

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ

ВОЈНА АКАДЕМИЈА

УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА  
НА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ

докторска дисертација

**Ментор**  
генерал-мајор у пензији  
редовни проф. др Митар Ковач

**Студент**  
потпуковник  
Ненад Цветковић

Београд, 2022.

## САДРЖАЈ

УВОД .....	5
1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА .....	6
1.1. Суштина проблема .....	6
1.2. Хипотетичке претпоставке .....	7
1.3. Резултати ранијих истраживања .....	8
1.4. Значај истраживања .....	9
2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА .....	10
2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања .....	10
2.2. Теоријско одређење предмета истраживања .....	10
2.3. Операционално одређење предмета истраживања .....	13
2.4. Временски, просторни и дисциплинарни оквир истраживања .....	14
3. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР .....	15
4. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА .....	18
5. ЦИЉ И ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА .....	19
<b>I ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....</b>	<b>21</b>
1. ПОЈАМ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И ЊИХОВ ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ .....	21
1.1. Карактеристике друштвених односа у Европи до Другог светског рата .....	21
1.2. Развој идеја о европским интеграцијама .....	24
1.3. Појам савремених европских интеграција .....	30
1.4. Хронологија европских интеграција .....	32
2. ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА .....	35
2.1. Основни политички аспекти Европске уније .....	35
2.2. Показатељи политичке стабилности .....	38
2.3. Економска политика Европске уније и њени показатељи .....	43
3. БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА .....	47
3.1. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније .....	47
3.2. Политика унутрашње безбедности Европске уније .....	54
<b>II ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....</b>	<b>65</b>
1. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ .....	65
2. БЕЗБЕДНОСНО ОКРУЖЕЊЕ И ПРЕТЊЕ НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	68
2.1. Безбедносно окружење Републике Србије .....	68
2.2. Изазови, ризици и претње у стратегијским документима Републике Србије и њихов однос са регулативом Европске уније у области безбедности и одбране .....	74

3. САДРЖАЈ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	77
3.1. Националне вредности и интереси у стратегијским документима Републике Србије и њихов однос са вредностима и интересима Европске уније .....	77
3.2. Циљеви политике у области безбедности и одбране Републике Србије и њихов однос са циљевима и политиком Европске уније .....	80
4. СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	82
4.1. Карактеристике система националне безбедности Републике Србије .....	82
4.2. Организација и карактеристике система одбране .....	85
4.3. Организација и карактеристике система унутрашње безбедности .....	93
4.4. Организација и карактеристике безбедносно-обавештајног система .....	114
5. ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	120
5.1. Хронологија и садржај европских интеграције Републике Србије .....	120
5.2. Преговарачка поглавља Републике Србије у области безбедности и одбране .....	124
<b>III ПОКАЗАТЕЉИ УТИЦАЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....</b>	<b>128</b>
1. ПОКАЗАТЕЉИ ПРОМЕНА У ИНСТИТУЦИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ .....	128
1.1. Утицај европских интеграција на Министарство одбране и Војску Србије .....	130
1.1.1. Стратегијско-плански оквир рада Министарства одбране и Војске Србије ...	130
1.1.2. Нормативно-правни оквир рада Министарства одбране и Војске Србије .....	132
1.1.3. Организационе промене у Министарству одбране и Војсци Србије .....	134
1.1.4. Људски ресурси у Министарству одбране и Војсци Србије .....	136
1.1.5. Материјални ресурси Министарства одбране и Војске Србије .....	143
1.2. Утицај европских интеграција на Министарство унутрашњих послова .....	150
1.2.1. Стратегијско-плански оквир рада Министарства унутрашњих послова .....	151
1.2.2. Нормативно-правни оквир рада Министарства унутрашњих послова .....	157
1.2.3. Организационе промене у Министарству унутрашњих послова .....	162
1.2.4. Људски ресурси Министарства унутрашњих послова .....	167
1.2.5. Материјални ресурси Министарства унутрашњих послова .....	171
1.3. Утицај европских интеграција на правосуђе .....	174
1.3.1. Стратегијско-плански оквир рада правосуђа .....	174
1.3.2. Нормативно-правни оквир рада правосуђа .....	175
1.3.3. Организационе промене у правосуђу .....	180
1.3.4. Људски ресурси у правосуђу .....	183
1.3.5. Материјални ресурси правосуђа .....	186
1.4. Управа за извршење кривичних санкција .....	191
1.5. Агенција за спречавање корупције .....	198
1.6. Управа царина .....	204
1.7. Управа за спречавање прања новца .....	211
1.8. Инспекцијске службе .....	215
1.9. Безбедносно-обавештајни систем .....	225

2. ПОКАЗАТЕЉИ ПРИМЕНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ .....	229
2.1. Очување мира и безбедности у региону и свету и међународна сарадња .....	231
2.1.1. Учешће у мултинационалним операцијама и ЗБОП ЕУ .....	231
2.1.2. Сарадња са НАТО и програм Партнерство за мир .....	234
2.1.3. Регионална сарадња .....	239
2.1.4. Унапређење научно-истраживачке и војноекономске сарадње .....	240
2.2. Контрола наоружања .....	243
2.3. Утицај европских интеграција на војну неутралност Републике Србије .....	249
2.4. Утицај европских интеграција на очување територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије на територији Косова и Метохије .....	258
3. ПОКАЗАТЕЉИ ПРИМЕНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ .....	270
3.1. Реформа правосуђа .....	270
3.2. Супротстављање корупцији .....	286
3.3. Супротстављање организованом криминалу .....	292
3.3.1. Трговина дрогом .....	294
3.3.2. Трговина људима .....	299
3.3.3. Привредни (економски) криминал .....	302
3.3.4. Високотехнолошки криминал .....	316
3.4. Супротстављање ирегуларним миграцијама .....	319
3.5. Супротстављање тероризму и екстремизму .....	327
3.6. Јавна безбедност – статистика општег криминалитета .....	332
<b>IV АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА И ВЕРИФИКАЦИЈА ХИПОТЕЗА ...</b>	<b>338</b>
ЗАКЉУЧАК .....	350
СКРАЋЕНИЦЕ .....	356
ПОПИС ТАБЕЛА .....	358
ПОПИС СЛИКА .....	360
ПОПИС ГРАФИКОНА .....	361
ЛИТЕРАТУРА .....	363

## УВОД

Интеграција европских држава у једну међународну заједницу представља процес који се дуго одвија на европском континенту, а свој замах је посебно добио током '90-их година прошлог века и почетком овог. Сам процес је кренуо од обједињавања економске функције, тржишта и правила у овој области, да би се данас можда и највише говорило о јединственој спољној, безбедносној и одбрамбеној политици, као функцији која дубоко задире у традиционални начин организовања држава, њихов суверенитет, интегритет и функцији која још није достигла свој пуни капацитет на нивоу Европске уније.

Република Србија у последњих 20 година испољава чврсто спољно-политичко опредељење да постане члан Европске уније. Процес приступања је из више различитих разлога дуг и наилази на пуно политичких, економских, безбедносних и других друштвених препрека које треба савлађивати. Процес је један од кључних чинилаца и фактора који утичу на конципирање и примену политике националне безбедности у нашој земљи. Она се одређује и спроводи преко стратегијско-доктринарних (стратегија, планова, доктрина) и нормативно-правних докумената (устава, закона, уредби и подзаконских аката), које у пракси примењују органи система националне безбедности и остали део друштва. Ово су и кључни елементи који се прилагођавају европским правним тековинама, стандардима и условима.

Предмет нашег истраживања је утицај који процес европских интеграција има на Републику Србију, у области безбедности и одбране. Темељ и основ за анализу ће са једне стране бити безбедносна и одбрамбена политика Европске уније, а са друге стране политика националне безбедности у делу одбране и унутрашње безбедности.

Тежиште ће бити на утицају који Европска унија врши у оквиру преговарачких поглавља 23 – Правосуђе и основна права, 24 – Слобода, правда и безбедност, 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика и 35 – Остала питања (решавање конфликта у АП Косово и Метохија).

Анализираће се ефекти утицаја Европске уније на стратегијско-плански и нормативно-правни оквир рада, организацију, кадрове и материјалне ресурсе институција у области безбедности и одбране, односно промене ових параметара које су се дешавале у досадашњем току европских интеграција Србије. Посебан сегмент биће посвећен резултатима супротстављања безбедносним претњама, изазовима и ризицима, односно променама стања у областима надлежности безбедносних и одбрамбених институција, од почетка европских интеграција до данас. У оквиру истраживања ће бити узете у обзир и одређене специфичности Србије у односу на друге државе које су постале чланице или су у поступку преговарања, а тичу се политике војне неутралности и нерешеног конфликта на територији АП Косово и Метохија. Истраживање треба да доведе до одређених закључака о тренутним ефектима и будућим импликацијама европских интеграција на безбедност и одбрану Републике Србије.

# 1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

## 1.1. Суштина проблема

Због дугорочног опредељења Републике Србије (Србија) да приступи Европској унији (ЕУ), са једне стране, и чињенице да се у овој заједници држава већ дуже време ствара и примењује на спољном плану заједничка безбедносна и одбрамбена политика, а на унутрашњем неколико различитих политика унутрашње безбедности (које се могу посматрати и као једна), од чијег прихватања зависи пријем у чланство нових држава, може се закључити да квалитет и потенцијална достигнућа политике националне безбедности Србије, поред осталих чинилаца, зависе и од утицаја који ће на исту имати услови које ЕУ буде постављала кроз преговарачки процес у областима одбране и безбедности.

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ (ЗСБП ЕУ), која у себи садржи Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП ЕУ), од 1992. године је била један од три стуба на којима је заједница основана. Други стуб је био правосуђе и унутрашња безбедност где је подручје слободе, безбедности и правде омогућило слободно кретање и безбедност и права свих грађана подједнако. У оквиру ове области се регулишу многа питања - управљање спољним границама ЕУ, питања азила, миграција и виза, правосудна сарадња, питања у оквиру борбе против криминала. ЗБОП и политика унутрашње безбедности су до данас доживљавале различите нормативне и институционалне промене са циљем што већег обједињавања различитих елемената на централизованом нивоу, ван постојећих државних структура.

Србија има одређени историјски континуитет у стратегијском и нормативно-правном регулисању политике националне безбедности. Од осамостаљивања почетком 21. века Србија израђује савремену Стратегију националне безбедности Републике Србије<sup>1</sup> и Стратегију одбране Републике Србије 2009. године<sup>2</sup>, затим већи број стратегија у области унутрашње безбедности, планова, закона и подзаконских аката. Србија има и изграђен систем националне безбедности, чији су ослонац војне и полицијске снаге, заједно са правосуђем. Овај систем је више година функционисао у турбулентном, па и ратном окружењу.

Суштина истраживачког проблема је сагледавање ефеката који процес прихватања услова у процесу прикључења Србије у ЕУ има на постојећу *политику* националне безбедности наше земље, *организацију и ресурсе* система националне безбедности, *примену* политике у области унутрашње безбедности и одбране и посредно на укупно *стање* националне безбедности. Прихватање услова ЕУ у области безбедности и одбране начелно утиче на усаглашавање стратегијско-доктринарног и нормативно-правног оквира националне безбедности, одређену реорганизацију и јачање ресурса институција у оквиру система

---

<sup>1</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије“, *Службени гласник РС*, број 88/09, Београд, 2009.

<sup>2</sup> „Стратегија одбране Републике Србије“, *Службени гласник РС*, број 88/09, Београд, 2009.

националне безбедности, и обавезе да се хармонизација правних тековина ЕУ ефикасно примењује и и кроз рад тих институција у свакодневној пракси.

Србија, за разлику од већине других земаља, има другачији положај у процесу приступања ЕУ, а тиче се пре свега области безбедности и одбране. Разлог за то су специфични историјски догађаји чије се последице рефлектују и данас на стање националне безбедности. Ту пре свега мислимо на НАТО агресију на СР Југославију 1999. године, у оквиру које је учествовала већина садашњих чланица ЕУ, а затим и на једнострано проглашену независност тзв. Косова<sup>3</sup>, коју је признало 22 држава ЕУ од укупно 27 (то нису учинили Шпанија, Словачка, Кипар, Румунија и Грчка).

## 1.2. Хипотетичке претпоставке

На основу практичних и теоријских сазнања могу се дати одређене претпоставке по питању импликација на политику и систем националне безбедности које проистиче из процеса евроинтеграција Србије.

Може се претпоставити да су интереси држава чланица ЕУ у већој мери усмерени да у процесу придруживања нових чланица утичу на очување постојеће стабилности унутар граница заједнице те да се то одражава и на Србију кроз захтеве уређење стања безбедности у појединим областима унутрашње безбедности и одбране.

Прихватање начела и норми безбедносне и одбрамбене политике ЕУ може да допринесе унапређењу политике националне безбедности наше земље. Кроз искуства више земаља чланица ЕУ, које су уједно достигле и виши ниво економског али и укупног друштвеног развоја, могу се имплементирати нова квалитетна решења. Истовремено, одређене промене у нормативно-правном оквиру узрокују промене и на организационом нивоу одређених институција и делова система националне безбедности, па се последично може претпоставити да су те промене позитивне и усмерене на побољшање рада ових институција.

Затим, искуства одређених војно-неутралних земаља као што су Аустрија, Финска, Ирска, али и садржај саме ЗБОП, упућују на претпоставку да ће Србија моћи да задржи војно-неутрални статус, уколико то жели, те да исти може допринети да се задрже добри односи са другим државама које нису чланице ЕУ. Намеће се и претпоставка да европске интеграције Србије убрзавају решавање конфликта на Косову и Метохији, с обзиром да је напредак у преговорима условљен договором са привременим властима у Приштини. С обзиром да ЕУ чине у већини државе које су признале Косово као независну државу, претпоставка је да приступање Србије може негативно да утиче на решавање статуса покрајине и на очување територијалног интегритета и суверенитета на целој својој територији.

