protiv Evroprajda i protiv Zapada. Na kraju je 17. septembra 2022. godine održana šetnja, kraćom rutom, bez većih incidenata. Veliki broj pripadnika policije bio je angažovan na zaštiti, ali su ipak prijavljeni slučajevi nasilja nad učesnicima. Period pre šetnje obeležila je pravna i politička neizvesnost. Saopštenja nadležnih su bila kontradiktorna, uz najave sa visokog nivoa da će šetnja biti potpuno zabranjena, kao i naknadnu zabranu Ministarstva unutrašnjih poslova koja se odnosila na trasu šetnje. Iako su vlasti održavale kontakte sa organizatorima kako bi pronašli rešenje, oni su ostali neobavezujući o tome da se parada održi uz zvaničnu dozvolu.”³⁴

Osim što su stvorile konfuziju među građanima i učesnicima Evroprajda u pogledu (ne)dozvoljenosti šetnje, izjave najviših predstavnika države su dovele u pitanje načela podele vlasti, nezavisnosti sudova i operativnu nezavisnost policije. Tu, pre svega, mislimo na izjavu predsednika Republike od 27. avgusta 2022. godine da će Parada ponosa biti otkazana ili odložena i to obrazložio političkom situacijom u kojoj se Srbija nalazi – od energentske krize, do Kosova.³⁵ Sličan efekat je imalo saopštenje Vlade u kome se navodi da „u ovom trenutku ne postoje uslovi za bezbedno održavanje manifestacije Evroprajd 2022...”³⁶ Ovakvim izjavama i saopštenjima praktično je prejudicirana odluka o zabrani Evroprajd šetnje, koja je u nadležnosti drugih organa: policije, MUP-a i Upravnog suda.

Prema članu 12 stav 1 Zakona o javnom okupljanju skupovi na otvorenom prostoru prijavljuju se Ministarstvu unutrašnjih poslova – organizacionoj jedinici nadležnoj po mestu okupljanja, odnosno po mestu početka okupljanja u pokretu. U konkretnom slučaju, Policijska uprava grada Beograda, Policijska stanica Stari grad je donela rešenje o zabrani šetnje u okviru Evroprajda. U skladu sa članom 12 stav 1 Zakona o policiji, „Policija je operativno nezavisna od drugih državnih organa u obavljanju policijskih poslova i drugih zakonom određenih poslova za koje je Policija

³⁴ Ibidem.

³⁵ <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-62699846>

³⁶ <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vlada-srbije-oglasila-se-saopstjenjem-povodom-najave-otkazivanja-evroprajda/>

odgovorna”. Istim članom je predviđeno da Ministarstvo unutrašnjih poslova obezbeđuje pretpostavke za operativnu nezavisnost policije. Na čelu policije, u skladu sa članom 149 stav 1 Zakona, nalazi se direktor, koga imenuje Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova, po sprovedenom javnom konkursu. Mandat direktora policije istekao je sredinom decembra 2021. godine i do momenta pisanja ovog rada nije postavljen novi direktor. U međuvremenu, direkcijom policije rukovodi vršilac dužnosti direktora policije koga je postavio ministar unutrašnjih poslova. Izbor direktora policije od strane Vlade predstavlja važnu garanciju operativne nezavisnosti policije. Samim tim, okolnost da Vlada više od godinu dana nije u stanju da izabere novog direktora policije, već da policijom rukovodi v.d. direktora, postavljen od strane ministra, otvara prostor ka političkom uticaju na rad policije. U delu koji se odnosi na javnu upravu, Evropska komisija je u godišnjem izveštaju za 2022. godinu navela da je integritet javne uprave potkopan prekomernim brojem imenovanja viših rukovodilaca na položaj vršioca dužnosti.³⁷ Prema tome, jasno je da neimenovanje direktora policije i njeno držanje u v.d. stanju i te kako ugrožava njen integritet. U konkretnom slučaju, Policijska uprava Beograd, Policijska stanica Stari grad je 13. septembra 2022. godine donela odluku o zabrani šetnje u okviru Evroprajda. Tim povodom oglasio se ministar unutrašnjih poslova sa saopštenjem da MUP ne dozvoljava održavanje dve šetnje – „Evroprajda” i antiglobalista. U trenutnoj geopolitičkoj situaciji i tenzijama u regionu, besmisleni sukobi na ulicama Beograda otežali bi poziciju naše zemlje, ugrozili bezbednost učesnika u šetnji, ali i drugih građana. Iz ove izjave vidljive su tri stvari. Prvo, ministar je ponovio političke razloge za neodržavanje šetnje, koje su ranije pomenuli predsednik i predsednica vlade, a koji ne spadaju u razloge za zabranu skupa. Drugo, jasno je da u takvoj situaciji kompromitovana operativna nezavisnost nadležnog organa, Policijske stanice Stari grad, koja je o tome trebalo da odlučuje u prvom stepenu. Treće, ministar je takvom svojom izjavom praktično prejudicirao odluku po žalbi drugostepenog organa – Ministarstva unutrašnjih poslova. Inače, čitav koncept instituta žalbe je u tome da drugostepeni organ samostalno i nepristrasno preispita pravni i činjenični osnov prvostepene odluke. Ovakvom izjavom ministar je zapravo potpuno obesmislio podnošenje žalbe MUP-u na odluku Policijske stanice Stari grad.

U skladu sa članom 16 stav 3 Zakona o javnom okupljanju, protiv drugostepenog rešenja MUP-a može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Da podsetimo, takav ishod je predsednik Republike najavio u svom obraćanju 10. septembra 2022.³⁸ Organizator Evroprajda

³⁷ Evropska komisija, *op.cit.*, str.19.

³⁸ https://rtv.rs/sr_lat/politika/vucic-nakon-sednice-saveta-za-nacionalnu-bezbednost-o-stanju-na-kosmetu-evroprajdu-i-energetici_1372483.html

je podneo blagovremenu tužbu Upravnom sudu 15.9.2022. godine u kojoj je osporena zakonitost rešenja MUP-a i predloženo da se prvostepeno i drugostepeno rešenje ponište. Već sledećeg dana Upravni sud je doneo presudu kojom je odbio tužbu tužioca uz obrazloženje da je MUP pravilno utvrdio činjenično stanje, izveo pravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja i na takvo činjenično stanje pravilno primenio zakon.

Čitava procedura od donošenja prvostepenog rešenja Policijske stanice „Stari grad”, drugostepenog rešenja MUP-a, do donošenja presude Upravnog suda, sprovedena je za svega četiri dana. U drugim okolnostima efikasnost u odlučivanju, posebno od strane Upravnog suda, bila bi za svaku pohvalu. Posebno ako se ima u vidu da u Upravnom sudu postoji veliki broj starih, nerešenih predmeta.³⁹ Formalno-pravno, organizator Evroprajda je imao na raspolaganju sva potrebna pravna sredstva za zaštitu svojih prava, uključujući i pravo na efikasnu sudsku zaštitu, u skladu sa stavovima Ustavnog suda u predmetima UŽ-1918/2009 i UŽ-5284/2011. Da podsetimo, nepostojanje odgovarajućih pravnih sredstava i efikasne sudske zaštite je bio razlog zbog kojih je Ustavni sud usvojio ustavne žalbe zbog zabrane Parade ponosa 2009. i 2011. godine. Ono što je, međutim, bacilo senku na sprovedenu proceduru i donete odluke je to što je takav scenario bio unapred najavljen od strane najviših predstavnika političke vlasti. Naime, u obraćanju javnosti, nakon održane sednice Saveta za nacionalnu bezbednost na kojem se raspravljalo o ovom pitanju, predsednik Republike je najavio da će MUP „u roku od 96 sati pre održavanja manifestacije Evroprajd” doneti odluku jer je to jedino po zakonu i Ustavu Srbije. Posle toga organizatori imaju pravna sredstva, upravni spor pred sudom.⁴⁰ Ako se tome dodaju i ranije izjave Predsednika i saopštenja Vlade da Evroprajd neće biti održan, onda to dovodi u pitanje načela podele vlasti i nezavisnosti sudova i kod javnosti stvara utisak da je konačna odluka već doneta na političkom nivou.

Pitanjem neprimerenog političkog uticaja na sudstvo bavila se i Evropska komisija u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu. Po mišljenju Evropske komisije postojeći pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv pokušaja neprimerenog političkog uticaja na pravosuđe. Konstatuje se da je pritisak na pravosuđe i dalje veliki. Vladini funkcioneri, čak i oni na najvišem nivou, nastavljaju da javno komentarišu tekuće istrage ili sudske postupke, kao i rad pojedinih tužilaca i sudija. S tim u vezi, predlažu

39 Prema Godišnjem izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu, u Upravnom sudu postoji veliki broj starih predmeta: 4368 na kraju 2021. godine. Situacija je nešto bolja kada je reč o novim predmetima. U 2021. godini Upravni sud je zaprimio 38.927 predmeta od kojih je rešio 22.104 (77,04%), *op. cit.* str. 18.

40 https://rtv.rs/sr_lat/politika/vucic-nakon-sednice-saveta-za-nacionalnu-bezbednost-o-stanju-na-kosmetu-evroprajdu-i-energetici_1372483.html.

se izmene Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Visokom savetu tužilaštva kako bi se osnažili da efikasno i proaktivno brane nezavisnost sudstva i autonomiju tužilaštva u praksi, uključujući slučajeve spoljnog neprimerenog uticaja.⁴¹

7. VANINSTITUCIONALNI PRITISCI

Odluka o zabrani šetnje u okviru Evroprajda je doneta u opštoj atmosferi i govora mržnje protiv pripadnika LGBT zajednice. Srpska pravoslavna crkva (SPC) i različite desničarske partije i grupe zahtevale su od državnih organa da ne dozvoli Evroprajd šetnju jer se to kosi sa moralnim vrednostima većine građana Srbije. U Beogradu je tokom avgusta i septembra 2022. godine održano nekoliko litija u organizaciji Srpske pravoslavne crkve (SPC) i desničarskih organizacija i grupa koje su zahtevale zabranu Evroprajda. Na tim skupovima mogle su se čuti uvrede i pretnje pripadnicima LGBT zajednice. Pojedini visoki zvaničnici SPC su davali zapaljive izjave koje su pozivale na nasilje.⁴² Mada se patrijarh SPC kasnije ogradio od poziva na nasilje, atmosfera je ostala zapaljiva. Desničarske grupe su najavile da će, slučaju da ne dođe do zabrane Evroprajd šetnje, organizovati porodičnu šetnju u isto vreme kada je trebalo da bude održana i manifestacija u okviru Evroprajda.

Zanimljivo je da su skupovi na kojima se pozivalo na uskraćivanje prava pripadnicima LGBT zajednice na slobodu okupljanja, održani uz dozvolu nadležnih vlasti. Praktično, jedna grupa ljudi, pozivajući se na većinsko mišljenje, zahtevala je da država drugoj grupi zabrani javni skup na kome bi oni ukazali na probleme sa kojima se suočava njihova zajednica, što predstavlja osnovnu demokratsku vrednost. Umesto da ispuni svoju pozitivnu obavezu i obezbedi održavanje mirne šetnje i zaštiti bezbednost njenih učesnika od pripadnika grupa koje su im pretile, nadležna policijska stanica je donela odluku o zabrani oba skupa, smatrajući da postoji opasnost od sukoba različitih grupacija, mada je od početka bio nesporan miran karakter najavljene šetnje u okviru Evroprajda. MUP je potvrdio odluku policije, dok je Upravni sud odbio tužbu za poništaj drugostepenog rešenja MUP-a. Time je praktično ispunjen osnovni zahtev SPC i desničarskih partija i organizacija da šetnja bude zabranjena, što predstavlja jasan primer diskriminacije sankcionisan od strane države. U tom smislu postavlja se

41 Evropska komisija, *op. cit.*, str. 22-25.

42 Videti izjavu vladike SPC Nikanora: Vladika Nikanor javno prozivao premijerku Brnabić zbog Europrajda - Društvo - Dnevni list Danas

i pitanje povrede obaveze zabrane diskriminacije iz člana 14 Evropske konvencije.

Zabrana mirnog okupljanja predstavnika ionako ranjive grupe koja se suočava sa stalnim netolerancijom, uvredama i nasiljem otvara i pitanje da li i u kojoj meri Srbija poštuje osnovne evropske vrednosti. S tim u vezi posebno ukazujemo na član 2 stav 2 Ugovora o EU koji predviđa da su te „vrednosti su zajedničke svim državama članicama, u društvu u kojem vladaju: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena”.

8. USAGLAŠENOST PRESUDE UPRAVNOG SUDA SA STAVOVIMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sporna presuda Upravnog suda otvorila je još neka značajna pitanja koja se tiču kvaliteta pravosuđa, usaglašenosti sudske prakse, posebno sa presudama Evropskog suda za ljudska prava, ali i odlukama Ustavnog suda.⁴³

Jedna od preporuka koje je Evropska komisija iznela u svom izveštaju za 2022. godinu je da Srbija treba da ojača institucije za ljudska prava, između ostalog, i uspostavljanjem procedura za osiguranje usklađenosti sa merama Evropskog suda za ljudska prava.⁴⁴ Problem neusklađenosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava vidljiv je i kada je reč o spornoj presudi Upravnog suda. Mada se tužilac pozvao na stavove Evropskog suda za ljudska prava koji se odnose na tumačenje i primenu člana 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Upravni sud se nijednom rečenicom nije osvrnuo na njih u obrazloženju svoje presude. Umesto toga, Upravni sud se isključio bavio tumačenjem Zakona o javnom okupljanju, kao da se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne primenjuje neposredno u Srbiji. Da podsetimo, u skladu sa članom 16 stav 2 Ustava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Osim toga, član 18 Ustava predviđa da se ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima neposredno primenjuju. Na kraju, isti član Ustava izričito propisuje da se odredbe Ustava

43 Evropska komisija, *op. cit.*, str. 26.

44 Evropska komisija, *op. cit.*, str. 37.

o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, **saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje**. To znači da su domaći sudovi, kada primenju propise o ljudskim i manjinskim pravima, dužni da ih tumače u skladu sa važećom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Prema tome, Upravni sud je bio u obavezi da u ovom predmetu neposredno primeni član 11 Evropske konvencije, u skladu sa važećom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

U konkretnom slučaju organizator Evroprajda je 15.9.2022. godine podneo blagovremenu tužbu Upravnom sudu protiv drugostepenog rešenja MUP-a i predložio da se prvostepeno i drugostepeno rešenje ponište. Takođe je predloženo da Upravni sud što je moguće pre donese odluku imajući u vidu hitnost ove pravne stvari. Uz tužbu je podnet i predlog za odlaganje izvršenja prvostepenog rešenja Policijske stanice „Stari grad” i drugostepenog rešenja MUP-a. Samo dan nakon podnošenja tužbe Upravni sud je doneo presudu kojom je odbio tužbu tužioca. Upravni sud je zaključio da je drugostepeni organ pravilno ocenio da „postoji opasnost od napada i međusobnih sukoba, kao i opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu”. Shodno tome, Upravni sud je našao da je „tuženi organ pravilno utvrdio činjenično stanje, izveo pravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja i na takvo činjenično stanje pravilno primenio zakon”. Zanimljivo je da je takav zaključak Upravni sud izveo iz bezbednosne procene policije koja je označena stepenom tajnosti „**strogo poverljivo**” i koja stoga nije ni stavljena na uvid tužiocu, tako da nije mogla biti predmet rasprave u sudskom postupku. Osim toga, nije jasno na čemu je sud zasnovao svoj zaključak da je tuženi organ pravilno utvrdio činjenično stanje i izveo pravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja imajući u vidu da se razlozi za takav zaključak suda ne nalaze u obrazloženju presude. Zasnivanje presude na tom dokumentu suprotno je postojećoj praksi Evropskog suda za ljudska prava koji zahteva da razlozi za ograničenje prava na javno okupljanje moraju biti detaljno utvrđeni i podložni sudskoj kontroli.⁴⁵ U suprotnom, domaće vlasti bi na osnovu arbitrarne procene mogle odlučivati o uskraćivanju jednog od osnovnih ljudskih prava kao što je pravo na javno okupljanje. U tužbi se tužilac pozvao na relevantne stavove Evropskog suda za ljudska prava, kao i na odluke Ustavnog suda koje su takođe zasnovane na presudama Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, Upravni sud se u obrazloženju presude uopšte nije ni osvrnuo na Evropsku konvenciju koja je deo pravnog poretka Srbije, niti na stavove Evropskog suda za ljudska prava, mada je bio u obavezi da ih uzme u obzir shodno članu 18 Ustava.

45 Videti predmet *Faber v. Hungary*, *op.cit.*

Da apsurd bude veći, na zvaničnoj internet stranici Upravnog suda postoji link ka odabranim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.⁴⁶ Iz toga bi se mogao izvesti zaključak da bi sudije Upravnog suda trebalo da budu upoznate sa relevantnim stavovima Evropskog suda za ljudska prava koji se odnose na slobodu javnog okupljanja. Međutim, kao što smo naveli, Upravni sud se nije ni osvrnuo na praksu Evropskog suda za ljudska prava. Time se otvara sledeće pitanje, osposobljenosti sudija da pronadu, pročitaju, tumače i primene odluke Evropskog suda za ljudska prava.

Kao što smo pomenuli, na zvaničnoj internet stranici Upravnog suda postoji link ka „izabranim odlukama Evropskog suda za ljudska prava”. Umesto odabranih odluka, link vodi ka zvaničnoj bazi sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, uz uputstvo na srpskom jeziku o načinu pretraživanja te baze i pronalaženju odgovarajućih presuda. Problem je u tome što su u bazi sudske prakse presude Evropskog suda za ljudska prava objavljene na engleskom i francuskom jeziku. Postavlja se pitanje da li su i u kojoj meri sudije, ne samo Upravnog suda, osposobljene da samostalno prevode presude Evropskog suda za ljudska prava u meri koja bi obezbedila njihovo pravilno tumačenje i primenu u konkretnim sudskim predmetima. Istraživanje koje je sprovedeno u okviru Žan Mone Modula *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji* u sudovima sa sedištem na teritoriji grada Novog Sada 2016. godine pokazalo je nizak nivo poznavanja stručne terminologije na stranom jeziku. Čak 84% ispitanika (sudija Osnovnog, Višeg, Apelacionog i Privrednog suda u Novom Sadu) je negativno odgovorilo na pitanje da li im poznavanje stranog jezika omogućuje da samostalno prevode odluke Suda pravde EU.⁴⁷ S obzirom da Sud pravde EU i Evropski sud za ljudska prava imaju usaglašenu sudsku praksu i da koriste istu pravnu terminologiju logično je očekivati istovetan rezultat kada je reč o mogućnosti prevođenja i razumevanja odluka Evropskog suda za ljudska prava. Slični rezultati o poznavanju stranog jezika i stručne terminologije su dobijeni u istraživanju u okviru Žan Mone Modula „Primena vrednosti EU u politikama država kandidata” koje je 2022. godine sprovedeno u Apelacionom sudu u Novom Sadu (videti dole u III delu). Istraživanje iz 2016. godine je takođe pokazalo da sudije raspolažu relativno niskim poznavanjem IT veština koje bi im omogućilo pretraživanje registra odluka Evropskog suda za ljudska prava i pronalaženje relevantnih presuda⁴⁸. Srbija je postala članica Saveta Evrope tek 2003. godine u okviru Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

46 Upravni sud : Sudska praksa Upravnog suda.

47 Medović, V, Vapa Tankosić, J. (2017). *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji: izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina Evropske unije*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment Novi Sad, str. 83.

48 Medović V., Vapa Tankosić J, *op. cit.* str. 86-87.

Iste godine ratifikovana je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je stupila na snagu 2004. godine. To znači da se ova konvencija primenjuje u Srbiji tek nepunih dvadeset godina, što je relativno kratak period kako bi se sudije u Srbije upoznale i obučile da pravilno primenjuju praksu Evropskog suda za ljudska prava. To je bio jedan od razloga što je Evropska komisija u godišnjem izveštaju za 2022. godinu ukazala da je potrebno dodatno poboljšati kapacitete i internu stručnost Pravosudne akademije za početnu i konutinuiranu obuku, „posebno za obuku o evropskom pravu”.⁴⁹

Pitanje usaglašenosti sudske prakse je jedno od osnovnih pretpostavki za uspostavljanje pravne sigurnosti. U tom domenu posebna odgovornost leži na Vrhovnom sudu kao najvišoj sudskoj instanci u Srbiji u čiju nadležnost, između ostalog, spada obezbeđivanje jedinstvene sudske primene prava. Uloga Vrhovnog suda tek treba da bude definisana u pravosudnim zakonima za sprovođenje ustavnih amandmana iz 2022. godine.⁵⁰ Ono što predstavlja poseban problem u ovom slučaju jeste da je presuda Upravnog suda pravosnažna i da protiv nje nije dozvoljena žalba. U skladu sa članom 49 Zakona o upravnim sporovima, protiv pravosnažne presude Upravnog suda stranke i nadležni javni tužilac mogu podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke u ograničenim slučajevima i to: 1. kada je to zakonom predviđeno, 2. u slučajevima kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji i 3. u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba. Zahtev može da se podnese zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla uticati na rešenje stvari. U konkretnom slučaju zakonom nije predviđena mogućnost podnošenja zahteva za preispitivanje sudske odluke, sud nije odlučivao u punoj jurisdikciji, niti je u ovoj stvari u upravnom postupku bila isključena žalba. Samim tim, izvesno je da je podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu nedozvoljeno.

Jedna od primedaba Evropske komisije odnosi se na jednostепенost u odlučivanju i restriktivne razloge za preispitivanje presuda Upravnog suda i to samo putem vanrednih pravnih lekova. Akcionim planom za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, predviđeno je uvođenje dvostепенosti odlučivanja u prvom tromesečju 2023. godine.⁵¹

49 Evropska komisija, *op. cit.* str. 26.

50 *Ibidem.*

51 Evropska komisija, Godišnji izveštaj za 2022. godinu, *op. cit.*, str. 18.

9. ZAŠTITA LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA PRED USTAVNIM SUDOM

Jedino pravno sredstvo koje u ovom slučaju stoji na raspolaganju organizatorima Evroprajda je ustavna žalba koja se podnosi Ustavnom sudu. Ustavni sud nije deo sudske vlasti. On je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.⁵² Međutim, u nadležnost Ustavnog suda spada i odlučivanje o ustavnim žalbama podnetim protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.⁵³ Ustavna žalba se može podneti protiv pojedinačnog akta ili radnje svih državnih organa, uključujući i sudove. Mada Ustavni sud u predmetima po ustavnoj žalbi ne postupa kao instancioni sud u okviru pravosudnog sistema, on svojom odlukom može poništiti presudu suda, ukoliko utvrdi da su tom presudom povređena ili uskraćena ljudska ili manjinska prava i slobode garantovana ustavom.⁵⁴ Pored poništaja presude, Ustavni sud može, u skladu sa članom 89 Zakona o Ustavnom sudu, dosuditi podnosiocu žalbe naknadu materijalne ili nematerijalne štete zbog povrede nekog prava garantovanog ustavom, kada je takav zahtev postavljen. U predmetu UŽ-5284/2011 Ustavni sud je utvrdio pravo na naknadu nematerijalne štete podnosiocu ustavne žalbe Udruženju „Parada ponosa Beograd” u simboličnom iznosu od 500 evra, u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan isplate, zbog povrede prava na pravično suđenje i slobodu okupljanja. Međutim, u sličnom predmetu UŽ-4078/2010 Ustavni sud je odbio zahtev za naknadu nematerijalne štete podnosioca ustavne žalbe Udruženja „Žene u crnom”, mada je utvrdio povredu prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku, na pravni lek i slobodu okupljanja. Po mišljenju Ustavnog suda, objavljivanje odluke u „Službenom glasniku Republike Srbije” predstavlja pravično zadovoljenje podnosioca ustavne žalbe zbog konstatovanih povreda prava. Naime, Ustavni sud je ocenio da je „suština povređenih prava takve prirode da se pravično zadovoljenje ne bi moglo postići naknadnom nematerijalne štete podnosiocu ustavne žalbe, kao sazivaču skupa, posebno imajući u vidu da su zabranom prijavljenog skupa oštećeni i potencijalni učesnici tog skupa.”

52 Član 166 stav 1 Ustava.

53 Član 170 Ustava.

54 Član 89 Zakona o ustavnom sudu. Videti odluku Ustavnog suda Iuz-97/2012 od 20.12.2012.

Kada je reč o odnosu između Ustavnog suda i redovnih sudova, Beljanski primećuje da, iako Ustavni sud nije generalno nije nadležan za proveru utvrđenih činjenica i načina na koji su redovni sudovi protumačili propise, on se u ta pitanja ipak upušta kada odluke sudova povređuju ili uskraćuju ustavna prava.⁵⁵ „A povređuje ih ako je redovni sud pogrešno protumačio, primenio ili zanemario neko ustavno pravo, ako su primena zakona i kvalitet zaključaka bili *prima facie* proizvoljni, ako je došlo do povrede procesnih prava i ako utvrđeno činjenično stanje ukazuje na povredu ustava.”⁵⁶ Ustavni sud takođe zahteva da su sudovi dužni da svoje odluke obrazlažu argumentovano, jasno i dovoljno.⁵⁷

Imajući u vidu da je Ustavni sud samostalan i nezavisan državni organ, da nije deo sudske vlasti, ali da ima ovlašćenje da poništi presude redovnih sudova, postavlja se pitanje kakve pravne posledice proizvode njegove odluke u okviru pravosudnog sistema. Član 176 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku predviđa da odluka Ustavnog suda kojom je utvrđena povreda ili uskraćivanje ljudskih ili manjinskih prava i sloboda, a nije poništeno osporeno rešenje, predstavlja osnov za ponavljanje upravnog postupka. Međutim, Zakon o upravnim sporovima ne predviđa takav razlog za ponavljanje postupka. U skladu sa članom 56 stav 7 Zakona o upravnim sporovima, ponavljanje postupka dozvoliće se samo ako stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj pravnoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost pravosnažno okončanog sudskog postupka. Iznenadjujuće, naknadna odluka Ustavnog suda kojom je poništena presuda Upravnog suda ne pominje se kao razlog za ponavljanje postupka. Jedno od mogućih objašnjenja za ovaj propust jeste da je Zakon o upravnim sporovima donet 2009. godine, dakle pre nego što je Ustavni sud usvojio stav da se ustavna žalba može izjaviti i protiv presuda redovnih sudova i da Ustavni sud može poništiti presude sudova ukoliko utvrdi da je njima povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčeno ustavom.⁵⁸

Imajući sve ovo u vidu postavlja se pitanje da li je i u kojoj meri Upravni sud vezan stavovima Ustavnog suda zauzetim u predmetima povodom ustavnih žalbi? Član 18 stav 3 Ustava izričito propisuje da se odredbe Ustava o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje

55 Beljanski, S., Pajvančić, M., Marinković, T., Valić Nedeljković, D. (2019). *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Centar za pravosudna istraživanja, Beograd, str. 10.

56 *Ibidem*.

57 *Ibidem*.

58 IUz-97/2012 od 20.12.2012.

nadziru njihovo sprovođenje. Analogijom bi se moglo zaključiti da bi redovni sudovi, kada tumače i primenjuju odredbe ustava o ljudskim i manjinskim pravima, trebalo da uzimaju u obzir praksu Ustavnog suda koji je zadužen da štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.⁵⁹ U suprotnom bi moglo doći do fragmentacije pravnog poretka, ako bi postojala dva paralelna sistema zaštite ljudskih prava i sloboda. Međutim, u konkretnom predmetu Upravni sud se u obrazloženju presude nije ni osvrnuo na stavove iz presuda Ustavnog suda na koje se pozvao tužilac, posebno na presudu u predmetu UŽ-4078/2010 povodom ustavne žalbe udruženja

„Žene u crnom” protiv rešenja Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije o zabrani održavanja skupa.⁶⁰ Naravno, tužiocu ostaje mogućnost podnošenja ustavne žalbe. Ali čak i da Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu i poništi presudu Upravnog suda to bi bila zakasnela pravda s obzirom da je tužiocu efektivno uskraćeno korišćenje prava na slobodu okupljanja.

Na ovom mestu ćemo ukazati na još jedan problem koji nije direktno vezan za konkretan slučaj a koji se tiče ovlašćenja Ustavnog suda da u predmetima po ustavnim žalbama poništava presude redovnih sudova. Takvo ovlašćenje moglo bi da ugrozi integritet i nezavisnost sudske vlasti, kao što to pravilno primećuje Beljanski. Po njegovom mišljenju, za koherentnost ustavnog i pravosudnog sistema bilo bi značajno da se sudskoj vlasti prepusti ocena o uticaju utvrđene povrede ustavnih prava i sloboda na pravosnažnu presudu i njenu održivost. Poništavanje presude i davanja naloga redovnom sudu da donese novu presudu predstavlja svojevrсно devalviranje sudske vlasti.⁶¹ Postojanje takvog ovlašćenja Ustavnog suda u odnosu na redovne sudove otvara neka načelna pitanja. Ustav u članu 142 stav 1 proklamuje načelo nezavisnosti sudova. Međutim, stav 4 istog člana, izmenjen ustavnim amandmanima iz 2022. godine, predviđa da sudska odluka može biti preispitana od strane Ustavnog suda po ustavnoj žalbi. Problem je u tome što postoji značajna razlika u izboru sudija redovnih sudija i sudija Ustavnog suda. Naime, prema ustavnim amandmanima iz 2022. godine sudije isključivo bira Visoki savet sudstva, koji je ujedno i garant nezavisnosti sudske vlasti. Sa druge strane, postoji izražen politički uticaj na izbor sudija Ustavnog suda. U skladu sa članom 172 stav 2 Ustava, pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog suda.⁶² To znači, da presude

59 Član 166 stav 1 Ustava.

60 Videti gore: Praksa Ustavnog suda.

61 Beljanski S, Pajvančić M, Marinković T, Valić Nedeljković D., *op. cit.*, str. 10.

62 Narodna skupština bira pet sudija između deset kandidata koje predlaže predsednik Republike, predsednik imenuje pet sudija između deset kandidata koje

sudova mogu biti predmet eksterne kontrole od strane Ustavnog suda na čiji sastav bitno utiče politička grana vlasti. Kod takvog stanja stvari teško je govoriti o potpunoj nezavisnosti sudske vlasti.