---

<sup>3</sup> У раду ћемо користити назив Косово за означавање самопроглашене и непризнате управе у АП Косово и Метохија, тзв. „Републике Косово“, односно привремене органе самоуправе на Косову и Метохији.

Основно истраживачко питање ће гласити: *Какав утицај има процес интеграција Републике Србије у Европску унију на безбедност и одбрану Републике Србије?* Како би се дао одговор на ово основно питање потребно је да се размотре и више других потпитања, као што су: Које су главне карактеристике интеграције европских држава ЕУ? Које су обавезе Србије у процесу евроинтеграција, када је у питању безбедносна и одбрамбена политика ЕУ? Које промене је потребно извршити у оквиру стратегијско-доктринарног и нормативно-правног оквира политике националне безбедности Србије? Које организационе, кадровске и финансијске потребе произилазе у области одбране и безбедности због евроинтеграција? Какви су резултати примене политике одбране и политике унутрашње безбедности у досадашњем току интеграција? На који начин евроинтеграције утичу на опредељење Србије за војну неутралност? Како процес евроинтеграција утиче на решавање конфликта на територији АП Косово и Метохија?

### **1.3. Резултати ранијих истраживања**

У оквиру науке о безбедности се може рећи да постоји значајан број радова који обрађује питања националне безбедности, како у светлу традиционалног тако и кроз призму савремених приступа безбедности нације и државе. Карактеристике европског концепта безбедносне и одбрамбене политике јесу заједништво и свеобухватност, у литератури познати као концепт заједничке или концепт свеобухватне безбедности (*comon security, comprehensive security*). У нашој земљи су различити аутори обрађивали питања националне безбедности, политику националне безбедности, аспекте дефинисања и примене стратегија и функционисање система националне безбедности, међународне односе у области безбедности. Посебно се истичу радови професора Митра Ковача, Божидара Форце, Радослава Гаћиновића, Љубомира Стајића, Саше Мијалковића, Зорана Кековића, Зорана Килибарде, Драгана Симића, Владимира Цветковића, Филипа Ејдуса, Мирослава Хаџића, Војина Димитријевића, и других.

Конкретни аспект утицаја ЕУ на Србију у области безбедности и одбране, у већем обиму је био истраживан кроз пројекат Института за стратегијска истраживања Министарства одбране Р.Србије 2012/2014. године – „Безбедносни и одбрамбени аспект прикључења Србије ЕУ“.<sup>4</sup> Њему је претходио и зборник радова издат од стране института на енглеском језику, „Security and defence aspects of the Republic of Serbia accession to the European union“.<sup>5</sup> Пројекат института у коме је учествовало више аутора, је имао за закључак, између осталог, да су могућности Србије за учешће у заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици: учешће

---

<sup>4</sup> Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије, *Безбедносни и одбрамбени аспект прикључења Србије ЕУ*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014.

<sup>5</sup> Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране, ОЕБС Мисија у Србији, „Security and defence aspects of the Republic of Serbia accession to the European union“, зборник радова са научне конференције *Integration and the contribution of the South East Europe common security and defense policy of the European Union*, у Дому Гарде у Топчидеру, 10. и 11.05.2012. године, ИСИ МО, Београд, 2012.



снага одбране у мултинационалним операцијама ЕУ, укључење система одбране у војно-политичке институције ЕУ, учешће Војске Србије у борбеним групама ЕУ, учешће Жандармерије МУП РС у Европском жандармеријском корпусу, укључење у рад Европске одбрамбене агенције, што се у међувремену и десило у одређеном почетном облику. Активно учешће Србије у оваквим процесима може да унапреди спољнополитичке позиције државе и покаже нашу земљу као чиниоца мира и сигурности у окружењу. Сарадња са европским земљама би допринела и стандардизацији компонената безбедности. Процес евроинтеграција би имао и користи за технолошки развој наших произвођача наоружања и војне опреме, као и отварање нових тржишта за њихове производе. Истовремено је оцењено и да овакви видови учешћа не гарантују заштиту свих интереса Србије, нити промену става кључних земаља ЕУ у корист Србије, као што је питање решавања проблема Косова и Метохије.

Постоји и већи број књига и истраживања о евроинтеграцијама, ЕУ, различитим аспектима њеног функционисања и утицаја који има у међународним односима а који у оквиру себе садрже и безбедносни и одбрамбени аспект. У том смислу је јак утицај и саме ЕУ која преко својих фондова и канцеларија у земљама чланицама и земљама кандидатима, редовно финансира различите истраживачке пројекте, студије, истраживања јавног мњења и слично, на наведене теме. Већи број невладиних организација у Србији испољава интересовање, активно прати и даје сугестије државним органима у процесу преговарања за прикључење ЕУ. Исте објављују редовно своје анализе у оквиру којих се разматрају обавезе Србије.

Саме интеграције Србије у ЕУ траје од 2005. године, када је започет процес придруживања ради потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, преко 2009. године када је Србија поднела захтев за чланство у ЕУ, и посебно од 2014. године, када је започет преговарачки процес кроз 35 преговарачких поглавља. Преговарачки процес између Србије и ЕУ је транспарентан и садржајан, пружа кључне податке за истраживање, те ће се у том смислу документа из овог процеса (национални програми, периодични извештаји, итд.), користити као битни за уочавање одређених показатеља и доношење одговарајућих закључака, како би се постигао циљ истраживања. Други сегмент извора ће бити статистички подаци и истраживања које износе органи Србије, ЕУ или трећа лица, а које преко различитих индикатора и индекса указују на стање безбедности у периоду европских интеграција Србије.

#### **1.4. Значај истраживања**

Европске интеграције су друштвено-политичка појава и процес који обележава модерно време и садашњи историјски период у коме живимо. Због тога је истраживање ове појаве потребно и нужно од стране друштвено-хуманистичких наука, са различитих аспеката друштвеног деловања.

Србија као држава на европском континенту је саставни део овог процеса, у ранијем периоду као држава која се налази у окружењу заједнице држава, а у последњих 20 година као држава која пролази процес интеграције у ЕУ. Самим тим се исказује потреба да се истражује утицај и поједини процеси који се одвијају на овом путу, а како би се долазило до одређених закључака и законитости који би служили за научно објашњење и практично коришћење у раду, самих учесника процеса и других лица. Области које су веома битне у процесу регулисања и усклађивања са политиком и системом ЕУ, јесу безбедност и одбрана.

Научни значај истраживања се огледа у томе што резултати треба да допринесу теоријско-методолошком фонду знања који делом већ постоји када су у питању евроинтеграције и ефекат које оне имају на безбедност и одбрану наше земље. Истраживање треба да допринесе постојећем фонду радова и анализа о националној безбедности, систему безбедности и систему одбране.

Друштвени значај истраживања се огледа пре свега у могућности да истраживање укаже на нове податке и процене о будућим кретањима и променама у области националне безбедности, како би државни органи и појединци који су укључени у област одбране и безбедности, исте користили у свакодневном раду. Проблеми или добра решења, позитивни или негативни резултати у појединим сегментима, могу да укажу на потребу даље примене, промене или унапређења појединих мера које државни апарат спроводи.

## **2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА**

### **2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања**

Предмет истраживања се прелиминарно може одредити као истраживање ефеката који произилазе из потребе прилагођавања политике и система националне безбедности Србије, безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ у процесу прикључења Србије овој међународној организацији. Биће анализиран утицај који прилагођавање има на сагледавање безбедносних претњи у окружењу и одређивању националних интереса и циљева у области безбедности и одбране Србије, потребне промене у стратегијско-планској и нормативно-правној регулативи, организацији система националне безбедности, кадровском и материјалном обезбеђењу његовог рада, и посебно примени мера и достигнутом укупном стању у областима безбедности и одбране Србије.

### **2.2. Теоријско одређење предмета истраживања**

У циљу теоријског одређења предмета истраживања можемо издвојити проверена, неверификована, искуствена ненаучна и непостојећа научна сазнања о предмету рада.

Као *проверена* научна сазнања се могу издвојити теоријске разраде појмова: национална безбедност, политика националне безбедности, безбедносне претње, националне вредности, интереси и циљеви, систем националне безбедности, стратегија националне безбедности, стратегијско управљање, итд. Ово су основни категоријални појмови на којима се заснива европска безбедносна и одбрамбена политика, као и политика националне безбедности Србије, и они треба да буду полазна основа за ово истраживање.

*Неверификована* научна сазнања представљају одређени принципи, ставови и начела који се користе од стране држава код организације функције националне безбедности, функционисања и рада система националне безбедности, формулисања политике националне безбедности. Ова сазнања су присутна углавном у нормативно-правним и стратегијским документима, и према њима се руководе и функционишу органи система безбедности.

У *искуствена* сазнања можемо уврстити односе, везе, радње, догађаје који карактеришу свакодневни рад институција у систему националне безбедности, са једне стране, али и испољавање разних облика угрожавања безбедности, са друге. Одређена сазнања о примени безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, или политике националне безбедности Србије, се такође могу одредити као искуствена или научно непроверена. Ту делимично спада и досадашњи утицај који су европске интеграције оствариле на безбедност и одбрану Србије.

Као још *непостојеће* сазнање се издваја утицај који безбедносна и одбрамбена политика ЕУ тренутно остварује и утицај који потенцијално може да оствари на политику и стање националне безбедности Србије у будућности, а односи се на већ поменуте промене у законодавству, стратегијским документима, функционисању система националне безбедности, и практичне ефекте на стање безбедности и одбране у Србији.

Кључни категоријални појмови које ће истраживање да обухвати јесу: безбедност, одбрана, угрожавање безбедности, националне вредности, интереси и циљеви, политика националне безбедности, систем националне безбедности, Европска унија, европске интеграције, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ.

*Безбедност* се може разматрати пре свега као људска потреба да опстане, преживљава и развија се. Стање безбедности подразумева одсуство или пак довољну контролу појава које могу да га угрозе (опасности, претње безбедности). Национална безбедност је у традиционалном схватању представљана као услов за одржавање опстанка националне државе. Савремено сватање националне безбедности подразумева синтезу безбедности грађана (свих чланова друштва без обзира на њихово опредељење) и безбедности државе.

*Одбрана* представља сложен и вишезначан појам, а у контексту истраживања разматраће се као државна функција. У том смислу се може дефинисати као „систем научних знања и вештина (теорија и пракса) о припремању и употреби свих структура државе ради заштите најзначајнијих друштвених, политичких, економских, културних, верских и војних потенцијала и других највиших вредности државе или друштва“... или „систем теоријских

ставова и усвојених решења у вези са заштитом државе од свих угрожавања њених највиших вредности: слободе, независности, суверенитета, територијалне целокупности и економског развоја према свом виђењу“.<sup>6</sup>

*Угрожавање безбедности* обухвата радње, збивања и појаве људског, природног и техничко-технолошког порекла које за последицу имају или могу да имају онемогућавање или отежавање достизања државних и националних вредности и интереса или деградирање њиховог оптималног стања.<sup>7</sup> *Безбедносне претње* су непосредни облици угрожавања државе и друштва. То је врста притиска, чинилац кризе или неког сукоба, којим жели да се нанесе штета или неко зло са позиција силе да би се објекат претње присилио на неке уступке.<sup>8</sup> Оне се тумаче као појаве чије је наступање највише извесно а штетни ефекти неспорни.

*Националне вредности* представљају вредности нације која се посматра у грађанском, политичком смислу, као становништво једне државе. Оне се могу дефинисати као схватања, уверења о лично или друштвено пожељним начинима понашања, релативно трајним стањима у природи и друштву, а која представљају синтезу интереса једне нације.<sup>9</sup> Националне вредности се штите остваривањем *националних интереса* који се могу дефинисати као „операционализација основних потреба нације или државе и непосредно или посредно се односе на њихову безбедност“.<sup>10</sup> Интереси су најчешће израз потреба да се одређене вредности заштите, унапређују и достигну.<sup>11</sup> Они су променљиви, зависно од чинилаца који утичу на њих и времена које је протекло, јер протеком времена могу да изгубе првобитни значај. *Циљеви* су пак вредност коју треба стићи или сачувати, резултат који треба да се оствари у одређеном периоду, пожељно стање које треба остварити када је у питању нека вредност или интерес.<sup>12</sup>

*Политика националне безбедности* је део укупне државне политике и представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање Србије ради заштите и остварења националних интереса. Политика националне безбедности спроводи се предузимањем свеобухватних и усклађених мера у различитим областима друштвеног живота.<sup>13</sup> Остварује се кроз правни систем, стратешко-доктринарни документи, планове, одлуке субјеката система безбедности, инструкције и сл.

*Систем националне безбедности* представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Србије. Састоји се од *управљачког дела*, који чине Народна скупштина, председник, Влада и

<sup>6</sup> Слободан Д. Мишовић, „Одбрана – одређење, функције, принципи и подела“, *Војно дело*, број 3, 2017, стр. 168.

<sup>7</sup> Милан Мијалковски, Ђорђевић Ивица, *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник РС, 2010, Београд, стр. 109.

<sup>8</sup> Дејан Орлић, „Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“ *Војно дело*, број 3, Београд, 2004.

<sup>9</sup> Саша Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 99.

<sup>10</sup> Џемал Соколовић, *Нација против народа*, Библиотека XX век, Београд, 2006, стр. 154.

<sup>11</sup> Митар Ковач и Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 191.

<sup>12</sup> Ибид, стр. 197.

<sup>13</sup> „Стратегија националне безбедности Србије“, оп.цит., стр. 13.

Савет за националну безбедност, и *извршног дела*, који чине систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и други субјекти безбедности.

*Европска унија* је економска и политичка унија 27 држава које се налазе на европском континенту. Она је временом постала и одбрамбена заједница са обавезом држава чланица да пруже помоћ и подршку чланици која је под оружаном агресијом на својој територији. Настала је из тежњи националних влада да ојачају безбедносне и економске мере својих држава у међузависном и конкурентном глобалном окружењу. С обзиром на то да је у прошлости у Европи било доста нестабилности и учесталих ратова, политичко и економско повезивање држава био је један од начина да се консолидује демократија и створи мирније окружење.<sup>14</sup>

*Европске интеграције* као појам означавају процес повезивања европских земаља и народа у заједницу држава, за коју су временом одлучили да се зове Европска унија. Оне означавају спремност на удруживање ресурса и заједничко доношење одлука унутар институција ЕУ. У почетку су биле усмерене на економију, али у основи је била политичка идеја приближавања европских држава. Данас се означавају и као процес индустријске, политичке, правне, економске, друштвене и културне интеграције држава у Европи.

*Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ* представља скуп општих смерница и одлука којима су одређени акције које ЕУ предузима, ставови које заузима и аранжмани за спровођење тих ставова и акција. Она обезбеђује ЕУ оперативну способност засновану на цивилним и војним капацитетима држава чланица. ЗБОП укључује употребу војних капацитета у оквиру и ван држава ЕУ, као и политику унутрашње безбедности која је усмерена на безбедност у оквиру подручја слободе, безбедности и правде које је створено на територији држава чланица, без унутрашњих и са јаким спољним границама.

### **2.3. Операционално одређење предмета истраживања**

Предмет нашег истраживања операционализујемо према следећем садржају:

У првом сегменту ће бити разматрани основни појмови и елементи европских интеграција, и у оквиру њих стратегијски, правни и инситуционални оквир ЕУ, у области безбедносне и одбрамбене политике. Извршићемо анализу политичког, економског и безбедносног аспекта евроинтеграција, корисност стварања повољног окружења које доприноси и стабилности Србије. Анализираће се институције и активности ЕУ у области безбедности и одбране.

У другом сегменту ће бити анализирано стање у области политике и система националне безбедности у Србији, са тежиштем на анализи безбедносног окружења наше земље, безбедносних претњи и ризика, националних интереса и циљева у области безбедности и одбране, садржају политике националне безбедности и карактеристикама система националне

---

<sup>14</sup> Делегација Европске уније у Републици Србији, *Појмовник Европске уније*, Grafolik, Београд, 2017, Е-101.

безбедности. Анализираћемо основе европских интеграција Србије, процес преговарања и прикључења ЕУ, са основним карактеристикама поглавља која се тичу области безбедности и одбране – поглавља 23, 24, 31 и 35.

У трећем сегменту ће се на бази анализа позиција ЕУ (у првом сегменту) и позиција Србије (у другом сегменту), описивати резултати истраживања утицаја европских интеграција на институције и примену политике Србије у области безбедности и одбране. Истраживаћемо промене у стратегијско-планском и нормативно-правном оквиру, као и утицај ЕУ на организацију, кадрове, и материјалне ресурсе у наведеним системима. Резултати истраживања ће бити фокусирани и на анализу примене политике у области одбране и унутрашње безбедности, односно резултатима рада српских институција. Ово подразумева одређене аспекте рада Министарства одбране и Војске Србије, а затим и рада полиције, правосуђа, безбедносно-обавештајних служби, инспекција, царинске службе, и других органа, на супротстављању безбедносним претњама као што су: тероризам, организовани криминал, трговина дрогом, трговина људима, корупција, контрола граница, контрола ирегуларних миграција и сл. Као посебна питања ће бити анализаран утицај европских интеграција на војну неутралност Србије и очување територијалног интегритета и суверенитета на територији АП Косово и Метохија, као битним елементима политике националне безбедности.

#### **2.4. Временски, просторни и дисциплинарни оквир истраживања**

Истраживање има јасан временски период у оквиру којег ће бити истраживан ефекат европских интеграција на безбедност и одбрану Србије. Европске интеграције формално трају од 1957. године, када је Римским уговором формирана Европска економска заједница од стране 6 држава. У периоду до 1992. године оне нису имале већи интензитет, али од тада (потписивањем Уговора из Мастрихта између 12 држава) до данас, европске интеграције значајно утичу на простор Европе у политичком, економском и безбедносном смислу, тако да ће овај период и аспект означавати и временски оквир предмета овог истраживања.

У оквиру овог ширег периода, када су европске интеграције пре свега биле спољашњи чинилац безбедности, највећу пажњу ће имати период од 2005. године од када је Србија почела преговарање у процесу стабилизације и придруживања са ЕУ, а посебно од 2009. године када је Србија поднела захтев за чланство у ЕУ, и од 2014. године када су формално почели преговори и када интензитет промена у планском, правном и практичном раду институција у оквиру система одбране и система унутрашње безбедности, доживљава највећи степен.

Просторно се предмет истраживања може ограничити на територију Европе као континента, територију суседних земаља, као чинилаца регионалног безбедносног окружења и посебно простор Србије, као граничну територију на којој ће се сагледавати утицај ЕУ.

Са дисциплинарног аспекта, предмет истраживања је интердисциплинарни. Теоријске и методолошке основе овог истраживања припадају начелно науци о безбедности и политичким наукама, грани која се бави међународним односима, али ће предмет истраживања бити и функционисање система националне безбедности, њихов стратегијски, правни, организациони, кадровски, финансијски аспект, те у том смислу су и друге научне области као што су стратегијски менаџмент, право, организационе науке, економија, социологија, битне за сагледавање комплексног безбедносног и политичког утицаја ЕУ на Србију.

### **3. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР**

Истраживање ћемо спровести са следећом **општом претпоставком**:

„Интеграције држава у ЕУ стварају повољно безбедносно окружење, при чему је Србија достигла ниво развоја политике и система националне безбедности који у већој мери задовољава услове интеграције, а кроз процес прикључивања се додатно унапређује. Преговарачки процес Србије са ЕУ позитивно утиче на примену политике у области одбране и унутрашње безбедности, осим у делу остваривања националног интереса да се очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија“.

#### **Прва посебна хипотеза:**

„Процес интеграција држава у ЕУ ствара повољно и стабилно безбедносно окружење, чиме се умањују претње и ризици по безбедност Србије.“

#### **Прва појединачна хипотеза:**

„Механизми процеса интеграција држава у ЕУ су утицали на развој њихових међусобних политичких, економских и безбедносних односа, а посредно на стварање опште стабилности и мира на европском континенту.“

Индикатори: политички и економски односи између европских држава пре, током и након прикључења ЕУ, ниво сарадње у области одбране и безбедности пре и након формирања ЕУ, садржај безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

#### **Друга појединачна хипотеза:**

„Показатељи стања у области безбедности и одбране у оквиру држава ЕУ указују на развој и напредак током година, а самим тим и на повољно безбедносно окружење.“

Индикатори: статистички подаци о показатељима стања у области безбедности и одбране на територији ЕУ у протеклом периоду (стопе криминалитета, индекси владавине права, корупције, тероризма, људског развоја, и сл.).

### **Друга посебна хипотеза:**

„Политика и систем националне безбедности Србије у већој мери задовољавају услове безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“.

Трећа појединачна хипотеза:

„Политика националне безбедности Србије је у већој мери усаглашена са основним начелима, принципима и вредностима безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.“

Индикатори: перцепција безбедносних претњи и ризика и њихова усклађеност са претњама и ризицима ЕУ у области у одбране и безбедности, национални интереси и њихова подударност са интересима безбедносне политике ЕУ, начела, принципи и циљеви политике националне безбедности Србије и њихова подударност са ЗБОП ЕУ.

Четврта појединачна хипотеза:

„Стратегијско управљање, организација и капацитети система националне безбедности Србије су у већој мери прилагођени европској безбедносној пракси и потребама европских интеграција.“

Индикатори: усклађеност стратегијског управљања системом националне безбедности са правним и демократским тековинама ЕУ, организација и капацитети система одбране, система унутрашње безбедности и обавештајно-безбедносног система, стратегијско-планска и нормативно-правна уређеност система националне безбедности Србије.

### **Трећа посебна хипотеза:**

„У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира, нормативно-правне регулативе, организације и ресурса система одбране и система унутрашње безбедности.“

Пета појединачна хипотеза:

„У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира и нормативно-правне регулативе у области одбране и безбедности Србије.“

Индикатори: број и врста стратегијских докумената у области одбране и безбедности усвојених као обавеза из преговарачког процеса; број и врста закона у области одбране и безбедности који су усвојени у протеклом периоду, као обавеза из преговарачког процеса; нормативна регулисаност супротстављања значајним безбедносним претњама, итд.



Шеста појединачна хипотеза:

„У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење организације и ресурса система одбране и система унутрашње безбедности Србије.“

Индикатори: организационе промене у институцијама система унутрашње безбедности и система одбране од почетка преговарачког процеса; подаци о усавршавањима и обуци кадрова; промене у финансијским и материјалним показатељима рада институција безбедности и одбране током европских интеграција.

**Четврта посебна хипотеза:**

„У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење резултата примене политике у области одбране и унутрашње безбедности, при чему се не оспорава питање војне неутралности Србије али је отежано остварење националног интереса да се очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија.“

Седма појединачна хипотеза:

„У процесу европских интеграција Србија је унапредила резултате примене политике у области одбране и унутрашње безбедности.“

Индикатори: статистички показатељи унапређења стања безбедности и одбране (војна сарадња, полицијска сарадња, реформа правосуђа, супротстављање тероризму, ширењу наоружања, организованом криминалу, корупцији, ирегуларним миграцијама, итд.).

Осма појединачна хипотеза:

„Европске интеграције Србије нису у супротности са њеном политиком војне неутралности.“

Индикатори: нормативно-правне одредбе правних тековина ЕУ по питању војне неутралности; искуства војно-неутралних земаља ЕУ, досадашња искуства Србије у процесу придружења са аспекта могућности вођења политике војне неутралности.

Девета појединачна хипотеза:

„У процесу европских интеграција је отежано остварење националног интереса Србије да очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија.“

Индикатори: услови у процесу прикључења који се постављају Србији, када су у питању односи са Косовом; политичке изјаве и ставови државника водећих европских земаља; број држава ЕУ које су признале Косово као независну државу; искуства у сарадњи са међународним мисијама на Косову и Метохији (KFOR, EULEX).

#### 4. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА

На основу предмета и циља се може закључити да се ради о сложеном истраживању, које ће у себи садржати комбиновани методолошки приступ. По својој природи истраживање ће бити теоријско-методолошко са квалитативним приступом и коришћењем одређених емпиријских показатеља (различити индекси и бројчани подаци из области безбедности, одбране, економије, социјалних односа, права).

Од *основних метода* у истраживању ће бити коришћена пре свега *метода анализе* и то анализа садржаја, компаративна, функционално-структурална анализа и системска анализа.

*Анализа садржаја* ће за предмет имати анализу теоријских и практичних сазнања из литературе која обрађују појмовно-категоријални апарат који се тиче безбедности, одбране, стратегије, безбедносних претњи, политике и система безбедности. Анализираће се:

а) стање у ЕУ, кроз анализу основних аспеката европских интеграција, развоја ЕУ, формирања и карактеристика њене заједничке безбедносне и одбрамбене политике;

б) стање у Србији, кроз анализу њене безбедносне политике, система националне безбедности, нормативно-правних и стратегијско-планских докумената, докумената који прате преговарачки процес наше земље у поглављима 23, 24, 31 и 35;

в) резултати примене мера и остваривање циљева у области безбедности и одбране од стране Србије, а који се намећу као обавеза од стране ЕУ у процесу преговарања;

г) политика војне неутралности ЕУ и однос према Србији по овом питању у оквиру преговарачког процеса;

д) политика ЕУ и њених држава чланица према питању статуса Косова и Метохије и очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије над овим делом своје територије.

Компаративном анализом ће бити упоређивани:

а) односи у области одбране, безбедности, политике и економије пре и након формирања ЕУ и пријема свих њених садашњих чланица;

б) промене у правном и стратегијском оквиру политике националне безбедности Србије, током европских интеграција Србије;

в) промене у капацитетима, ресурсима и организацији институција безбедности и одбране током европских интеграција Србије;

г) промене у статистичким и квалитативним показатељима резултата рада институција и стања у области безбедности и одбране током европских интеграција Србије.

Функционално-структурална анализа ће бити примењивана код:

а) функционисања, организације и рада институција у области безбедности и одбране ЕУ;

б) функционисања, организације и рада система одбране, система унутрашње безбедности и обавештајно-безбедносног система Србије, током преговора са ЕУ.

Што се тиче основних метода, поред *анализе* и са њом повезане *синтезе*, у истраживању ћемо користити и метод *специјализације* и *генерализације*, односно класификације сазнања о одређеним појавама, и методе *апстракције* и *конкретизације*.

Од *опитнаучних метода*, у оквиру овог истраживања ће бити примењена већ поменута *компаративна метода* и са њом повезана *хипотетичко-дедуктивна* метода како би се постављена главна, посебне и појединачне хипотезе испитивале и проверавале.