10. PRAVNA ZAŠTITA PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Pravo na slobodu javnog okupljanja je garantovano članom 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Evropska konvencija je sastavni deo pravnog poretka Srbije i neposredno se primenjuje od strane domaćih sudova. Poslednju instancu u okviru pravnog sistema Srbije za zaštitu prava garantovanih Evropskom konvencijom, ali i Ustavom, predstavlja Ustavni sud. Po iscpeljivanju svih unutrašnjih pravnih lekova, uključujući i pravo na ustavnu žalbu, svako lice, nevladina organizacija ili grupa lica koje tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Evropskom konvencijom može podneti predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.⁶³ U skladu sa članom 35 Evropske konvencije, predstavka se može podneti u roku od četiri meseca od kada je povodom nje doneta pravosnažna odluka. Presude Evropskog suda za ljudska prava kojima se utvrđuje da je došlo do povrede Evropske konvencije su obavezujuće za države članice. Kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi da se dogodila povreda Evropske konvencije dotična država članica je dužna da otkloni utvrđenu povredu i da obezbedi da se takve povrede više ne dešavaju. U nekim slučajevima države članice moraju da izvrše izmene u svom zakonodavstvu kako bi ga uskladile sa Evropskom konvencijom. Kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu Evropske konvencije, a unutrašnje pravo države članice omogućava samo delimičnu odštetu, sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj strani.⁶⁴ U predmetu *Barankevich v. Russia* (10519/03) Evropski sud je podnosiocu predstavke dosudio iznos od 6.000 evra na ime pravičnog zadovoljenja zbog povrede prava na slobodu okupljanja iz člana 11 Evropske konvencije. U predmetu *Berkaman v. Russia* (46712/15), Evropski su je na ime pravičnog zadovoljenja zbog povrede prava na slobodu i sigurnost iz člana 5, prava na slobodu okupljanja iz člana 11 i zabrane diskriminacije iz člana 14 Evropske konvencije dosudio podnosiocu predstavke ukupan iznos od 10.000 evra.

predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog suda imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva (Član 172 stav 3 Ustava).

63 Član 34 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

64 Član 41 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U slučaju da neka država članica odbije da izvrši presudu Komitet ministara se može, nakon što obavesti tu državu, a na osnovu odluke usvojene dvotrećinskom većinom, obratiti Evropskom sudu za ljudska prava sa pitanjem da li je dotična država prekršila svoju obavezu iz Evropske konvencije. Ako Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu, upućuje predmet Komitetu ministara radi razmatranja mera koje je potrebno preduzeti.⁶⁵

Kakve bi pravne posledice u pravnom sistemu Srbije imala eventualna presuda Evropskog suda za ljudska prava kojom bi se utvrdila povreda prava na slobodu javnog okupljanja u slučaju Evroprajda? U skladu sa članom 56 stav 7 Zakona o upravnim sporovima, stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj pravnoj stvari koji može da bude od uticaja na zakonitost pravosnažno okončanog sudskog postupka predstavlja razlog za ponavljanje postupka pred Upravnim sudom. U ponovljenom sudskom postupku Upravni sud bi morao da otkloni povredu Evropske konvencije i donese presudu u skladu sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava. U suprotnom, primenila bi se procedura iz člana 46 Evropske konvencije koja predviđa da Komitet ministara može preduzeti odgovarajuće mere zbog neizvršenja presude Evropskog suda za ljudska prava. Da u Srbiji postoji problem sa izvršenjem presuda Evropskog suda za ljudska prava svedoči podatak iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije za 2022. godinu da se u toj godini 58 predmeta nalazilo pod pojačanim nadzorom Komiteta ministara. S tim u vezi Evropska komisija je preporučila da je potrebno regulisati postupak izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava.⁶⁶

11. EPILOG

Nakon što je Upravni sud odbio tužbu za poništaj drugostepenog rešenja MUP-a o zabrani šetnje, organizatori Evroprajda su 16. septembra 2022. godine podneli nadležnoj policijskoj stanici prijavu nove, kraće, rute šetnje za isti dan. Sledećeg dana oglasio se ministar unutrašnjih poslova i poručio da nikakve nedozvoljene šetnje neće biti i da MUP upozorava da će striktno sprovoditi zakon i odluke nadležnih organa. S obzirom da se policija nije oglasila povodom nove prijave okupljanja, šetnja je održana 17. septembra, uz jako policijsko obezbeđenje i sporadične sukobe između policije i kontrademonstranata iz različitih desničarskih i navijačkih

65 Član 46 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

66 Evropska komisija, op. cit, str. 38.

grupa. U šetnji je učestvovalo više hiljada ljudi, uz prisustvo evropskih zvaničnika i predstavnika stranih ambasada. Međutim, kao što je započeo, čitav događaj je i okončan sporom između organizatora i predstavnika vlasti oko karaktera okupljanja. Dok su organizatori tvrdili da je šetnja ipak održana, ali kraćom rutom, ministar unutrašnjih poslova je naveo da MUP nije dozvolio nikakvu šetnju, već da su pripadnici policije samo sprovedi učesnike manifestacije od mesta okupljanja (Ustavni sud) do mesta održavanja koncerta u Tašmajdanskom parku. Na taj način je okončana jedna značajna evropska manifestacija, organizovana uz podršku Vlade Republike Srbije, a da sa stanovišta prava nije jasno da li je održana ili ne, što samo po sebi dovoljno govori o postojećem stanju vladavine prava u Srbiji.

ZAKLJUČAK

Slučaj Evroprajda izneo je na videlo sve slabosti i nedostatke postojećeg pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih ili manjinskih prava i sloboda u Srbiji. Na mnoge od tih slabosti godinama je ukazivala Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima o napretku Srbije u procesu pridruživanja i pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Po oceni Evropske komisije, Srbija je dostigla „izvestan stepen pripremljenosti” za primenu pravnih tekovina EU i evropskih standarda u poglavljima 23 – Pravosuđe i osnovna prava. To znači, da se Srbija još uvek nalazi u početnoj fazi, tik iznad „rane faze pripremljenosti”, što je poražavajuće imajući u vidu da su pristupni pregovori otvoreni u januaru 2014. godine. Ovo poglavlje se odnosi na vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava i sloboda. Sveukupno Srbija je u 2021. godini ostvarila „ograničeni napredak”, što znači najniži stepen napretka. Situacija je nešto bolja kada je reč o „osnovnim pravima” gde se konstatuje da je zakonodavni okvir Srbije za zaštitu osnovnih prava u velikoj meri uspostavljen, ali da je taj okvir potrebno dosledno i efikasno sprovoditi. Među primerima loše prakse posebno se ukazuje na konfuznu situaciju u pogledu zabrane šetnje u okviru Evroprajda i njeno održavanje uprkos toj zabrani.⁶⁷

Jedna od osnovnih primedaba Evropske komisije, kada je reč o funkcionisanju pravosuđa, odnosila na nepostojanje ustavnih i zakonskih pretpostavki za nezavisnost sudstva, posebno kada je reč o političkom uticaju na izbor, rad, napredovanje i disciplinsku odgovornost sudija. S tim u vezi Evropska komisija je konstatovala usvajanjem ustavnih amandmana

67 Evropska komisija, *op. cit.*, str. 20 i str. 37.

9. februara 2022. godine načinjen važan korak u povećanju garancija za nezavisnost pravosuđa. „Amandmanima na Ustav je predviđeno da sva imenovanja u pravosuđu, uključujući sudije i tužioce po prvi put na toj funkciji (sa izuzetkom budućeg Vrhovnog javnog tužioca) više neće vršiti Skupština, već budući Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva”.⁶⁸ Međutim, i pored ovog važnog pomaka, pritisak na pravosuđe i tužilaštvo je i dalje veliki. Državni funkcioneri, uključujući i one na najvišem nivou, nastavljaju da komentarišu tekuće sudske postupke.⁶⁹

Da se nastavlja sa praksom neprimernog političkog uticaja na policiju i pravosuđe pokazuje i primer Evroprajda. Najviši državni funkcioneri (predsednik Republike, predsednica Vlade, pa i sama Vlada) ne samo da su komentarisali ovaj slučaj nego su svojim izjavama i prejudicirali odluku o zabrani održavanja šetnje u okviru Evroprajda, za čije održavanje je garancije prethodno dala sama Vlada Republike Srbije. Zabranu ili odlaganje manifestacije prvobitno su obrazložili političkom situacijom u kojoj se Srbija nalazi – od energentske krize, do Kosova i održavanja manifestacije u okviru inicijative „Otvoreni Balkan”. U pitanju su politički razlozi koje ni Ustav, ni Zakon o javnom okupljanju, niti relevantni međunarodni ugovori ne predviđaju kao osnov za zabranu javnog okupljanja. Naknadno je Vlada u svom saopštenju navela da u ovom trenutku ne postoje uslovi za bezbedno održavanje manifestacije Evroprajd 2022, a posebno uzimajući u vidu činjenicu da bi pojedine ekstremističke grupe mogle da iskoriste i zloupotrebe ovaj događaj i volju Srbije da ga organizuje kako bi dodatno povećale tenzije i uvele Srbiju u nestabilnost. Nije poznato na osnovu koje bezbednosne procene je Vlada zauzela takav stav, s obzirom da bezbednosnu procenu vrši MUP, a takva procena je sačinjena tek kasnije. Istog dana kada je Policijska uprava Beograd, Policijska stanica Stari grad, donela odluku o zabrani šetnje oglasio se ministar unutrašnjih poslova sa saopštenjem da MUP ne dozvoljava održavanje dve šetnje – „Evroprajda” i antiglobalista. Time je praktično kompromitovana operativna nezavisnost policije i prejudicirana odluka po žalbi drugostepenog organa – MUP-a. Nakon što je MUP odbio žalbu na rešenje o zabrani šetnje organizator Evroprajda je podneo blagovremenu tužbu Upravnom sudu u kojoj je osporena zakonitost rešenja MUP-a. Samo dan nakon podnošenja tužbe Upravni sud je doneo presudu kojom je odbio tužbu tužioca, što predstavlja efikasnost bez presedana u radu ovog suda, inače opterećenog velikim brojem starih predmeta. Sama brzina rešavanja ovog predmeta i unapred najavljena odluka o zabrani šetnje od strane najviših državnih funkcionera dodatno su bacile senku na ovakvu odluku Upravnog suda.

68 Evropska komisija, *op. cit.*, str. 23-24.

69 *Ibidem*

Odluka o zabrani održavanja šetnje doneta je u izuzetno polarizovanoj društvenoj i političkoj atmosferi. SPC i razne desničarske partije i organizacije zahtevale su od državnih organa zabranu održavanja šetnje u okviru Evroprajda zbog toga što su one suprotne „tradicionalnim vrednostima srpskog društva”. Tim povodom je u Beogradu održano nekoliko versko-političkih skupova kojima je prisustvovalo više hiljada ljudi. U takvoj atmosferi, nadležni državni organi su popustili i zabranili šetnju i najavljenju porodičnu šetnju zbog opasnosti od sukoba i narušavanja javnog reda, čime je praktično ispunjen zahtev protivnika LGBT šetnje.

Kad je reč o zakonskom okviru za zaštitu osnovnih prava Evropska komisija je konstatovala da je on u velikoj meri uspostavljen. U konkretnom slučaju postoji problem i sa postojećim zakonskim okvirom. Odluku o zabrani šetnje Policijska uprava grada Beograda i MUP su zasnovali na odredbi Zakona o javnom okupljanju koja predviđa da se okupljanje može zabraniti kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu. Sa druge strane, Ustav Srbije, Evropska konvencija i Pakt o građanskim i političkim pravima ne predviđaju ovaj razlog kao osnov za zabranu javnog okupljanja. Štaviše, navedeni dokumenti izričito propisuju da se ograničenja prava i sloboda moraju tumačiti restriktivno.

Poseban problem predstavlja to što su odluke policije, MUP-a i presuda Upravnog suda o zabrani šetnje u suprotnosti sa stavovima Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava. S tim u vezi naglašavamo da su u skladu sa članom 16 stav 2 Ustava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom. Član 18 Ustava izričito predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. U konkretnom slučaju, Upravni sud se nijednom rečenicom u obrazloženju presude nije ni osvrnuo na stavove Evropskog suda za ljudska prava, mada se tužilac u tužbi pozivao na presude ovog suda. Samim tim, odredba člana 18 Ustava ostaje samo prazno slovo na papiru.

Ignorisanje relevantnih presuda Evropskog suda za ljudska prava otvorilo je pitanje stručnosti i obučenosti sudija da pronađu, pročitaju i pravilno protumače presude Evropskog suda za ljudska prava. To podrazumeva ne samo visok stepen poznavanja stranog jezika i stručne, pravne, terminologije već i posedovanje odgovarajućih IT veština. Evropska komisija konstantno ukazuje na problem stručnosti sudija i neusklađenosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u svojim godišnjim izveštajima

i preporučuje unapređivanje stručnih kapaciteta Pravosudne akademije i programa obuke, posebno kada je reč o Evropskom pravu. Međutim, ako postoji problem jezičke barijere kada je reč o saznavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava, takav problem ne postoji kada je reč o praksi Ustavnog suda. U predmetima po ustavnim žalbama Ustavni sud je uglavnom sledio praksu Evropskog suda za ljudska prava. To je slučaj kada je reč i o pravu na slobodu okupljanja. Stoga je potpuno nejasno zašto u konkretnom slučaju Ustavni sud nije uzeo u obzir odluke Ustavnog suda koje se odnose na ovo pitanje, a na koje mu je ukazao tužilac.

Neusaglašenost sudske prakse je takođe stalni predmet kritike Evropske komisije. Usaglašenost sudske prakse je preduslov za uspostavljanje pravne sigurnosti. To podrazumeva da građani imaju legitimna očekivanja da će njihova prava i slobode biti zaštićeni u skladu sa domaćim i međunarodnim propisima, saglasno međunarodnim standardima i praksom međunarodnih sudova, u ovom slučaju Evropskog suda za ljudska prava. Na Vrhovnom sudu, kao najvišoj sudskoj instanci, primarni je zadatak da obezbedi usaglašenost sudske prakse. Problem je u tome što je sudski postupak za ocenu zakonitosti organa uprave jednostepen i što su razlozi za podnošenje vanrednog pravnog leka Vrhovnom sudu protiv presuda Upravnog suda ograničeni. Tako, protiv presude Upravnog suda kojim je odbijena tužba protiv drugostepenog rešenja MUP-a nije moguće podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke. To je bila jedna od primedaba Evropske komisije koja se odnosila na mogućnost pristupa Vrhovnom sudu i podnošenje žalbe protiv presuda Upravnog suda.

Mogućnost podnošenja ustavne žalbe Ustavnom sudu ne rešava postojeći problem. Ustavni sud nije deo sudske vlasti, već samostalni i nezavisan organ koji štiti ustavnost i zakonitost, kao i ljudska prava i slobode garantovane Ustavom. Kao što smo videli, eventualna odluka Ustavnog suda kojom se poništava presuda Upravnog suda nije predviđena Zakonom o upravnim sporovima kao razlog za ponavljanje postupka. Stoga je potrebno pronaći odgovarajuće ustavno i zakonsko rešenje u okviru samog pravosudnog sistema Srbije koje će obezbediti mehanizam za obezbeđenje usaglašenosti domaće sudske prakse sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Kada se sve uzme u obzir: neprimeran politički uticaj na policiju i sud, polarizovana društvena i politička scena, neusklađenost zakonskog okvira sa Ustavom i relevantnim međunarodnim ugovorima, problem osposobljenosti domaćih sudija za saznavanje i razumevanje prakse Evropskog suda za ljudska prava, neusklađenost presude Upravnog suda sa praksom Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, ograničena nadležnost Vrhovnog suda za preispitivanje presuda Upravnog suda, jasno je da postoje ozbiljni, sistemski, problemi kada je reč o vladavini prava,

kao preduslovu za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Na sve te probleme konstantno se, godinama, ukazuje od strane Evropske komisije u njenim godišnjim izveštajima o napretku Srbije. Stoga je krajnje vreme da se te primedbe ozbiljno uzmu u obzir prilikom donošenja novog seta pravosudnih zakona za primenu ustavnih amandmana iz 2022. godine.

LITERATURA

1. Beljanski, S., Pajvančić, M., Marinković, T., Valić Nedeljković, D. (2019). *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Centar za pravosudna istraživanja, Beograd.
2. Borchardt, K.D. (2013). *Abeceda prava Evropske unije*, Brisel.
3. Carić, S. (2011). *Evropski sistem ljudskih prava*, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad.
4. Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. (2010). *European union Law*, Cambridge.
5. Dimitrijević, V., Paunović, M., Đerić, V. (1997). *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
6. Medović, V. (2016). *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
7. Medović, V., Vapa Tankosić, J. (2017). *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
8. Medović, V. (2018). *Evropska unija – pravo i institucije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad.
9. Medović, V., Vapa Tankosić J. i Mladenov M. (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad.
10. Medović, V. (2021). Nova metodologija proširenja i usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, *Revija za evropsko pravo*, 23 (1), 45-60.
11. Vukadinović, R. (2014). *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac.

DEO II
ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE
PROMENE

Marijana Mladenov

1. UVODNA RAZMATRANJA

Zagađivanje životne sredine i klimatske promene predstavljaju jednu od najvećih pretnji opstanku čovečanstva, te i jedan i od najvećih izazova sa kojim se međunarodna zajednica suočava.⁷⁰ Budući da prirodni procesi ne poznaju državne granice, država može da trpi štetu usled određenih aktivnosti koje se preduzimaju na teritoriji druge države, a na koje ne može da utiče usled poštovanja principa teritorijalne nepovredivosti. Takođe, postoje i globalni problemi koji ugrožavaju životnu sredinu u okviru kojih je nemoguće identifikovati državu „zagađivača” i oštećenu državu. U navedenom kontekstu važno je istaći i postojanje i prostora koji ne spadaju pod državnu teritoriju, kao što su otvoreno more i kosmos, a gde države svakako imaju zajednički interes uspostavljanja zaštite od zagađivanja. Dakle, postoje brojni problemi zagađivanja životne sredine, koji usled transnacionalnog karaktera, zahtevaju saradnju država u cilju njihovog adekvatnog rešavanja.⁷¹ Stoga ne iznenađuje podatak da su u poslednjih pedeset godina formirane brojne globalne inicijative čiji se fokus odnosi upravo na ove probleme.⁷² Rezultat navedenih inicijativa moguće je sagledati kroz odredbe brojnih međunarodnih akata deklarativnog karaktera, kao i međunarodnih ugovora u oblasti očuvanja životne sredine i borbe protiv klimatskih promena. Implementacija ovih propisa predstavlja ključnu komponentu zaštite životne sredine. U navedenom kontekstu, jednu od najznačajnijih uloga ima pravosudni sistem jedne države.

U procesu pristupanja Evropskoj uniji Republika Srbija je u okviru zahteva postavljenih u Klasteru 4, Poglavlja 27, dužna da izvrši usklađivanje unutrašnjeg pravnog sistema sa propisima Unije u domenu zaštite životne sredine.⁷³ Propisi Unije u sferi zaštite životne sredine imaju

70 Mladenov, M., Serotila, I. (2022). Human Rights' Approach to Environmental Protection – Practice of The Human Rights Committee. *Pravo – teorija i praksa*, 39(2), 53.

71 Etinski, R. (2009). Međunarodno pravo životne sredine u Osnove prava životne sredine, (Nikolić, D. ur.), Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 246.

72 Medović, V., Vapa, Tankosić J., Mladenov, M. (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija Novi Sad, 2021, 89.

73 Klaster 4 obuhvata četiri poglavlja: 14 - Transportnu politiku, 15 - Energetiku, 21 - Transevropske mreže i 27 - Životnu sredinu i klimatske promene. Klaster i sva poglavlja su otvoreni u decembru 2021. godine, nakon što je Srbija ispunila preostale uslove, odnosno akcioni plan o rezervama nafte i akcioni plan za razdvajanje delatnosti u gasnom sektoru.

za cilj promovisanje i ostvarivanje principa održivog razvoja i očuvanja životne sredine kako za sadašnje, tako i za buduće generacije.⁷⁴

Propisi EU u domenu životne sredine su izuzetno obimni i predstavljaju približno jednu trećinu ukupnog broja propisa EU. Navedeni propisi regulišu oblast zaštite životne sredine na horizontalnom nivou predviđajući standarde u domenu procene uticaja na životnu sredinu, dostupnost informacija o životnoj sredini i učešća javnosti, odnosno kroz sektore: kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije, klimatske promene, zaštita od buke i civilna zaštita. Evropska komisija je 2019. godine predstavila Evropski zeleni dogovor, koji je odobren godinu dana kasnije i uključuje brojne aktivnosti za jačanje efikasne upotrebe resursa prelaskom na čistu, kružnu ekonomiju i borbe protiv klimatskih promena, kao i zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti i smanjenja degradacije i zagađenja životne sredine.⁷⁵

U prilog posvećenosti EU rešavanju globalnih pitanja zagađivanja životne sredine stoji i činjenica da je EU strana ugovornica brojnih regionalnih i univerzalnih međunarodnih instrumenata u predmetnoj oblasti. Među navedenim ugovorima, posebno su značajne odredbe Konvencije Ujedinjenih nacija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine, Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa i Klimatski sporazuma iz Glazgova (COP 26) koje će i predstavljati predmet istraživanja u radu. Pored razmatranja navedenih propisa, u cilju potpunijeg sagledavanja osposobljenosti sudija da primenjuju relevantne propise EU u domenu zaštite životne sredine, izvršice se i analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava u domenu zaštite životne sredine i pravni okvir Energetske zajednice. Budući da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja izuzetno važnu etapu u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, posebna pažnja je posvećena i analizi navedenog akta u kontekstu opšteg okvira istraživanja. Cilj istraživanja jeste dobijanje jasne predstave u pogledu osposobljenosti sudija da pravilno tumače i primenu međunarodne sporazume iz oblasti zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena koji su relevantni sa aspekta pravnog poretka EU i procesa pristupanja Republike Srbije Uniji.

74 Alavuk, M., Matijašević, J. (2011). High level of protection and improvement of the environment in European Union Law, XV International Eco-Conference, Proceedings, (2), 185-195.

75 Poglavlje 27 – životna sredina, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mci.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-4/poglavlje-27-zivotna-sredina/> (12.12.2022).

U svetlu prethodno navedenog, opredeljeni su okvir i predmet istraživanja sprovedenog u okviru Žan Mone modula „Primena vrednosti EU u politikama država kandidata” odobrenog za finansiranje od strane Evropske komisije, Izvršne agencije za programe iz oblasti obrazovanja, medija i kulture (EACEA) Univerzitetu Privredna akademija u Novom Sadu. U cilju jasnog tumačenja rezultata predmetnog istraživanja, najpre će biti prikazan teorijski okvir istog, zatim metodologija i rezultati, nakon čega će se izvršiti analiza dobijenih rezultata. U okviru zaključnih razmatranja biće predstavljene preporuke u kontekstu rešavanja uočenih nedostataka u pogledu osposobljenosti sudija da primenjuju predmetne propise.

2. TEORIJSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Teorijski okvir istraživanja određen je komplementarno zahtevima najvažnijih međunarodnih propisa u domenu zaštite životne sredine relevantnih sa aspekta pravnog sistema EU, kao i transponovanja vrednosti Unije u pravni poredak Republike Srbije i proces pristupanja Srbije Uniji. U navedenom smislu predmet istraživanja predstavljaju:

- Konvencija Ujedinjenih nacija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine
- Konvencija Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa
- Klimatski sporazuma iz Glazgova (COP 26)
- Prakse Evropskog suda za ljudska prava u domenu zaštite životne sredine
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- Pravni sistem Energetske zajednice.

2.1 Konvencija Ujedinjenih nacija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine (Arhuska konvencija)

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u vezi sa pitanjima životne sredine (dalje: Arhuska konvencija)⁷⁶ predstavlja međunarodni ugovor koji je od

⁷⁶ Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i

izuzetnog značaja kako za oblast zaštite životne sredine, tako i za sferu zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.⁷⁷ Arhuska konvencija potvrđuje univerzalnu potrebu za zaštitom i unapređenjem stanja životne sredine, uvažavajući stanovište da je adekvatno stanje životne sredine od suštinske važnosti po ljudsku dobrobit.⁷⁸ Osnovna vrednost navedenog ugovora ogleda se u činjenici prepoznavanja i potvrđivanja interesa javnosti u domenu očuvanja i zaštite životne sredine.⁷⁹

Arhuska konvencija predstavlja rezultat dva procesa koji su se odvijali u domenu zaštite životne sredine na međunarodnom nivou. Prvi proces se odnosi na pravni okvir Ujedinjenih nacija i podrazumeva ustanovljavanje međunarodnih standarda u oblasti zaštite životne sredine kako kroz odredbe međunarodnih ugovora, tako i kroz i rešenja akata deklarativnog karaktera. Drugi proces je relevantan sa aspekta regionalnih nivoa, pri čemu su posebno relevantne aktivnosti organizovane u okviru programa „Životna sredina za Evropu”, na čijim su ministarskim konferencijama usvajani inovativni strateški dokumenti u domenu zaštite životne sredine uz učešće, po prvi put, predstavnika nevladinog sektora.⁸⁰

Na Trećoj ministarskoj konferenciji, održanoj u oktobru 1995. godine u Sofiji, usvojen je Nacrt smernica o pristupu informacijama i učešću javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. U januaru 1996. godine, ustanovljena je radna grupa od strane Komiteta za pitanja životne sredine Ekonomske komisije UN za Evropu, čiji je zadatak bio izrada nacrtu konvencije. Tokom pregovora, vlade država Evrope, Kavkaza i Centralne Azije su uspele da se usaglasе povodom teksta konvencije, koju je potpisalo 35 država, 1998. godine u Arhusu u Danskoj. Nakon tri i po godine od usvajanja, Arhuska Konvencija je stupila na snagu 2001. godine.⁸¹

pristupu pravosuđu u vezi sa pitanjima životne sredine, 1998, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/09.

77 Alavuk M. (2012). Ostvarivanje ljudskih prava u okviru primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji, u *Arhuska Konvencija u pravu i praksi Republike Srbije*, (Bogdanović S. ur.), Društvo za politiku i pravo životne sredine Ekvilibrijum Srbija, Novi Sad, str. 27.

78 Jovašević, A. (2012). Pravo na informisanje o životnoj sredini - međunarodni standardi i pravo Srbije, *Teme*, 36(2), 724.

79 Počuća, M., Mladenov, M., & Mirković, P. (2018). The analysis of the Aarhus convention in the context of good environmental governance. *Ekonomika poljoprivrede*, 65(4), 1616.

80 Kostić, M. (2008). Arhuska konvencija i zaštita životne sredine u Evropskoj uniji, *Pravni život i međunarodne integracije – časopis za pravnu teoriju i praksu*, 57(9), 457.

81 Mladenov, M. (2017). Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 122.

Republika Srbija je ratifikovala Arhusku konvenciju 2009. godine.

Uprkos činjenici da se Arhuska konvencija često posmatra kao regionalni međunarodni ugovor, reč je o propisu koji je kako u pogledu regionalne pripadnosti ugovornica, tako i po svom značaju, davno prevazišao okvire regionalnog međunarodnog instrumenta.⁸² Strane ugovornice Arhuske konvencije su evropske i azijske države, kao i jedna međunarodna organizacija, Evropska unija. U pogledu značaja ovog ugovora, važno je naglasiti da je Arhuska konvencija „*jedini međunarodni ugovor koji proklamuje pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo i čije odredbe predstavljaju najambiciozniji poduhvat država da kroz proces demokratizacije upravljanja životnom sredinom pruže impresivan doprinos zaštite prirode*”.⁸³

U cilju potpunog ostvarivanja prava na odgovarajuću životnu sredinu, Arhuska konvencija propisuje sadržaj i zaštitu tri procesna prava:

- pravo javnosti na informaciju o životnoj sredini
- pravo javnosti na učešće u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine
- pravo na zaštitu pred ovlašćenim državnim organima u pitanjima u vezi sa životnom sredinom.

Navedena procesna prava predstavljaju tri stuba Arhuske konvencije i čine fundamentalne postulate jačanja ne samo demokratizacije, već i transparentnosti i odgovornosti u kontekstu postupanja državnih organa u sferi zaštite životne sredine.⁸⁴

82 Bivši generalni sekretar Ujedinjenih nacija, Kofi Anan, značaj Arhuske konvencije je video na sledeći način:

„Iako je Arhuska konvencija regionalnog karaktera, značaj ove konvencije je globalan. Ona predstavlja, bez sumnje, najimpresivniju razradu Desetog principa Rio deklaracije, u okviru koga se naglašava potreba učešća građana u regulisanju pitanja iz sfere zaštite životne sredine, kao i obezbeđivanje pristupa informacijama o životnoj sredini koje su u posedu javnih vlasti. Kao takva, Arhuska konvencija je do sada najambiciozniji poduhvat u oblasti demokratizacije zaštite životne sredine pokrenut pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija.”

Morgera, E. (2005). An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance, *the Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 14(2), 138.

83 Mladenov, M. (2018). Pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije, u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuca. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, 154.

84 Počuca M. (2018). Osnovni postulati Arhuske konvencije sa posebnim osvrtom

Pravo na informisanje o životnoj sredini Konvencija garantuje u okviru članova 4 i 5. Članom 4 Arhuske konvencije ustanovljeno je pravo fizičkih i pravnih lica da zahtevaju pristup informacijama u vezi sa pitanjima životne sredine od organa javnih vlasti koji rpolazu istim. Navedeno pravo je predviđeno kako za fizička i pravna lica, tako i za udruženja i organizacije, pri čemu se njihovo državljanstvo, odnosno sedište ne smatra relevantnim u smislu ostvarivanja ovog prava. Prvi stub Arhuske konvencije se zasniva na dve opšte obaveze ugovornica sagledane sa aspekta pasivnog i proaktivnog pristupa:

- stvaranje sistema koji omogućava javnosti da zahteva i dobije informacije od javne vlasti
- stvaranje sistema putem kojeg javna vlast prikuplja informacije o životnoj sredini i aktivno ih objavljuje javnosti, bez potrebe postavljanja zahteva.

Pasivni pristup podrazumeva pristup legislativi, informisanje javnosti koji organ raspolaže kojim informacijama, sistem koji podržava i pomaže članovima javnosti da postavi zahteve, definisanje vremenskih rokova, iznosa naknada i jasno definisana ograničenja tj. osnove odbijanja zahteva. Proaktivni pristup se odnosi stvaranje i vođenje evidencija i registara dostupnih bez naknade, otvaranje kancelarija i drugih načina ostvarivanja individualnog kontakta, korišćenje elektronskih baza podataka i Interneta i osnaživanje direktnog pristupa javnosti.⁸⁵

Drugi stub Arhuske konvencije, pravo javnosti na učešće u procesu donošenja odluka u vezi sa pitanjima životne sredine, ostvaruje se kroz proces odlučivanja o određenim specifičnim aktivnostima, izradi planova, programa i politika, kao i u sferi izvršne regulative. Navedeno pravo je regulisano kroz odredbe članova 6, 7 i 8 Arhuske konvencije. U pogledu ostvarivanja prava javnosti na učešće u postupcima o odlučivanju o specifičnim aktivnostima, potrebno je najpre definisati značenje navedene vrste aktivnosti. Pod specifičnim aktivnostima se podrazumevaju one navedene u Aneksu I uz Arhasku konvenciju, kao sve aktivnosti za koje se, na osnovu unutrašnjeg zakonodavstva države ugovornice, predviđa

na značaj ovog ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuća. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, 19.