Истраживање захтева и примену *статистичке методе* у делу прикупљања и анализе емпиријских података о окружењу (стању у области политичких, економских и безбедносних односа у ЕУ), стању националне безбедности у Србији по одређеним областима (тероризам, криминал, корупција, миграције, контрола наоружања, контрола граница, војна сарадња, полицијска сарадња, реформа правосуђа, итд.), а који могу да искажу одређене резултате рада појединих институција безбедности и одбране.

Такође ће бити неопходно применити и *историјску методу* ради анализе историјског контекста развоја процеса евроинтеграција и њиховог утицаја на Европу и Србију.

Податке за анализу садржаја планирам да прикупим *из следећих извора*: научни и стручни радови који су обрађивали тему безбедности, одбране, процеса евроинтеграција, ЕУ; нормативна и стратегијско-доктринарна документа, акциони планови (АП), програми који регулишу рад субјеката система националне безбедности Србије, као и стратегијска документа и декларације, одлуке и акти ЕУ који се називају правним тековинама ЕУ; извештаји, студије, документа, аналитички подаци, евиденције и статистички подаци међународних организација и државних органа, агенција, завода, организација у Србији; међународни уговори, споразуми и документа који су повезани са темом процеса интеграције Србије, али и других земаља; лексикони, енциклопедије и приручници; медијски извори (интернет, часописи, дневне новине, телевизијски програм).

Подаци који буду прикупљени из наведених извора ће бити процењивани и селектирани са аспекта адекватности, поузданости, веродостојности, истинитости, довољности и времена на које се односе, како би се добили подаци који могу квалитетно и поуздано да се користе у истраживању и потврђивању или оповргавању постављених претпоставки.

## **5. ЦИЉ И ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

Научни циљ истраживања је да се на систематичан начин опише утицај који европске интеграције имају на безбедност и одбрану Србије. Такође, циљ ће бити и регистравање и класификовање ефеката који из таквог утицаја произилазе. Истраживање ће покушати и да укаже на будуће импликације прикључења Србије ЕУ, у безбедносном и одбрамбеном смислу.

Друштвени циљ истраживања је да се испитају и процене последице (позитивне и негативне) европских интеграција на безбедност Србије, као и самог прикључења Србије у ЕУ,

и обавезе које из тога проистичу када је у питању уређење функција и стање у областима унутрашње безбедности и одбране.

Циљ истраживања је да се покажу ефекти које ће процес преговарања а затим и учлањење у ЕУ имати по безбедност Србије, са тежиштем на анализи стратегијско-доктринарних, нормативно-правних, организацијских, кадровских, и материјалних промена, као и промена у резултатима примене политике националне безбедности у пракси. Циљ је да се истражи утицај ЕУ на степен остваривања српских безбедносних и одбрамбених националних интереса.

Научна оправданост истраживања се заснива на проширивању постојећих научних сазнања о предмету истраживања, како би иста постала део теоријског фонда знања. Резултати истраживања треба да допринесу научној критици процеса европских интеграција Србије и да употпуне постојећа сазнања о процесима интеграције држава у ЕУ, са аспекта утицаја на безбедност и одбрану тих држава. Истраживање треба да да одговоре на одређене дилеме када је у питању Србија, јер иако се део промена може предвидети компарацијом са осталим земљама које су прошле процес придруживања, сигурно увек постоје одређене специфичности, и политички, економски, социјални и други чиниоци који карактеришу нашу преговарачку позицију.

Друштвена оправданост истраживања се заснива на потреби доказивања корисности и негативних ефеката придруживања Србије ЕУ, а што је повезано са остваривањем националних интереса у областима безбедности и одбране. За очекивати је да се хипотетичке претпоставке о утицају процеса европских интеграција на безбедности и одбрану Србије потврде, те да њихови појединачни аспекти послуже државним органима у даљем раду и спровођењу одређених промена када су у питању захтеви ЕУ.

# I ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

## 1. ПОЈАМ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И ЊИХОВ ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ

### 1.1. Карактеристике друштвених односа у Европи до Другог светског рата

Дужи период Средњег века, након распада Западног Римског царства, у већем делу Европе<sup>15</sup> је постојала феудална друштвена организација, са јачим или слабијим вазалним односима и савезима феудалаца, племића према моћнијем владару, цару или краљу који је успевао да наметне своју власт на одређеним већим деловима територије. Значајну улогу су имале религијске вође, пре свега Католичке цркве у западним и северним деловима континента, а такође и јаке трговачке породице које су господариле одређеним градовима-државама. Чести су били и сукоби између феудалаца, у недостатку јачег централизованог управљања одређеном територијом.

Током периода ренесансе (од 14. до 16. века) долази до стварања првих држава нација и развоја националних идентитета. Један од разлога су и стални сукоби, немири, нетрпељивост и конкурентност између феудалаца, религијских вођа. Долази до слабљења Цркве а као суверени титулари власти и моћи појављују се краљеви, са њима и чвршће државно уређење.<sup>16</sup>

Каснији Средњи век карактеришу верски ратови између протестаната, католика, православца, муслимана. У периоду од 1337. до 1453. године се води тзв. Стогодишњи рат између Енглеске и Француске, који се углавном водио на територији Француске, са званичним поводом због става енглеског краља Едварда III да је он законити наследник француског трона. Рат је познат по томе што су унапређене дотадашње тактике, оружје и начин ратовања. Појављује се у том периоду први пут стајаћа војска, мењају се улоге племића и сељака.<sup>17</sup> У Немачкој се у 16. веку води верски рат између католика и лутеранаца, након кога долази до закључења тзв. Аугзбуршког мира 1555. године. Током 17. века је на Балкану дошло до масовних миграција Срба у Аустријско царство.

---

<sup>15</sup> Има више различитих тумачења како је настао термин и назив *Европа*. У грчкој митологији је постојала жена Европа коју је отео бог Зевс. Према аутору Роберту Бексу (*Robert Beekes*) одређени територијални делови садашње Грчке и Балканског полуострва су носили назив Европа. Изворно, то је био назив за део Балканског полуострва. Постепено након распада Западног Римског царства име су почели да присвајају у северозападним деловима континента, за означавање своје територије. Најчешће је мишљење да реч Европа потиче од семитске речи *ereb* која значи „залазак Сунца“, попут речи *zanad*, у складу са тумачењем да су у давнини копно западно од Јадранског, Егејског мора, називали Европа. (*Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/Europe>, 15/07/2021; Robert Beekes, *Kadmos and Europe and the Phoenicians*, Kadmos bd. 43, 2004, pp. 167-184).

<sup>16</sup> Hagen Schulze, „Staat und Nation in der europaischen Geschichte“, С.Н. Beck, Muenchen, 1999, р. 23, у Махир Мухамеровић, „Национална држава у Европи: Предодређена или конструисана заједница“, у *Зборник радова 2*, Правни факултет Универзитета у Тузли, 2016, с. 178; <http://pf.untz.ba/dokumenti/casopisi/2016-2/7.pdf>, 15/07/2021.

<sup>17</sup> Сидни Пеинтер, *Историја средњег века*, Сlio, Београд, 1997, стр. 371-417.

Након Млетачке и Италијанске републике у 15. веку, Европом је у 16. веку доминирала Хабсбуршка Шпанија, с обзиром на значајно богатство које је задобила због открића Америке и њених рудника злата и сребра. Затим је на територији централне Европе дошло до тзв. Тридесетогодишњег рата (од 1618. до 1648. године), наводно из религијских разлога између протестаната и католика, а у суштини ради превласти на континенту и слабљења моћи тадашње моћне Хабсбуршке краљевске породице, која је владала великим деловима централне Европе, Холандије и Шпаније. Вестфалски мир који је закључен 1648. године је створио основе међународног права и базу за стварање модерних држава, пре свега кроз принцип суверености држава и једнакости нација.

У том периоду се у Француској развија начело суверенитета или апсолутне власти краља, а у Немачкој начело супсидијарности, као основ федералног система, односно државе која обједињује више самосталнијих региона. Већина дворова у Европи је прихватило француски систем владавине.<sup>18</sup> У Енглеској се пак развијао систем парламентарне монархије. Енглеска се успешно борила против Шпаније и изградила сопствену моћну морнарицу, чиме су створени темељи за будуће британско поморско царство.<sup>19</sup> Прусија и Русија су имале владаре који су нагињали ка апсолутизму, одлучивању без консултација са поданицима.

За касни период Средњег века карактеристично је и да се Европа посматра као једна од неколико светских економија и то најмоћнија, с обзиром да се из ње касније развија глобална привреда (поред Руске, Отоманске и Далекоисточне). Од краја 17. века прелази се у Нови век који карактеришу значајне промене у свим областима друштвеног живота. Америчка револуција 1776. године и Француска револуција 1789. године, заједно са индустријским револуцијама, довеле су до ширења републиканских идеја широм Европе. Француска је мобилисала масе грађана-војника да се боре против суседних монархија. Такође је инспирисала национализам и устанке међу потлаченим народима, у Италији, Немачкој, Грчкој, Србији и Пољској. У периоду од 1804. до 1815. године догађају се тзв. Наполеонови ратови (против Британије, Русије, Немачке). Либералне и националне револуције узроковале су национално уједињење и стварање нових држава нација, попут Италије и Немачке.

Велика Британија до 1850. године постаје водећа индустријска земља у Европи али и свету (дешава се велики развој индустријских машина, саобраћаја, индустрије челика и других руда, текстилне индустрије, трговине и финансија). Немачка крајем 19. века стиже Велику Британију у индустријској трци. Мотор са унутрашњим сагоревањем, електрична енергија, телефон, нафта, железнички и бродски саобраћај дају нови замах у оквиру друге индустријске револуције.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ибид, стр. 21.

<sup>19</sup> Ибид, стр. 22

<sup>20</sup> Јованка Шарановић, Ђуро Фулетић, Милојко Николић, Златан Јеремић, *Историја ратне вештине – Период до 1920.*, Војноиздавачки завод, Београд, 2000, стр. 180-181.

Хабсбуршка монархија као држава са више нација је на њихове тежње реаговала компромисом, што је за резултат имало стварање Аустроугарске. Овај је период био обележен постепеним слабљењем Отоманског царства, познатим такође као Источно питање. Србија, Црна Гора, Бугарска и Румунија су добиле независност након руске интервенције и Берлинског мировног конгреса (1878), док је Аустроугарско царство и даље окупирало Босну и Херцеговину. Балкански рат на југу Европе 1912. године даје нови замањ Отоманског царства и ослобођењу Србије, Бугарске, Грчке и Црне Горе.

Пред крај 19. века је дошло до повећања напетости између европских држава које су конкурисале једна другој у свим друштвеним сферама, укључујући и војну област. Европске државе, а пре свега Велика Британија, су успоставиле власт над великим делом света. Француска је 1870. Прусији објавила рат а поражена је у бици код Седана. Као последица тога, у Версају је јануара 1871. проглашено Немачко царство.

На крају турбулентног 19. века издвојиле су се три групе сила – Британско царство, француско-руски савез и Тројни савез Немачке, Аустроугарске и Италије (блок Централних сила). До 1907. године Велика Британија са Француском и Русијом уређује своје односе и удружују се у Тројни споразум (Антанта), како би се супротставиле немачким амбицијама.<sup>21</sup>

У периоду од 1914. до 1918. године долази до тзв. „Великог рата“, који је почео као „европски грађански рат“, а прерастао у Први светски рат, с обзиром да је након почетка укључио и земље ван европског континента. Ангажовање свих расположивих ресурса многих европских земаља, даје карактеристику овом рату као „тоталном рату“. Рат је довео до нестајања Немачког, Аустроугарског, Руског и Отоманског царства. Версајским мировним споразумом из 1919. и 1920. су пораженим земљама уведене санкције, које су оне тешко прихватале. Дошло је до знатних територијалних промена на европској мапи и стварања нових независних држава - Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (затим Југославије), Чехословачке, Пољске, Мађарске и Аустрије. У Немачкој, Аустроугарској и Турској су нестале монархије, а замениле су их републике. Нестало је и Руско царство и формирана је прва социјалистичка држава. На глобалном нивоу се формира Лига народа, 1920. године са седиштем у Женеви.

У периоду 1920-1922. године се води турско-грчки рат, који за резултат има међусобно пресељење становништва. У САД је 1929. дошло до прве глобалне финансијске кризе која је погодила целу Европу. У Италији (1922.) а затим и у Немачкој (1933.) долазе на власт десничарски режими, са Мусолинијем односно Хитлером на челу. Долази до убрзаног наоружавања ових земаља а пре свега Немачке. У Шпанији се води грађански рат (1936-1939). Нестабилност се поново осећала у Европи, пре свега због нових/старих амбиција Немачке, овога пута на челу са Хитлером. Он од 1936. године одбија испуњење обавеза које је Немачка имала након Првог светског рата. На тлу Европе многе земље покушавају да успоставе међусобне савезе, ради супротстављања другим земљама и савезима.

---

<sup>21</sup> Ибид, стр. 186-187.

Немачка врши анексију Аустрије и окупацију Чехословачке, а инвазија на Пољску 1939. означила је почетак Другог светског рата. Велика Британија и Француска су након тога објавили Немачкој рат. Рат је био највећи који је до тада вођен. Највећи број жртава и тешких битака је виђен на територији тадашњег СССР-а и источних словенских земаља, а пред крај рата и на територији Италије, Француске и Немачке. У почетним годинама Немачка је релативно брзо и лако окупирала западне и јужне европске земље, успоставила квислиншке владе, а затим формирала коалицију за велико освајање територије бивше Русије. Руси су постали савезници западних сила. Учешће Црвене армије пресудно је утицало на исход рата у Европи, и допринело је победи савезника и капитулацији Италије и Немачке, а затим и Јапана.

Због нарастајуће снаге СССР-а, и уласка САД на тло континента, Европа након 1945. године постаје подељена на два велика блока - западни на челу са САД и источни на челу са СССР-ом, при чему словенске земље доживљавају промене друштвених уређења, формирају се комунистичке власти, што их као супротстављене западним земљама онемогућава да учествују у европским интеграцијама до краја Хладног рата, 1989. године. Велика и јака Немачка доживљава такође поделу на западни и источни део.

## **1.2. Развој идеја о европским интеграцијама**

Иако је ЕУ формално-правно формирана кроз низ уговора држава у Европи након Другог светског рата, а посебно 90-их година прошлог и почетком 21. века, идеја о заједништву и повезивању је постојала од Средњег века а може се рећи и да је само Римско царство тежило тако нечему. Она је зачета и одржавала се кроз размишљања различитих историјских личности из света науке, културе и политике, тежње одређених владара, краљева да шире територије над којима владају и тиме обједињују европски простор, а такође и кроз процесе који су спонтано или под утицајем моћних трговаца, религијских или државних кругова унифицирали правила, законе, обичаје и норме на европском континенту. У литератури се могу наћи различита размишљања у овом правцу, а ради једноставног и прегледног указивања на идеје о европским интеграцијама од давнина, ми ћемо их таксативно и приказати:

- Данте Алигиери (Dante Alighieri) је у делу О монархији, 1308. године, представио монархистички облик владавине, предлажући да водећи суверен буде немачки цар (тада владар немачког Светог римског царства), због чињенице да је у сукобу кланова богатих италијанских и германских породица, био супротстављен Папи;<sup>22</sup>

- Вилиам Пен (William Penn), енглески филозоф и предузетник, оснивач Пенсилваније, је 1693. године, поводом ратова и сукоба у Европи, рекао да је потребно формирати европски парламент, како би се спречио даљи рат, али није улазио у даљу разраду своје идеје;<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ибид, стр. 2.

<sup>23</sup> Andrew R. Murphy, *The Political Writings of William Penn*, Liberty Fund, 2002, Индијанополис.



- Шарл де сен Пјер, 1728. године у делу „Нацрт вечног мира“ предложио је стварање европске лиге са 18 држава, у економској унији, са заједничким буџетом и без граница;<sup>24</sup>

- Шарл Монтескје (Charles-Louis de Secondat Montesquieu), француски филозоф, је у свом делу Размишљања о европској универзалној монархији, 1734. године, разматрао идеју универзалног европског уједињења;<sup>25</sup>

- Жан Жак Русо (Jean-Jacques Rousseau), такође француски филозоф, је у својим делима О федерацији и A Lasting Peace Through the Federation of Europe (објављеном 1756. године), разрађивао идеју федерације малих и великих европских држава, република по уређењу, у једну заједничку асоцијацију;<sup>26</sup>

- Имануел Кант (Immanuel Kant), немачки филозоф, у свом делу Вечни мир, 1795. године, а затим и делу Космполитско право, разрађује идеје космполитизма и светског грађанског друштва, федерације држава заснованих на пацифизму, са једним уставом, чиме је поставио темеље за оснивање међународних организација.<sup>27</sup>

- Наполеон је 1806. формирао царинску унију на континенталном делу Европе, а како би увео ембарго на британску робу. Између осталог је сматрао и да „у тако подељеној Европи на националности, слободно формираних и унутрашње слободних, мир између држава би постао лакши: Сједињене Државе Европе би постале могућност“;<sup>28</sup>

- Сен-Симон (Sen-Simon), француски социјал-утописта је 1814. године у свом делу Реорганизација европског друштва, истакао идеју о једној „општој моћи“, осмишљавајући концепцију европске заједнице са наднационалним парламентом, европску федерацију;<sup>29</sup>

- Војчех Јастрѣбовски (Wojciech Jastrzębowski), пољски научник и истраживач, је 1831. године у свом делу О вечном миру међу народима, замишљао Сједињене Државе Европе, као међународну организацију, а не супердржаву.<sup>30</sup>

- Италијански писац и политичар Ђузепе Мацини (Giuseppe Mazzini) позвао је на стварање федерације европских република 1843. године. То је створило основу за можда најпознатији рани предлог за мирно уједињење, кроз сарадњу и једнакост чланства. Он је основао организацију Млада Европа, са идејом заједништва европских држава;<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> Fransoa Šatle, i dr., *Enciklopedijski rečnik političke filozofije, II*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1993.

<sup>25</sup> Илија Ј. Џомбић, *Европске иницијативе и институције*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Сарајево, 2012, стр. 22; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/09707.pdf>, 17/07/2021.

<sup>26</sup> Ибид, стр. 23.

<sup>27</sup> Immanuel Kant, *Вечни мир – филозофски нацрт*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1995.

<sup>28</sup> Felix Markham, *Napoleon*, Њујорк, Penguin Books, 1966, стр. 257.

<sup>29</sup> *Енциклопедијски речник политичке филозофије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1993, стр. 899-907; [http://moodle4.f.bg.ac.rs/file.php/372/1.\\_Šatle\\_Encikl.\\_rečnik\\_politické\\_filozofije\\_899-907.pdf](http://moodle4.f.bg.ac.rs/file.php/372/1._Šatle_Encikl._rečnik_politické_filozofije_899-907.pdf), 19/07/2021.

<sup>30</sup> Dawid Bunikovski, „From Jastrzębowski's idea of integrated Europe (the treaty of 3 May 1831) to the April Constitution of 1935“, Conference Constitutional traditions, Хелсинки, 2016.

<sup>31</sup> Илија Ј. Џомбић, *Европске иницијативе и институције*, стр. 23, оп.цит.

- Виктор Иго (Viktor Hugo), француски писац је користио израз Сједињене Државе Европе, а током говора на Међународном мировном конгресу, одржаном у Паризу 1849. године, Иго се залагао за стварање врховног сената, који ће за Европу бити оно што је парламент за Енглеску и рекао је: "Доћи ће дан када ће све нације на нашем континенту створити европско братство.. Доћи ће дан када ћемо видети ...Сједињене Америчке Државе и Сједињене Државе Европе лицем у лице, посежући једна за другом преко мора".<sup>32</sup>

- Каспар Блунтсхли (Johann Kaspar Bluntschli), швајцарски правник и политичар, на искуствима организације швајцарских кантона је почео да шири слична решења везана за Европу. Свестан да је тешко превазићи националне суверенитете, предлагао је конфедералне односе између држава, стварањем Уније суверених држава;<sup>33</sup>

- Ричард Калерги (Richard Nikolaus Graf CoudenhoveKalergi), аустријски гроф, је међу првима након Првог светског рата излагао идеју европских интеграција, а историјски гледано оставио је велики печат у њиховом развоју. Његова књига Паневропа, објављена 1923. године, је била основа за стварање Паневропског покрета (први конгрес одржан 1926. године), и развој конзервативне идеје европског јединства. Залагао се за савез европских држава, стварање јединственог привредног простора, савез са Русијом, царинску унију;<sup>34</sup>

- Емил Борел (Emil Borel), француски политичар, лидер Радикалне партије, је 1927. године основао Француски комитет за европску сарадњу, а у Европи је још у 20 земаља формиран сличан комитет, са идејом окупљања партија које заговарају европско уједињење;<sup>35</sup>

- Француски министар спољних послова, Аристид Брајан (Aristide Briand), је на заседању Скупштине Лиге народа, 1929. изнео идеју федерације европских нација. Следеће године је представио Меморандум о организацији система Европске савезне уније;<sup>36</sup>

- Економисти између два светска рата, као што су Џон Мејnard Кејнс (John Maynard Keynes) и Берtrand Јовенел (Bertrand de Jouvenel), су сматрали да економска трка између европских држава ствара нестабилност и да се решење мора наћи у помирењу националних интереса у оквиру ЕУ, ради заједничког напретка;<sup>37</sup>

- У Британији је група позната као Савезна унија покренута у новембру 1938. године и почела је да заговара Савезну унију Европе као послератни циљ;

---

<sup>32</sup> Ана Јовановић, „Развој европске идеје и улога фракофоних интелектуалаца“, у Зборник радова *Европске (дез)интеграције*, са научне конференције „Студенти у сусрет науци СтЕС 2018“, Универзитет у Бања Луци, Бања Лука, 2018, стр. 40-42.

<sup>33</sup> Cirila Toplak, *Здружене Државе Европе – Згодовина европске идеје*, Факултет за дружбене науке, Љубљана, 2003, стр.81-83; <https://knjigarna.fdv.si/s/u/pdf/103.pdf>, 19/07/2021.

<sup>34</sup> Група аутора, *Приручник за школу европских интеграција*, Foundation open society institute – представништво за Црну Гору, Подгорица, 2005, стр. 32; <http://media.cgo-cce.org/2013/10/prirucniksei.pdf>, 21.07.2021.

<sup>35</sup> Guieu, Jean-Michel, „Le Comité fédéral de coopération européenne“, у зборнику радова *Organisations Internationales et Architectures Européennes (1929–1939)*, приредио Sylvain Schirmann, Centre de Recherche Historie at Civilisation at de l'Universite de Metz, Мец, 2003, стр. 73–91.

<sup>36</sup> David Weigall, *Origins and Development of European Community*, Leicester University Press, Лестер, 1992, 11–15.

<sup>37</sup> Bertrand Jouvenel, *Un Voyageur dans le Siècle*, Edditions Robert Laffont, Париз, 1980, стр. 79.

- Алтиеро Спинели (Altiero Spinelli), италијански политичар који је након Другог светског рата и узео учешће у стварању евроинтеграција, издао је манифест Ка слободној и уједињеној Европи, 1941. године, који је прокријумчарио из логора са острва Вентотене. По напуштању логора оснива са сарадницима Покрет за федералну Европу, 1943. године;<sup>38</sup>

- Жан Монет (Jean Monnet), један од оснивача првих интеграционих споразума у Европи након рата, као члан Националноослободилачког одбора Француске у Алжиру, изјавио је 1943. године: „У Европи неће бити мира, ако се државе поново успоставе на основу националног суверенитета... Земље Европе су премале да би својим народима гарантовале просперитет и друштвени развој. Европске државе се морају конституисати у федерацију“;<sup>39</sup>

- Винстон Черчил (Churchill Winston), премијер Велике Британије у време и после Другог светског рата, је 1946. године одржао говор у коме је позвао на стварање Сједињених Држава Европе.<sup>40</sup>

### Идеје Немачког рајха о стварању јединствене Европе

Немачка је у данашњој ЕУ један од стубова заједнице, пре свега због најснажније економије. Несумњиво да свој економски и друштвени развој дугује у великој мери јединственом и отвореном тржишту на територији већег дела Европе које је интеграцијама створено. Потребно је рећи и да су почетку европских интеграција претходиле и идеје о Адолфа Хитлера и Немачког рајха за формирањем европске заједнице народа, са доминантном улогом Немачке у њој.<sup>41</sup> „Нова Европа“ или „Нови европски поредак“ су били термини који су се брзо појавили на почетку Другог светског рата (1939-1940), након првих освајања. Будућност света је замишљана кроз поделу на неколико центара моћи, од којих је један уједињена Европа под вођством Немачке.<sup>42</sup> Овакве идеје нису биле нове у самој Немачкој, већ

---

<sup>38</sup> Европска комисија, *Altiero Spinelli: an unrelenting federalist*; [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers_en), 23/07/2021.

<sup>39</sup> Европска комисија, *Jean Monnet: the unifying force behind the birth of the European Union*; Ибид, 23/07/2021.

<sup>40</sup> У говору је изнео следеће: „Ми Британци имамо свој Комонвелт нација... И зашто не би постојала европска група која би могла да пружи осећај проширеног патриотизма и заједничког грађанства расејаним народима овог турбулентног и моћног континента и зашто не би заузела своје право место са другим великим груписањима у обликовању човекових судбина? ...Француска и Немачка морају заједно да преузму вођство. Велика Британија, Британски Комонвелт нација, моћна Америка и верујем совјетска Русија - јер би тада заиста било све у реду - морају бити пријатељи и спонзори нове Европе и морају заговарати њено право на живот и сјај. Морамо изградити својеврсне Сједињене Државе Европе“ *Winston Churchill, Speech to the Academic Youth*, Цирих, 1946; <https://gm.coe.int/16806981f3>, 23/07/2021.

<sup>41</sup> Немачки рајх (Deutsches Reich – Немачко царство) или Нацистичка Немачка, су називи за Немачку у периоду од 1933. до 1945. године, када је на власти био Адолф Хитлер и његова Националсоцијалистичка немачка радничка партија. Званични назив је био Немачки рајх, а синоним Трећи рајх („Треће царство“) је коришћен како би се указало на историјски континуитет са Светим римским царством (међудржавна творевина од 962. до 1806. године), као првим, и Немачким царством (од 1871. до 1918.) као другим царством.

<sup>42</sup> Милан Ристовић, *Немачки „Нови поредак“ и Југоисточна Европа 1940/41 – 1944/45. Планови о будућности и пракса*, Београд, 1991, 22; Андреј Митровић, „Немачке и Италијанске тежње за „Новим поретком“ и Југоисточна Европа“, *Историјски гласник*, 2, Београд, 1971, 48-49.