85 Stojić Dabetić, J. (2018). Pravo na informacije o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije, u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuća. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna Akademija, Novi Sad, 114.

učešće javnosti u postupku procene uticaja na životnu sredinu. Arhuska konvencija zahteva da zainteresovana javnost bude obaveštena u ranoj fazi postupka donošenja odluke, kako bi bila u mogućnosti da ostvari efikasno učešće.⁸⁶ Član 7 Arhuske konvencije predviđa standarde učešća javnosti u donošenju planova, programa i politika koji se odnose na životnu sredinu. Komplementarno zahtevima navedenog člana strane ugovornice imaju obavezu da sačine odgovarajuće mere za učešće javnosti u procesu pripremanja planova i programa koji se odnose na pitanja životne sredine u transparentnim okvirima uz obezbeđivanje javnosti potrebnih informacija.⁸⁷ Član 8 Arhuske konvencije predviđa učešće pripadnika javnosti u pripremi izvršnih propisa, kao i opšteobavezujućih normativnih instrumenata koji mogu značajno da utiču na životnu sredinu. U pogledu ostvarivanja navedenog prava, strane ugovornice treba da preduzmu određene mere kako bi obezbedile i unapredile delotvorno učešće javnosti u pripremi prethodno navedenih propisa.⁸⁸

Treći stub Arhuske konvencije predviđa standarde ostvarivanja prava na dostupnost pravosuđa u pitanjima u vezi sa životnom sredinom kroz odredbe člana 9. Procesno prava trećeg stuba Konvencije se primenjuju u slučajevima kada je neko od prava predviđenih prvim i drugim stubom Konvencije povređeno. Član 9 propisuje tri vrste postupaka pravnog preispitivanja. Prvim stavom ovog člana predviđeno je da svako lice koje smatra da prema njegovom zahtevu nije postupano u skladu sa članom 4 Konvencije, ima pravo na pravnu zaštitu pred redovnim sudom ili nekim drugim, zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim telom. U drugom stavu člana 9 Konvencije, zagantovano je pravo pripadnika zainteresovane javnosti, koji imaju dovoljan interes ili trpe kršenje nekog prava predviđenog članom 6, da „ospore materijalni i procesni legalitet svake odluke, činjenja ili propuštanja činjenja”, pred „redovnim sudom i/ili nekim drugim zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim telom”.⁸⁹ U trećem stavu člana 9 je propisano da će države ugovornice obezbediti pripadnicima javnosti pravo na postupke preispitivanja usaglašenosti akata fizičkih lica ili javnih vlasti sa odredbama nacionalnog zakonodavstva u materiji zaštite životne sredine, u vidu upravnih i sudskih postupaka, onda kada ispunjavaju eventualne uslove predviđene unutrašnjim pravom.⁹⁰

86 Mladenov, M. (2018). Pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije, op.cit. 178.

87 Ibid. 181.

88 Ibid.

89 Arhuska konvencija, op.cit., član 9.

90 Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo*, op.cit. 132.

Tri vrste postupaka preispitivanja, koje propisuje član 9 Konvencije, razlikuju se, između ostalog, i po krugu subjekata koji su ovlašćeni za njihovo započinjanje. Postupke preispitivanja u vezi sa aktima koji se tiču pružanja informacija, može da započne samo lice koje je zahtevalo pristup informaciji i koje smatra da vlast u pružanju ili uskraćivanju informacije nije postupila u skladu sa pravilima predviđenim članom 4 Konvencije. Pripadnici zainteresovane javnosti mogu da započnu postupak preispitivanja zakonitosti akata u vezi sa učešćem javnosti u odlučivanju, dok pripadnici javnosti imaju mogućnost pokretanja postupka preispitivanja usaglašenosti akata privatnih subjekata i javnih vlasti sa domaćim zakonima, koji se tiču pitanja zaštite životne sredine.⁹¹

Nadzor nad primenom odredaba Arhuske konvencije vrši Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije. Nadležnost Komiteta podrazumeva razmatranje predstavki članova javnosti u pogledu poštovanja odredaba Konvencije od strane država ugovornica i donošenje mišljenja o konkretnom pitanju, kao razmatranje predstavki jedne ugovornice protiv druge. U slučaju da Sekretarijat u okviru izveštaja o poštovanju Konvencije uoči postupanje od strane države ugovornice koje nije komplementarno obavezama predviđenim ovim međunarodnim ugovorom, ima mogućnost da reši predmetno pitanje kroz saradnju sa državom u roku od šest meseci, a ukoliko ne uspe, iznosi ovo pitanje pred Komitet.⁹²

U pogledu dopuštenosti predstavke, Aneksom su određena četiri uslova, prema kojima predstavka:

- ne sme da bude anonimna;
- ne sme da predstavlja zloupotrebu prava na predstavku;
- ne sme da bude očigledno nerazumna;
- ne sme da bude nespojiva sa odredbama Konvencije.

Uz navedene uslove, Komitet uzima u obzir i iskorišćenost domaćih pravnih lekova. Uprkos činjenici da iskorišćenost lokalnih pravnih lekova nije postavljen kao uslov dopuštenosti predstavke, postoji mogućnost da Komitet odluči da je u određenom slučaju neophodno postupanje organa u okviru unutrašnjeg pravosudnog sistema države.⁹³ Postupak pred Komitetom je prvenstveno u pisanoj formi, mada uključuje i usmenu raspravu. Važno je naglasiti i da Komitet nije vezan zahtevom iznetim u predavci u vezi sa povredom Konvencije.⁹⁴

91 Ibid. 133.

92 Etinski, R. (2015). Međunarodni postupci koje pokreću pojedinci radi zaštite životne sredine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 59(2), 431-456.

93 Ibid, 442.

94 Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op.cit. 124.

U kontekstu analize prakse Komiteta za pitanja poštovanja Arhuske konvencije moguće je uočiti sledeće:

- u ulozi podnosioca predstavke najčešće se nalaze predstavnici nevladinih organizacija u oblasti zaštite životne sredine;
- najveći broj predavki se odnosi na drugi stub Arhuske konvencije;
- u pogledu predmeta same predstavke, najveći broj se odnosi na opšte probleme implementacije Arhuske konvencije;
- u pogledu obima aktivnosti na koje se predavka odnosi, najveći broj je unutrašnjeg, odnosno nacionalnog karaktera.⁹⁵

Činjenica da se Komitetu za pitanja poštovanja Arhuske konvencije najčešće obraćaju predstavnici nevladinih organizacija ukazuje na nedovoljnu informisanost građana u pogledu postojanja i sadržaja prava predviđenih Konvencijom, ali i nedovoljno razvijenu ekološku svest ljudi. U istom maniru je moguće sagledati i podatak da je najveći broj predavki podnet protiv Ujedinjenog Kraljevstva. Naime, visok broj predavki je direktno u vezi sa visokim stepenom informisanosti javnosti ove države u pogledu prava predviđenih Konvencijom i načina njihove zaštite. Budući da su prava garantovana drugim stubom Arhuske konvencije ključan segment uspostavljanja demokratizacije procesa upravljanja životnom sredinom, ne iznenađuje ni podatak da se najveći broj predavki pred Komitetom odnosi upravo na ovaj stub Konvencije. Proces transponovanja zahteva Arhuske konvencije postavlja pred strane ugovornice Konvencije velike izazove i izrazito složene zadatke. U svetlu navedene tvrdnje, stoji i podatak da se najveći broj predmeta predavki odnosi upravo na pitanja opšte implementacije odredaba Arhuske konvencije.⁹⁶

Analiza odredaba Arhuske konvencije pokazuje ne samo značaj predmetnog ugovora, već i neophodnost postojanja ekološke svesti građana kako bi mogli da ostvare prava predviđena prvim i drugim stubom Konvencije. U pogledu implementacije zahteva trećeg stuba, važno je naglasiti da svakako najznačajniju ulogu ima unutrašnji pravosudni sistem države, te je upravo u tom kontekstu potrebno i tumačiti rezultate sprovedenog istraživanja.

95 Počuća M. (2018). Osnovni postulati Arhuske konvencije sa posebnim osvrtom na značaj ovog ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije, *op.cit.* 32.

96 *Ibid.* 32-33.

2.2 Konvencija Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa

Konvencija o očuvanju evropske divljači i njihovih prirodnih staništa je otvorena za potpisivanje 19. septembra 1979. godine u švajcarskom gradu Bernu (Bernska konvencija), a stupila je na snagu tri godine kasnije.⁹⁷ Do danas, Konvenciju je ratifikovalo 50 država, uključujući i četiri afričke zemlje, kao i Evropsku uniju.

Kao osnovne ciljeve Bernske konvencije moguće je sagledati:

1. očuvanje divljih biljnih i životinjskih vrsta i njihovih prirodnih staništa, naročito onih vrsta i staništa čije očuvanje nužno podrazumeva saradnju između nekoliko država;
2. unapređenje saradnje između država ugovornica u oblasti zaštite prirode;
3. posebna zaštita ugroženih i retkih biljnih i životinjskih vrsta.⁹⁸

Bez obzira na činjenicu da naslov Konvencije upućuje na očuvanje divlje faune u Evropi, sadržaj samog ugovora se odnosi na sve divlje životinjske vrste koje žive kako na evropskom području, tako i izvan njega, kao i na sve migratorne vrste, čije kretanje nije ograničeno u okviru evropskih država. Svaka od država ugovornica ima pravo da, prilikom potpisivanja Konvencije, odnosno deponovanja ratifikacionih instrumenata, ili instrumenata prihvatanja, usvajanja ili pristupanja, definiše teritoriju na kojoj će se ona primenjivati.⁹⁹

U Aneksu I uz Konvenciju je predviđen spisak vrsta divlje flore koje uživaju posebnu zaštitu od branja, skupljanja, čupanja, prisvajanja i prodaje, dok Aneks II i Aneks III predviđaju posebno zaštitu strogo zaštićenih životinjskih vrsta i vrsta divlje faune od:

- „namernog zarobljavanja, držanja i ubijanja, namernog oštećivanja ili uništavanja mesta za razmnožavanje i odmor, namernog uznemiravanja naročito tokom perioda razmnožavanja, podizanja mladih i hibernacije, namernog uznemiravanja i uzimanja jaja od divljači, posedovanja pojedinih životinja (živih ili mrtvih) ili

97 Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divljači i njihovih prirodnih staništa, Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br.102/2007.

98 Lilić, S., Drenovak Ivanović, M. (2014). *Ekološko pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, str. 94.

99 Stojanović, N. (2014). Opšti pravni okvir očuvanja evropske divlje faune i prirodnih staništa. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 53(68), 331.

- interne trgovine istima (Aneks 2)”¹⁰⁰ i
- „preterane eksploatacije putem primene administrativnih i zakonodavnih mera kao što su: lovostaj, privremene ili lokalne zabrane i kroz regulisanje prodaje, držanja za prodaju, transporta za prodaju ili ponude za prodaju živih ili mrtvih divljih životinja (Aneks 3)”.¹⁰¹

Nadzor nad primenom Bernske konvencije vrši Odbor koji prati implementaciju navedenog ugovora i ima ovlašćenje upućivanja preporuka određenim stranama ugovornicama u cilju uspješnije primene propisanih standarda.

Bernska konvencija kao obavezujući međunarodnopravni instrument u oblasti očuvanja prirode koji ima za cilj očuvanje divlje flore i faune i njihovih prirodnih staništa, predstavlja važnu platformu promovisanja i ostvarivanja evropske saradnje u ovoj oblasti, te je i implementacija odredaba ovog ugovora jedan od imperativa u domenu zaštite životne sredine.

2.3 Klimatski sporazum iz Glazgova (COP 26)

Zagađenje vazduha je vrlo brzo poprimilo globalne razmere, sa jasno uočljivim posledicama zagađenja u vidu efekta „staklene bašte”, odnosno kiselih kiša i sve prisutnijih globalnih klimatskih promena. U cilju uspostavljanja globalne inicijative u domenu borbe protiv klimatskih promena, pod okriljem Ujedinjenih nacija je 1992. godine usvojena Okvirna konvencija o promeni klime u Njujorku 1992. godine¹⁰², a zatim i Protokol iz Kjotoa 1997. godine¹⁰³.¹⁰⁴ Naredni značajni sporazum usvojen

100 Todić, D. (2013). Očuvanje divlje faune i flore u propisima Evropske unije. *Evropsko zakonodavstvo*, str. 45-46, 268.

101 Ibid.

102 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije UN o promeni klime, 1992, „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, br. 2/97.

103 Zakon o potvrđivanju Kjoto Protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, 1997, „Službeni glasnik RS”, br. 88/2007 i 38/2009.

104 Standardi Okvirne konvencije iz Njujorka su imali cilj da doprinesu procesu stabilizacije koncentracije gasova staklene bašte u atmosferi na nivou koji bi sprečio opasne antropogene uticaje na klimatski sistem i omogućio povećavanje prirodnih kapaciteta za neutralizaciju ovih gasova, dok je Protokol iz Kjota predviđao da antropogeni ugljen-dioksid ne sme da pređe određene iznose, sa ciljem smanjenja ukupne emisije ispod nivoa iz 1990. godine, u periodu od 2008. do 2012. godine. Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op.cit. 59.

u predmetnoj oblasti je Međunarodni sporazum o klimatskim promenama iz 2015. godine koji, kao jedan od ciljeva, navodi ograničenje rasta globalnih prosečnih temperatura na ispod dva stepena Celzijusa u odnosu na predindustrijski period.¹⁰⁵

Poslednji univerzalni konsenzus po pitanju klimatskih promena, države su postigle pod okriljem Ujedinjenih nacija tokom 26. Konferencije o klimatskim promenama, održane u Glazgovu od 31. oktobra do 12. novembra 2021. godine, poznate kao Konferencija strana ugovornica (COP) 26.¹⁰⁶ Konferencija UN o klimatskim promenama COP26 je završena usvajanjem Glazgovskog klimatskog sporazuma koji predstavlja skup rezolucija formulisanih na osnovu Pariskog klimatskog sporazuma iz 2015. godine.¹⁰⁷

Jedan od osnovnih razloga usvajanja navedenog sporazuma je nastavak aktivnosti ograničavanja globalnog zagrevanja na najviše 1,5 stepena Celzijusa iznad predindustrijskog nivoa, što predstavlja cilj koji je inicijalno postavljen kroz odredbe Pariskog sporazuma. U Sporazumu se izričito navodi da je osnovni uslov ostvarivanja navedenog cilja, smanjenje emisije ugljen-dioksida za 45 procenata do 2030. u poređenju sa nivoima iz 2010. godine i na nulu do sredine veka. U samom Pariskom sporazumu istaknuto je isključivo postizanje neto-nule u drugom delu ovog veka, bez navođenja 2030. godine, te je formulacija uključena u Sporazum iz Glazgova znatno preciznija.¹⁰⁸ Klimatski sporazum iz Glazgova od država zahteva da revidiraju klimatske planove do kraja 2022. godine. Dalje je naglašena neophodnost dodatnog ulaganja razvijenih zemalja državama koje trpe štetu i gubitke od uticaja klimatskih promena, pored trenutnih 100 milijardi dolara godišnje.

Poseban značaj Klimatskog sporazuma iz Glazgova ogleda se u činjenici da je to prvi međunarodnopravni klimatski propis u kome se pominje ugalj. Uprkos prvobitnoj nameri da se upotreba uglja postepeno potpuno ukine, Sporazum predviđa obavezu država u kontekstu postepenog smanjivanja njegove upotrebe. Navedena obaveza je predmet brojnih kritika

105 Ibid.

106 UNFCCC Glasgow Climate Pact Decision -/CP.26 advance unedited version, 2021. Available online at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. (14.12.2022).

107 Fakhoury, A., Mladenov, M. (2022). Climate justice after COP26: hope or disappointment? Proceeding of the 19th International Conference „Legal Days Prof. dr Slavko Carić” organized by the Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, str. 32,33.

108 Depledge, J., Saldivia, M., Peñasco, C. (2022). Glass half full or glass half empty? the 2021 Glasgow Climate Conference. *Climate Policy*, 22(2), 148.

u naučnoj i stručnoj javnosti, uprkos činjenici da je i samo pominjanje uglja u tekstu određenog klimatskog sporazuma značajan korak napred sa aspekta globalnog tretiranja klimatskih promena.

Klimatski sporazum iz Glazgova je u momentu sprovođenja istraživanja predstavljao poslednji globalni propis u predmetnoj oblasti, te je kao takav krucijalni međunarodnopravni instrument u borbi protiv klimatskih promena čijoj je implementaciji EU posebno posvećena.

2.4 Praksa Evropskog suda za ljudska prava u domenu zaštite životne sredine

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP)¹⁰⁹, usvojena 1950. godine pod okriljem Saveta Evrope, ne predviđa pravo na zdravu ili odgovarajuću životnu sredinu.¹¹⁰ U periodu kad je usvojena EKLJP pitanja očuvanja i zaštite životne sredine nisu bila u fokusu razmatranja međunarodne zajednice. Uprkos navedenoj činjenici, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) prepoznaje uticaj životne sredine na ostvarivanje brojnih prava predviđenih EKLJP.

Praksa ESLJP u oblasti indirektne zaštite životne sredine pretrpela je suštinske promene od podnošenja prvih predstavki koje su se odnosile na životnu sredinu pa do danas. Prvi slučaj koji se odnosio na zaštitu životne sredine¹¹¹, Komisija za ljudska prava je ocenila *rationae materiae* neprihvatljivim, istakavši da je podnesak neosnovan jer EKLJP ne garantuje pravo na zaštitu prirodnih bogatstava. Od sedamdesetih godina prošlog veka ESLJP je značajno promenio svoj stav i do sada je razvio značajnu praksu u oblasti indirektne zaštite životne sredine.¹¹²

Praksa ESLJP u pogledu posredne zaštite životne sredine sadrži predstavke na osnovu sledećih članova EKLJP:

- član 2 (pravo na život),
- član 3 (zabrana mučenja),

109 Zakon o potvrđivanju Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 1950, Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9.

110 Avramović, N. Mladenov, M. (2012). Regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu u Evropskoj uniji, *Evropsko zakonodavstvo* 41(12), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 11-26.

111 X. i Y. protiv Federalne Republike Nemačke, Predstavka broj 7407/76, odluka od 13. maja 1976.

112 Stopić, M., & Zorić, J. (2009). *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Beogradski centar za ljudska prava, str. 7.

- član 8 (pravo na zaštitu privatnog i porodičnog života),
- član 1 Protokola 1 uz EKLJP (pravo na neometano uživanje imovine).

Pravo na život zagarantovano je članom 2 EKLJP čiji je osnovni cilj uspostavljanje zaštite pojedinaca od nezakonitog oduzimanja života. Praksa ESLJP pokazuje da je država odgovorna za povredu člana 2 ukoliko je nastupila smrtna posledica i ukoliko postoji jasna veza između nastupele smrti i postupanja države, činjenjem ili nečinjenjem. Podnosioci predstavki su često tvrdili im je povređeno pravo na život usled zagađivanja životne sredine, iako je ESLJP u brojim slučajevima kad navedena pitanja nisu bila dovoljna za primenu člana 2 preinačio njihove zahteve u domen primene **člana 8** EKLJP.

Kroz praksu ESLJP moguće je uočiti postojanje odgovornosti države za smrt nekog lica usled opasnih radnji za koje je država odgovorna u vezi sa pitanjima životne sredine. U predmetu *Onerijldiz protiv Turske*¹¹³, usled eksplozije na deponiji u Istanbulu, nastupila je smrt devet osoba koje su živele u njenoj neposrednoj blizini. ESLJP je utvrdio da je tužena država prekršila član 2 EKLJP usled nepreduzimanja radnji u cilju otklanjanja rizika po lica koja su izgubila život tokom eksplozije.¹¹⁴ Slično stanovište ESLJP je usvojio u predmetu *Budajeva i ostali protiv Rusije*¹¹⁵, ustanovljavajući povredu člana 2 EKLJP usled odrona koji je prouzrokovao smrt osam lica. ESLJP je zaključio da je propust državnih organa da preduzmu odgovarajuće mere pre nesreće doveo do smrti stanovnika ovog grada i ustanovio povredu člana 2 EKLJP.

Pitanja u domenu životne sredine, ESLJP je razmatrao i u kontekstu primene člana 3 EKLJP kojim je propisana zabrana mučenja.¹¹⁶ Najpoznatiji predmet sa aspekta tumačenja člana 3 u ovoj oblasti je

113 *Oneriyildiz protiv Turske*, Predstavka br. 4839/99, Presuda od 30. novembra 2004.

114 Državni organi su bili upoznati sa stručnim izveštajima koji su deponiju odredili kao tehnički neispravnu i ukazali na mogućnost eksplozije i rizik kome su lica koja su stanovala u blizini deponije izložena. Uprkos navedenom, državni organi nisu preduzeli ništa u cilju sprečavanja takvog događaja, te se njihova odgovornost manifestuje kako u propustu da obaveste lica o rizicima kojima su izloženi, tako i u nepreduzimanju adekvatnih radnji u cilju otklanjanja rizika.

115 *Budajeva i ostali protiv Rusije*, Predstavke br. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Presuda od 20. marta 2008.

116 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *op.cit.*, čl.3.

*Florea protiv Rumunije*¹¹⁷. Postupajući u navedenom predmetu ESLJP je ustanovio kršenje člana 3 EKLJP usled višegodišnje izloženosti podnosioca predstavke duvanskom dimu u zatvorskim institucijama Rumunije, te je zaključio da je država u obavezi da obezbedi da zatvorenici nisu izloženi bolu ili teškoćama koji po intenzitetu prevazilaze neizbežan nivo patnje svojstven boravku u zatvorskim institucijama, kao i da obezbedi da njihovo zdravlje nije izloženo opasnosti. Navedena presuda je pokazala mogućnost inkorporiranja pojedinih aspekata prava na odgovarajuću životnu sredinu u domen primene člana 3, ukoliko su određeni uslovi takvog intenziteta da mogu da podrazumevaju povredu istog člana.¹¹⁸

Praksa ESLJP pokazuje da je Sud najčešće razmatrao pitanja u vezi sa životnom sredinom u kontekstu primene člana 8 EKLJP. Pred ESLJP se do sada našlo više predmeta u kojima su se podnosioci predstavke žalili na povredu člana 8 Evropske konvencije zbog nesprovođenja važećih nacionalnih propisa o zaštiti životne sredine od strane državnih organa, usled čega je ESLJP u velikom broju ovih slučajeva i zaključio da su podnosioci trpeli ograničenje prava na privatan i porodičan život. ESLJP je razmatrao različite aspekte zaštite *životne* sredine u domenu primene ovog člana, a kao najvažnije činjenice je izdvojio one koje se odnose na intenzitet štetnog uticaja kome su bili izloženi tužitelji i članovi njihovih porodica, odnosno da li im je kroz navedene okolnosti bilo onemogućeno uživanje prava na zaštitu privatnog i porodičnog života.¹¹⁹

Jedna od prvih presuda u kojoj je ESLJP istakao vezu između prava zagarantovanih članom 8 EKLJP i prava na adekvatnu životnu sredinu jeste u slučaju *Powel and Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva* iz 1990. godine.

¹²⁰ Podnosioci predstavke su se žalili zbog posledica koje su trpeli usled toga što im se mesto stanovanja nalazilo u blizini aerodroma Heathrow u Londonu. ESLJP je utvrdio da nije došlo do povrede člana 8 na osnovu činjenice da su nadležne vlasti preduzele čitav niz mera u cilju kontrole i

117 *Florea protiv Rumunije*, Predstavka br. 37186/03, Presuda od 14. septembra 2010.

118 Podnosilac predstavke, koji boluje od hroničnog hepatitisa i arterijske hipertenzije, bio je u zatvoru u Botasaniju, u Rumuniji, u periodu od 2002. do 2005. godine. Oko devet meseci tužitelj je morao da deli zatvorsku sobu, u kojoj je bilo 35 kreveta, sa oko 110 drugih zatvorenika, od kojih su većina bili pušači, iako unutrašnji propisi ove države ne dozvoljavaju duvanski dim u javnim ustanovama. Sud je zaključio da uslovi zatočenja tužioca predstavljaju povredu člana 3 Konvencije. Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op.cit. str.149.

119 Ibid.

120 *Powel and Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 9310/81, presuda od 21. februara 1990. godine.

ublažavanja buke koju su proizvele letelice oko aerodroma Heathrow. Kao relevantnu činjenicu, ESLJP je smatrao i podatak da su prilikom uvođenja ovih mera, nadležni organi konsultovali različite zainteresovane pojedince i interesne grupe i uzeli u obzir međunarodne standarde u ovoj oblasti.¹²¹ Zagađenja bukom sa aerodroma Heathrow bila su predmet još jedne predstavke *Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.¹²² U ovom slučaju ESLJP je naglasio da bez obzira na činjenicu da u Konvenciji ne postoji izričito pravo na adekvatnu životnu sredinu, u situacijama u kojima je pojedinac neposredno i ozbiljno pogođen bukom ili nekim drugim zagađenjem može se postaviti pitanje u vezi sa predmetnim pravom u kontekstu primene člana 8 EKLJP.

U spektru najznačajnijih predmeta koji su se odnosili na životnu sredinu, jeste slučaj *Lopez Ostra protiv Španije*, kada je ESLJP ustanovio povredu člana 8 EKLJP usled industrijskog zagađenja koje je izazvala fabrika za prerađu otpada u privatnom vlasništvu.¹²³ Postupajući u ovom predmetu, ESLJP je ustanovio da „veća zagađenja životne sredine mogu da utiču na dobrobit pojedinaca i mogu ih onemogućiti da uživaju u njihovim domovima, tako da to ozbiljno utiče na njihov privatan i porodičan život, iako time nije ozbiljno ugroženo njihovo zdravlje”.¹²⁴ Navedeni zaključak ESLJP je značajan i sa aspekta utvrđivanja statusa žrtve na osnovu člana 35 EKLJP jer se njime proširuje potencijalni krug lica koja bi mogla da se jave u ulozi podnosioca predstavki.¹²⁵

121 Avramović, N., Mladenov, M. (2012). *Pravo na adekvatnu životnu sredinu u pravnom sistemu Evropske unije*, op. cit. 17.

122 *Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Predstavka broj 36022/97, Presuda od 8. jula 2003. godine

123 *Lopez Ostra protiv Španije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 16798/90, Presuda od 9. decembra 1994.

124 *Ibid.* stav 51.

125 Podnositeljica predstavke je stanovala u neposrednoj blizini ove fabrike. Fabrika je počela sa radom u julu 1988. godine, uprkos činjenici da nije postojala dozvola lokalnih vlasti koja je u to vreme, na osnovu unutrašnjih propisa, bila neophodna za obavljanje delatnosti koje su klasifikovane kao opasne, štetne ili nezdrave. Rad ove fabrike pratile su emisije gasova i druga različita zagađenja, koja su prouzrokovala niz zdravstvenih problema kod ljudi, te su lokalni državni organi doneli odluku o evakuaciji bez naknade najugroženijih ljudi tokom tri meseca, uključujući i porodicu tužiteljke. Nakon što su se vratili u svoje domove, državni organi su zabranile fabrici da obavlja pojedine segmente svoje delatnosti, što nije dalo rezultate u smislu smanjenja zagađenja. Tužiteljka je tvrdila da usled opisane situacije, ona i njena porodica imaju ozbiljnih zdravstvenih tegoba. Sud je, na osnovu medicinskih izveštaja i mišljenja stručnjaka, ustanovio da su emisije štetnih materija bile znatno iznad dopuštenih limita, te da su mogle predstavljati uzrok lošeg zdravstvenog stanja tužiteljke i njene porodice. Međutim, Sud se nije

Slično stanovište ESLJP je zauzeo i postupajući u predmetima *Fadajeva protiv Rusije*¹²⁶ i *Dakomeli protiv Italije*.¹²⁷ **Četiri godine**

bavio utvrđivanjem stvarne veze između narušenog zdravlja žrtve i zagađenja. Njemu je bilo dovoljno što državni organi prilikom izdavanje dozvole za izgradnju fabrike, kao i osporavanjem obeštećenja licima koja su živela u njenoj neposrednoj blizini, nisu uvažavali njihovo pravo na nepovredivost doma. Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op. cit. 150.

126 *Fadajeva protiv Rusije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 55723/00, Presuda od 9. juna 2005.

ESLJP je razmatrao predstavku tužiteljke, koja je sa porodicom živela u neposrednoj blizini fabrike, čiji je rad uzrokovao visokorizična zagađenja, koja su bila i do pedeset puta veća u odnosu na onu propisanu unutrašnjim aktima. Podnositeljka predstavke je tvrdila da je usled propusta države da joj omogući zaštitu prava na privatnost i nepovredivost doma, nastupila povreda člana 8 EKLJP. ESLJP je naglasio da su medicinski izveštaji koje je priložila tužiteljka dovoljni za donošenje zaključka da se njeno zdravlje pogoršalo usled trajne izloženosti industrijskom zagađenju. Međutim, čak i da se pretpostavi da zagađenje nije prouzrokovalo zdravstvene tegobe tužiteljke, svakako ju je učinilo podložnijom različitim oboljenjima i nesumnjivo je imalo uticaj na kvalitet njenog života u vlastitom domu. Usled navedenog je ESLJP zaključio da je šteta naneta zdravlju i dobrobiti tužiteljke dovoljna za primenu člana 8 EKLJP. Sud je ustanovio da je fabrika bila predmet inspekcijuskog nadzora državnih organa, kao i da su izricane administrativne kazne rukovodstvu i vlasniku fabrike, te je istakao da je država nesumnjivo bila u mogućnosti da proceni potencijalne posledice i da preduzme adekvatne mere kako bi sprečila njihovo nastajanje. Navedeni faktori formirali su dovoljnu vezu između zagađenja i države, da bi se moglo postaviti pitanje pozitivne obaveze države na osnovu člana 8 Konvencije. ESLJP je dalje utvrdio da zakonodavstvo tužene države, kojim se zabranjuje gradnja stambenih objekata na području oko fabrike, usled potencijalne opasnosti po javno zdravlje stanovništva, nije sprovedeno u praksi. ESLJP je zaključio da tužena država, uprkos širokom polju slobodne procene koje joj je ostavljeno, nije uspjela da pronađe ravnotežu između interesa zajednice i tužiteljkinog prava na poštovanje privatnosti i nepovredivosti doma, te da su odredbe člana 8 EKLJP prekršene. Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op.cit. 150.