су биле наставак већ постојећих из 19. века, када су постојала мишљења да она треба да доминира, тада само тзв. „Средњом Европом“. Ове идеје су утихнуле након пораза у Првом светском рату, али су „оживеле“ са успоном нацистичке Немачке. Хитлер је истицао две могућности Немачке: савез са СССР-ом против Запада, или савез са Западом против СССР-а. Бирао је да буде са Западом, јер је Исток имао плодну земљу, простор и ресурсе који су Немачкој били потребни. Такође је заступао и идеју заокруживања простора кроз концепцију расе, уместо нације, што је касније и узроковало злочине над Словенима, Јеврејима, Ромима. Замишљао је свет у коме доминирају САД у Јужној и Северној Америци, Јапан на Далеком Истоку, Италија у Средоземљу, а Немачка у Европи.<sup>43</sup> Државни секретар у Министарству иностраних послова Немачке Штенграхт (Steengraht) је 1940. године имао конкретан план о уједињеним државама Европе под немачким вођством. Немачки министри Јоахим Рибентроп (Joachim von Ribbentrop) и Сесил Рентхе (Cecil von Renthe-Fink) су 1943. године предлагали стварање Европске конфедерације као део Новог поретка на континенту. Она би имала јединствену валуту, централну банку у Берлину, трговинске споразуме, а све државе би биле подређене Немачкој. Идеја је била да оне буду супротстављене СССР-у и САД.<sup>44</sup> Министар пропаганде Јозеф Гебелс (Goebbels) је писао 1942. године о „Новој Европи“.<sup>45</sup> Ове идеје нису остварене због пораза Немачке.

На основу свега наведеног може се закључити да су кроз векове постојале и тињале идеје о заједници држава на европском континенту. Оне су биле често спонтане, происходећи из добрих намера појединаца из различитих сфера друштвеног живота, али и намерне, као израз појединачних или групних интереса моћних владара, религијских вођа или трговачко-фаинансијских лобија, који су имали економске мотиве за обједињавањем територије, укидање граница и различитих препрека за развој својих послова. И док су се до Првог светског рата ове идеје задржале на нивоу теоријских размишљања, без конкретизације, у периоду између два светска рата све више политичара почиње да заговара савез европских држава. Оснивање Лиге народа као прве велике међународне организације је сигурно дало подстрек у том правцу. Међутим, јавне и тајне околности које су довеле до Другог светског рата су овај замах прекинуле. Разлика између тадашњих идеја о европским интеграцијама и Хитлерових је у нацистичком концепту расног организовања, до кога је хтео да дође војном силом, наспрам економско-политичког интегрисања нација које је и данас актуелно, које карактерише добровољност самих нација и држава за учлањење. Након 1945. године скуп, велики ратови, са значајним људским жртвама и друштвеним последицама више нису била опција за велике силе. Мир у Европи је био потребан као гарант светског мира.

---

<sup>43</sup> Ненад Ж. Петровић, „Европска заједница народа у идејама Адолфа Хитлера и националсоцијалистичкој пракси“, *Страни правни живот*, 2/2009, Београд, 2009., стр. 350-352.

<sup>44</sup> Walter Lipgens, *Documents on the History of European Integration: Continental Plans for European Union 1939–1945*, Walter de Gruyter, Фиренца, 1985.

<sup>45</sup> Милан Ристовић, *Ибид*, стр. 32-33.



Сл. 1 – Европа 1812. године под француском доминацијом<sup>46</sup>



Сл. 2 - Новчић из 1928. године за хипотетичку заједницу „Савезне државе Европе“<sup>47</sup>

<sup>46</sup> *Ideas of Europe before 1945*; [https://www.wikiwand.com/en/Ideas\\_of\\_European\\_unity\\_before\\_1945](https://www.wikiwand.com/en/Ideas_of_European_unity_before_1945), 23/07/2021.

<sup>47</sup> Ибид.

### 1.3. Појам савремених европских интеграција

Пре него што пређемо на савремени ток европских интеграција, морамо се дотаћи и самог термина *интеграција*. Етнолошки корен налази се у латинској речи *integrationem*, у номинативу *integratio*, која значи обнављање, уједињење, допуњавање. Латинска реч *integrare* је означавала прављење целине, обнављање. Касније је од ње настала француска реч *intégration*. Она у суштини означава уједињење, спајање неких делова у целину. Као именица може да означава акт, акцију, операцију, процес или појаву обједињавања мањих целина у већу. Први пут се помиње 1610. године, као акт довођења делова у већу целину.<sup>48</sup>

Термин има различито значење и примену у различитим наукама. У економији означава спајање у привреди, глобалне токове спајања производних снага, односа и делатности. У социологији друштвена интеграција означава процес међусобног повезивања појединаца, друштвених група. Друштвене интеграције доводе до јачања појединаца, група у јаче целине, које ефикасније функционишу. Такође може да означава и уједињавање две или више мањих привредних, друштвених, политичких организација у већу.<sup>49</sup>

*Европске интеграције* (European Integration, енглески, Integration Européenne, француски) представљају повезивање земаља Европе и народа, удруживање ресурса, као и заједничко доношење одлука унутар ЕУ. Првобитно, интеграције су биле усмерене на област економије, али основа им је одувек била – политика и политичке теме. Могу да се одреде и као процес политичке, правне, економске, безбедносне, друштвене и културне интеграције у Европи, у већој или мањој мери. Европске интеграције су релативно нова појава у светској историји, као процес уједињавања суверених држава.

Ернст Хас (Ernst Haas), немачко-амерички научник и теоретичар међународних односа, је дефинисао европске интеграције као процес у којем се политички актери у неколико различитих националних окружења наговарају да своју лојалност, очекивања и политичке активности преусмере на нови центар, чије институције поседују или захтевају надлежност над постојећим националним државама. Крајњи резултат процеса политичке интеграције је нова политичка заједница, надређена над већ постојећим.<sup>50</sup>

Аутори Франк Шимелфениг (Frank Schimmelfennig) и Бертолд Ритерберг (Berthold Rittberger) дефинишу европске интеграције као процес секторске, вертикалне и хоризонталне интеграције при чему се код секторске – уређују нова подручја политике на нивоу ЕУ; вертикалне – делегирају надлежности националних држава на наднационалне институције; хоризонталне – шири ЕУ прихватањем нових чланова (табела број 1).

<sup>48</sup> *Online etymology dictionary*; <https://www.etymonline.com/word/integration>, 24/07/2021.

<sup>49</sup> *Велики речник мање познатих речи и израза*; <https://velikirecnik.com/2016/06/21/integracija>, 24/07/2021.

<sup>50</sup> Ernst B Haas, *The Uniting of Europe 1950-1957*, Stanford UP, Станфорд, 1968, стр. 16; <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>, 24/07/2021.

Табела 1 – Димензије европских интеграција<sup>51</sup>

	Секторска интеграција	Вертикална интеграција	Хоризонтална интеграција
Шта се интегрише?	Политичке области/сектори	Надлежности у одлучивању	Територија, границе
Шта је интеграција?	Стварање једне, нове политике од више мањих	Трансфер домаћих надлежности на наднационални ниво	Проширење територије над којом ЕУ има надлежност

Овде је потребно споменути и да у теорији која се бави европским интеграцијама постоји неколико концепата (теорија) интеграције које су заговаране од њиховог почетка до данас, од којих су се неке и спроводиле. У том смислу се најчешће помињу федерализам, неофункционализам и систем међувладине сарадње, као основни концепти на којима се ЕУ развијала, и од којих су разрађени други.

*Федерализам* је концепт под којим је сматрано да интеграција у надређени политички систем треба да обезбеди заштиту појединачних група (држава) од моћи централне управе и да у том смислу обезбеди и даље одређени степен суверенитета. Структура би се стварала доношењем устава, којим би се утврдиле вредности заједнице, гарантовала права, дефинисали циљеви, вршила хоризонтална и вертикална подела надлежности између институција.<sup>52</sup> Федерална власт би се према овом концепту требала старати за главне области друштвеног живота – одбрану, економију и спољне односе.

*Неофункционализам* представља теорију која је постала најважнија у европским интеграцијама и стварању ЕУ. Развила се на основама теорије *функционализма*, која јој је претходила.<sup>53</sup> Њен главни творац је Ернст Хас (Ernst Haas), немачко-амерички теоретичар. Идеја овог концепта је да до замене националних структура у наднационалну треба да дође постепено, интеграцијом најпре у областима која су мање политички значајне, али опет битна за функционисање друштва, нпр. економији. Након тога би се прелазило на друге области и постепеним ширењем дошло до битнијих политичких државних функција као што су спољна политика или одбрана. Као термин за овакву стратегију формулисана је реч „преливање“ (*spillover effect*).<sup>54</sup> Оваква стратегија је пратила досадашњи ток европских интеграција од Другог светског рата.

<sup>51</sup> Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger, „Theories of European integration - Assumptions and hypotheses“, стр. 73-95 у зборнику радова *European Union - Power and policy-Making*, 3. издање, уредник Jeremy Richardson, Routledge, Лондон, 2006; [https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_10121/objava\\_47296/fajlovi/Theories%20of%20European%20inte-gration.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_10121/objava_47296/fajlovi/Theories%20of%20European%20inte-gration.pdf), 24/07/2021.

<sup>52</sup> Појмовник *Европске уније*, оп.цит., стр. 324.

<sup>53</sup> *Функционализам* представља теорију либералних схватања. Његов идејни творац је био Давид Митрани (David Mitrany), британски држављанин румунског порекла који је 1942. године објавио књигу „Working Peace System“ у оквиру које је сматрао да је решење за мир у Европи стварање интернационалне организације. Циљ свега треба да буде бољитак људи, послом треба да се баве само они који знају најбоље, идеологија треба да буде остављена по страни (David Ramiro Troitino, „Theories of European Integration“, у *European Integration: Building, Europe, European Political, Economic and Security Issues*, Nova Science Pub Inc, Њујорк, 2013, стр. 6;.

<sup>54</sup> Појмовник *ЕУ*, оп.цит., стр. 324.

*Теорија међувладиних односа* се базира на споразумима између држава, полазећи од њиховог националног суверенитета, интереса, при чему подразумева да политичари немају право да се одричу права и моћи које постоје на националном нивоу, у корист неке наднационалне структуре.<sup>55</sup> Ова приступ је до сада имао делимичну примену у интеграцијама.

Ово су у суштини биле три основне теорије европских интеграција који су се у већој или мањој мери примењивали у формирању ЕУ каква је данас. Неофункционализам и теорија међувладиних односа су од `70-их година прошлог века постали образац по коме су се тумачиле и оцењивале европске интеграције, проблеми у функционисању заједнице. Теорије су у суштини зато и служиле научним истраживачима, како би процењивали и анализирали њихов развој на секторском, вертикалном и хоризонталном пољу. На овим основама су касније грађени и други концепти, који су пратили даљи ток европских интеграција крајем 20. и почетком 21. века, као што су реализам, либерална теорија међувладиних односа, теорија наднационалне владавине, институционализам рационалног избора итд.<sup>56</sup>

#### **1.4. Хронологија европских интеграција**

Након више векова индивидуалних и групних иницијатива, идеја, покушаја и неуспеха да се на европском континенту покрену и реализују теоријске идеје о добровољном уједињењу држава у већу друштвено-политичко-економску организацију, формално тај процес започиње 1950. године, пет година након завршетка Другог светског рата, најтрагичнијег у историји човечанства, који је управо у Европи започео и однео највише људских живота и ресурса.<sup>57</sup>

Хронологија важних догађаја у оквиру европских интеграција који су довели до стварања ЕУ какву познајемо данас, је била следећа:

- 09. маја 1950. године од стране Владе Француске доноси се и усваја тзв. „Шуманова декларација“, названа по Роберу Шуману, министру иностраних послова Француске. Он је пред јавност представио идеју заједничког управљања производњом угља и челика Француске и Западне Немачке, заједно са другим европским земљама;

- 1951. године настала је Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ), претходница ЕУ, потписивањем тзв. „Париског уговора“. Њу формира заједничким споразумом 6 земаља: Француска, Западна Немачка, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург;

---

<sup>55</sup> David Ramiro Troitino, *Theories of European Integration*.. оп. цит., стр. 7.

<sup>56</sup> Више о томе у Никс, Сајмон, „Увод: Објашњење политичког система Европске уније“, у *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 23-41; <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/17.pdf.pdf>, 28/07/2021.

<sup>57</sup> Формалном почетку европских интеграција претходило је неколико других битних догађаја у свету и Европи. Након Другог светског рата основана је најпре *Организација уједињених нација*, 1945. године у Сан Франциску. САД су 1947. године покренуле тзв. *Маршалов план* за помоћ обнове европских држава након рата, којим су, између осталог, и условиле финансијску помоћ јачањем међудржавне сарадње између држава Европе. Предвођене са САД, 1949. године неколико европских земаља формира војни савез – *Организацију Северноатлантског савеза* (НАТО). Европске земље су формирале 1949. године и *Савет Европе*.