127 *Giacomelli protiv Italije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br.59909/00, Presuda od 2. novembra 2005.

I u ovom slučaju podnositeljka predstavke je usled činjenice da je živela blizu fabrike za preradu specijalnog i visokorizičnog otpada, bila izložena dugotrajnom industrijskom zagađenju. Kao i predmetu Fadajeva, ESLJP jeste ustanovio povredu člana 8 EKLJP, ističući da je država propustila da uspostavi pravičan balans između legitimnog cilja izraženog u interesu zajednice i tužiteljkinog prava na nepovredivost doma. Ipak, ni u ovom slučaju, problem nije trajno rešen, već je podnositeljski predstavke dodeljena naknada štete.

kasnije, u slučaju Tatar protiv Rumunije¹²⁸, ESLJP je prvi put na osnovu člana 8 EKLJP izričito priznao pravo na odgovarajuću životnu sredinu i konstatovao povredu načela predostrožnosti, naglašavajući da ono čini deo prava o životnoj sredini, te i da spada u opseg pozitivnih obaveza država. Podnositelj predstavke je tvrdio da mu je povređeno pravo na život usled ispuštanja velike količine otpadnih voda iz lokalnog rudnika zlata i neadekvatne reakcije tužene države u tom kontekstu. ESLJP je preinačio zahtev i odlučivao o njemu u granicama člana 8. U toku postupka ESLJP se pozivao na čitav niz međunarodnopravnih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine, između ostalog na odredbe Rio deklaracije o životnoj sredini i Arhuske konvencije. ESLJP je konstatovao povredu člana 8 EKLJP.¹²⁹

Pitanje odlaganja otpada sa aspekte ostvarivanja prava na zaštitu privatnog života i nepovredivost doma, ESLJP razmatrao predmetu *Di Sarno protiv Italije*.¹³⁰ Tužena država je organizovala odlaganje otpad na neadekvatan način, do te mere da je čak pet meseci otpad iz domaćinstava odlagan na ulice ovog grada. Osamnaest lica je podnelo predstavku ESLJP tvrdeći da su im povređeni pravo na privatnost i nepovredivost doma, kao i pravo na efikasan pravni lek (član 13 Konvencije). Tužena država je iznela argument da podnosioci predstavki nemaju status žrtve budući nisu dokazali da je navedena situacija dovela do neke štete, ni po njih i njihove porodice, niti po njihove domove. ESLJP nije prihvatio navedeni argument i istakao je da propust države da preduzme adekvatne mere u smislu organizovanja odlaganja otpada predstavlja povredu člana 8 EKLJP, bez obzira na činjenicu da li je takav postupak doveo do štete po zdravlje tužitelja.¹³¹

Jurisprudencija ESLJP pokazuje jasno nastojanje Suda da pitanja zaštite životne sredine razmatra u granicama primene člana 8 EKLJP, prvenstveno kroz segment koji se odnosi na nepovredivost doma. U navedenom smislu ESLJP je u nekoliko navrata istakao da pravo na nepovredivost doma ne podrazumeva samo određeni prostor gde lica žive, već pravo na neometano uživanje u tom prostoru u okviru razumnih granica i razvoj privatnog i porodičnog života. Kada je reč o vrstama zagađenja, član 8 EKLJP se na osnovu prakse ESLJP, između

128 *Tatar protiv Rumunije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 657021/01, Presuda od 27. januara 2009.

129 Mladenov, M. (2017). op.cit. 152.

130 *Di Sarno i ostali protiv Italije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 30765/08, Presuda od 10. januara 2012.

131 Mladenov, M. (2017). op.cit. str.153.

ostallog, odnosi na: buku¹³², zagađenje vazduha¹³³, ispuštanje cijanida iz rudnika zlata¹³⁴, odlaganje otpada na javne puteve¹³⁵ i upotrebu pirotehnike¹³⁶.¹³⁷

Praksa ESLJP prepoznaje i pravo pojedinca na informisanje o životnoj sredini. Na osnovu dosadašnje prakse, ovo pravo ne podrazumeva i obavezu države da samoinicijativno sakuplja i širi informacije koje se odnose na pitanja životne sredine u skladu sa zahtevima Arhuske konvencije, iako se se ESLJP često poziva na standarde navedenog međunarodnog ugovora, ali države ipak moraju da pruže one informacije pojedincima koje su nužne u kontekstu procene određenog rizika u vezi sa životnom sredinom, kao što je stanovanje u blizini fabrike koja uzrokuje zagađenje vazduha.

U predmetu *Guerra i drugi protiv Italije* Sud je razmatrao obavezu države da građanima učini dostupne informacije o opasnosti po životnu sredinu.¹³⁸ Podnosioci predstavke su tvrdili da je povreda slobode izražavanja nastupila kao rezultat propusta vlasti da obavesti javnost o rizicima i procedurama u slučaju akcidenta koji je izazvala određena fabrika.¹³⁹ Italija je tvrdila da nije postojala pozitivna obaveza vlasti

132 *Deés* protiv Mađarske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 2345/06, Presuda od 9. novembra 2010.; *Moreno Gomez* protiv Španije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 16 4143/02, Presuda od 16. novembra 2004.; *Hatton* i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 360022/97, Presuda od 8.jula 2003.

133 *Surugiu* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 48995/99, Presuda od 20. aprila 2004.; *Öneryildiz* protiv Turske, op.cit.; *Brândușe* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 6586/03, Presuda od 7. aprila 2009.; *Guerra* i ostali protiv Italije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 14967/89, Presuda od 19. februara 1998.; *Fadeyeva* protiv Rusije, op.cit.; *Giacomelli* protiv Italije, op.cit.; *Bacila* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 19234/04, Presuda od 30. marta 2010.; *Dubetska* i ostali protiv Ukrajine, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 30499/03, Presuda od 10. februara 2011.

134 *Taskin* i ostali protiv Turske, Predstavka br. 46117/99, Presuda od 10. novembra 2004.; *Öçkan* i ostali protiv Turske, Predstavka br. 46771/99, Presuda od 28. marta 2006.; *Lemke* protiv Turske, Predstavka br. 17381/02, Presuda od 5. juna 2007.; *Tatar* protiv Rumunije, op.cit.

135 *Di Sarno* protiv Italije, op.cit.

136 *Zammit Maempel* protiv Malte, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 24202/10, Presuda od 22. novembra 2011.

137 Mladenov, M. (2017). op.cit. str. 153.

138 *Guerra* i ostali protiv Italije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 14967/89, Presuda od 19. februara 1998.

139 Tužitelji su živeli u blizini fabrike za proizvodnju veštačkih đubriva kada je

povodom informisanjem građana o stanju životne sredine. U prilog ovoj tvrdnji, Italija je istakla odredbe Rezolucije 1087 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope¹⁴⁰ i Direktive 90/313/EEZ Saveta Evropske zajednice koje govore o slobodnom pristupu, ali ne i pravu na informaciju. Evropska komisija za ljudska prava je zauzela stanovište da član 10 EKLJP ima važnu ulogu u očuvanju života i zdravlja građana u slučajevima zagađenja životne sredine, kao i da formulacija ovog člana podrazumeva ne samo dužnost države da informacije o životnoj sredini učine dostupnim, nego i pozitivnu obavezu vlasti da prikupljaju i proslede takve informacije. Suprotno stavu Komisije, ESLJP je zaključio da član 10 EKLJP ne sadrži obavezu države da samoinicijativno sakuplja informacije i vrši obaveštavanje o stanju životne sredine, već samo zabranjuje državnim organima da se mešaju u prava pojedinaca da primaju informacije koje drugi žele da saopšte. U svetlu navedenih činjenica, ESLJP je ustanovio da nema osnova za primenu člana 10 EKLJP, ali da propust države da obezbedi osnovne informacije tužiteljima, koje bi im omogućile da procene rizike, utiče na njihovo uživanje prava na zaštitu privatnog i porodičnog života, te je utvrdio povredu člana 8 EKLJP.¹⁴¹

Pravo na informisanje o životnoj sredini ESLJP je razmatrao i u kontekstu primene člana 2, odnosno prava na život. U prethodno navedenom predmetu *Onerijldiz protiv Turske* Sud je naglasio da kada su u pitanju opasne aktivnosti, javni pristup jasnim i potpunim informacijama se smatra jednim od fundamentalnih ljudskih prava u Evropi. Dalje je zaključio da usled nedostatka praktičnijih mera kojim bi se doprinelo izbegavanju rizika po život građana, da je poštovala pravo na informaciju i na vreme obavestila građane, tužena država bi bila oslobođena odgovornosti.¹⁴²

Pravo na mirno uživanje imovine u skladu sa članom 1 Protokola I uz EKLJP¹⁴³, ESLJP je **takođe razmatrao** u kontekstu životne sredine. Praksa ESLJP pokazuje da su se pitanja zaštite životne sredine često javljala kao

došlo do nesreće, te je velika količina otrovnog arsena bila ispuštena u atmosferu. Kao posledica ovog akcidenta, oko 150 ljudi je hospitalizovano usled trovanja. Državni organi nisu obavestili javnost o rizicima i procedurama u slučaju navedenog akcidenta.

140 Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 1996. godine donela Rezoluciju 1087 o posledicama katastrofe u Černobilu u kojoj se navodi da „Skupština veruje da pristup javnosti jasnim i potpunim informacijama o ovom predmetu, a i mnogim drugim, mora biti posmatrano kao osnovno ljudsko pravo.” <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16498&lang=en> (10.01.2022).

141 Mladenov, M. (2017). op. cit. 153, 154.

142 Ibid.

143 Protokol br. 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Službeni list SCG* - Međunarodni ugovori, br. 9/2003.

osnov ograničavanja prava na neometano uživanje imovine. Postupajući u predmetu *Svidranova protiv Republike Slovačke*¹⁴⁴, ESLJP je zaštitu životne sredine odredio kao legitiman cilj ograničavanja prava na zaštitu imovine. Podnositeljka predstavke je tvrdila da joj je povređeno pravo na mirno uživanje imovine jer nije mogla da registruje, pa samim tim ne upotrebljava automobil koji nije ispunjavao standarde ustanovljenje propisima tužene države po pitanju emisije izduvnih gasova. Evropska komisija za ljudska prava je istakla da su osporavanom odredbom implementirani standardi koji se odnose na emisije izduvnih gasova, koje je ustanovila Ekonomska komisija UN za Evropu, radi ostvarenja legitimnog cilja zaštite životne sredine, stoga je i obaveza nametnuta tužiteljki u opštem interesu na osnovu člana 1 Protokola 1. Komisija je zaključila da je regulisanje upotrebe stvari u tužiteljkinom vlasništvu u srazmeri sa legitimnim ciljem, te da nije povređen član 1 Protokola 1.¹⁴⁵ Slično stanovište je ESLJP zauzeo u predmetu *Hamer protiv Belgije*¹⁴⁶.

Vežu između prava na neometano uživanje imovine i zaštite životne sredine u kontekstu povrede člana 1 Protokola I ESLJP je ustanovio u predmetu *Papastavrou protiv Grčke*¹⁴⁷. Podnositelji predstavke su se žalili da im je prekršeno predmetno pravo usled odluke državnih organa da pošumi placeve u njihovom vlasništvu. Budući da podnositeljima predstavke nije pružena nikakva naknada zbog nemogućnosti da na komercijalan način upotrebljavaju sporno zemljište, ESLJP je utvrdio povredu navedenog člana.

Na osnovu izvršene analize prakse ESLJP, moguće je ustanoviti standarde ostvarivanja brojnih ljudskih prava predviđenih u domenu zaštite životne sredine. Naime, ESLJP je nedvosmisleno iskazao nameru

144 *Svidranova protiv Republike Slovačke*, Predstavka br. 35268/97, Odluka Komisije od 1. jula 1998.

145 Mladenov, M. (2017). op. cit. 154.

146 *Hamer protiv Belgije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 21861/03, Presuda od 27. novembra 2007.

Podnositeljka predstavke se obratila ESLJP jer joj je srušena vikendica koja je bila izgrađen bez dozvole i suprotno propisima o očuvanju šuma. Sa druge strane, vikendica je bila izgrađena 37 godina pre nego što su državni organi ustanovili nezakonitu gradnju, bila je priključena na vodovodnu i elektrodistributivnu mrežu, a podnositeljka predstavke je redovno plaćala komunalni porez. ESLJP je zaključio da je rušenje vikendice legitimna mera radi ostvarivanja zaštite životne sredine i da nije nastupila povreda prava na neometano uživanje imovine u skladu sa članom 1 Protokola. Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu*, op.cit. 154.

147 *Papastavrou protiv Grčke*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 46372/99, Presuda od 14. aprila 2003. i od 18. novembra 2004.

da sankcioniše povrede drugih prava usled propusta država ugovornica da primene svoje nacionalne propise o zaštiti životne sredine.

Republika Srbija je ratifikovala EKLJP 4. marta 2004. godine. Sadržaj brojnih standarda ustanovljenih EKLJP odredio je ESLJP kroz višedecenijsku praksu. Doktrina prepoznaje da odredbe EKLJP nije moguće razumeti bez uvida u odgovarajuću sudsku praksu, na šta je nedvosmisleno ukazao i bivši predsednik ESLJP Žan-Pol Kosta kada je u jednom predavanju upozorio na činjenicu da su mnogi članovi EKLJP redigovani tako da u stvari sadrže načela.¹⁴⁸

2.5 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor potpisan između Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica 29. aprila 2008. godine.¹⁴⁹ Posle okončanja procesa ratifikacije u ugovornim stranama, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine na osnovu čega je Republika Srbija dobila status države pridružene Evropskoj uniji. Dve najznačajnije obaveze koje je Republika Srbija preuzela potpisivanjem ovog Sporazuma odnose se na uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU.

SSP predstavlja pravni osnov za unapređenje saradnje Republike Srbije i EU u brojnim oblastima koje se odnose na ekonomsku i trgovinsku politiku, statistiku, bankarstvo, osiguranje i finansijske usluge, reviziju i finansijsku kontrolu, promociju i zaštitu investicija, industrijsku saradnju, mala i srednja preduzeća, turizam, poljoprivredu i agroindustrijski sektor, ribarstvo, carine, poreze, socijalnu saradnju, obrazovanje i obuka, kulturnu saradnju, saradnju u audiovizuelnoj oblasti, informatičko društvo, elektronske komunikacijske mreže i usluge, informisanje i komunikacije, transport, energetiku, nuklearnu bezbednost, životnu sredinu, istraživanje i tehnološki razvoj, regionalni i lokalni razvoj i javnu upravu.¹⁵⁰

148 Popović, D. (2011). Uticaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na srpsko zakonodavstvo i sudsku praksu. *Pravni zapisi*, 2(2), 344.

149 Sporazum o stabilizaciji zaključen između Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, broj 83/2008.

150 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/> (28.12.2022.)

Kao ciljeve procesa stabilizacije i pridruživanja SSP u članu 1 predviđa:

1. podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava;
2. doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona;
3. obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
4. podržavanje napora Srbije da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
5. podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
6. unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;
7. podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim sporazumom.¹⁵¹

Kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi, SSP predviđa specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u Srbiji, kao i u regionu, kroz uspostavljanje zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i u drugim oblastima.¹⁵²

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavljalo je samo prvu, mada izuzetno značajnu, etapu u procesu pristupanja Republike Srbije Uniji. Republike Srbija i Evropska unija su u međuvremenu potpisale više važnih multilateralnih i bilateralnih sporazuma koji su postepeno uveli Srbiju u sistem evropskih integracija i integrisanju vrednosti EU u pravni poredak Republike Srbije. Stoga se od Srbije, kao kandidata za članstvo u EU, očekuje da u potpunosti i blagovremeno izvrši sve obaveze koje proizilaze iz sporazuma.¹⁵³

Pravilna primena SSP predstavlja uvod za preuzimanje obimnijih i složenih obaveza koje podrazumeva članstvo u EU, te u navedenom

151 Sporazum o stabilizaciji zaključen između Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica, op.cit. član 1.

152 Medović V, Vapa Tankosić J. (2017). *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, str. 12.

153 *Ibid.* 7.

smislu pruža opšti okvir sagledavanja osposobljenosti sudija u kontekstu primene međunarodnih instrumenata za zaštitu životne sredine relevantnih sa aspekta pravnog sistema EU.

2.6 Energetska zajednica

Energetska zajednica je međunarodna organizacija osnovana u Atini 25. oktobra 2005. godine potpisivanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Crne Gore, Rumunije i Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (u skladu sa Rezolucijom 1244 SB UN).¹⁵⁴ Od juna 2017. godine, Energetska zajednica ima deset članica, Evropsku uniju i devet ugovornih strana – Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Gruziju, UNMIK, Severnu Makedoniju, Moldaviju, Crnu Goru, Srbiju i Ukrajinu. Jermenija, Norveška i Turska učestvuju kao posmatrači.

Osnovni zadaci Energetske zajednice definisani su članom 2 Ugovora o osnivanju Energetske zajednice na sledeće načine:

- stvaranje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira sposobnog u cilju privlačenja investicija u gasne mreže, kapacitete za proizvodnju električne energije i prenosne i distributivne mreže, kako bi sve strane imale pristup stabilnom i neprekidnom snabdevanju energijom, neophodnom za ekonomski razvoj i društvenu stabilnost;
- uspostavljanje jedinstvenog regulatornog okvira za trgovinu električnom energijom i gasom u Evropskoj uniji i jugoistočnoj Evropi;
- unapređenje sigurnosti snabdevanja jedinstvenog regulatornog prostora obezbeđenjem stabilne investicione klime i jačanjem veza sa kaspiskim, severnoafričkim i bliskoistočnim rezervama gasa;
- unapređenje stanja životne sredine, povećanje energetske efikasnosti i podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije na jedinstvenom regulatornom prostoru;
- razvoj konkurentnog tržišta energije i korišćenje ekonomije obima.¹⁵⁵

154 Ugovor o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Albanije, BiH, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Crne Gore, Rumunije i Srbije i Misije privremene uprave UN na Kosovu (u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija), Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, broj 62/2006.

155 Ibid. član 2.

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice predviđa obavezu transpovanja i implementacije jedanaest pravnih akata u pravne sisteme ugovornih strana. Prateći razvoj prava Evropske unije, pravni okvir Energetske zajednice je proširen i prilagođen novim standardima. Danas pravni okvir Energetske zajednice podrazumeva 112 odluka i 48 proceduralnih akata koje je usvojio Ministarski savet i Stalna grupa na visokom nivou i koje olakšavaju transpoziciju i implementaciju 15 direktiva, 35 pravilnika i 12 preporuka. Kako bi Ugovorne strane ostvarile ciljeve dekarbonizacije do 2030. godine, Ministarski savet Energetske zajednice usvojio je u novembru 2021. pet ključnih direktiva koje proizlaze iz paketa EU „Čista energija za sve Evropljane”. Paketom su obuhvaćeni propisi iz oblasti energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije, upravljanja, projektovanja tržišta električne energije i bezbednosti pravila snabdevanja strujom.¹⁵⁶

Saglasno odredbama Ugovora o osnivanju Energetske zajednice propisi Evropske unije za koje postoji obaveza implementacije su:

- Direktiva 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije kojom se ukida Direktiva 2003/54/EZ¹⁵⁷
- Uredba (EU) 714/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o uslovima pristupa mreži za prekograničnu razmenu električne energije kojom se ukida Uredba (EZ) 1228/2003¹⁵⁸
- Uredba (EU) 838/2010 o utvrđivanju smernica za mehanizam kompenzacije između operatora prenosnih sistema i za zajednički regulatorni pristup kod naplate prenosa¹⁵⁹
- Uredba (EK) 543/2013 o dostavljanju i objavljivanju podataka na tržištima električne energije¹⁶⁰

156 Energy Community Legal Framework, (2022), <https://www.energy-community.org/> (15.01.2023.)

157 Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC, OJ L 211, 14.8.2009.

158 Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 OJ L 211, 14.8.2009.

159 Commission Regulation (EU) No 838/2010 of 23 September 2010 on laying down guidelines relating to the inter-transmission system operator compensation mechanism and a common regulatory approach to transmission charging, OJ L 250, 24. 9.2010,

160 Commission Regulation (EU) No 543/2013 of 14 June 2013 on submission and publication of data in electricity markets and amending Annex I to Regulation (EC)

- Uredba (EU) 2016/1388 o utvrđivanju mrežnih pravila za priključak kupca ¹⁶¹
- Uredba (EU) 2016/631 o utvrđivanju mrežnih pravila za priključivanje proizvođača električne energije na mrežu ¹⁶²
- Uredba (EU) 2016/1447 o utvrđivanju mrežnih pravila za zahteve za priključivanje na mrežu sistema za prenos jednosmerne struje visokog napona ¹⁶³
- Direktiva 2009/73/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa kojom se ukida Direktiva 2003/54/EZ ¹⁶⁴
- Uredba (EU) 715/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o uslovima pristupa mreži za transport prirodnog gasa kojom se ukida Uredba (EZ) 1775/2005 ¹⁶⁵
- Uredba (EU) 2015/703 o utvrđivanju mrežnih pravila interoperabilnosti i razmene podataka ¹⁶⁶
- Direktiva 2005/89/EZ – sigurnost snabdevanja električnom energijom i investicije u infrastrukturu ¹⁶⁷
- Direktiva 2004/67/EZ – sigurnost snabdevanja prirodnim gasom ¹⁶⁸
- Direktiva 2009/119/EZ o obavezi država članica da imaju minimalne rezerve sirove nafte i naftnih derivata ¹⁶⁹.

No 714/2009 of the European Parliament and of the Council, OJ L 163, 15.6.2013.

161 Commission Regulation (EU) 2016/1388 of 17 August 2016 establishing a Network Code on Demand Connection C/2016/5239, OJ L 223, 18.8.2016

162 Commission Regulation (EU) 2016/631 of 14 April 2016 establishing a network code on requirements for grid connection of generators C/2016/2001, OJ L 112, 27.4.2016.

163 Commission Regulation (EU) 2016/1447 of 26 August 2016 establishing a network code on requirements for grid connection of high voltage direct current systems and direct current-connected power park modules, OJ L 241, 8. 9.2016.

164 Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, OJ L 211, 14.8.2009.

165 Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005, OJ L 211, 14.8. 2009.

166 Commission Regulation (EU) 2015/703 of 30 April 2015 establishing a network code on interoperability and data exchange rules, C/2015/2823, OJ L 113.

167 Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment, OJ L 33, 4.2. 2006.

168 Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ L 127, 29.4. 2004.

169 Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation

Na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice ugovorne strane su preuzele obavezu usklađivanja svojih propisa sa propisima Unije iz drugih oblasti (npr. zaštita životne sredine, obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost i drugo).

Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice formirane su i regionalne institucije potrebne za funkcionisanje panevropskog tržišta energije: Ministarski savet, Stalna grupa na visokom nivou, Regulatorni odbor Energetske zajednice, Sekretarijat Energetske zajednice, Forum za električnu energiju, Forum za gas, Socijalni forum i Forum za naftu. Ministarski savet ima obavezu da osigura ostvarenje ciljeva utvrđenih Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice. Navedenu obavezu Ministarski savet ostvaruje kroz usvajanje odluka, preporuka i proceduralnih akata. Stalna grupa na visokom nivou priprema rad Ministarskog saveta, daje saglasnost na zahteve za pružanje tehničke podrške stavljene od strane međunarodnih donatorskih organizacija, međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora i izveštava Ministarski savet o učinjenom napretku u kontekstu postizanja ciljeva predviđenih Ugovorom o osnivanju. Regulatorni odbor savetuje Ministarski savet ili Stalnu grupu na visokom nivou povodom statutarnih, tehničkih i regulatornih pravila, izdaje preporuke u kontekstu prekograničnih sporova u koje je uključeno dva ili više regulatora, usvaja mere, ukoliko mu je to povereno od strane Ministarskog saveta. Sekretarijat pruža administrativnu podršku Ministarskom savetu, Stalnoj grupi na visokom nivou, Regulatornom odboru i Forumima, nadgleda pravilno izvršavanje obaveza Strana koje su utvrđene ovim Ugovorom i podnosi godišnje izveštaje o radu Ministarskom savetu. Forum za električnu energiju i Forum za prirodni gas su savetodavna tela Energetske zajednice.¹⁷⁰

Kao odgovor na signale da trenutno dostupne alternative za energetske sporove ne odgovaraju potrebama nacionalnih vlasti i zainteresovanih strana, posebno malih i srednjih preduzeća i potrošača, osnovan je Centar za rešavanje sporova i pregovaranje Sekretarijata Energetske zajednice.

Poznavanje institucionalne strukture i prava Energetske zajednice je naročito aktuelno nakon izmene Pravila postupka za rešavanje sporova 2015. godine i uvođenja postupka za rešavanje prethodnog pitanja. Saglasno članu 2 Pravila postupka, ukoliko se u postupku pred nacionalnim sudom države članice pojavi pitanje tumačenja ili primene prava Energetske zajednice, nacionalni sud će to pitanje uputiti Sekretarijatu Energetske zajednice. Mišljenje Sekretarijata mora da bude u skladu sa postojećom

on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, OJ L 265, 9.10. 2009

170 Institucije Energetske zajednice, Agencija za energetiku Republike Srbije, <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=45.02&tp=TEEZ> (20.01.2023).

praksom Suda pravde EU i nacionalni sud je dužan da uzme u obzir to mišljenje prilikom rešavanja spora.¹⁷¹

3. ISTRAŽIVANJE

Jelena Vapa Tankosić

3.1 Metodologija istraživanja

Ispitivanje je bilo izvršeno u okviru Žan Mone modula pod nazivom „Primena vrednosti EU u politikama država kandidata” odobrenog za finansiranje od strane Evropske komisije, Izvršne agencije za programe iz oblasti obrazovanja, medija i kulture (EACEA) Univerzitetu Privredna (2019–2022. godine) Istraživanje koje je izvođeno anonimno u toku jula i juna 2022. godine uključuje distribuirane upitnike apelacionim sudijama u Novom Sadu kako bi se utvrdilo da li su i u kojoj meri su sudije upoznate sa međunarodnim obavezama Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine. Uzorak ispitanika u ovom istraživanju činili su sudije Apelacionog suda u Novom Sadu. Upitnici su distribuirani svim sudijama ovog suda, ukupno 46 sudija, dok je upitnik popunilo u celosti 20 ispitanika.

Glavne varijable se tiču veština i znanja vezanih za poznavanje stranih jezika, znanja o osnovama prava EU kako bi se procenio stepen poznavanja međunarodnih obaveza Srbije u oblasti zaštite životne sredine. Rezultati istraživanja će predstavljati dobar osnov za izradu daljih mera i programa za otklanjanje uočenih nedostataka. Podaci su obrađeni u statističkom paketu SPSS for Windows, verzija 22.

171 Medović V, Vapa Tankosić J. (2017). Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU. op.cit. 94, 95.

3.2 Rezultati

Uzorak ispitanika u ovom istraživanju činili su sudije Apelacionog suda u Novom Sadu. Uzorak je bio prigodan i činilo ga je 20 ispitanika iz Apelacionog suda.

Tabela 1. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču starosti ispitanika

STAROST				
	N	Aritmetička sredina		Standardna devijacija
	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic
STAROST SUDIJA	20	53,95	1,445	6,460
Valid N (listwise)	20			

Izvor: Kalkulacija autora

Prosečna starost ispitanika iznosila je 53.95 godina (SD = 6.460).

Tabela 2. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču godina rada u pravosuđu

RADNI STAŽ					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	16-20	1	5,0	5,0	5,0
	21-25	7	35,0	35,0	40,0
	26-30	7	35,0	35,0	75,0
	31-35	3	15,0	15,0	90,0
	preko 36	2	10,0	10,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Ispitanici sa 21–25. godina radnog staža, kao i ispitanici sa 26–30. godina radnog staža, bili su podjednako zastupljeni u uzorku (35% respektivno). Potom su bile zastupljene sudije sa radnim stažom u pravosuđu od 31–35. godina (15%), dok su u manjem broju bili zastupljeni ispitanici – sudije sa preko 36 godina radnog staža (10%) i kao i sa radnim stažom od 16–20. (5%).

Tabela 3. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču stručne spreme

STRUČNA SPREMA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	visoka	20	100,0	100,0	100,0

Izvor: Kalkulacija autora

U uzorku je bilo zastupljeno 20 sudija sa visokom stručnom spremom (100%).

Tabela 4. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja stranog jezika

POZNAVANJE STRANOG JEZIKA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	2	10,0	10,0	10,0
	mali stepen	2	10,0	10,0	20,0
	srednji stepen	9	45,0	45,0	65,0
	vrlo dobro	7	35,0	35,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o *poznavanju stranog jezika*, u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja stranog jezika sa ukupnim brojem od 9, odnosno 45%, potom sudije sa vrlo dobrim poznavanjem stranog jezika sa ukupnim brojem od 7, odnosno 35%, dok su sudije sa malim i veoma malim stepenom poznavanja stranog jezika zastupljene u ukupnom broju od 4 i čine 20% uzorka.

Tabela 4. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja pravne terminologije na stranom jeziku

TERMINOLOGIJA STRANI JEZIK					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	8	40,0	40,0	40,0
	srednji stepen	11	55,0	55,0	95,0
	vrlo dobro	1	5,0	5,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o *poznavanju pravne terminologije na stranom jeziku*, u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja pravne terminologije na stranom jeziku sa ukupnim brojem od 11, odnosno 55%, potom sudije sa veoma malim poznavanjem pravne terminologije na stranom jeziku sa ukupnim brojem od 8, odnosno 40%, dok sudije sa veoma dobrim poznavanjem pravne terminologije na stranom jeziku su zastupljene u ukupnom broju od 1 tj. 5%.

Tabela 5. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja terminologije EU na stranom jeziku

TERMINOLOGIJA EU					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	3	15,0	15,0	15,0
	mali stepen	6	30,0	30,0	45,0
	srednji stepen	8	40,0	40,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o *poznavanju terminologije EU na stranom jeziku*, u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja terminologije EU na stranom jeziku sa ukupnim brojem od 8, odnosno 40%, potom sudije sa veoma malim stepenom poznavanja terminologije EU na stranom jeziku sa ukupnim brojem od 6, odnosno 30%, dok sudije sa veoma dobrim poznavanjem EU terminologije na stranom jeziku su zastupljene u ukupnom broju od 3 tj. 15%, kao i sudije sa veoma malim poznavanjem EU terminologije na stranom jeziku.