- 1957. године се у Риму стварају две нове заједнице – Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРАТОМ), потписивањем тзв. „Римског уговора“ између Француске, Немачке, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга;

- 1973. године се догађа прво проширење потписивањем уговора од стране Велике Британије, Данске и Ирске, познато и као „ширење на север“ (од укупно шест проширења).<sup>58</sup>

- 1981. године се дешава друго проширење када се заједницама придружује Грчка;

- 1986. године се догађа треће проширење када приступају још Шпанија и Португалија. Ова проширења су позната и као „ширење на југ“;

- 1987. године у Луксембургу долази до закључења „Јединственог европског акта“, веома значајног документа за тадашњих 12 држава чланица, којим је на неки начин окончана и прва већа фаза процеса европских интеграција.<sup>59</sup>

- 1989. године долази до пада Берлинског зида, 1990. године до стварања Европске банке за обнову и развој, потписивања Шенгенског споразума и уједињења Немачке. Све је ово био увод у догађај стварања ЕУ неколико година касније;

- 07. фебруара 1992. године долази до потписивања „Уговора о стварању ЕУ“ у Мастрихту, који је ступио на снагу 01. новембра 1993. године. Уговор је потписало 12 земаља, дотадашњих чланица ЕЕЗ;

- 1995. године долази до четвртог проширења када ЕУ приступају Аустрија, Финска и Шведска (ново ширење на север);<sup>60</sup>

- 1999. године уведена је јединствена валута еуро у 11 земаља ЕУ, при чему је Европска централна банка (ЕЦБ) постала одговорна за монетарну политику и стабилност;<sup>61</sup>

- 1999. године се врши ревизија уговора о ЕУ, потписивањем новог, тзв. „Уговора из Амстердама“. Њиме је дошло до промена и процедурама доношења одлука, укључење „Шенгенског споразума“ у уговор, измена одредаба ЗСБП;<sup>62</sup>

- 2001. године земље чланице (15 држава) потписују нову ревизију уговора, тзв. „Уговор у Ници“, којим су предвиђене реформе ради пријема нових чланица и бољег рада институција;

- 2005. године долази до петог, великог проширења ЕУ, тзв. „ширења на исток“ када овој организацији приступа десет држава: Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Литванија, Летонија, Естонија, Словенија, Малта и Кипар;

- 2007. године ЕУ приступају још две источноевропске земље – Румунија и Бугарска, у оквиру наставка тзв. „петог проширења“;

---

<sup>58</sup> Уговор је потписала и Норвешка, али није прихваћен на референдуму.

<sup>59</sup> Ибид, стр. 22.

<sup>60</sup> Пријаву су тада поднели и Швајцарска и Норвешка, док Исланд то није учинио и поред притисака. Швајцарска је касније пријаву за приступ повукла а грађани Норвешке су на референдуму, као и 30 година раније, одбили приступање ЕУ.

<sup>61</sup> Еуро је заменио националне валуте у Немачкој, Француској, Холандији, Белгији, Шпанији, Португалији, Луксембургу, Шведској, Финској, Ирској, Аустрији и Италији. Чланице еврозоне постају касније Словенија (2007), Кипар и Малта (2008), Словачка (2009).

<sup>62</sup> Група аутора, *Приручник за школу европских интеграција*, оп. цит., стр. 28.

- 2009. године, након неколико година преговора и неуспешних покушаја, ступа на снагу нова, трећа ревизија основног уговора о ЕУ, тзв. „Лисабонски уговор“, који је потписало тадашњих 27 чланица. Уговором су предвиђене измене унутрашње организације, начина одлучивања, али у складу са тенденцијом која је све време присутна, и преношење даљих надлежности са националног на наднационални ниво вођења и одлучивања. ЕУ добија правни субјективитет у међународним односима;

- 2013. године долази до прикључења Хрватске (шесто, последње проширење);

- 2020. године Велика Британија напушта ЕУ, тако да иста сада броји 27 чланица;

- на крају 2022. године шест држава се налази у процесу приступања ЕУ, са различитим статусом: Србија, Црна Гора, С. Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина и Турска.

Резултат европских интеграција је, дакле, ЕУ, међународна организација која обухвата унију 27 европских држава, са одређеним институцијама којима су земље чланице уговорним односом предале у надлежност спровођење одређених политика на својој територији. ЕУ има 447 милиона становника<sup>63</sup> који живе на површини од 4.233.262 км<sup>2</sup> (слика број 3).



Сл. 3 – Мапа Европске уније<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Eurostat, *A growing population except for 2020*; <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/-bloc-1a.html?lang=en>, 02/08/2021.

<sup>64</sup> Wikipedia, [https://sr.wikipedia.org/wiki/Државе\\_чланице\\_Европске\\_уније](https://sr.wikipedia.org/wiki/Државе_чланице_Европске_уније), 03/08/2021.

## 2. ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКИ АСПЕКТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

### 2.1. Основни политички аспекти Европске уније

Једна од главних карактеристика ЕУ је да, иако је то заједница суверених, независних држава, оне удружују део своје „суверености” како би стекле моћ и искористиле предности које им даје величина. Заступљено је мишљење да систем ЕУ смештен између потпуно савезног система какав сусрећемо у Сједињеним Америчким Државама (САД) и система међувладине сарадње који постоји у Уједињеним нацијама.

Надлежности ЕУ су дефинисане у члану 5 Лисабонског уговора<sup>65</sup> и Глави I (чланови 2-6) Уговора о функционисању ЕУ<sup>66</sup>, који прати основни уговор. Државе чланице су прихватиле да ЕУ у доношењу законских прописа има: искључиву надлежност, помоћну надлежност, подељену надлежност и посебну надлежност.<sup>67</sup> Када се имају у виду надлежности ЕУ, постоји теоријска дискусија шта је она. У својој основи она је пре свега међународна организација. Међународна организација се може дефинисати као удружење држава, основано међународним уговором, које има својство *правног субјекта* у међународном праву.<sup>68</sup>

Зависно од области, ЕУ дефинишу и као:

- федерацију у области монетарне политике, пољопривреде, трговине, животне средине;
- конфедерацију у социјалној и економској политици, унутрашњој политици;
- међународну организацију у спољној политици, безбедности и одбрани.<sup>69</sup>

Елементи међународне организације могу да се препознају у чињеници да је ЕУ формирана на основу уговорног односа чланица у оквиру које су њој одређене надлежности, нема Устав па право ЕУ није надређено праву држава чланица. Оно што је кључно за чињеницу да је ЕУ тренутно међународна организација, јесте да нема моћ да из своје надлежности ствара себи нову надлежност, она зависи и о њој одлучују државе чланице.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> „Treaty on European Union“, *Official Journal* C 326, Luxembourg, 2012; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC>; *Лисабонски уговор*; [https://www.bijelopolje.co.me/images/pdf/lisabonski\\_ugovor.pdf](https://www.bijelopolje.co.me/images/pdf/lisabonski_ugovor.pdf), 15/08/2021.

<sup>66</sup> „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal* C 326, Luxembourg, 2012; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>; *Уговор о функционисању Европске уније*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b49701aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&-format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b49701aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&-format=PDF), 15/08/2021.

<sup>67</sup> *Искључива* надлежност ЕУ постоји у подручјима: трговина, царинска унија, монетарна политика (за државе еурозоне), правила тржишне конкуренције, морске биљке и животиње. *Помоћна* надлежност постоји у областима где ЕУ није усвојила регулативу па државе усвајају сопствене законе и прописе. Ту између осталог спада и област безбедности и правосуђа. *Посебне* надлежности постоје у областима где ЕУ може имати одређену улогу или прекорачити овлашћења, која су дозвољена уговорима (спровођење заједничке спољне и безбедносне политике).

<sup>68</sup> Немања Даниловић, *Међународне организације и њихова улога субјекта међународног јавног права*, Мегатренд ревија, вол. 16, бр. 22, 2019, стр. 95-114.

<sup>69</sup> Илија Ј. Цомбић Ј, *Европске иницијативе и институције*, оп. цит. стр., 42.

<sup>70</sup> Мирза Чаушевић, „ЕУ суверена (над)држава: Стварност или утопија?“, *Правна мисао – Часопис за правну теорију и праксу*, број 9-10, Сарајево, 2017, стр. 49-75; [https://www.researchgate.net/publication/344388658\\_-evropska\\_unija\\_suverena\\_naddrzava\\_stvarnost\\_ili\\_utopija](https://www.researchgate.net/publication/344388658_-evropska_unija_suverena_naddrzava_stvarnost_ili_utopija), 16/08/2021.

Елементи федерације се огледају у томе да иако се одређене одлуке доносе на нивоу Европског парламента, велики број њих је потребно да ратификују национални парламенти (тзв. „двоструко потврђивање“). Сама подела надлежности на државе чланице и ЕУ указује на два нивоа управљања или власти, при чему власт ЕУ своју снагу црпи из власти чланица.

ЕУ је кроз период интеграција доживљавала трансформације начина одлучивања а са њима и промене организационе структуре, надлежности појединих органа. Оно што се сигурно може рећи да је тенденција увек била ка увећању надлежности, послова а самим тим и броја људи у институцијама ЕУ који се тим пословима баве, због чега и постоје термини као што су „европска“ или „бриселска бирократија“. Кључне институције ЕУ су: Европски парламент, Европски савет, Савет ЕУ, Европска комисија, Суд правде и Европска централна банка.

*Европски парламент* (ЕП) чине посланици које грађани држава чланица директно бирају на сваких 5 година и у том смислу се може рећи да представљају грађане ЕУ (последњи избори одржани 2019. године). Тренутно има 705 посланика, а број по државама се одређује на основу броја становника. Главно седиште му је у Стразбуру, али функционише и у Бриселу и Луксембургу (поједини комитети). Оно што је занимљиво јесте да су у парламенту посланици груписани у посланичке клубове по типу партија којој припадају, а не у посланичке клубове по државама. Има три главна подручја рада: законодавно, надзорно (врши надзор рада других институција ЕУ, Европске комисије пре свега), буџетско (усвајање или одбијање буџета).<sup>71</sup>

*Европски савет* (ЕС) окупља најважније политичке лидере ЕУ, односно председнике држава и влада. Они се састају најмање четири пута годишње како би одредили опште политичко усмерење и приоритете ЕУ. ЕС представља највиши ниво политичке сарадње између држава чланица. Одлуке се доносе углавном консензусом (ретко већински) а односе се на опште усмерење и приоритете ЕУ. ЕС има *Председника*, који представља ЕУ у свету, заједно са високим представником ЕУ за спољне послове и политику безбедности.

*Савет ЕУ* чине по један министар из сваке државе чланице. Седиште му је у Бриселу и Луксембургу. Савет је главно тело за доношење одлука у ЕУ. Одлучује о политикама и усваја законе, али и координише политике држава чланица или дефинише спољну политику ЕУ. Од предмета на дневном реду зависи који ће министри присуствовати којим састанцима – ово је познато као „конфигурација“ (или састав) Савета.<sup>72</sup> Подршку у овоме му пружа Комитет. Комитет се састоји од сталних представника влада држава чланица при ЕУ.<sup>73</sup> Доношење одлуке у Савету ЕУ захтева квалификовану већину.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup>An official website of the European Union, *European parliament*; [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_en), 29/08/2021.

<sup>72</sup> На пример, ако Савет треба да расправља о еколошким питањима, том састанку ће присуствовати министри за заштиту животне средине из сваке земље ЕУ и онда се он назива Еколошки савет. Исто важи и за Савет за економска и финансијска питања, итд. (Ибид, стр. 14).

<sup>73</sup> Свака држава чланица у Бриселу има тим („стално представништво“) који заступа и брани њене националне интересе на нивоу ЕУ. Шеф сваког од ових представништва је, у суштини, амбасадор одређене земље при ЕУ.

<sup>74</sup> Нужно је напоменути и да претходна два савета (Европски савет и Савет ЕУ) не треба мешати са *организацијом која се зове Савет Европе*, која није институција ЕУ и чија је намена да штити људска права, демократију и

*Европска комисија* (ЕК) представља извршни орган ЕУ који има основну улогу да предлаже законе ЕП и Савету ЕУ и спроводи законске прописе ЕУ. Седиште је у Бриселу. Чланове чине по један представник сваке државе чланице, тзв. комесари (укупно 27 комесара). ЕК је политички независна институција. Бира се сваких пет година. Свакодневни посао у ЕК обављају административно особље, стручњаци, преводиоци, тумачи и особље секретаријата из свих земаља ЕУ, изабрани путем отворених конкурса. У ЕК ради око 33.000 људи.<sup>75</sup>

Суд ЕУ има улогу да обезбеди поштовање закона ЕУ. Има седиште у Луксембургу. Суд обезбеђује да се законски прописи ЕУ тумаче и примењују на исти начин у свим земљама ЕУ. У надлежности Суда је да решава правне спорове између држава чланица ЕУ, институција ЕУ, пословних организација и појединаца.<sup>76</sup>

*Европска централна банка* (ЕЦБ) је одговорна за управљање евром и монетарном политиком еврозоне. Чланови ЕЦБ су централне националне банке еврозоне. Има седиште у Франкфурту. Основни циљ ЕЦБ-а је да одржи стабилност цена. ЕЦБ своје одлуке доноси без инструкција влада или других институција ЕУ. Основана је 1998. године, када је уведен евро.

Поред ових кључних институција ЕУ, формирано је и много других органа, по угледу на одређене органе на државним нивоима, или као потреба комуникације европске бирократије са одређеним представницима држава чланица у оквиру одређених области. Између осталог постоје и 43 агенције ЕУ и органи у разним областима.

Према одређеним подацима, број запослених у институцијама ЕУ износио је 2015/2016. укупно 46.356 лица.<sup>77</sup> Према другим проценама цео „ЕУ систем“ је 2020. године запошљавао око 60.000 људи, од чега око 32.000 у ЕК, око 7.500 у ЕП, Савет ЕУ око 3.500 лица.<sup>78</sup>

У пракси се срећу различите оцене о институцијама ЕУ. Постоје мишљења о њеној неефикасности (због процедура и сложености доношења одлука), недемократичности (због разлика између одлука које се доносе и јавног мњења), спорог и нејединственог реаговања на спољне кризе. Говори се о потреби реформе, али је захтев ефикасности уз очување демократичности (обезбеђивање сагласности на одлуке од 27 чланица), тешко испунити.