Tabela 6. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja Konvencije Ujedinjenih nacija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine (Arhuske konvencije)

KONVENCIJA UN					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	11	55,0	55,0	55,0
	mali stepen	3	15,0	15,0	70,0
	srednji stepen	3	15,0	15,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

U uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja Arhuske konvencije sa ukupnim brojem od 11, odnosno 55%, dok su sudije sa malim stepenom (15%), srednjim stepenom (15%) i sa veoma dobrim poznavanjem Arhuske konvencije podjednako zastupljene u uzorku (15%).

Tabela 7. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa

KONVENCIJE SAVETA EVROPE					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	12	60,0	60,0	60,0
	mali stepen	4	20,0	20,0	80,0
	srednji stepen	1	5,0	5,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

U uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, sa ukupnim brojem od 12, odnosno 60% uzorka, potom sudije sa malim stepenom (20%), veoma dobrim poznavanjem (15%) i srednjim stepenom (5%) poznavanjem Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa.

Tabela 8. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja Klimatskog sporazuma iz Glazgova

KLIMATSKI SPORAZUM					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	9	45,0	45,0	45,0
	mali stepen	6	30,0	30,0	75,0
	srednji stepen	2	10,0	10,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja Klimatskog sporazuma iz Glazgova, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja istog sa ukupnim brojem od 9, odnosno 45% uzorka, potom sudije sa malim stepenom (30%), veoma dobrim stepenom poznavanja (15%) i srednjim stepenom poznavanja (10%) Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa.

Tabela 9. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine

PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	8	40,0	40,0	40,0
	mali stepen	3	15,0	15,0	55,0
	srednji stepen	6	30,0	30,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanju prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja istog sa ukupnim brojem od 8, što čini 40% uzorka, potom sudije sa srednjim stepenom poznavanja (30%), dok su sudije sa malim stepenom i veoma dobrim poznavanjem prakse Evropskog suda

za ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine podjednako zastupljene u uzorku sa 15%.

Tabela 10. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

SSP					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	4	20,0	20,0	20,0
	mali stepen	2	10,0	10,0	30,0
	srednji stepen	8	40,0	40,0	70,0
	vrlo dobro	6	30,0	30,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja (40%) i veoma dobrim poznavanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (30%). Sudije sa veoma malim stepenom poznavanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su zastupljene u uzorku sa ukupnim brojem od 4, što čini 20% uzorka, i na poslednjem mestu su prisutne sudije sa malim stepenom (10%) poznavanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Tabela 11. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice

ENERGETSKA ZAJEDNICA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	9	45,0	45,0	45,0
	mali stepen	3	15,0	15,0	60,0
	srednji stepen	5	25,0	25,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice sa ukupnim brojem od 9, odnosno 45% uzorka, potom sudije sa srednjim stepenom poznavanja (25%), dok su sudije sa malim stepenom i veoma dobrim poznavanjem pravnog sistema Energetske zajednice podjednako zastupljene u uzorku sa 15%.

Tabela 12. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja propisa EU u oblasti u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici

EU ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	10	50,0	50,0	50,0
	mali stepen	6	30,0	30,0	80,0
	srednji stepen	1	5,0	5,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja propisa EU u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja propisa EU u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici sa ukupnim brojem od 10, odnosno 50% uzorka, potom sudije sa malim stepenom (30%), veoma dobrim (15%) i srednjim stepenom (5%) poznavanja propisa EU u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici.

Tabela 13. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja prakse Suda EU u tumačenju i primeni propisa u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici

PRAKSA SUDA EU U EZ					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	10	50,0	50,0	50,0
	mali stepen	4	20,0	20,0	70,0
	srednji stepen	3	15,0	15,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja prakse Suda EU u tumačenju i primeni propisa u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja prakse Suda EU u tumačenju i primeni propisa u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici sa ukupnim brojem od 10, odnosno 50% uzorka, potom su zastupljene sudije sa malim stepenom poznavanja prakse Suda EU u tumačenju i primeni propisa u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici (20%) dok su sudije sa srednjim stepenom i vrlo dobrim stepenom poznavanja istog podjednako zastupljene u uzorku sa 15%.

Tabela 14. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja institucionalne strukture Energetske zajednice

INSTITUCIONALNE STRUKTURE EZ					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	12	60,0	60,0	60,0
	mali stepen	4	20,0	20,0	80,0
	srednji stepen	1	5,0	5,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja institucionalne strukture Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja institucionalne strukture Energetske zajednice sa ukupnim brojem od 12, odnosno 60% uzorka, potom sudije sa malim stepenom (20%), veoma dobrim poznavanjem institucionalne strukture Energetske zajednice (15%) i srednjim stepenom (5%) poznavanjem istog.

Tabela 15. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice

POSTUPAK ZA REŠAVANJE SPOROVA EZ					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	12	60,0	60,0	60,0
	mali stepen	4	20,0	20,0	80,0
	srednji stepen	1	5,0	5,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice sa ukupnim brojem od 12, odnosno 60% uzorka, potom sudije sa malim stepenom (20%), veoma dobrim (15%) i srednjim stepenom (5%) poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice.

Tabela 16. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice

SARADNJA NACIONALNIH VLASTI I EZ					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	veoma malo	13	65,0	65,0	65,0
	mali stepen	2	10,0	10,0	75,0
	srednji stepen	2	10,0	10,0	85,0
	vrlo dobro	3	15,0	15,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Kada je reč o stepenu poznavanja saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice, sa ukupnim brojem od 13, odnosno 65% uzorka, potom sudije sa veoma dobrim poznavanjem saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice, (15%), dok su sudije sa malim i srednjim stepenom poznavanjem istog, podjednako zastupljene u uzorku sa 10%.

Tabela 17. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču obaveze upućivanja pitanja Sekretarijatu Energetske zajednice

UPUĆIVANJE PITANJA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ne	14	70,0	70,0	70,0
	da	6	30,0	30,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Većina sudija u ukupnom broju od 14, što čini 70% uzorka, nije upoznata sa obavezom upućivanja pitanja od strane državnih organa ka Sekretarijatu Energetske zajednice.

Tabela 18. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču mogućnosti upućivanja pitanja Sekretarijatu Energetske zajednice

MOGUĆNOST UPUĆIVANJA PITANJA					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ne	14	70,0	70,0	70,0
	da	6	30,0	30,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Izvor: Kalkulacija autora

Većina sudija u ukupnom broju od 14, što čini 70% uzorka, nije upoznata sa mogućnošću upućivanja pitanja od strane državnih organa ka Sekretarijatu Energetske zajednice.

Tabela 19. Deskriptivni pokazatelji za pitanja koja se tiču poznavanja međunarodnih obaveza Srbije u oblasti zaštite životne sredine (N = 20)

	N	Mean	Std. Deviation
ARHUSKA KONVENCIJA	20	1,90	1,165
KONVENCIJE SAVETA EVROPE	20	1,75	1,118
KLIMATSKI SPORAZUM	20	1,95	1,099
PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	20	2,20	1,152
SSP	20	2,80	1,105
ENERGETSKA ZAJEDNICA	20	2,10	1,165
EU ZAŠTITA ŽIVOTNE	20	1,85	1,089
PRAKSA SUDA EU ZAŠTITA	20	1,95	1,146
INSTITUCIJE ENERGETSKE ZAJEDNICE	20	1,75	1,118
POSTUPAK ZA REŠAVANJE SPOROVA ENERGETSKE ZAJEDNICE	20	1,75	1,118
SARADNJA NACIONALNIH VLASTI I ENERGETSKE ZAJEDNICE	20	1,75	1,164
Valid N (listwise)	20		

Kao što se može primetiti iz Tabele 5, poznavanje međunarodnih obaveza Srbije u oblasti zaštite životne sredine je vrlo ograničeno. Vidi se da su sudije najviše upoznate sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (AS 2.80), dok stepen poznavanja prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine je na drugom mestu (AS 2.20), a na trećem mestu se nalazi stepen poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice (AS 2.10). Sudije su najmanje upoznate sa Konvencijom Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa (AS 1.75), institucionalnom strukturom Energetske zajednice (AS 1.75), postupkom za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice (AS 1.75) i saradnjom između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice (AS 1.75).

3.3 Zaključak

Prosečna starost sudija Apelacionog suda u Novom Sadu iznosila je 53.95 godina, dok su u uzorku bile u najvećoj meri zastupljene sudije sa 21–25. godina i 26–30. godina radnog staža, sa visokom stručnom spremom i srednjim stepenom poznavanja stranog jezika, pravne terminologije na stranom jeziku i terminologije EU na stranom jeziku.

Sudije su iskazale veoma mali stepen poznavanja Arhuske konvencije, Konvencije Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, Klimatskog sporazuma iz Glazgova, prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite životne sredine.

Međutim, kada je reč o stepenu poznavanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja i veoma dobrim poznavanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Kada je reč o stepenu poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja pravnog sistema Energetske zajednice, stepenu poznavanja propisa EU u oblasti zaštite životne sredine i prakse Suda EU u tumačenju i primeni propisa u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici i institucionalne strukture Energetske zajednice.

Kada je reč o stepenu poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice i saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice. Većina sudija nije upoznata sa obavezom niti sa mogućnosti upućivanja pitanja od strane državnih organa ka Sekretarijatu Energetske zajednice.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Marijana Mladenov

Uprkos činjenici da je sprovedeno istraživanje po svom obimu, sadržini, broju ispitanika i ograničenoj teritoriji preliminarnog karaktera, na osnovu dobijenih rezultata moguće je istaći određena zapažanja u pogledu osposobljenosti sudija u kontekstu poznavanja i primene međunarodnih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena relevantnih sa aspekta pravnog sistema Evropske unije, kao i u pogledu poznavanja pravnog okvira Energetske zajednice.

Budući da je istraživanje pokazalo da čak 55% ispitanika veoma malo poznaje rešenja Arhuske konvencije, dok su sudije sa malim stepenom (15%), srednjim stepenom (15%) i sa veoma dobrim poznavanjem podjednako zastupljene u uzorku (15%), čini se da je ostvarivanje zahteva trećeg stuba koji se u potpunosti oslanja na pravosudni sistem u Republici Srbiji izuzetno izazovno. Ne smemo zanemariti činjenicu da je upravo treći stub Konvencije ključna komponenta ostvarivanja prava na odgovarajuću životnu sredinu koje je deo pravnog sistema Republike Srbije, uzimajući u obzir i države prethodnice, već više od pedeset godina. Rezultate sprovedenog istraživanja je nužno posmatrati kao značajan propust unutrašnjeg pravnog sistema Republike Srbije koji zahteva sagledavanje potencijalnih rešenja.

Bernska konvencija kao obavezujući međunarodnopravni instrument u oblasti očuvanja prirode, koji pokriva većinu prirodnog nasleđa evropskog kontinenta i proteže se na neke afričke države predstavlja jedinu regionalnu konvenciju te vrste širom sveta, i ima za cilj očuvanje divlje flore i faune i njihovih prirodnih staništa, kao i promovisanje evropske saradnje u ovoj oblasti. Uprkos velikom značaju koji Bernska konvencija ima, sprovedeno istraživanje je pokazalo da petnaest godina nakon što je Republika Srbija ratifikovala ovaj ugovor, čak 60% ispitanika veoma malo poznaje odredbe Bernske konvencije, dok je veoma dobro poznavanje iste identifikovano kod 15% ispitanika. Navedeni rezultati će svakako značajno opredeliti implementaciju standarda predviđenih ovih međunarodnim ugovorom.

Klimatski sporazum iz Glazgova je u momentu sprovođenja istraživanja predstavljao poslednji globalni propis u predmetnoj oblasti, koji je uprkos velikom značaju nedovoljno prepoznat u unutrašnjem pravnom sistemu Republike Srbije. Navedenu tvrdnju dokazuju i rezultati sprovedenog istraživanja prema kojim 45% ispitanika poseduje veoma mali stepen poznavanja rešenja, 30% mali stepen, 15% veoma dobrim stepenom poznavanja i 10% srednjim stepenom poznavanja. Budući da je reč o propisu

koji u najvećoj meri opredeljuje usvajanje zakonskih i podzakonskih akata u predmetnoj oblasti, dakle nosioce zakonodavne vlasti, čini se da nedovoljno poznavanje istog od strane sudija nije najvažnija komponenta nezadovoljavajuće implementacije previđenih standarda, no, svakako jeste propust čijem rešavanju je neophodno posvetiti pažnju.

Sprovedeno istraživanje je u pogledu poznavanja prakse ESLJP u oblasti zaštite životne sredine pokazalo da u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja istog sa ukupnim brojem što čini 40% uzorka, potom sudije sa srednjim stepenom poznavanja (30%), dok su sudije sa malim stepenom i veoma dobrim poznavanjem prakse ESLJP u oblasti zaštite životne sredine podjednako zastupljene u uzorku sa 15%. Rezultati sprovedenog istraživanja ukazuju na neophodnost dodatne obuke sudija u domenu poznavanja prakse ESLJP u sferi životne sredine, imajući u vidu značaj i uticaj koji predmetni međunarodni ugovor ima kako u pravnom sistemu EU, tako i pravnom sistemu Republike Srbije.

U kontekstu ispitivanja stepena poznavanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja (40%) i veoma dobrim poznavanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (30%). Budući da je u pitanju strateški dokument koji ustanovljava osnovnu platformu razvoja političkih i ekonomskih odnosa između Evropske unije i Republike Srbije kroz proces harmonizacije zakonodavstva sa pravnim tekovinama Unije, dobijeni rezultati pokazuju da je navedena činjenica prepoznata i od strane ispitanika.

Istraživanje je pokazalo da većina sudija poseduje veoma mali stepen poznavanja pravnog i institucionalnog sistema Energetske zajednice, kao i propisa EU u oblasti zaštite životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici i prakse Suda EU u kontekstu primene propisa o zaštiti životne sredine koji se primenjuju u Energetskoj zajednici. U pogledu stepena poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice, u uzorku dominiraju sudije sa veoma malim stepenom poznavanja postupka za rešavanje sporova u okviru Energetske zajednice i saradnje između nacionalnih vlasti i Sekretarijata Energetske zajednice. Većina sudija nije upoznata sa obavezom niti sa mogućnošću upućivanja pitanja Sekretarijatu Energetske zajednice, što je krucijalni segment sprovođenja postupka za rešavanje prethodnog pitanja i implementacije propisa Energetske zajednice.

Dobijeni rezultati su u skladu sa Godišnjim izveštajem Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu.¹⁷² U Izveštaju je istaknuto

172 Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mei.gov.rs/>

da je Srbija ostvarila izvestan napredak u domenu životne sredine i klimatskih promena, dok se u pogledu preporuka, između ostalog, navodi intenziviranje rada na sprovođenju i primeni pravnih propisa, kao što je poboljšanje sprovođenja zakona od strane pravosudnih organa. Slično stanje je prepoznato i u domenu energetike, gde je takođe konstantovan ograničen napredak i istaknut značaj implementiranja propisa Energetske zajednice.

Rezultate istraživanja je svakako važno posmatrati i kroz prizmu poznavanja stranog jezika. Kada je reč o poznavanju stranog jezika, u uzorku dominiraju sudije sa srednjim i vrlo dobrim stepenom poznavanja stranog jezika, dok većina ispitanika ocenjuje da pravnu terminologiju na stranom jeziku poznaje na srednjem i veoma malom nivou. U pogledu poznavanja terminologije EU na stranom jeziku, u uzorku dominiraju sudije sa srednjim stepenom poznavanja terminologije EU. Navedeni rezultati su relevantni sa aspekta osposobljenosti sudija u kontekstu primene propisa EU u oblasti životne sredine, kao i pravnog sistema Energetske zajednice i prakse ESLJP i Suda pravde EU.

Sprovedeno istraživanje je pokazalo nedovoljan stepen osposobljenosti sudija da primenjuju propise EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena, kao i standarde ustanovljene kroz jurisprudenciju ESLJP i Suda pravde EU u predmetnoj oblasti. Uočeno je i nedovoljno poznavanje pravnog i institucionalnog okvira Energetske zajednice.

Navedene nedostatke moguće je tretirati kako sa aspekta studijskih programa na pravnim fakultetima u Republici Srbiji, tako i sa aspekta programa stalne i početne obuke sudija u okviru Pravosudne akademije.

Pravni fakulteti na osnovnim studijama predviđaju predmet Ekološko pravo koji se delom bavi i pitanjima pravnog okvira Evropske unije u ovoj oblasti. Ipak, nije moguće zanemariti činjenicu da je na većini studijskih programa navedeni predmet određen kao izborni i kao takav ne predstavlja neizostavan segment obrazovanja budućih pravnika. S druge strane, Pravo Evropske unije je već više od decenije deo studijskih programa na pravnim fakultetima, pri čemu je u okviru većine studijskih programa predviđen kao obavezni predmet, te i poznavanje osnovnih postulata pravnog i institucionalnog okvira Unije predstavlja obavezan deo obrazovanja budućih pravnika.

Početna obuka koju organizuje Pravosudna akademija podrazumeva „sticanje praktičnih i teorijskih znanja i veština, razumevanje uloge i osnovnih principa postupanja sudije i zamenika javnog tužioca u cilju samostalnog, stručnog i efikasnog vršenja funkcije sudije u prekršajnom

<srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/> 20.01.2023.

i osnovnom sudu i zamenika javnog tužioca u osnovnom javnom tužilaštvu.”¹⁷³ Program početne obuke uključuje predavanja i diskusije iz oblasti Prava Evropske unije u trajanju od osam dana. Tokom predavanja polaznici se upoznaju sa istorijatom i organizacijom Evropske unije, pravom EU (vrstom pravnih akata, primenom i prirodom prava EU, odnosom komunitarnog i nacionalnog prava) i načinom rada i značajem odluka Evropskog suda pravde. Tematske jedinice koje su predviđene u okviru navedenih predavanja su:

- Evropsko institucionalno pravo
- Pravo EU i ljudska prava
- Evropska pravosudna saradnja u građanskim stvarima
- Evropska pravosudna saradnja u krivičnim stvarima
- Socijalna povelja, radno pravo u EZ
- Porodično pravo, nasilje u porodici, položaj maloletnika u pravnom sistemu EU i SE
- Evropska konvencija o ljudskim pravima – građansko pravo
- Evropska konvencija o ljudskim pravima – krivično pravo.¹⁷⁴

Ekološko pravo ne predstavlja predmet izučavanja u okviru početne obuke za sudije i tužioce koju organizuje Pravosudna akademija.

Program stalne obuke za sudije i tužioce za 2022. godinu predviđa održavanje jednodnevnih ili dvodnevnihih tematskih seminara iz oblasti prava EU. Stalna obuka je namenjena sudijama i tužiocima viših i apelacionih sudova/tužilaštava i obuhvata materiju iz sledećih oblasti:

- Pravo EU – intelektualna svojina
- Upravno pravo EU
- Uvod u pravo EU i institucije EU
- Ekološko pravo EU
- Pravo EU u građanskim stvarima
- Pravo EU u privrednim stvarima
- Pravo EU u krivičnim stvarima
- Pravo EU (Pravni poredak EU; pravosuđe EU).

Predavanja iz Ekološkog prava se u okviru stalne obuke sprovode u trajanju od dva dana i podrazumevaju analizu Arhuske konvencije, kao i propisa EU u domenu zaštite životne sredine. Tematske jedinice koje se u okviru navedenih predavanja obrađuju su sledeće:

173 Pravosudna akademija, Republika Srbija, <https://www.pars.rs/sr/> (22.01.2023).

174 Program početne obuke, Pravosudna akademija, Republika Srbija, <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje/pocetna-obuka/83-pocetna-obuka> (22.01.2023).

- Razvoj ekološkog prava Evropske unije
- Institucije EU nadležne za kreiranje i sprovođenje ekološkog prava i politike
- Primarni izvori ekološkog prava EU
- Sekundarni izvori ekološkog prava EU
- Horizontalno ekološko zakonodavstvo EU
- Nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad
- Zaštita i upravljanje vodama
- Zaštita od buke
- Upravljanje hemikalijama
- Kontrola industrijskog zagađenja i industrijski rizici
- Genetički modifikovani organizmi
- Očuvanje divlje flore i faune
- Upravljanje otpadom i čiste tehnologije
- Evropski ombudsman i zaštita životne sredine
- Zaštita životne sredine u praksi Suda pravde Evropske unije.¹⁷⁵

Uprkos težnji da se širok spektar tematskih jedinica uključi u program obuke, ostaje nejasno zašto pitanjima klimatskih promena nije posvećena pažnja budući da je reč o materiji od izuzetnog značaja kako za Republiku Srbiju, tako i za EU.

Činjenica da materija iz oblasti prava EU čini deo i početne i stalne obuke sudija i tužilaca predstavlja značajan aspekt sveobuhvatnijeg razumevanja pravnog i institucionalnog okvira EU. Ono što ostaje sporno jeste koliko predviđen vremenski okvir može da podrži efikasnu obradu predmetne materije i da li isti u potpunosti odgovara potrebama pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji, budući da ne predviđa analizu, niti upoznavanje sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao ni drugih sporazuma koje su zaključile Srbija i EU.

U pogledu materije koja se odnosi na ekološko pravo EU, nedostatak iste u okviru početne obuke je evidentno nedostatak koji je potrebno otkloniti. Stalna obuka podrazumeva analizu osnovnih postulata predmetne materije pri čemu se mora naglasiti da vremenski okvir ne odgovara sadržaju, te da navedene tematske jedinice zahtevaju predavanja i diskusije u dužem periodu od predviđenog.

Materija koja se odnosi na pravni i institucionalni okvir Energetske zajednice ne predstavlja deo početne, ni stalne obuke u organizaciji Pravosudne akademije. Sagledavanje ove činjenice kroz prizmu rezultata sprovedenog istraživanja zahteva izmenu programa navedenih obuka u

¹⁷⁵ Program stalne obuke, Pravosudna akademija, Republika Srbija, <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje/kontinuirana-obuka> (24.01.2023).

cilju osposobljavanja sudija u domenu poznavanja propisa i institucija Energetske zajednice, kao i postupka rešavanja prethodnog pitanja.

Značajno poboljšanje u pogledu ospobljenosti sudija u domenu primene propisa EU o životnoj sredini, kao propisa Energetske zajednice i poznavanju prakse ESLJP i Suda pravde EU bi se sasvim sigurno postigli i uključivanjem stranog jezika u programe obuke, kao i razvojem digitalnih kompetencija sudija u pogledu korišćenja baza propisa i pretraživanju sudske prakse EU.

U svetlu prethodno navedenog, postoji potreba za poboljšanjem postojećih programa početne i stalne obuke sudija u oblasti ekološkog prava EU, kao i prava Energetske zajednice. Ipak, treba imati u vidu da se ključni propusti u obrazovanju budućih pravnika nalaze u studijskim programima pravnih fakulteta koji bi morali da uključe Ekološko pravo kao obavezni predmet, pri čemu silabus takvog predmeta mora da podrazumeva poznavanje propisa EU. Dalje, izučavanje pravnog i institucionalnog sistema Energetske zajednice bi moralo da bude uključeno u studijske programa pravnih fakulteta, kao poseban predmet ili kao deo silabusa postojećih predmeta.

Navedeni zaključci i preporuke stoje ne samo u kontekstu dodatnog osposobljavanja sudija u domenu koji je predstavljao predmet istraživanja, već i u pogledu pružanja značajnog doprinosa procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

LITERATURA

1. Alavuk M. (2012). Ostvarivanje ljudskih prava u okviru primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji, u *Arhuska Konvencija u pravu i praksi Republike Srbije*, (Bogdanović S. ur.), Društvo za politiku i pravo životne sredine Ekvilibrijum Srbija, Novi Sad, 27. 27-44.
2. Alavuk, M., Matijašević, J. (2011). High level of protection and improvement of the environment in European Union Law, XV International Eco-Conference, Proceedings, vol. II, 190.
3. Avramović, N. Mladenov, M. (2012). Regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu u Evropskoj uniji, *Evropsko zakonodavstvo* 41(12), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 11-26.
4. *Bacila* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 19234/04, Presuda od 30. marta 2010.
5. Brândușe protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka

- br. 6586/03, Presuda od 7. aprila 2009.
6. *Budayeva* i ostali protiv Rusije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavke br. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Presuda od 20. marta 2008.
 7. Commission Regulation (EU) 2015/703 of 30 April 2015 establishing a network code on interoperability and data exchange rules, C/2015/2823, OJ L 113.
 8. Commission Regulation (EU) 2016/1388 of 17 August 2016 establishing a Network Code on Demand Connection C/2016/5239, OJ L 223, 18.8.2016.
 9. Commission Regulation (EU) 2016/1447 of 26 August 2016 establishing a network code on requirements for grid connection of high voltage direct current systems and direct current-connected power park modules, OJ L 241, 8.9.2016.
 10. Commission Regulation (EU) 2016/631 of 14 April 2016 establishing a network code on requirements for grid connection of generators C/2016/2001, OJ L 112, 27.4.2016.
 11. Commission Regulation (EU) No 543/2013 of 14 June 2013 on submission and publication of data in electricity markets and amending Annex I to Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council, OJ L 163, 15.6.2013.
 12. Commission Regulation (EU) No 838/2010 of 23 September 2010 on laying down guidelines relating to the inter-transmission system operator compensation mechanism and a common regulatory approach to transmission charging, OJ L 250, 24.9.2010,
 13. Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ L 127, 29.4.2004.
 14. Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, OJ L 265, 9.10.2009.
 15. *Deés* protiv Mađarske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 2345/06, Presuda od 9. novembra 2010.
 16. Depledge, J., Saldivia, M., Peñasco, C. (2022). *Glass half full or glass half empty?: the 2021 Glasgow Climate Conference*. Climate Policy, 22(2), 147-157.
 17. *Di Sarno* i ostali protiv Italije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 30765/08, Presuda od 10. januara 2012.
 18. Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment, OJ L 33, 4.2.2006.
 19. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC, OJ L 211, 14.8.2009.
 20. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council

- of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, OJ L 211, 14.8.2009.
21. *Dubetska i ostali protiv Ukrajine*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 30499/03, Presuda od 10. februara 2011.
 22. Energy Community Legal Framework, (2022), <https://www.energy-community.org/> (15.01.2023.)
 23. Etinski, R. (2009). Međunarodno pravo životne sredine u: *Osnove prava životne sredine*, (Nikolić, D. ur.), Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad.
 24. Etinski, R. (2015). Međunarodni postupci koje pokreću pojedinci radi zaštite životne sredine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 59(2), 431-456.
 25. *Fadajeva protiv Rusije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 55723/00, Presuda od 9. juna 2005.
 26. Fakhoury, A., Mladenov, M. (2022). Climate justice after COP26: hope or disappointment? Proceeding of the 19th International Conference „*Legal Days Prof. dr Slavko Caric*” organized by the Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, 32-38.
 27. *Florea protiv Rumunije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 37186/03, Presuda od 14. septembra 2010.
 28. *Giacomelli protiv Italije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 59909/00, Presuda od 2. novembra 2005.
 29. Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/20.01.2023>.
 30. *Guerra i ostali protiv Italije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 14967/89, Presuda od 19. februara 1998.
 31. *Hamer protiv Belgije*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 21861/03, Presuda od 27. novembra 2007.
 32. *Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 360022/97, Presuda od 8. jula 2003.
 33. Institucije Energetske zajednice, Agencija za energetiku Republike Srbije, <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=45.02&tp=TEEZ> (20.01.2023).
 34. Jovašević, A. (2012). Pravo na informisanje o životnoj sredini – međunarodni standardi i pravo Srbije, *Teme*, 36(2), 723-740.
 35. Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u vezi sa pitanja životne sredine, 1998, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/09.
 36. Kostić, M. (2008). Arhuska konvencija i zaštita životne sredine u Evropskoj uniji, *Pravni život i međunarodne integracije – časopis za pravnu teoriju i praksu*, 57(9), 451-465.
 37. *Lemke protiv Turske*, Predstavka br. 17381/02, Evropski sud za ljudska

- prava, Presuda od 5. juna 2007.
38. Lilić, S., Drenovak Ivanović, M. (2014). *Ekološko pravo*, Pravni fakultet u Beogradu.
 39. *Lopez Ostra* protiv Španije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka broj 16798/90, Presuda od 9. decembra 1994.
 40. Medović V, Vapa Tankosić J. (2017). *Izazovi u primeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pravnih tekovina EU*, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad.
 41. Medović, V., Vapa, Tankosić J., Mladenov, M. (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, Univerzitet Privredna akademija Novi Sad, 2021.
 42. Mladenov, M. (2018). Pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije, u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuča. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, 153-213.
 43. Mladenov, M., Serotila, I. (2022). Human Rights Approach to Environmental Protection – Practice of The Human Rights Committee. *Pravo - teorija i praksa*, 39(2), 52–64.
 44. *Moreno Gomez* protiv Španije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 16 4143/02, Presuda od 16. novembra 2004.
 45. Morgera, E. (2005). An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance, *the Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 14(2), 138-147.
 46. *Öçkan* i ostali protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 46771/99, Presuda od 28. marta 2006.
 47. *Oneryildiz* protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 4839/99, Presuda od 30. novembra 2004.
 48. *Papastavrou* protiv Grčke, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 46372/99, Presuda od 14. aprila 2003. i od 18. novembra 2004.
 49. Počuča M. (2018). Osnovni postulati Arhuske konvencije sa posebnim osvrtom na značaj ovog ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuča. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, 7-74.
 50. Počuča, M., Mladenov, M., & Mirković, P. (2018). The analysis of the Aarhus convention in the context of good environmental governance. *Ekonomika poljoprivrede*, 65(4), 1615-1625.
 51. Poglavlje 27 – životna sredina, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klasteri-4/poglavlje-27-zivotna-sredina/> (12.12.2022).

52. Popović, D. (2011). Uticaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na srpsko zakonodavstvo i sudsku praksu. *Pravni zapisi*, 2(2), 343-357.
53. *Powel and Rayner* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 9310/81, presuda od 21. februara 1990. godine.
54. Pravosudna akademija, Republika Srbija, [https://www.pars.rs/sr/](https://www.pars.rs/sr/(22.01.2023)) (22.01.2023).
55. Program početne obuke, Pravosudna akademija, Republika Srbija, <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje/pocetna-obuka/83-pocetna-obuka> (22.01.2023).
56. Program stalne obuke, Pravosudna akademija, Republika Srbija, <https://www.pars.rs/sr/strucno-usavrsavanje/kontinuirana-obuka> (24.01.2023).
57. Protokol br. 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/2003.
58. Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003. OJ L 211, 14.8.2009.
59. Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005, OJ L 211, 14.8.2009.
60. Rezolucija 1087 Parlamentarna skupština Saveta Evrope o posledicama katastrofe u Černobilu 1996. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16498&lang=en> (10.01.2022).
61. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Ministarstvo za evropske integracije, Republika Srbija, <https://www.mei.gov.rs/sr/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/> (28.12.2022.)
62. Sporazum o stabilizaciji zaključen između Srbije i Evropskih zajednica i njihovih država članica, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, broj 83/2008.
63. Stojanović, N. (2014). Opšti pravni okvir očuvanja evropske divlje faune i prirodnih staništa. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 53(68), 325-350.
64. Stojić Dabetić, J. (2018). Pravo na informacije o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije, u *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine* (Počuča. M. ur.), Pravni fakultet, Univerzitet Privredna Akademija, Novi Sad, 114. 78-119.
65. Stopić, M., & Zorić, J. (2009). *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Beogradski centar za ljudska prava.

66. *Surugiu* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 48995/99, Presuda od 20.aprila 2004.
67. *Svidranova* protiv Republike Slovačke, Predstavka br. 35268/97, Odluka Komisije od 1. jula 1998.
68. *Taskin* i ostali protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 46117/99, Presuda od 10.novembra 2004.
69. *Tatar* protiv Rumunije, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br.657021/01, Presuda od 27. januara 2009.
70. Todić, D. (2013). Očuvanje divlje faune i flore u propisima Evropske unije. *Evropsko zakonodavstvo*, (45-46), 268. 264-274.
71. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Albanije, BiH, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Crne Gore, Rumunije i Srbije i Misije privremene uprave UN na Kosovu (u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija), Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, broj 62/2006.
72. UNFCCC „Glasgow Climate Pact” Decision -/CP.26 advance unedited version, 2021. Available online at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. (14.12.2022).
73. X. i Y. protiv Federalne Republike Nemačke, Predstavka broj 7407/76, odluka od 13. maja 1976.
74. Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 1950, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9.
75. Zakon o potvrđivanju Kjoto Protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, 1997, „Službeni glasnik RS”, br. 88/2007 i 38/2009.
76. Zakon o potvrđivanju Konvencije o očuvanju evropske divljači i njihovih prirodnih staništa, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br.102/2007.
77. Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije UN o promeni klime, 1992, „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, br. 2/97.
78. *Zammit Maempel* protiv Malte, Evropski sud za ljudska prava, Predstavka br. 24202/10, Presuda od 22. novembra 2011.

DEO III
EVROPSKE VREDNOSTI
I ODRŽIVI RURALNI RAZVOJ

Jelena Vapa Tankosić

1. EVROPSKE VREDNOSTI I EVROPSKE INTEGRACIJE

Evropska unija (EU) predstavlja zajednicu evropskih zemalja čije se postojanje temelji na poštovanju vrednosti ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina (Član 2, Ugovor o Evropskoj uniji). Evropsko ujedinjenje, koje je počelo 50-ih godina, nije bilo samo ekonomski već i politički projekat koji je pokrenut u prvoj polovini XX veka, nakon završetka Drugog svetskog rata. Ideja povezivanja evropskih zemalja zasnovanih na političkim, strateškim, idejnim, državnim, regionalnim interesima otkriva nam suptilnu međuzavisnost političkih i ekonomskih ciljeva integracionih procesa. U osnovi evropskih integracija uvek su bili politički faktori, ali je njihova implementacija počivala na ekonomskim principima. U Evropi ne može biti mira ako njene države nastave da budu uređene na ideji nacionalnog suvereniteta. I drugo, usled ogromnih ratnih razaranja, evropske države ne bi mogle same da svojim narodima obezbede neophodan ekonomski prosperitet i društveni razvoj.¹⁷⁶ Postojalo je više razloga koji su Evropljane naveli da krenu u evropske integracije ¹⁷⁷:

- želja za novim poimanjem evropskih država nakon nacionalističkih zabluda kreirajući novi sistem evropskih međunarodnih odnosa i demokratsku Evropu i stvaranje slobodnijeg, pravednijeg i prosperitetnijeg kontinenta gde su međunarodni odnosi razvijeni u okviru sloge;

- put ka ekonomskom blagostanju kojim bi ujedinjena Evropa doprinela ekonomskoj stabilnosti, intenzivirajući trgovinu i poboljšati ekonomsku efikasnost;
- ponovno sticanje političke moći jer su evropske sile izgubile svoju dominantnu ulogu u međunarodnim odnosima u korist dve nove velesile Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza. Evropljani su ipak imali svest o vlastitoj slabosti;
- želja za bezbednošću i mirom i zajedničkim sprečavanjem novog rata. Dva svetska rata su počela kao evropski građanski ratovi i kontinent je bio glavno bojno polje u oba rata. Integracija bi predstavljala pomak ka francusko-nemačkom pomirenju na kojem počiva stabilnost zapadne Evrope;

176 Bogdanović, A. i dr. (2018). *Pojmovnik EU*. V. Medović (ur.), Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Beograd, str. 192.

177 Vajdenfeld, V., Vesels, V. (2003). *Evropa od A do Š – priručnik za evropsku integraciju*. Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, str. 17.

- želja za ponovnom mobilnošću i kretanjem jer je kretanje ljudi, robe, kapitala i informacija bilo prekinuto.

U svom čuvenom govoru, koji je održao na Univerzitetu u Cirihi, 19. septembra 1946. godine, Winston Čerčil je istakao i izrazio želju za stvaranjem „Sjedinjenih Evropskih Država” i to, pre svega, francusko-nemačkim izmirenjem kao osnovom ponovnog osnivanja evropske porodice. Tu ideju u konkretan predlog uobličio je francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman. Tako je prvi korak u procesu osnivanja Evropske zajednice potekao je od francuskog ministra spoljnih poslova Roberta Šumana. Ministar Šuman predstavio je plan prema kojem bi Francuska i Nemačka trebalo da ujedine proizvodnju uglja i čelika u organizaciji kojoj bi mogle da pristupe i druge evropske države. Prema Jovanoviću¹⁷⁸ Žan Mone, visoki službenik francuske vlade je sastavio nacrt plana za osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik (engl. *European Coal and Steel Community*). Političku odgovornost za predstavljanje ovog plana je preuzeo francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman. On u svom govoru, 9. maja 1950. godine, predlaže da se „objedini francusko-nemačka proizvodnje uglja i čelika pod zajedničkom vlašću, u okviru organizacije otvorene za pristup država Evrope”. Godinu dana kasnije, Francuska, Zapadna Nemačka, Belgija, Italija, Luksemburg i Holandija potpisuju Pariski sporazum čime je stvorena Evropska zajednica za ugalj i čelik koja je stavljena pod jedinstvenu Visoku vlast (izvršno telo EZ) koja 1952. godine započinje sa radom pod predsedništvom Žana Monea. Kako se Evropska zajednica za ugalj i čelik pokazala kao vrlo uspešna nakon nekoliko godina njeni osnivači su rešili da Rimskim ugovorom 1957. godine prošire ideju osnivanjem Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM) i Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Na ovaj način dolazi do postepenog formiranja zajedničkog tržišta. Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (OEES) nastale 1948. godine imala je za cilj da radi na uspostavljanju evropskog tržišta. Ova organizacija je kasnije transformisana i 1961. godine je postala OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj).¹⁷⁹ Na Kongresu Evrope dolazi do osnivanja Saveta Evrope (engl. *Council of Europe*), 5. maja 1949. godine. Danas je Savet Evrope međunarodna organizacija 46 država članica šire evropske regije, čiji su glavni zadaci jačanje demokratije, zaštite ljudskih prava i pravne države na evropskom kontinentu. Sedište Saveta Evrope je u Strasburu. Potom je 1950. godine osnovan i Evropski sud za

178 Jovanović, M. (2004). *Evropska ekonomska integracija*. Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 8.

179 Senior Nello, S. (2009). *The European Union: Economics, Policy and History*. McGraw-Hill, London, p. 19.

ljudska prava. Sa radom je počeo devet godina kasnije, pošto je njegovu nadležnost priznalo osam država potpisnica Konvencije. Sedište Suda je takođe u Strazburu, u Francuskoj, gde je smešten i Savet Evrope u čijem sastavu se i nalazi Sud, kao jedan od njegovih organa.¹⁸⁰

Evropske integracije donele su i brojne prednosti u sferi ekonomske politike, od osnivanja carinske unije, ukidanja kvota i carina u trgovini, stvaranja jedinstvenog tržišta, ukidanja necarinskih barijera i liberalizovanog kretanja kapitala unutar EU. Prvi podsticaji za dublje integracije, tj. za stvaranje monetarne unije, takođe su bili pokrenuti 70-ih godina XX veka. Jedinstven evropski akt (JEA) potpisan je u februaru 1986. godine u Hagu i Luksemburgu, i stupio je na snagu 1. jula 1987. godine, predstavljajući prvu izmenu osnovnih ugovora Evropskih zajednica, Ugovora iz Pariza iz 1951. godine i Rimskih ugovora iz 1957. godine, u oblasti spoljne politike i institucionalne i proceduralne reforme, koji je bio osmišljen da olakša kompletiranje jedinstvenog tržišta. Možemo izdvojiti glavne promene koje je Jedinstveni evropski akt uveo:¹⁸¹

- uključivanje Evropskog saveta u strukturu EZ, uz proširenje nadležnosti Evropskog parlamenta i Evropske komisije;
- liberalizaciju kapitala i usvajanje mera koji vode ka stvarnom slobodnom tržištu u EZ do 31. decembra 1992. godine;
- uvođenje instrumenata za koordinaciju monetarne politike država članica za buduće stvaranje ekonomske i monetarne unije;
- uvođenje inicijativa za unapređenje integracije u područjima socijalne zaštite radnika, istraživanja i tehnologije, ekonomske i socijalne kohezije i zaštite životne sredine.

Godine 1973. državama osnivačima pridružile su se Danska, Irska i Velika Britanija. Grčka postaje članica 1981. godine, a Portugal i Španija 1986. godine. Nesumnjivo je da se daljim integracionim procesima, tj. Programom jedinstvenog tržišta iz 1985. godine, Evropska unija dalje razvijala, a pristup ogromnom tržištu EU je polako privukao i druge zemlje članice da joj se pridruže. Evropske zajednice 1993. godine prerastaju u Evropsku uniju stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta. Njime se produbljuje saradnja između vlada država članica, na primer u vezi sa pitanjima odbrane ili u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Nakon pada komunizma u Srednjoj i Istočnoj Evropi 1991. godine dolazi do raspada Sovjetskog Saveza. Dolazi i do pada Berlinskog zida i ponovnog ujedinjenja Istočne i Zapadne Nemačke u oktobru 1990. godine, koja je tada postala jedna od najjačih sila u Evropi

180 Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savet Evrope, Beograd, str. 29.

181 Jovanović, M. (2004). *Evropska ekonomska integracija*. Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 24.

(sa 80 miliona stanovnika i 30% evropskog BDP-a). Zbog novih spoljašnjih i unutrašnjih uticaja potrebno je bilo revidirati osnivačke ugovore. Ugovor o Evropskoj uniji, poznat kao Ugovor iz Mastrihta, stupio je na snagu 7. februara 1992. godine. U Mastrihtu je izvedena do tada najdalekosežnija reforma rimskih ugovora. On predstavlja prekretnicu u procesu evropskih integracija i kompletno menja službeni naziv EEZ-a. Od tada ona će biti poznata kao Evropska unija. Ciljevi Evropske unije obuhvataju:¹⁸² promovisanje uravnoteženog ekonomskog i socijalnog razvoja stvaranjem unutrašnjeg prostora bez granica; poboljšavanje politike ekonomske i socijalne kohezije; kreiranje ekonomske i monetarne unije; afirmisanje na međunarodnoj sceni evropskog identiteta na području bezbednosti i odbrane; poboljšavanje zaštite interesa i prava građana država članica stvaranjem evropskog državljanstva; i razvijanje saradnje na području pravosuđa i unutrašnjih poslova, posebno u pitanjima krivičnog prava.

Do četvrtog proširenja došlo je 1995. kada su članice EU postale i Austrija, Finska i Švedska. Peto i najveće proširenje desilo se 2004. godine kada se uniji pridružilo još deset novih država: Kipar, Češka, Estonija, Litvanija, Letonija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Šestim proširenjem su se 2007. godine pridružile Bugarska i Rumunija. Dok se sedmim proširenjem Evropskoj uniji pridružila Hrvatska 2013. godine.

Stare zemlje članica Unije (EU15) su imale koristi od novih proširenja u kojem je jedinstveno tržište EU povećano, što je unapredilo trgovinu i investicione mogućnosti i podstaklo preduzeća u EU da iskoriste prednosti novih poslovnih mogućnosti, postanu efikasnija i samim tim konkurentnija na svetskoj sceni. Trenutna integracija regiona zapadnog Balkana i sveukupni reformski procesi u zemljama koje ga čine u velikoj meri su potpomognuti tehničkom i finansijskom pomoći iz EU. Od zemalja kandidata za članstvo u EU očekuje se da, uz ispunjavanje uslova iz Kopenhagena, sprovedu političke, ekonomske, pravne i administrativne reforme neophodne za članstvo u Evropskoj uniji i poštovanje vrednosnih principa demokratije, ljudskih prava, vladavine zakona i tržišne ekonomije. Opštim pregovaračkim okvirom EU predviđeno je da će dinamika pregovora zavisiti od napretka koje potencijalne zemlje članice ostvare u pogledu uslova za članstvo.

EU institucije predstavljaju jedinstveni institucionalni okvir koji ima za cilj da promoviše vrednosti EU; doprinosi ostvarenju ciljeva; služi interesima EU i građana i obezbeđuje konzistentnost, efektivnost i kontinuitet njenih politika i aktivnosti. Institucije Evropske unije su tela na koje su države članice prenele vršenje određenih nadležnosti koje su tim institucijama poverene ugovorima o osnivanju i funkcionisanju Evropske unije. Evropska

¹⁸² Pogledati član B. Ugovora o Evropskoj uniji (1992).

komisija ima epitet „čuvara zajednice”, dok Savet ministara i Evropski savet, kao međunarodni organi, zastupaju interese država članica. Evropski parlament ostvaruje neophodan demokratski kapacitet Unije, a pravosudni organi Unije (Evropski sud pravde i Prvostepeni sud) tumače, sprovode i štite pravni sistem Zajednice. Sa druge strane, evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i Evrosistem su organska veza između ECB i nacionalnih banaka zemalja članica. Evropska centralna banka (ECB) je osnovana 30. juna 1998. godine u Frankfurtu i predstavlja institucionalni stub monetarne unije za upravljanje monetarnim politikom. Evropska centralna banka ima korene u Evropskom monetarnom institutu osnovanom 1. januara 1994. godine koji je prestao sa radom osnivanjem Evropske centralne banke i Evropskog sistema centralnih banaka. Glavni razlog njenog osnivanja bilo je stvaranje monetarne unije sa jedinstvenom valutom evrom. Države koje su ušle u monetarnu uniju prenele su ovlašćenja nad monetarnom politikom na evropski nivo, pa je zadatak kreiranja i sprovođenja zajedničke monetarne politike pripao Evropskoj centralnoj banci.

Evropska centralna banka od 1. januara 1999. godine vodi monetarnu politiku u Evrosistemu. Evropska centralna banka upravlja monetarnom unijom u saradnji sa nacionalnim centralnim bankama u okviru Evropskog sistema centralnih banaka, u kojem uz nju učestvuju i centralne banke država članica evrozona. Evropska centralna banka nadzire količinu novca u opticaju, upravlja kursom evra, zajedno sa centralnim bankama država članica upravlja deviznim rezervama. Glavni zadatak joj je očuvanje stabilnosti cena u zoni evra, očuvanje kupovne moći evra. To podrazumeva strogo kontrolisanje inflacije tj. da godišnje povećanje cena bude manje od 2%. Evropska centralna banka to postiže na više načina: kontrolom količine novca u opticaju, praćenjem kretanja cena, kao i procenom rizika u odnosu na stabilnost cena u evrozoni. Kontrolisanje količine novca utiče između ostalog i na određivanje visine kamate u evrozoni. Uvođenje evra kao zajedničke valute predstavlja završnu fazu procesa monetarnog ujedinjenja i 1. 1. 2002. godine evro i službeno ulazi u opticaj. Uslovi koje zemlja članica koja želi da uvede evro treba da ispuni i postane deo jedinstvenog monetarnog sistema nazivaju se Mاستrihtski kriterijumi i zahtevaju se od zemlje članice Evropske unije da bi se obezbedili preduslovi za makroekonomsku i finansijsku stabilnost zone evra, kao i održiv i ujednačen ekonomski razvoj unutar zone evra. Možemo zaključiti da postoje dve vrste kriterijuma za uvođenje evra: kriterijum nominalne konvergencije, koji uključuje visinu fiskalnog deficita, kretanje i visinu javnoga duga, kao i kretanje cena i kamatnih stopa i kriterijum realne konvergencije koji se odnosi na dinamiku i brzinu približavanja nivoa dohotka u prosečnom nivou dohotka u EU. Sastavni deo procesa je i pristupanje evropskom kursnom mehanizmu, u kojem država kandidat za ulazak u Evrozonu mora da funkcioniše najmanje dve godine. To znači da će se utvrditi centralni paritet za koji će se vezati

kurs, i tokom trajanja kursnog mehanizma valute zemlje potencijalne članice za usvajanje evra će u odnosu na evro moći da fluktuiraju unutar određenog intervala. Za ulazak u Mehanizam deviznih kurseva Evropskog monetarnog sistema potrebno je ispuniti kriterijume nominalne konvergencije, za šta je potrebno najmanje dve godine. Da bi se ispunili kriterijumi potrebna je stabilnost cena koja ne prelazi za više od 1,5 procentnih poena stopu inflacije zabeleženu u tri države članice koje su najuspešnije u pogledu stabilnosti cena. Takođe je bitna stabilnost kursa unutar dogovorenih granica tokom učešća. Održivost javnih finansija gde budžetski deficit manji od 3% BDP-a, a javni dug manji od 60% od ukupnog BDP-a. Dugoročne kamatne stope treba da budu niže od 2% od kamatne stope tri članice sa najboljim ostvarenjem stabilnosti cena. Jedna od prednosti usvajanja evra kao valute koja se obično navodi jeste to što se eliminiše rizik promena kursa domaće valute prema evru. Sa mikroekonomskog aspekta dolazi do eliminacije transakcionih troškova, zbog konverzije domaće valute u evro i obrnuto, što može podstaći trgovinsku i finansijsku integraciju. Kao potencijalne najvažnije nedostatke uvođenja zajedničke valute možemo istaći gubitak monetarnog suvereniteta i rast cena koji je po pravilu u drugim zemljama pratio prelazak na evro.

2. EVROPSKE VREDNOSTI U PRETPRISTUPNOJ POLITICI PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka zemlje Srednje i Istočne Evrope (CEE) su započele proces tranzicije svojih privreda od centralističko-planskih ka tržišno orijentisanim.¹⁸³ U leto 1993. godine, u Kopenhagenu Evropski savet je prihvatio pravo zemalja Centralne i Istočne Evrope da se pridruže Evropskoj uniji, kada tri kriterijuma budu ispunjena:

- politički: stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- ekonomski: funkcionalna tržišna privreda sposobna da podnese konkurenciju i tržišne snage unutra EU;
- prihvatanje pravnih tekovina Zajednice (*Acquis Communautaire*)

183 Vapa Tankosić, J., Lazić, B. (2017). Efikasnost investicionih podsticaja u privlačenju stranih investitora u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji – istraživanje poreskih podsticaja. U: S. Đuričin, Ljumović I., Stevanović S. (Eds.) *Opportunities for inclusive and Resilient Growth* (str. 141–158). Institut ekonomskih nauka u Beogradu, Beograd.

koje predstavljaju celokupno telo važećih zakona, propisa, pravnih običaja, prakse i politika koje se sprovode u EU, odnosno skupa pravnih normi i odluka koje obavezuju sve zemlje članice unutar Evropske unije. Svaka država koja želi da pristupi EU mora prihvatiti osnivačke ugovore i druge sadržaje koji proističu iz ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravnim sistemom EU.

Takođe, taj proces je podrazumevao uklanjanje prepreka u okviru slobodne trgovine i ulaganja, promovisanje ekonomskog i socijalnog razvoja pod okriljem političke stabilnosti, ukupne ekonomske klime i napretka u reformama u svakoj zemlji i regionu u celini. Da bi se ostvario održivi razvoj regiona, potrebno je težiti makroekonomskoj stabilnosti, posebno fiskalnoj i monetarnoj politici koja ima za cilj stvaranje okruženja koje pogoduje održivom rastu i nastaviti sa sprovođenjem strukturnih reformi u cilju unapređenja funkcionisanja tržišta i konkurentnosti preduzeća. Države, takođe, moraju ostvariti napredak u restrukturisanju i privatizaciji državnih preduzeća, uspostavljanju funkcionalnih institucija i pravosuđa i daljoj reformi tržišta rada.

Za zemlje Zapadnog Balkana trgovinski i ekonomski odnosi igraju važnu ulogu u procesu integracije u evropsko političko i ekonomsko okruženje. Promocija saradnje između zemalja Zapadnog Balkana sa partnerima, prvenstveno članicama EU, takođe se zasniva na sveobuhvatnom procesu jačanja stabilnosti, demokratije i ekonomskog prosperiteta regiona. Zemlje Zapadnog Balkana trenutno su na putu ka budućoj integraciji u EU, usvajanju i implementaciji *aquis communautaire*.¹⁸⁴

Vapa Tankosić i dr. naglašavaju da ekonomije zemalja Zapadnog Balkana na putu ka evropskim integracijama zavise od povećanja ekonomske efikasnosti i performansi njihovih preduzeća. Modernizacija proizvodnje, podizanje efikasnosti i konkurentnosti i ubrzavanje strukturnih promena koje se temelje na uslugama zasnovanim na znanju su glavni generatori izvoza i novih radnih mesta.¹⁸⁵ Održivi regionalni razvoj i unapređenje prekogranične ekonomske integracije zemalja Zapadnog Balkana su neophodni uslovi za dugoročni razvoj regiona.¹⁸⁶

184 Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., Gardašević, J. (2015). Analysis of export performance factors of enterprises from the Republic of Serbia in the process of European integration. *Teme*, 39 (4) 1257–1276.

185 Vapa Tankosić, J., Redžepagić, S., Stojšavljević, M. (2013). Trade, Regional Integration and Economic Growth: MEDA Region and the Western Balkan Countries. In: M. Peeters, Nidal, S., Wassim S. (Eds.) *Financial Integration: A Focus on the Mediterranean Region Series: Financial and Monetary Policy Studies*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg (36) 215–229.

186 Vapa Tankosić, J., Stojšavljević, M. (2012). New Perspectives for Economic

Što se tiče sredstava koja su dostupna iz fondova EU, da bi iskoristila resurse ovih sredstava, bilo je potrebno da Republika Srbija uspostavi potrebni institucionalni okvir koji se sastoji od opšteg okvira za administriranje prekograničnih projekata (IPA), kao i sistema upravljanja i kontrole.¹⁸⁷ U radu koji istražuje doprinos fondova EU dobrobiti i održivom razvoju u zemljama Centralne Evrope autori upozoravaju da sama evaluacija formalnih procedura tokom implementacije projekata EU u zemljama CEE regiona, koju detaljno elaborira administracija EU, nije dovoljna već bi trebalo sprovesti pažljiviji izbor ciljeva EU programa i rigorozniju kontrolu ishoda.¹⁸⁸

U aprilu mesecu 1997. godine Evropska unija je usvojila politiku regionalnog pristupa za zemlje Zapadnog Balkana koja je postavila političke i ekonomske uslove za otpočinjanje bilateralne saradnje sa ovim državama. Utemeljeni pristup je dopunjen inicijativom iz maja 1999. godine kada je Evropska komisija usvojila projekat procesa stabilizacije i pridruživanja. Proces stabilizacije i priključivanja (PSP) jednim delom je sličan Evropskim sporazumima po kojim se sprovodilo priključenje zemalja Centralne i Istočne Evrope, ali se odlikuje i značajnim razlikama u odnosu na prava i obaveze država potpisnica i same EU. Države Zapadnog Balkana preuzele su na sebe obavezu da sarađuju na regionalnom osnovu, što treba da obezbedi dugoročnu stabilnost regiona jer jedna zemlja ne može da napreduje u integraciji ukoliko prvo ne sarađuje sa ostalim zemljama u regionu.

Evropska komisija je 1999. godine utvrdila principe za dalji razvoj regiona koji se ogleda u procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Sve zemlje Zapadnog Balkana su dobile mogućnost budućeg članstva u Evropskoj uniji, cilj koji je podržan na Evropskom savetu u Feiri u junu 2000. godine i potvrđen od strane Evropskog saveta u Solunu u junu 2003. godine. Sastanak u Solunu, u junu 2003. godine, obogatio je PSP elementima procesa proširenja. Agenda iz Soluna uvela je niz novih instrumenata za podršku procesu reforme u zemljama Zapadnog Balkana kako bi ih približila Evropskoj uniji.

Growth: Agribusiness as Serbia's Way Out of Financial Crisis. In: P. Teixeira, Portugal Duarte P., Redžepagić S., Erić D., Andrejević S. (Eds.) *European Integration Process in Western Balkan Countries* Faculty of Economics of the University of Coimbra, Coimbra, Portugal.

187 Vapa Tankosić, J., Stojsavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61 (1) 195–210.

188 Kranjac, M., Sikimić, U., Tomić, S., Vapa Tankosić, J. (2017). The contribution of EU funds to wellbeing and sustainable development in Central European countries. *European Journal of Sustainable Development*, 6 (1) 85–102.

U januaru 2006. godine, Evropska komisija usvojila je „Komunikaciju o Zapadnom Balkanu na putu prema Evropskoj uniji: konsolidovanje stabilnosti i podizanje prosperiteta”.¹⁸⁹ U Komunikaciji se navode konkretne mere za jačanje politike EU za Zapadni Balkan i njeni instrumenti. Evropska komisija naglašava da se proces stabilizacije i pridruživanja, pod okriljem Solunske agende, pokazao kao efikasan politički okvir integracionih tokova podržanih od strane EU na Zapadnom Balkanu.

Republika Srbija podnela je zahtev za punopravno članstvo u EU u decembru 2010. godine. U oktobru 2011. godine Evropska komisija dala je pozitivnu preporuku da joj se dodeli status kandidata za članstvo. Evropski savet je 1. marta 2012. godine doneo odluku da Republici Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U 2013. godini stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Kao jedan od glavnih ciljeva ovog sporazuma je da pripremi Srbiju za članstvo u Evropskoj uniji.

Odlukom Evropskog saveta od 1. marta 2012. godine Srbija je dobila status kandidata za članstvo u Evropsku uniju. Na preporuku Komisije, Evropski savet je na sastanku u Briselu 28. juna 2013. godine doneo odluku o otvaranju pregovora o članstvu sa Srbijom. Pregovori su formalno otvoreni na Međuvladinoj konferenciji između Srbije i država članica EU, održanoj u Briselu 21. januara 2014. godine. Pregovori o članstvu otvoreni su u januaru 2014. godine i još uvek su u toku.

3. EVROPSKE VREDNOSTI U OBLASTI RURALNOG RAZVOJA I PRETPRISTUPNA POMOĆ EVROPSKE UNIJE

Kada je Evropska ekonomska zajednica (EEZ) osnovana 1958. godine, poljoprivreda je bila uključena u zajedničko tržište, a Rimski ugovor je precizirao utemeljenje zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Nakon konferencije u Stresi, Komisija i države članice razvile su osnovne principe na kojima će se zasnivati ZPP: zajedničke cene, finansijska solidarnost i preferencije zajednice. ZPP koji se pojavio šezdesetih godina prošlog veka u velikoj meri se zasnivao na podršci tržišnim cenama, koja

189 EC (2006). Communication from the Commission – The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity /*COM/2006/0027final*/<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0027>

je zahtevala tri instrumenta politike: visoke uvozne carine, interventnu kupovinu viška proizvoda prema zahtevima potrošača i izvozne subvencije za izvoz proizvoda na svetska tržišta. Uprkos naporima Menšolta, kreatori politike su odložili reformu ZPP-a. Troškovi budžeta ZPP-a i pokretanje urugvajske runde pregovora o GATT-u 1986. godine pokrenuli su reforme ZPP-a. Reforma ZPP-a iz 1992. godine, koju je predložio tadašnji komesar za poljoprivredu Mekšeri iz temelja je promenila oblik ZPP-a, delimičnim prelaskom sa cenovne podrške na model direktne podrške isplata poljoprivrednicima kao kompenzacija za snižene cene, sa ciljem da se smanje izdvajanja iz zajedničkog budžeta. Iako je reforma stabilizovala budžetske izdatke, nije smanjila troškove ZPP-a. Tokom poslednjih pedeset godina, ZPP Evropske unije pretrpela je mnoge reforme, vođene kako unutrašnjim tako i spoljnim faktorima ekonomske, socijalne ili političke prirode. U ranim godinama modifikacije su pokrenute uglavnom zbog negativnih efekata zajedničke politike izazvane na evropsku ekonomiju, a kasnije spoljni faktori, na prvom mestu globalna liberalizacija trgovine i snažan međunarodni pritisak protiv poljoprivrednog intervencionizma, postali su razlozi za dalje reforme ZPP-a. Reforma ZPP-a uglavnom je motivisana faktorima unutrašnje zajednice, uključujući pritisak na smanjenje udela u budžetu EU, gde izdaci za poljoprivredu i ruralni razvoj još uvek imaju značajan deo. Takođe se moraju uzeti u obzir spoljni faktori, neki od njih sa potencijalno snažnim uticajem na evropsku ekonomiju, poput nestabilnosti cena na poljoprivrednim tržištima, neprestano povećavajući pritisak na očuvanje životne sredine i procese liberalizacije globalne trgovine.

Reforma ZPP u novom programskom periodu (2014–2020.) godine započeta je 2011. godine. Kako ističe Evropska komisija,¹⁹⁰ proces reforme bio je utemeljen sledećim stratezijskim ciljevima: očuvanje održive proizvodnje hrane u celoj EU kako bi se zagarantovala dugoročna bezbednost hrane za evropske građane i doprinos rastućoj svetskoj potražnji za hranom pošto se prema prognozama FAO očekuje povećanje potražnje za hranom čak 70% do 2050. godine; podrška poljoprivrednim zajednicama koje pružaju kvalitet, vrednost i raznovrsnost hrane; i podsticanje uravnoteženog razvoja svih ruralnih područja EU u kojima je poljoprivreda važna privredna aktivnost koja kreira nova radna mesta sa višestrukim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i teritorijalnim koristima.

Evropska unija definisala je devet ciljeva svoje Zajedničke poljoprivredne politike za period od 2021. do 2027. godine:

190 European Commission (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf

1. obezbeđivanje održivog dohotka poljoprivrednih gazdinstava i bezbednog snabdevanja hranom;
2. obezbeđivanje veće tržišne orijentacije proizvođača i rasta konkurentnosti zasnovanog na istraživanju, novim tehnologijama i digitalizaciji;
3. unapređivanje položaja poljoprivrednih proizvođača u prehrambenom lancu;
4. ostvarivanje doprinosa ublažavanju i prilagođavanju klimatskim promenama, kao i održivoj energiji;
5. obezbeđivanje podsticaja održivom razvoju na osnovu efikasnog upravljanja prirodnim resursima kao što su zemljište, voda i vazduh;
6. ostvarivanje doprinosa zaštiti biodiverziteta na osnovu očuvanja ekosistema i zaštite staništa i pejzaža;
7. motivisanje mladih poljoprivrednika i obezbeđivanje uslova za poslovanje u ruralnim područjima;
8. promovisanje zapošljavanja, rasta, socijalne inkluzije i lokalnog razvoja ruralnih područja, uključujući bioekonomiju i održivo šumarstvo;
9. odgovaranje na zahteve društva za zdravstveno bezbednom hranom i pružanje punog doprinosa dobrobiti domaćih životinja.¹⁹¹

U periodu 2014–2020. finansiranje organske proizvodnje postaje oblast kojoj se posvećuje posebna pažnja, uključujući mere finansijske podrške namenjene isključivo ovom vidu poljoprivrede. Što se tiče finansijskih mera i podsticaja za organsku proizvodnju na nivou EU, u okviru reforme u novom budžetskom periodu do 2020. godine, ukazuje na uvođenje dodatnih agroekoloških mera posvećenih organskoj poljoprivrednoj proizvodnji. Organska proizvodnja ima za cilj da u potpunosti ukinе ili u velikoj meri umanjі upotrebu sintetičkih hemijskih inputa kao što su đubriva, pesticidi, aditivi i medicinski proizvodi. Organska poljoprivredna proizvodnja poslednjih godina dobija sve veći značaj u Evropskoj uniji. Konstantno se uvećavaju površine na kojima se organski uzgajaju kulture, a takođe raste i ukupan broj proizvođača organskih prehrambenih proizvoda.

Za intenzivan razvoj organske proizvodnje zaslužni su brojni propisi i pravila koja regulišu ovaj sektor poljoprivrede, ali i značajna podrška Unije i država članica, koja se ogleda u različitim vidovima pomoći i povoljnim

191 Commission Staff working document, Commission recommendations for Romania's CAP strategic plan 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 recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy SWD/2020/391 final

mehanizmima finansiranja organske proizvodnje. EU ovu podršku obezbeđuje pretežno kroz kategoriju ruralnog razvoja u okviru drugog stuba svoje Zajedničke agrarne politike, pošto organska proizvodnja u dosadašnjim ciklusima ove politike nije bila izdvojena kao poseban element. Na ovaj način je organska poljoprivreda u dosadašnjoj praksi Zajedničke agrarne politike bila finansirana praktično indirektno, najčešće kroz agroekološka plaćanja i druge vidove pomoći organskim proizvođačima. Autori *Vapa Tankosić* i *Lekić*¹⁹² ističu značaj agroekoloških plaćanja po prihvatljivom hektaru poljoprivredne površine. Autori *Stojsavljević et al.*¹⁹³ (2017) naveli su da u prethodnom ciklusu sprovođenja mera ZPP (2007–2013.) nije bio predviđen specifičan mehanizam za podršku isključivo organskoj poljoprivredi, te je ona podržavana pretežno preko mere „agroekološka plaćanja”, koja su činila gotovo petinu davanja u sklopu politike ruralnog razvoja.

Širenje Evropske unije, pridruživanjem državama Zapadnog Balkana gde je poljoprivreda značajno zastupljena u nacionalnim ekonomijama predstavlja dodatni izazov za kreatore poljoprivredne politike EU. Značaj poljoprivrednog sektora za srpsku ekonomiju je veliki, jer je srpska poljoprivreda u evropskim okvirima relativno mala, ali poljoprivreda kao sektor ima veliki značaj na putu Republike Srbije ka pristupanju Evropskoj uniji. Za svaku nacionalnu ekonomiju najznačajnija je finalizacija proizvoda, da ona sama prerađuje i uvozne sirovine, a izvozi što finalniji stepen obrađenih proizvoda. Republika Srbija poseduje potencijal za mnogo veći izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda od onog koji trenutno ostvaruje. Poljoprivredna proizvodnja u Srbiji predstavlja veoma važnu privrednu granu, u kojoj ratarstvo ima dominantnu ulogu.

Kretanja na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda, liberalizacija trgovine sa Evropskom unijom, CEFTA i Ruskom Federacijom i naponi za unapređenje konkurentnosti doveli su do rasta izvoza srpske poljoprivrede. Izvozni rezultati će zavisiti od sposobnosti sektora da odgovori zahtevima za unapređenje konkurentnosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, a naročito onima vezanim za poštovanje standarda bezbednosti i kvaliteta proizvoda.

Za što efikasnije iskorišćavanje potencijala za razvoj poljoprivrede i plasmana poljoprivredno – prehrambenih proizvoda na svetsko tržište neophodno je uspostaviti efikasan sistem kontrole bezbednosti hrane,

192 Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, (36) 663–676.

193 Stojsavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (85) 5–12.

povećati konkurentnost unaprediti tržišni lanac i konsolidovati ponudu (npr. povezivanje malih proizvođača u zadruge), dobro poznavati potencijalna izvozna tržišta, uvoditi standarde – proizvodnja mora biti prilagođena zahtevima potrošača (HACCP, ISO) i podržati programe koji imaju za cilj ostvarivanje dodate vrednosti (integralna, organska proizvodnja, zaštita proizvoda sa geografskim poreklom).

Poslednjih godina, u našoj zemlji prisutan je trend povećanja područja pod organskom poljoprivredom. Organska proizvodnja u Republici Srbiji ima značajne mogućnosti za razvoj zahvaljujući potencijalima naše zemlje kao što su: dobri agroekološki uslovi, bogatstvo zemljišnih resursa i kvalitet poljoprivrednog zemljišta. Analizom tržišta organske poljoprivredne proizvodnje u EU i Republici Srbiji, kao i udela površina pod organskom poljoprivredom u pojedinim zemljama članicama EU i Republici Srbiji se ukazalo na trend rasta organske proizvodnje, kako u određenim zemljama i oblastima, tako i u vrstama poljoprivredne proizvodnje. IPARD program koji se sprovodi u Republici Srbiji predstavlja ključnu pretpristupnu podršku EU za zemlje kandidate i od izuzetnog je značaja za sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja. Njegovi glavni ciljevi su pružanje pomoći u implementaciji pravne tekovine u okviru ZPP-a, kao i da doprinese održivom razvoju poljoprivrede i ruralnih područja. IPARD (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj) program predstavlja veliku šansu za razvoj organskog sektora u Srbiji. Putem investicione podrške sredstava iz IPARD-a, organski proizvođači i prerađivači mogu povećavati efikasnost proizvodnje i postepeno ojačati ulogu naše zemlje u evropskom organskom sektoru.

Ipak, važno je naglasiti da se i u formulisanju IPARD programa, njegovih ciljeva, predviđenih mera i korisnika, insistira na konzistentnosti sa nacionalnim programom ruralnog razvoja, kako bi se obezbedila bolja koordinacija politike u ovoj oblasti. U Republici Srbiji IPARD II program se sprovodi od decembra 2017. godine i do sad su akreditovane (odobrene od strane Evropske komisije) sledeće mere: 1. Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; 2. Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerađivanja i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva; 3. Diverzifikacija aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja i 4. Tehnička pomoć. Ovim programom predviđeni su ciljevi vezani za dostizanje EU standarda kvaliteta, zdravstvene bezbednosti hrane i ekoloških ciljeva, a povučena su i jasna razgraničenja među potencijalnim korisnicima. Za Republiku Srbiju IPARD II je bio limitiran na 175 miliona evra. Država je u obavezi da obezbedi deo finansijskih sredstava (56 miliona evra), tako da je ukupan javni udeo iznosio oko 230 miliona evra. Najviše sredstava planirano je bilo na investicije u fizičku imovinu, i to 79%, dok na diverzifikaciju izvora prihoda otpada svega 10%. Ovakav finansijski plan trebalo je da doprinese rastu konkurentnosti, stabilizaciji prihoda ruralnih

subjekata, unapređenju agroekosistema, tj. očuvanju prirodnih resursa.¹⁹⁴

Tabela 1. Finansijski plan IPARD II programa za Republiku Srbiju (2014–2020.)¹⁹⁵

MERA	Ukupna javna pomoć (€)	Doprinos EU		Nacionalni doprinos	
		(€)	(%)	(€)	(%)
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	101.386.667	76.040.000	75	25.346.667	25
Investicije u fizičku imovinu – prerada i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	82.946.667	62.210.000	75	20.736.667	25
Agroekološko-klimatske mere i organska proizvodnja	10.294.118	8.750.000	85	1.544.118	15
LEADER	5.833.333	5.250.000	90	583.333	10
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava	23.333.333	17.500.000	75	5.833.333	25
Tehnička pomoć	6.176.471	5.250.000	85	926.471	15
UKUPNO	229.970.588	175.000.000		54.970.588	

U IPARD programu za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine¹⁹⁶ (Tabela 1) navodi se da je cilj uvođenja „agroekološko-klimatskih

194 Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije. Škola biznisa, 15 (2) 149–164.

195 Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV (2017). IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine, Dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.

196 IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine (dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine, <https://ipard.co.rs/doc/srbija-ipard-2-program.pdf>

mera i mera organske proizvodnje povezan sa uvođenjem pilot projekata za razvoj poljoprivrednih metoda usklađenih sa zaštitom i očuvanjem životne sredine. Imajući u vidu složenost pripreme tih mera i mehanizme neophodne za njihovo sprovođenje, planirano je da se *Agroekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje* uvedu u kasnijoj fazi programa. Budžet planiran za ovu meru iznosi oko 5% sredstava”.

Nove mogućnosti za poljoprivrednike su prisutne u narednom programskom periodu 2021–2027. godine u okviru IPARD III programa, sa glavnim fokusom na mlade poljoprivrednike, organsku poljoprivredu i sve investicije koje su u skladu sa Zelenom agendom. Iskustvo stečeno tokom IPARD II perioda ima veliki značaj za razvoj IPARD III programa u Srbiji, kao i stečeno praktično iskustvo primalaca u realizaciji projekata koje finansira EU. Preporuka Evropske komisije je da se nastavi sa sprovođenjem aktivnosti iz akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Republika Srbija mora da obezbedi razdvajanje plaćanja od proizvodnje i povezivanje plaćanja zasnovanog na površini sa standardima unakrsne usklađenosti. Što se tiče ruralnog razvoja, sa dve nove poverene mere (*Diverzifikacija aktivnosti gazdinstava i razvoj poslovanja* i *Tehnička pomoć*) Republika Srbija trenutno sprovodi četiri mere u okviru IPARD II programa.

U Evropskoj uniji takođe postoji širok spektar agroekoloških praksi koje odražavaju složenost i povezanost sistema poljoprivrede i ekosistema – neki primeri mera uključuju organsku poljoprivredu; integrisanu proizvodnju; smanjivanje unosa đubriva i/ili pesticida; plodored na obradivim površinama; zatravljanje međurednog prostora u višegodišnjim zasadima; uspostavljanje i održavanje cvetnih traka i održivo upravljanje livadama i pašnjacima; poboljšanje staništa za divlje životinje; uvođenje tampon-trake; upravljanje stočnim fondom radi obezbeđivanja adekvatnog pritiska ispaše i izbegavanje rizika erozije zemljišta; očuvanje genetskih resursa biljnih i životinjskih vrsta koje su ugrožene genetskom erozijom.

Tabela 2. Indikativni iznosi doprinosa EU po meri¹⁹⁷

Mera	Doprinos EU
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva	86.400.000
Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i proizvoda ribarstva	60.480.000
Agroekološke i klimatske mere i podrška organskoj poljoprivredi	14.400.000
Implementacija lokalnih razvojnih strategija – LEADER	14.400.000
Ulaganja u ruralnu javnu infrastrukturu	51.840.000
Diverzifikacija aktivnosti gazdinstava i razvoj poslovanja	51.840.000
Tehnička pomoć	8.640.000
Ukupno	288.000.000

ZPP Evropska komisija usvojila je programe ruralnog razvoja (IPARD) u okviru instrumenta za prepristupnu pomoć za Albaniju, Severnu Makedoniju, Srbiju i Tursku, sa budžetom od 112, 97, 288 i 430 miliona evra, po pomenutoj zemlji. Programi predstavljaju osnovu za podršku EU u oblasti poljoprivrede, ruralnog razvoja i bezbednosti hrane za period 2021–2027. godine. Odlukom Evropske komisije broj C (2022) 1537 od 9. marta 2022. godine odobren je IPARD III program Republike Srbije za period 2021–2027. godine. Indikativni maksimalni doprinos Evropske unije za implementaciju IPARD III programa iz člana 1. je 288.000.000 evra, raspodeljen godišnje po budžetskim stavkama, u milionima evra (Tabela 2).

Usvojena odluka o višegodišnjem finansiranju, predstavlja akcioni plan za sprovođenje IPA III Programa ruralnog razvoja (IPARD III) za 2021–2027. godinu za Republiku Srbiju. IPARD III program predviđa niz izmena u odnosu na postojeći, uključujući povećanje obima dostupnih sredstava, visine minimalno dostupne podrške, veći intenzitet podsticaja, kao i uvođenje novih mera.

Uz postojeće mere (mere 1, 3 i 7 IPARD programa) uvode se i

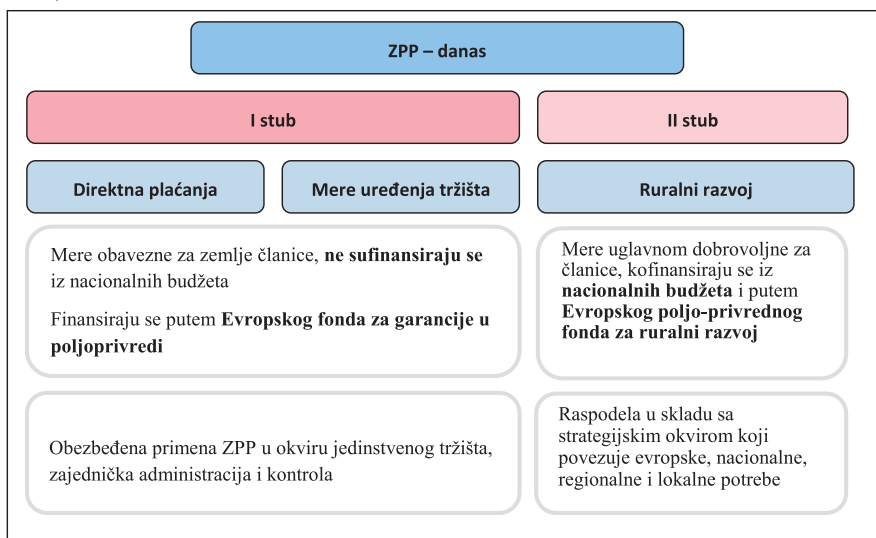
197 Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en.

agroekološke i klimatske mere, LEADER podrška i podrška izgradnji ruralne infrastrukture (mere 4, 5 i 6). U okviru mere 4: Agroekološko-klimatske mere i mera organska proizvodnja predviđeno je finansiranje: 1. Plodoreda na obradivim površinama; 2. Zatravljanja međurednog prostora u višegodišnjim zasadima; 3. Uspostavljanja i održavanja polinatorskih traka; 4. Održivog upravljanja livadama i pašnjacima.

4. EVROPSKE ODRŽIVE VREDNOSTI U OKVIRU PODSTICAJNIH MERA ZA RURALNI RAZVOJ

Okosnicu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) čini podela na dva stuba. Prvi stub se sastoji od direktnih plaćanja i mera uređenja tržišta i on se finansira putem Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi (EAGF). Drugi stub obuhvata ruralni razvoj i mere drugog stuba finansiraju se putem Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). (Slika 1). ZPP u programskom periodu 2014–2020. godine čini 38% ukupnog budžeta EU, odnosno za navedeni period izdvojeno je ukupno 411,7 milijardi evra, od toga 312,7 milijardi evra (76%) dodeljuje se prvom stubu, dok se preostali iznos od 99 milijardi evra raspoređuje u drugi stub (24%).

Slika 1. Prikaz aktuelne strukture zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)



Autori *Stolze et al.*¹⁹⁸ navode da države članice za ova nova plaćanja moraju da iskoriste 30% od najvišeg iznosa opredeljenog za 1 stub, što čini maksimalno 89,3 milijardi evra ili 24% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu. Slično kao i u prethodnom programskom periodu za 2007–2013. godinu, svaki nacionalni i regionalni program za ruralni razvoj (RDP) treba da iskoristi 30% ukupnih sredstava opredeljenih u okviru Stuba 2 za ublažavanje i prilagođavanje klimatskih promena, kao i pitanja zaštite životne sredine. Ove mere čine 7,2% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu i usmerene su na naknade za konvertovanje ili održavanje organske proizvodnje, tako da se može reći da ova reforma usmerava ukupno 28,9% ukupnog EU budžeta za poljoprivredu na mere povezane sa ekološkim i klimatskim pitanjima.

U okviru prvog stuba rashodi za direktna plaćanja predstavljali su oko 70% rashoda. Za članice EU obavezna je primena programa osnovnog plaćanja, agroekoloških plaćanja („*greening*”) i plaćanje za mlade poljoprivrednike. Ostale mere u okviru direktnih plaćanja su dobrovoljne (izborne). Osnovna šema plaćanja podleže unutrašnjoj konvergenciji. Na taj način se smanjuje razlika između zemalja članica u prosečnom plaćanju po hektaru.

U okviru prvog stuba rashodi za direktna plaćanja predstavljali su oko 70% ukupnih planiranih ZPP rashoda. Autor *Jurišić*¹⁹⁹ navodi da Evropski fond za garancije u poljoprivredi (EAFRD) sprovodi svoje aktivnosti u državama članicama putem programa ruralnog razvoja. Države članice mogu prijaviti jedinstveni program za čitavu teritoriju ili niz regionalnih programa. Drugi stub se takođe fokusira na konkurentnost i inovacije, klimatske promene i zaštitu životne sredine. Nova poljoprivredna politika EU do 2020. godine posebno ističe „male poljoprivredne proizvođače.”

U Nacionalnom programu za poljoprivredu za period 2018–2020. godine Republike Srbije²⁰⁰ navodi se da je prvi stub unapređen novim elementima: „uvođenjem agroekoloških kriterijuma u oblast direktnih plaćanja (agroekološka plaćanja ili „*greening*”), redistribucijom budžetskih sredstava između korisnika na nivou zemlje članice, kao i između

198 Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G., & Meredith, S. (2016). *CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*. IFOAM, Brussels.

199 Jurišić, Ž. (2014). Hrvatska poljoprivreda u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Europske unije: sadašnjost i sutrašnjica. *Civitas Crisiensis*, 1: 207–221.

200 Vlada Republike Srbije (2017). Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020. godine. Preuzeto sa: <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>

zemalja članica i regiona, uvođenjem u fokus mladih poljoprivrednika, redefinisanjem pojma „aktivnog farmera”, ukidanjem proizvodnih kvota, promenama mehanizma i uloge tržišnih intervencija, podrškom organizacijama poljoprivrednika, inovacijama i investicijama i drugo.”

Autori *Vapa Tankosić i Lekić*²⁰¹ ističu da poljoprivrednici moraju da se pridržavaju propisanih zahteva za dobijanje agroekoloških plaćanja, a neispunjenje zahteva kažnjava se smanjenjem plaćanja i kaznama. Autori *Stojsavljević et al.*²⁰² (2017) naveli su da u ovom ciklusu, oblasti pod organskom proizvodnjom su one koje su ispunile agroekološke kriterijume u vezi direktnih plaćanja bez potrebe ispunjavanja dodatnih zahteva. Svako gazdinstvo dobija dodatno plaćanje po hektaru za sprovođenje određenih poljoprivrednih praksi za očuvanje klimatskih i ekoloških faktora Mere.

Na primer, zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije koje podržavaju sektor pčelarstva moraju da budu u skladu sa pravilima Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (EU) u celini. Pčelarstvo predstavlja veoma značajan sektor u evropskoj poljoprivredi. Prema nacionalnim programima država članica za pčelarstvo za period 2011–2013. godine, u Evropskoj uniji je bilo 500 000 pčelara sa oko 14 miliona košnica. Tržište meda u EU i poslednjih godina beleži konstantan porast tražnje. Pregled tržišta meda (2022) pokazao je da se broj pčelara u 2020. godini u EU procenjuje na 615.000, sa oko 19 miliona košnica. Više od polovine košnica u EU koncentrisano je u šest država članica: Španiji (15%), Rumuniji (12%), Grčkoj (11%), Poljskoj (10%), Francuskoj (9%) i Italiji (8%). Doprinos Unije za programe 2020-2022 je 40 miliona evra godišnje, što predstavlja povećanje od 11% u odnosu na programe 2017–2019²⁰³.

S obzirom na takve okolnosti, a u cilju poboljšanja proizvodnje i marketinga pčelinjih proizvoda u Uniji, nacionalni programi za pčelarstvo se pripremaju na svake tri godine sa ciljem poboljšanja opštih uslova za proizvodnju i promet pčelinjih proizvoda. Nacionalni programi su delimično finansirani od strane Unije, a delimično od strane država članica.

201 Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, 36: 663–676.

202 Stojsavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (85): 5–12.

203 EC (2022). EU Beekeeping Sector National Apiculture Programmes 2020-2022

https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-06/honey-apiculture-programmes-overview-2020-2022_0.pdf

Prihvatljive mere podrške pčelarstvu koje su uključene u nacionalne programe država članica obuhvataju: tehničku pomoć za pčelare i grupe pčelara; suzbijanje varooze, racionalizacija preseljenja, mere podrške laboratoriji koja radi fizičko-hemijske analize svojstava meda, mere podrške restauraciji pčelinjaka u zajednici, kao i saradnja sa specijalizovanim telima za sprovođenje programa primenjenih istraživanja u oblasti pčelarstva i pčelinjih proizvoda²⁰⁴. Član 55 (4) Uredbe (EZ) br. 1308/2013²⁰⁵ modifikuje listu prihvatljivih mera za podršku pčelarstvu; proširuje obim i uvodi dve nove mere: praćenje tržišta (ovo je nova mera koja bi se mogla koristiti na primer za praćenje proizvodnje i cene meda i pčelinjih proizvoda) i poboljšanje kvaliteta proizvoda sa ciljem iskorišćavanja potencijala proizvoda na tržištu (ovo je nova mera koja se može koristiti, na primer, da se iskoristi potencijal matičnog mleča ili polena). Analizirana pojedinačno, svaka od osam mera za podršku pčelarstvu (stub 1) podržava jedan ili nekoliko opštih ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike. Kao posledica toga, koherentnost mera za podršku pčelarstvu se usaglašava na visokom nivou, dok se analiza potreba i ciljeva, kao i njihovo ostvarenje, izvršava na nacionalnom nivou.

Jedna od prvih Direktiva Saveta Evropske unije 74/409/EEC²⁰⁶ o usklađivanju zakonodavstva država članica u oblasti meda opravdana je činjenicom da su razlike između nacionalnih zakona o definiciji meda, različitih vrsta meda, meda i traženih karakteristika meda moglo bi dovesti do uslova nelojalne tržišne konkurencije koji bi mogli da dovedu potrošače u zabludu i time direktno utiču na uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog tržišta. Ova praksa se zasniva na stavu da je doprinos pčelarstvu od velikog značaja u procesu ostvarivanja jednog od najvažnijih opštih ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike. Definicija meda prema principima Evropske unije zasniva se na definiciji prema Codeks Alimentarius. Opšta pravila o obeležavanju hrane utvrđena Direktivom 2000/13/EC Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije²⁰⁷. Pored toga,

204 Deloitte, European Commission DG Agriculture and Rural Development. Evaluation of measures for the apiculture sector. Final Report, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm, datum pristupa 25.12.2022.

205 Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 20.12.2013, p. 671–854

206 Council Directive 74/409/EEC of 22 July 1974 on the harmonization of the laws of the Member States relating to honey, OJ L 221, 12.8.1974, pp. 10–14,

207 Direktiva 2000/13/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 20. marta 2000.

Direktiva Saveta Evropske unije 2001/110/EC²⁰⁸ definiše dodatne zahteve koji se primenjuju na tržište meda koji posebno utiču na trgovinu unutar EU, kao i na trgovinu sa EU, definiciju meda, prepoznavanje specifičnih vrsta meda, med, sastav meda i zahtevi za obeležavanje. Proizvodi koji ne ispunjavaju ove uslove ne mogu se prodavati na tržištu EU. Različiti proizvodi pčelarstva, koji su prisutni u EU, pored meda, uključujući polen, propolis, matični mleč i pčelinji vosak, moraju da ispunjavaju pravila o kvalitetu i obeležavanju propisana Direktivom o medu (2001/110)²⁰⁹. Prepoznavanje kvaliteta meda na nivou Evropske unije može se postići dobijanjem dve oznake: Zaštićena oznaka porekla i zaštićena oznaka geografskog porekla). Upotreba geografskog naziva za poljoprivredni proizvod datira iz davnina, a „med sa Sicilije” je dobar primer u tom smislu²¹⁰. Zaštićena oznaka porekla i zaštićena geografska oznaka, kreirana u okviru Zajedničke poljoprivredne politike, pomažu pčelarima (i svim poljoprivrednicima) da unaprede marketing pčelinjih proizvoda i da garantuju njihovu autentičnost i reputaciju. Istovremeno, oni pomažu potrošačima da imaju više poverenja da kupuju proizvode visokog kvaliteta koji su povezani sa posebnim mestima. Autentičnost i sledljivost su glavni aspekti u slučaju procesa priznavanja zaštićene oznake porekla/zaštićene geografske oznake²¹¹. Autentičnost meda je povezana sa specifičnostima geografskog područja na kome se proizvodi: faktori životne sredine (klima, zemljište i flora) i ljudski faktori (pčelarska znanja i veštine, tradicionalne/ inovativne prakse).

Sektor pčelarstva je u Evropskoj uniji (EU) doprinosi evropskoj poljoprivredi godišnju bruto dodatnu vrednost od 1 milijarde €, ali takođe i u ukupnom iznosu od 22 milijarde € putem oprašivanja, što predstavlja ključni element u reproduktivnom ciklusu useva i biljaka²¹². Pčelari imaju

o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane, OJ L 109, 6.5.2000, pp. 29–42

208 Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey, Official Journal L 010 , 12/01/2002 P. 0047 – 0052,

209 Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey, Official Journal L 010 , 12/01/2002 P. 0047 – 0052,

210 Bertozzi, L. (1995) Designation of origin: quality and specification. Food Quality and Preference. 6(3),143–147.

211 Puchades, R., Maquieira, Á. (2013) ELISA tools for food PDO authentication. M., Gonzálves, A. De La

Guardia (editors). Food protected designation of origin: methodologies and applications. Elsevier, Oxford, UK. 145–194.

212 Deloitte, European Commission DG Agriculture and Rural Development. Evaluation of measures for the apiculture sector. Final Report, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm, datum pristupa 25.12.2022.

dominantnu ulogu u održivom razvoju ruralnih područja i održavanju biodiverziteta, jer se zdravlje pčela može smatrati važnim biopokazateljem kvaliteta životne sredine. U tom smislu, Komisija je pokrenula javnu raspravu 18. novembra 2010. godine saopštenjem „Zajednička poljoprivredna politika ka 2020. godini”, ukazujući na ključne izazove i problem poljoprivredne politike EU u ruralnim područjima.²¹³

Izveštaj od 8. februara 2018. godine o mogućnostima i izazovima za pčelarski sektor EU-a²¹⁴ ukazuje Evropskom parlamentu na sledeće probleme. U periodu od 2003. do 2016. godine broj košnica se u Uniji udvostručio, a broj pčelara je u istom razdoblju porastao s otprilike 470 000 na približno 620 000; budući da su u 2016. tri glavna evropska proizvođača meda bili Rumunija, Španija i Mađarska, a posle njih Nemačka, Italija i Grčka. Svake godine EU uvozi oko 200 000 tona meda, a najviše iz Kine, Ukrajine, Argentine i Meksika (40 % meda). Uvezeni med je 2015. godine u proseku bio 2,3 puta jeftiniji od meda proizvedenog u EU-u, što evropske pčelare stavlja u nepovoljni položaj dok isti često ne zadovoljava standarde koji se zahtevaju od pčelare u EU-u. Količina proizvodnje meda u Kini udvostručila (na otprilike 450 000 tona godišnje od 2012. god), što je više od ukupne količine meda koju zajedno proizvedu EU, Argentina, Meksiko, Sjedinjene Američke Države i Kanada a 2015. godine više od polovine uvezenog meda u EU-u je došlo iz Kine (oko 100 000 tona, što je dvostruko više nego 2002. god). Prema mišljenju pčelarskih udruženja i stručnjaka velik deo uvezenog meda iz Kine je patvoren s dodatim šećerima od trstike ili kukuruza. U tu svrhu, preporučuju se inicijative kao što je: razvoj analitičkih laboratorijskih metoda kojima se mogu filtrirati sofisticiranije patvorine (npr. testiranje nuklearnom magnetnom rezonancom), kontrola pogona za pakovanje meda u kojima se pakuje i uvezeni med u postupku praćenja bezbednosti hrane EU-a Uredbe 853/2004/EZ²¹⁵ i identifikacija meda, od trenutka kada se ukloni iz košnice, u cilju klasifikacije prema biljnom poreklu, i da se službeno uzimaju uzorci meda koji pristiže na spoljne granice EU-a iz trećih zemlje radi testiranja istih. Predlaže se takođe zamena nejasne oznake „mešavina meda iz država članica EZ-a i meda iz

213 European Commission, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, 18.11.2010, COM(2010) 672 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:F IN:en:PDF>, datum pristupa 25.05.2022.

214 European Parliament resolution of 1 March 2018 on prospects and challenges for the EU apiculture sector (2017/2115(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0057_EN.pdf, datum pristupa 25.05.2022.

215 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, p. 55–205

država koje nisu članice EZ-a” navođenjem na etiketi zemlje ili zemalja iz kojih potiču vrste meda korištene u proizvodnji konačnog proizvoda i navođenjem ovih zemalja u redosledu koji odgovara odnosima koji se koriste u finalnom proizvodu.

Uredba Saveta (EC) br. 1221/1997²¹⁶ prvi put je definisala pravila Evropske unije za obezbedjenje 50% sufinansiranja nacionalnih programa za pčelarstvo, razvijenih od strane država članica. Uredba Saveta br.797/2004²¹⁷ koja je kasnije uključena u članove 105. do 110. u Uredbi Saveta (EC) br. 1234/2007²¹⁸ je obuhvatila pomoć za oživljavanje košnica u cilju prethodno definisanih mera. Neke od pojednostavljenih mera su uvedene od strane Komisije u 2007. godini kako bi se omogućila veća fleksibilnost programa radi adekvatnog odgovora na nepredviđene teškoće. Podsticajne mere pčelastva koje su tada uključene u nacionalne programime razvijenih država članica su:

1) Tehnička pomoć za pčelare i grupacije pčelara. Tehničkom pomoći nastoji se poboljšati efekat proizvodnje i stavljanje proizvoda od meda na tržište uvođenjem boljih tehnika. Ona uključuje organizaciju osnovnih kurseva za nove i nastavak obuke za iskusne pčelare i za odgovorne osobe u udruženjima ili zadrugama. Obuke osposobljavanja posebno se odnose na područja kao što su uzgoj i sprečavanje bolesti, sakupljanje i pakovanje, skladištenje i prevoz meda i plasiranje na tržište. Testni pčelinjaci i mreže pčelara savetnika/tehničara omogućuju širenje praktičnog tehničkog znanja. Ova se mera takođe može koristiti i za unapređenje modernizacije sektora kupovinom opreme za vađenje meda.

2) Kontrola varoe. Cilj kontrole varoe pčela je kontrola zaraze košnica. Varoa je bolest pčela medarica uzrokovana krpeljima Varroa koje slabe imunološki sistem pčela i povećavaju sekundarne infekcije pčela virusima. Varoa uzrokuje znatno smanjenje prinosa meda u EU-u i, ako se ne leči, uzrokuje nestanak kolonija pčela. Potrebna je dodatna finansijska pomoć kako bi se proizvođačima pomoglo u nadoknadi troškova za tretiranje košnica (proizvodi, oprema kao što su mreže za pčelarstvo).

216 Council Regulation (EC) No 1221/97 of 25 June 1997 laying down general rules for the application of measures to improve the production and marketing of honey, OJ L 173, 1.7.1997, p. 1–2

217 Council Regulation (EC) No 797/2004 of 26 April 2004 on measures improving general conditions for the production and marketing of apiculture products, Official Journal L 125, 28/04/2004

218 Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), Official Journal L 299, 16.11.2007

3) Racionalizacija troškova seljenja košnica. Podrška za racionalizaciju troškova seljenja košnica ima za cilj pomoć i upravljanje seljenjem košnica u Uniji i osiguravanje lokacija za pčelare tokom sezone cvetanja. Upravljanje seljenjem košnica može se olakšati merama poput identifikacije košnica i okvira, registra seljenja, ulaganja u materijal kojim se olakšava seljenje i popisivanjem vrsta cveća.

4) Mere za podršku laboratoriji koja sprovodi fizičko-hemijske analize svojstva meda. Merama podrške za sprovođenje ispitivanja kvaliteta meda nastoji se poboljšati plasiranje meda na tržište. Ispitivanjem kvaliteta meda omogućuje se pčelarima da osiguraju da se med koji se stavlja na tržište zadovoljava svojstva propisana u Direktivi 2001/110/EZ o medu.

5) Mere za podršku obnavljanja košnica u Zajednici. Obnovom pčelinjeg fonda delom se nadoknađuje gubitak pčela i na taj način izbegava smanjenje proizvodnje. Takođe su uključene aktivnosti finansiranja unapređenja proizvodnje matica ili kupovine kolonija pčela.

6) Saradnja sa specijalizovanim telima za sprovođenje programa primenjenih istraživanja u oblasti pčelarstva i pčelinjih proizvoda.

Uredbom 1308/2013²¹⁹ pruža se mogućnost uključivanja posebnih projekata primenjenog istraživanja za poboljšanje kvaliteta meda u pčelarske programe i širenja rezultata tih projekata, što pomaže u prenošenju znanja proizvođačima o posebnim veštinama u pčelarstvu. Član 225 (a) Uredbe Sveta (ES) br. 1308/2013 Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije za uspostavljanje zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednim proizvodima u državama članicama nalaže da Komisija treba da predstavi izveštaj o sprovođenju mera sektora pčelarstva Evropskom parlamentu i Savetu svake tri godine, a po prvi put 21. decembra 2016. godine. Član 55 (4) ove Uredbe (ES) br. 1308/2013 modifikuje listu prihvatljivih mera za podršku pčelarstvu; proširuje obim i dodaje dve nove mere podrške pčelarstvu (Regulation (EU) No 1308/2013):

- praćenje tržišta; ovo je nova mera koja može da se koristi, na primer za praćenje proizvodnje i cene meda i pčelinjih proizvoda.
- unapređenje kvaliteta proizvoda sa ciljem eksploatacije potencijala proizvoda od meda na tržištu, na primer u cilju iskorišćenja potencijala matičnog mleča ili polena.

219 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the measures concerning the apiculture sector of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products, COM/2016/0776 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52016DC0776>, datum pristupa 25.05.2022.

Konkretno sprovođenje Evropske politike ruralnog razvoja, koja je deo Zajedničke poljoprivredne politike EU (ZPP), obavlja se kroz programe ruralnog razvoja (RDP) u svakoj državi članici EU. RDP su dokumenti sastavljeni od strane zemalja i regiona, koji određuju prioritetne pristupe i aktivnosti za zadovoljavanje potreba specifičnog geografskog područja koji pokrivaju. RDP-ovi moraju da obuhvataju najmanje četiri od šest prioriteta EU za ruralni razvoj. Ovi širi prioriteti politike su podeljeni na specifična područja intervencije, poznata pod nazivom Focus Areas (FAs). RDP-ovi moraju da postave kvantifikovane ciljeve u odnosu na odabrane oblasti fokusa i opišu mere i izdvojena sredstva koja će se koristiti za postizanje ciljeva. U programskom periodu 2014–2020.godine, prisutno je 118 nacionalnih i regionalnih RDP-a koje se finansiraju kroz Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i kroz nacionalne doprinose. U tekućem sedmogodišnjem periodu, približno 100 milijardi evra putem EAFRD-a i 61 milijardi evra putem javnog finansiranja u zemljama članicama će biti potrošeno na ruralni razvoj.

U periodu 2007–2013.godine, pčelarstvo je promovisano u Osi 1 u okviru osam različitih mera u ruralnim razvojnim planovima država članica od kojih je najpopularnija Mera 121 (modernizacija poljoprivrednih gazdinstava). U Osi 2, najpopularnijoj meri za unapređenje pčelarstva bila je 214 (agro-ekološka plaćanja) u 17 RDP-a, a zatim putem mere 215 (naknada za dobrobit životinja) i mere 216 (podrška za neproduktivne investicije). Osi 3 je aktivirala Lombardija merom 323 (očuvanje i unapređivanje seoskog nasleđa). U periodu od 2007. do 2013. godine, pčelarstvo je promovisano u 36 od 88 regiona Evrope (41%). Merom 121 (uglavnom vezana za modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava u Italiji) i Merom 214 (pčelarstvo povezano sa održavanjem ekološke poljoprivrede i biodiverziteta u Španiji) je iskorišćeno 80% finansiranja RDP-a za pčelarstvo. Mere RDP-a su uvek bile povezane sa nacionalnim programima EU, kako bi se izbeglo duplo finansiranje za istu aktivnost. Mera 121 uglavnom podstiče procesuiranje i marketinške aktivnosti koje se mogu povezati sa podrškom dobrih praksi pčelarstva i kupovinom košnica. U nekim područjima, kao što je Portugalija, Mera 121 je iskorišćena za poboljšanje i drugih aktivnosti u šumarstvu zajedno sa Merom 122 (poboljšanje ekonomske vrednosti šuma).²²⁰

220 Mosquera-Losada, M.R., Santiago Freijanes, J.J., Pisanelli, A., Rois, M., Smith, J., den Herder, M., Moreno, G., Malignier, N., Mirazo, J.R., Lamersdorf, N., Ferreira Domínguez, N., Balaguer, F., Pantera, A., Rigueiro-Rodríguez, A., Gonzalez-Hernández, P., Fernández-Lorenzo J.L., Romero-Franco, R., Chalmin, A., Garcia de Jalon, S., Garnett, K., Graves, A., Burgess, P.J. (2016). Extent and success of current policy measures to promote agroforestry across Europe. Deliverable 8.23 for EU FP7 Research Project: AGFORWARD 613520. (8 December 2016), str.55

Reforma ZPP u novom programskom periodu (2014–2020.godine) uvodi niz mera koje države članice mogu koristiti za podršku sektoru pčelarstva. Reforma ZPP u novom programskom periodu će u prvi stub uvesti dodatne agroekološke mere, kao i mere unutrašnje konvergencije, odnosno ujednačavanja visine direktnih plaćanja po hektaru između država članica i unutar država članica na nacionalnom ili regionalnom nivou. Drugi stub će se fokusirati na konkurentnost i inovacije, klimatske promene i zaštitu životne sredine. U prethodnom ciklusu sprovođenja mera CAP (2007-2013) specifičan mehanizam za podršku isključivo organskoj poljoprivredi nije bio predviđen, te je ona podržavana pretežno preko mere „agroekološka plaćanja”, koja su činila gotovo petinu davanja u sklopu politike ruralnog razvoja.²²¹

Reformom ZPP u novom programskom periodu (2014–2020.) prvi stub će biti unapređen novim elementima: „uvođenjem agroekoloških kriterijuma u oblast direktnih plaćanja (agroekološka plaćanja ili „greening”), redistribucijom budžetskih sredstava između korisnika na nivou zemlje članice, kao i između zemalja članica i regiona, uvođenjem u fokus mladih poljoprivrednika, redefinisanjem pojma „aktivnog farmera”, ukidanjem proizvodnih kvota, promenama mehanizma i uloge tržišnih intervencija, podrškom organizacijama poljoprivrednika, inovacijama i investicijama i drugo”²²²

Novina ove reforme je da države članice EU moraju godišnje izdvojiti 30% sredstava u okviru nacionalnog budžeta za direktna plaćanja za poljoprivrednike koji se pridržavaju poljoprivrednih praksi korisnih za klimu i zaštitu životne sredine (agroekološka plaćanja) po prihvatljivom hektaru poljoprivredne površine (u šta spadaju i pčelari). Poljoprivrednici moraju da se pridržavaju propisanih zahteva za dobijanje agroekoloških plaćanja, a neispunjenje zahteva kažnjava se smanjenjem plaćanja i kaznama.²²³

Pored značajnog doprinosa u ekološkom smislu, procenjeno je da jača podrška pčelarstvu može da pruži značajan doprinos realizaciji ostalih ciljeva Zajedničke agrarne politike, dok metod povećanja nivoa ukupnog

221 Stojšavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (85): 5–12.

222 Vlada Republike Srbije (2017). Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020 godine. Preuzeto sa: <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>, str.14

223 Vapa Tankosić, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agroekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, 36: 663–676.

kvaliteta ima za cilj unapređenje konkurentnosti evropske poljoprivrede. Kapacitet proizvodnje meda u Srbiji je zadovoljavajući, tako da nakon zadovoljenja domaćih potreba ima još količina koje se plasiraju na inostrano tržište. Proizvodnja je dominantna dopunska delatnost i pčelari, iako postoji i krovno udruženje SPOS (Savez pčelarskih organizacija Srbije) i SPOV (Savez pčelarskih organizacija Vojvodine), kao i lokalna udruženja, u velikoj meri su neorganizovani i nezaštićeni.²²⁴ Poslednjih godina sve više mladih i nezaposlenih osoba bavi se pčelarstvom, odnosno pčelarstvo je izvor osnovnih i dodatnih prihoda (za zaposlena lica). U ovakvim uslovima poslovanja pčelari se bave proizvodnjom, kao i administrativnim i promotivnim poslovima, bez obzira na kvalifikacijsku i starosnu strukturu. Zbog činjenice da Srbija ima potencijal za proizvodnju organskog meda, proizvodnju meda sa geografskom oznakom, zbog značajnog učešća pčelarstva u izvozu Srbije, postoji potreba za detaljna istraživanja svih učesnika u lancu vrednosti: proizvođača, kupaca, distributera, izvoznika, stranih potrošača i naučnika²²⁵.

Sektor pčelarstva Republike Srbije treba da dugoročno poveća konkurentnost postupnim usklađivanjem mera podrške pčelarstvu sa savremenim merama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Aktuelnom reformom ZPP mehanizmi uređenja tržišta treba da budu efikasniji dok politika ruralnog razvoja treba da podstakne unapređenje konkurentnosti i promovisanje inovacionih procesa. Programi ruralnog razvoja obuhvataju modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava kao i unapređenje konkurentnosti, sektorske integracije, inovacije, tržišne usmerenosti i preduzetništva. Podsticajne mere za podršku razvoja pčelarstva će nesumnjivo imati uticaj na dugoročan održivi razvoj pčelarstva, kao i na unapređenje inovativnih i konkurentskih potencijala poljoprivredno-prehrambenog sektora. Preduzetnička inicijativa, inovativnost i motivacija pčelara se mogu pospešiti putem mera prenošenja znanja i informisanja, razvoja savetodavnih službi, službi za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoći poljoprivrednim gazdinstvima, programima kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu, uspostavljanjem grupacija i organizacija proizvođača, pospešivanjem organske proizvodnje

224 Ignjatijević, S., Ćirić, M., Čavlin, M. (2015), Analysis of honey production in Serbia aimed at improving the international competitiveness”, *Custos E Agronegocio On Line*, 11(2), 194-213.

225 Cvijanović, D., Svetlana Ignjatijević, (2017). Exploring the global competitiveness of agri-food sectors and Serbia's dominant presence: emerging research and opportunities, *Exploring the global competitiveness of agri-food sectors and Serbia's dominant presence: emerging research and opportunities*, IGI Global, Hershey, PA: Business Science Reference, DOI: 10.4018/978-1- 5225-2762-6

i ostalih oblika saradnje, koje spadaju u mere ruralnog razvoja. Dobijanje podsticaja iz ovih mera je uslovljeno poštovanjem standarda i pravila dobre poljoprivredne prakse i zaštite životne sredine i u okviru pčelarstva. Važan indikator uspešnog usvajanja i implementacije standarda i vrednosti Evropske unije je stepen prihvatanja šema podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u novim i budućim zemljama članicama EU²²⁶ (Vapa Tankosić, Stojšavljević, 2014).

U periodu 2014–2020. godine jedna od najčešće korišćenih mera podrške pčelarstvu je upravo agroekološka mera (10.1) uključena u 34 RDP od 90. Ostatak mera obuhvataju prenos znanja (mera 1) o praksama pčelarstva, kupovinu infrastrukture (mera 4), poboljšanje poljoprivrednih gazdinstava (mera 6) i promociju i održavanje pčelarstva (mera 11), kao i meru 2 (savetodavne usluge) i meru 8 (razvoj šumskog područja).²²⁷ Preduzetnička inicijativa, inovativnost i motivacija pčelara se mogu pospešiti putem mera prenošenja znanja i informisanja, razvoja savetodavnih službi, službi za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i putem pomoći poljoprivrednim gazdinstvima, programima kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu, uspostavljanjem grupacija i organizacija proizvođača, pospešivanjem organske proizvodnje i ostalih oblika saradnje, što je prikazano u Tabeli 3. Dobijanje podsticaja iz ovih mera je uslovljeno poštovanjem standarda i pravila dobre poljoprivredne prakse i zaštite životne sredine.

226 Vapa-Tankosić, J., Stojšavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61 (1): 195–210. <https://doi.org/10.5937/ekoPolj1401195V>

227 Mosquera-Losada, M.R., Santiago Freijanes, J.J., Pisanelli, A., Rois, M., Smith, J., den Herder, M., Moreno, G., Malignier, N., Mirazo, J.R., Lamersdorf, N., Ferreira Domínguez, N., Balaguer, F., Pantera, A., Rigueiro-Rodríguez, A., Gonzalez-Hernández, P., Fernández-Lorenzo J.L., Romero-Franco, R., Chalmin, A., Garcia de Jalon, S., Garnett, K., Graves, A., Burgess, P.J. (2016). Extent and success of current policy measures to promote agroforestry across Europe. Deliverable 8.23 for EU FP7 Research Project: AGFORWARD 613520. (8 December 2016), str.55

Tabela 3. Pregled izabranih mera ruralnog razvoja usmerenih na razvijanje konkurentnosti, prenos znanja, udruživanje i saradnju. inovacije i razvoj preduzetništva u Evropskoj uniji

Predmet	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili procentima
Prenošenje znanja i aktivnosti informisanja	1. Strukovno osposobljavanje i sticanje veština, kursevi, radionice i podučavanje 2. Kratke razmene lica iz poljoprivrednog, prehrambenog ili šumarskog sektora, itd.	Nadoknada troškova organizacije i izvršenja prenosa znanja ili informativnih aktivnosti. Troškovi putovanja, smeštaja i dnevnica. Stopa podrške se kreće od 50% do 100% u različitim programima ruralnog razvoja. Austrija, region FR-jug Pireneja i Grčka regresiraju 100% prihvatljivih troškova. U DE-Baden-Virtemberg, od 80 do 100% za one aktivnosti koje se bave pitanjima zaštite životne sredine ili klimatskih promena, i 50% za druge aktivnosti (European Network for Rural Development, 2015).
Savetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom i pomoć poljoprivrednim gazdinstvima	(a) Pomoć poljoprivrednicima, mladim poljoprivrednicima (b) Podsticanje osnivanja službi za upravljanje i pomoć poljoprivrednim gazdinstvima i savetodavnih službi (c) Podsticanje osposobljavanja savetnika	3. 1.500 evra po savetu 4. 200.000 evra svake tri godine za osposobljavanje savetnika

Predmet	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili procentima
Programi kvaliteta za poljoprivredne proizvode i hranu	Poljoprivrednici i grupe poljoprivrednika koji prvi put učestvuju u: programima kvaliteta, uključujući programe sertifikacije poljoprivrednih gazdinstava, za poljoprivredne proizvode, pamuk ili prehrambene proizvode	Aktivnosti informiranja i promocije – 70% prihvatljivog troška i aktivnosti Programi kvaliteta ili poljoprivredni i prehrambeni proizvodi – 3.000 evra po gazdinstvu godišnje u maksimalnom trajanju od pet godina
Razvoj poljoprivrednih gazdinstava i poslovanja	(a) Početna pomoć za pokretanje poslovanja za (mlade poljoprivrednike; nepoljoprivredne delatnosti u ruralnom području, razvoj malih poljoprivrednih gazdinstava) (b) Ulaganja u stvaranje i razvoj nepoljoprivrednih delatnosti (c) Godišnja plaćanja ili jednokratna plaćanja za male poljoprivrednike	5. 70.000 evra po mladom poljoprivredniku i korisniku* 6. 15.000 evra po malom poljoprivrednom gazdinstvu* *u skladu sa ispunjenjem uslova iz člana 19
Organska proizvodnja	Po ha polj. površine, poljoprivrednicima ili grupacijama poljoprivrednika koji dobrovoljno pristanu na prelaz na prakse i metode organske proizvodnje ili koji nastavljaju bavljenje istom	7. 600 evra po ha godišnje za jednogodišnje useve 8. 900 evra po ha za specijalizovane višegodišnje useve 9. 450 po ha godišnje za ostala korišćenja zemljišta

Predmet	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili procentima
Uspostavljanje grupacija i organizacija proizvođača	Proizvođači u poljoprivrednom i šumarskom sektoru za potrebe prilagođavanje zahtevima tržišta, zajedničkog plasiranja robe, stvaranja zajedničkih pravila o proizvodnji, veština plasiranja na tržište kao i organizacija i olakšavanje procesa inovacija	10. 10% kao procenat proizvodnje plasirane na tržište tokom prvih pet godina 11. 100.000 evra max godišnji iznos
Poljoprivreda, životna sredina i klima	Cilj ove mere je očuvanje i promovisanje neophodnih promena u poljoprivrednim praksama koje daju pozitivan doprinos životnoj sredini i klimi. Njihova uključenost u programe ruralnog razvoja je obavezna na nacionalnom i/ili regionalnom nivou. Ova plaćanja dodeljuju se poljoprivrednicima, grupama poljoprivrednika ili grupama poljoprivrednika koji dobrovoljno vrše delatnosti u vezi sa poljoprivredom, životnom sredinom i klimom.	12. 600* evra po hektaru godišnje za jednogodišnje useve 13. 900* evra po hektaru godišnje za specijalizirane višegodišnje usjeve 14. 450* evra po hektaru godišnje za ostala korišćenja zemljišta * Iznosi navedeni u opravdanim slučajevima mogu se povećati uzimajući u obzir posebne okolnosti koje se objašnjavaju u programima ruralnog razvoja.

Predmet	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili procentima
Saradnja	Različiti oblici saradnje u poljoprivrednom i šumarskom sektoru. lancu snabdevanja. uključujući grupacije proizvođača, zadruge i međusektorske organizacije; stvaranje klastera i mreža; osnivanje i rad operativnih grupacija Evropskog partnerstva za inovacije (EPI) putem pilot-projekata i razvojem novih proizvoda, praksi, procesa i tehnologija, itd.	Troškovi studija, studija izvodljivosti. biznis planova ili lokalnih razvojnih strategija. U slučaju klastera, istraživanje može uključiti organizaciju osposobljavanja, umrežavanje postojećih članova, primanje novih članova, troškove saradnje i direktne troškove povezanih posebnih projekata, kao i troškove promotivnih aktivnosti.
Osiguranje useva, životinja i biljaka	Odobrava se isključivo u slučaju ugovora o osiguranju koji pokriva gubitke nastale usled nepovoljnih klimatskih uslova, bolesti životinja ili biljaka, štetočina ili ekoloških incidenata ili mera u skladu s Direktivom 2000/29/EC u cilju suzbijanja ili sprečavanja biljnih bolesti ili štetočina koje uništavaju više od 30% prosečne godišnje proizvodnje poljoprivrednika u protekle tri godine ili prosečne trogodišnje proizvodnje u proteklih pet godina, bez uzimanja u obzir najviše i najniže vrednosti.	65% iznosa premije osiguranja

Predmet	Opis mere	Maksimalan iznos u evrima ili procentima
Uzajamna sredstva za nepovoljne klimatske uslove, bolesti životinja i biljnih bolesti, štetočine i ekološke incidente	Države članice utvrđuju pravila za osnivanje i upravljanje fondovima, posebno pravila za dodelu naknade poljoprivrednicima i njihovu prihvatljivost u slučaju krize, kao i za upravljanje i kontrolu poštovanja ovih pravila.	65% prihvatljivih troškova

Izvor: Obrada autora na osnovu Uredbe (EU) br. 1305/2013

LITERATURA

1. Bertozzi, L. (1995) Designation of origin: quality and specification. *Food Quality and Preference*. 6(3), 143–147.
2. Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en
3. Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en.
4. Commission implementing Decision of 9.3.2022 adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of the Republic of Serbia for the years 2021–2027, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en
5. Commission Staff working document, Commission recommendations for Romania's CAP strategic plan 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 recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy SWD/2020/391 final
6. Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey, Official Journal L 010 , 12/01/2002 P. 0047 – 0052,

7. Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey, Official Journal L 010 , 12/01/2002 P. 0047 – 0052,
8. Council Directive 74/409/EEC of 22 July 1974 on the harmonization of the laws of the Member States relating to honey, OJ L 221, 12.8.1974, pp. 10–14,
9. Council Regulation (EC) No 1221/97 of 25 June 1997 laying down general rules for the application of measures to improve the production and marketing of honey, OJ L 173, 1.7.1997, p. 1–2
10. Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), Official Journal L 299, 16.11.2007,
11. Council Regulation (EC) No 797/2004 of 26 April 2004 on measures improving general conditions for the production and marketing of apiculture products, Official Journal L 125, 28/04/2004
12. Cvijanović, D., Svetlana Ignjatijević, (2017). Exploring the global competitiveness of agri-food sectors and Serbia's dominant presence: emerging research and opportunities“, Exploring the global competitiveness of agri-food sectors and Serbia's dominant presence: emerging research and opportunities, IGI Global, Hershey, PA: Business Science Reference, DOI: 10.4018/978-1- 5225-2762-6
13. Bogdanović, A. i dr. (2018). Pojmovnik EU. V. Medović (ur.), Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Beograd, str. 192.
14. Deloitte, European Commission DG Agriculture and Rural Development. Evaluation of measures for the apiculture sector. Final Report, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm, datum pristupa 25.12.2022.
15. Deloitte, European Commission DG Agriculture and Rural Development. Evaluation of measures for the apiculture sector. Final Report, 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm, datum pristupa 22.12.2022.
16. Direktiva 2000/13/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 20. marta 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane, OJ L 109, 6.5.2000, pp. 29–42
17. EC (2006). Communication from the Commission – The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity /* COM/2006/0027 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0027>
18. EC (2022). EU Beekeeping Sector National Apiculture Programmes 2020-2022, https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-06/honey-apiculture-programmes-overview-2020-2022_0.pdf datum pristupa, 26.12.2022.
19. European Commission (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future.

- Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf
20. European Commission, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, 18.11.2010, COM(2010) 672 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>, datum pristupa 25.05.2022.
 21. European Parliament resolution of 1 March 2018 on prospects and challenges for the EU apiculture sector (2017/2115(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0057_EN.pdf, datum pristupa 25.05.2022.
 22. Ignjatijević, S., Ćirić, M., Čavlin, M. (2015), Analysis of honey production in Serbia aimed at improving the international competitiveness, *Custos E Agronegocio On Line*, 11(2), 194-213.
 23. IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine (dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine, <https://ipard.co.rs/doc/srbija-ipard-2-program.pdf>
 24. Jovanović, M. (2004). *Evropska ekonomska integracija*. Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd
 25. Jurišić, Ž. (2014). Hrvatska poljoprivreda u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Europske unije: sadašnjost i sutrašnjica. *Civitas Crisiensis*, 1: 207–221.
 26. Kranjac, M., Sikimić, U., Tomić, S., Vapa Tankosić, J. (2017). The contribution of EU funds to wellbeing and sustainable development in Central European countries. *European Journal of Sustainable Development*, 6 (1): 85–102. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2017>
 27. Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savet Evrope, Beograd, str. 29.
 28. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – MPŠV (2017). IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine, Dokument usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 84/17 od 20. septembra 2017. godine.
 29. Mosquera-Losada, M.R., Santiago Freijanes, J.J., Pisanelli, A., Rois, M., Smith, J., den Herder, M., Moreno, G., Malignier, N., Mirazo, J.R., Lamersdorf, N., Ferreira Domínguez, N., Balaguer, F., Pantera, A., Rigueiro-Rodríguez, A., Gonzalez-Hernández, P., Fernández-Lorenzo J.L., Romero-Franco, R., Chalmin, A., Garcia de Jalon, S., Garnett, K., Graves, A., Burgess, P.J. (2016). Extent and success of current policy measures to promote agroforestry across Europe. Deliverable 8.23 for EU FP7 Research Project: AGFORWARD 613520. (8 December 2016).
 30. Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije. *Škola biznisa*, 15 (2): 149–164.

31. Puchades, R., Maquieira, Á. (2013) ELISA tools for food PDO authentication. M., Gonzálves, A. De LaGuardia (editors). Food protected designation of origin: methodologies and applications. Elsevier, Oxford, UK. 145–194.
32. 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, p. 55–205
33. Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 20.12.2013, p. 671–854
34. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the measures concerning the apiculture sector of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products, COM/2016/0776 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52016DC0776>, datum pristupa 25.05.2022.
35. Senior Nello, S. (2009). The European Union: Economics, Policy and History. McGraw-Hill, London, p. 19.
36. Stojsavljević, M., Ivaniš, M., Vapa Tankosić, J. (2017). Organska poljoprivredna proizvodnja u Evropskoj uniji i tranzicionim ekonomijama u funkciji zaštite životne sredine. *Ecologica*, 24 (85): 5–12.
37. Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G., & Meredith, S. (2016). CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods. IFOAM, Brussels.
38. Vajdenfeld, V., Vesels, V. (2003). *Evropa od A do Š – priručnik za evropsku integraciju*. Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
39. Vapa Tankosic, J., Lekić, S. (2018). Analiza mera i instrumenata agro-ekološke finansijske podrške organskoj proizvodnji. *Kultura polisa*, 36: 663–676. UDK 332.2.
40. Vapa Tankosić, J., Ignjatijević, S., Gardašević, J. (2015). Analysis of export performance factors of enterprises from the Republic of Serbia in the process of European integration. *Teme*, 39 (4): 1257–1276.
41. Vapa Tankosić, J., Lazić, B. (2017). Efikasnost investicionih podsticaja u privlačenju stranih investitora u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji – istraživanje poreskih podsticaja. U: S. Đuričin, Ljumović I., Stevanović S. (Eds.) Opportunities for inclusive and Resilient Growth (str. 141–158). Institut ekonomskih nauka u Beogradu, Beograd.
42. Vapa Tankosić, J., Redžepagić, S., Stojsavljević, M. (2013). Trade, Regional Integration and Economic Growth: MEDA Region and the Western Balkan Countries. In: M. Peeters, Nidal, S., Wassim S.

- (Eds.) *Financial Integration: A Focus on the Mediterranean Region* Series: Financial and Monetary Policy Studies, Springer Verlag, Berlin Heidelberg (36) 215–229.
43. Vapa Tankosić, J., Stojšavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, 61 (1) 195–210. <https://doi.org/10.5937/ekoPolj1401195V>
 44. Vlada Republike Srbije (2017). Nacionalni program za poljoprivredu za period 2018–2020 godine. Preuzeto sa: <http://www.minpolj.gov.rs/download/Uredbe/Zakljucak-i-Nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2018-2020.pdf>,
 45. Zvaničan sajt Evropske unije, https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-will-support-agriculture-and-rural-development-pre-accession-countries-over-eu900-million-2022-mar-23_en

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

323(497.11):172.12(4-672EU)

МЕДОВИЋ, Владимир, 1964-

Primena evropskih vrednosti u politikama Republike Srbije
[Elektronski izvor] / Vladimir Medović, Jelena Vapa Tankosić,
Marijana Mladenov. - Novi Sad : Univerzitet Privredna akademija,
2023. - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) ; 12 cm

Nasl. sa naslovnog ekrana. - Napomene i bibliografske reference uz
tekst. - Bibliografija uz svako poglavlje.

ISBN 978-86-86121-69-1

1. Вапа-Танкосић, Јелена, 1973- 2. Младенов, Маријана, 1984-
а) Унутрашња политика - Европске вредности - Примена - Србија

COBISS.SR-ID 114927625