Може се рећи и да „национална“ тела у институцијама ЕУ представљају ЕС и Савет ЕУ (чланови су истовремено и највиши функционери у властима држава чланица) а да су „наднационалне“ институције ЕП, ЕК, Суд ЕУ и остали органи (јер се чланови бирају и

---

владавину права. Савет Европе основан је 1949. године и једно од његових првих достигнућа било је писање Европске конвенције о људским правима. Савет Европе основао је Европски суд за људска права. Савет Европе сада има 47 земаља чланица, укључујући све државе чланице ЕУ, а његово седиште је у Стразбуру у Француској.  
<sup>75</sup> Ибид, стр. 19 и 20, и An official website of the European Union, *Европска комисија*; [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutionsbodies/european-commission\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutionsbodies/european-commission_hr), 30/08/2021.

<sup>76</sup> An official website of the European Union, *Суд Европске уније*; [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr), 30/08/2021.

<sup>77</sup> The Conversation, *How many people work for the EU?*; <https://theconversation.com/how-many-people-work-for-the-eu-59702>, 01/09/2021.

<sup>78</sup> European union Employment Advisor, *How many employes does European Comission have?*; <https://euemployment.eu/european-commission-employee-number/>, 01/09/2021.

запошљавају као службеници ЕУ). ЕС дефинише опште политичке смернице и приоритете ЕУ али нема законодавну функцију. ЕК је та која предлаже нове законе, док их ЕП и Савет ЕУ усвајају. Након тога их државе чланице и ЕК примењују.

Оно што је битно поменути јесте и да у процесу приступања ЕУ, главна институција која „води“ земље кандидате, као што је Србија, преговара, оцењује напредак и предлаже даље кораке, јесте ЕК. Она подноси редовне извештаје о напретку и даје предлоге вишим органима, а на крају и предлог о прикључењу.

ЕУ се заснива на владавини права и свако деловање ЕУ полази од њеног права, које се још назива и комунитарно право. Оно је стварано на основу уговора које су потписивале и ратификовале све њене чланице. Због тога се уговори сврставају у *примарне изворе* права ЕУ. На бази основних уговора настајали су остали правни прописи, који спадају у *секундарне изворе* права ЕУ: регулативе (уредбе, правила), упутства (директиве, смернице), одлуке, препоруке и мишљења и остала правна акта. У правне тековине ЕУ спадају и одлуке из праксе Суда ЕУ. У областима јавних политика, у којима су се чланице одрекле својих овлашћења, право ЕУ има предност над правом држава чланица. Овде се јавља и феномен *европеизације* као процес унутар којег се закони и политике чланица ЕУ усклађују са законодавством и политикама наднационалне творевине. ЕУ се понекада издиже изнад интереса појединачних држава и доноси одлуке на основу сумираних и заједничких интереса свих земаља чланица.

Један од битних процеса у оквиру усвајања нових законских прописа јесте и *хармонизација*, под којом се подразумева поступак усклађивања прописа у националном законодавству са правним актима ЕУ. Ово је процес који може бити обавезујући или добровољан, што зависи од политике државе која одлучује.

За Србију је овај процес веома битан, јер је потписивањем „Споразума о стабилизацији и придруживању“ и његовим ступањем на снагу 01. септембра 2013. године, наша земља прихватила хармонизацију домаћег законодавства са правом ЕУ. Хармонизација не значи само формално преписивање и усвајање докумената, већ и њихову што доследнију примену, како би се ефекат истих осетио у пракси, чиме се повећава и квалитет процеса хармонизације. При томе, за бољи квалитет је неопходно и изграђивати ресурсе, институције и логистику како би се законски прописи примењивали на начин који задовољава стандарде ЕУ.

## **2.2. Показатељи политичке стабилности**

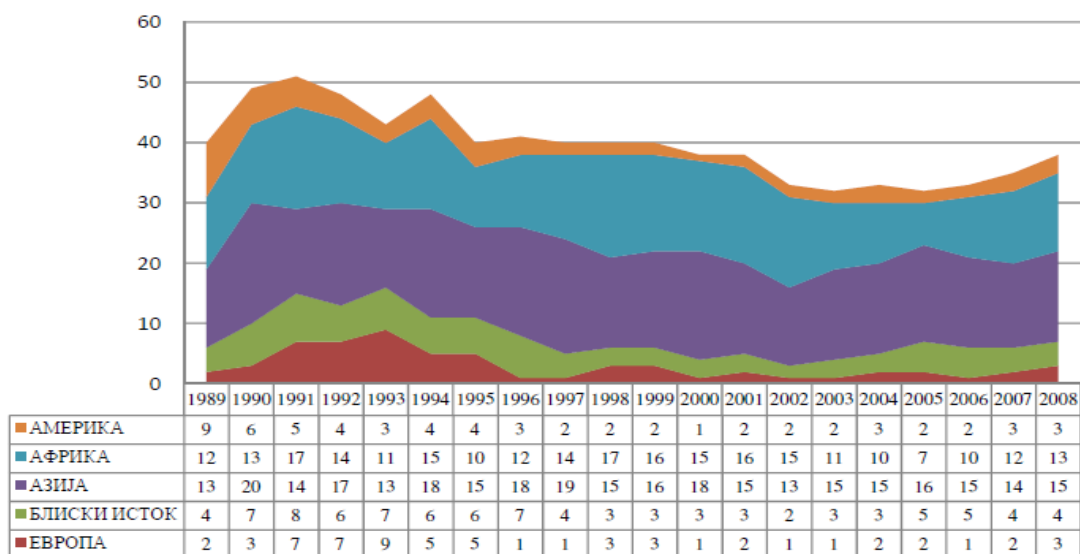
Имајући у виду политички аспект европских интеграција, неизоставни део који је потребно обрадити јесу показатељи политичке стабилности. Да ли је достигнут мир и просперитет или не? Политичка стабилност се може исказати кроз различите параметре. За почетак ћемо се осврнути на неколико уопштених показатеља која се тичу генералног стања безбедности на европском континенту, у смислу стабилности и мира.

Глобални индекс мира (*GPI Global Peace Index*) представља показатељ који објављује Институт за економију и мир (Institute for economy and peace - IEP), са главним седиштем у Сиднеју, Аустралија. Одређује се на основу 23 квалитативна и квантитативна показатеља из поузданих извора. У табели број 2 су дати рангови земаља ЕУ за 2021. годину. Све европске земље се налазе у категорији „врло високог“ или „високог“ мира.<sup>79</sup> Регион Европе је у врху по питању мира, у односу на већи део света, а 22 државе ЕУ се налази у првих 37 држава у свету.

Табела 2 – Рејтинг држава у Европи према Глобалном индексу мира у 2021. години<sup>80</sup>

Ранг	Држава	Индекс	Ранг	Држава	Индекс
3	Данска	1.256	24	Пољска	1.524
4	Португалија	1.267	25	Румунија	1.53
5	Словенија	1.315	26	Словачка	1.557
6	Аустрија	1.317	27	Бугарска	1.577
9	Чешка Република	1.329	31	Шпанија	1.621
13	Финска	1.402	32	Италија	1.652
17	Хрватска	1.48	37	Литванија	1.689
17	Немачка	1.48	55	Француска	1.868
20	Белгија	1.496	66	Грчка	1.932

Графикон 1 – Сукоби у свету по регионима у периоду од 1989. до 2014. године<sup>81</sup>



<sup>79</sup> Institute for economic and peace, *Global peace Index 2021 – Measuring peace in a complex world*; <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>, 09/09/2021.

<sup>80</sup> Ибид.

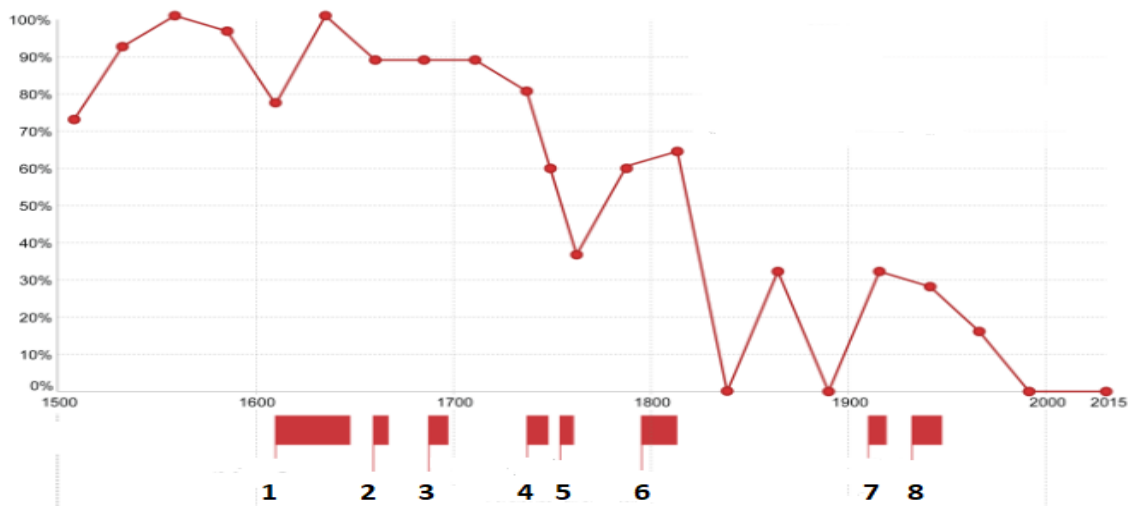
<sup>81</sup> Pettersson T. Wallenstein, „Armed conflicts, 1946-2014“, *Journal of Peace Research*, vol. 52, Issue 4, 2015, p. 536-550, у Љубомир Дуловић, *Становништво Србије као чинилац система националне безбедности у условима глобалних економских процеса*, докторска дисертација, Војна академија, Београд, 2019, стр. 64.

За приказ достигнућа које је Европа као континент постигла кроз интеграције у ЕУ, пригодна је и табела оружаних сукоба и конфликта по регионима у свету од 1989. до 2014. године, периоду када је највећи број земаља у Европи приступио ЕУ (графикон број 1).

Слични подаци могу да се прикажу и графиконом број 2, који показује проценат година у којима су *велике силе* ратовале једна против друге, а који се може наћи на сајту „Our world in data“. Подаци се односе на период од 1500. до 2015. године. Листа укључује 50 ратова. У оквиру овог периода се издвајају следећи сукоби означени на графикону бројевима:

1. Тридесетогодишњи рат, од 1618. до 1648. године (укључивао 6 од 7 тадашњих сила),
2. Холандски рат Луја XV, од 1672. до 1678. године (6 од 7 великих сила),
3. Рат Хабсбуршке лиге, од 1688. до 1697. године (5 од 7 великих сила),
4. Рат за Шпанско наслеђе, од 1701. до 1713. године (5 од 6 великих сила),
5. Рат за Аустријско наслеђе, од 1739. до 1748. године (6 од 6 великих сила),
6. Седмогодишњи рат, од 1755 до 1763. године (6 од 6 великих сила),
7. Први светски рат, од 1914. до 1918. године,
8. Други светски рат, од 1939. до 1945. године.<sup>82</sup>

Графикон 2 – Процент година у којима су се велике силе бориле једна против друге, од 1500. до 2015. године<sup>83</sup>



Не може се избећи чињеница да је после вишевековних сукоба, Европа после Другог светског ушла у период смиревања међусобних националних тензија и нетрпељивости, и окренула се међудржавној сарадњи у обостраном интересу.

*Ефикасност управљања (Government Effectiveness Index)* представља критеријум којим Светска банка (World Bank) оцењује кључне политичке услове у државама, који су потребни како би друштва нормално функционисала и била на путу развоја. Он се оцењује помоћу 6 под-

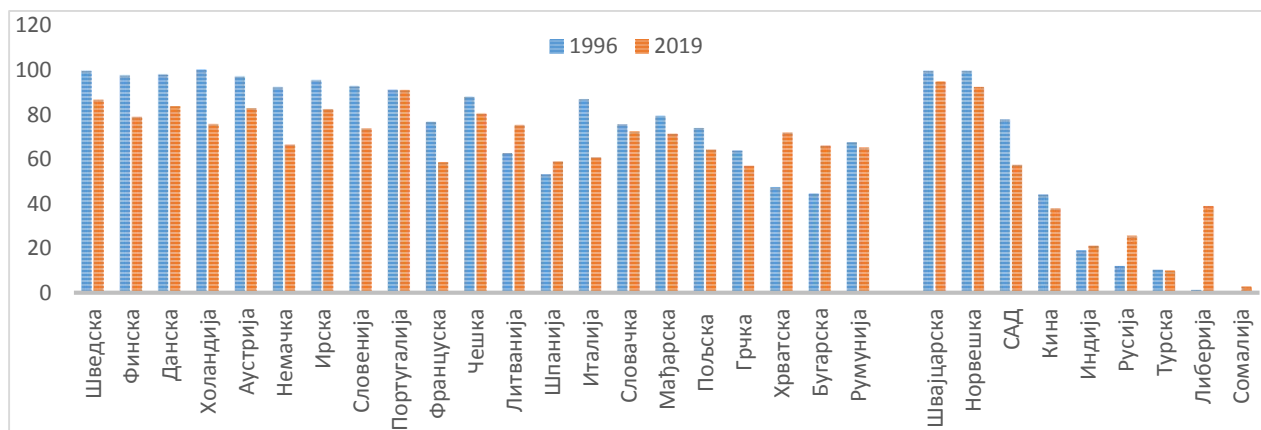
<sup>82</sup> Max Roser, *Percentage of years in which the „Great Powers“ fought one another, 1500-2015*, Our world in data, War and Peace; <https://ourworldindata.org/war-and-peace>, 19/12/2021.

<sup>83</sup> Ибид.

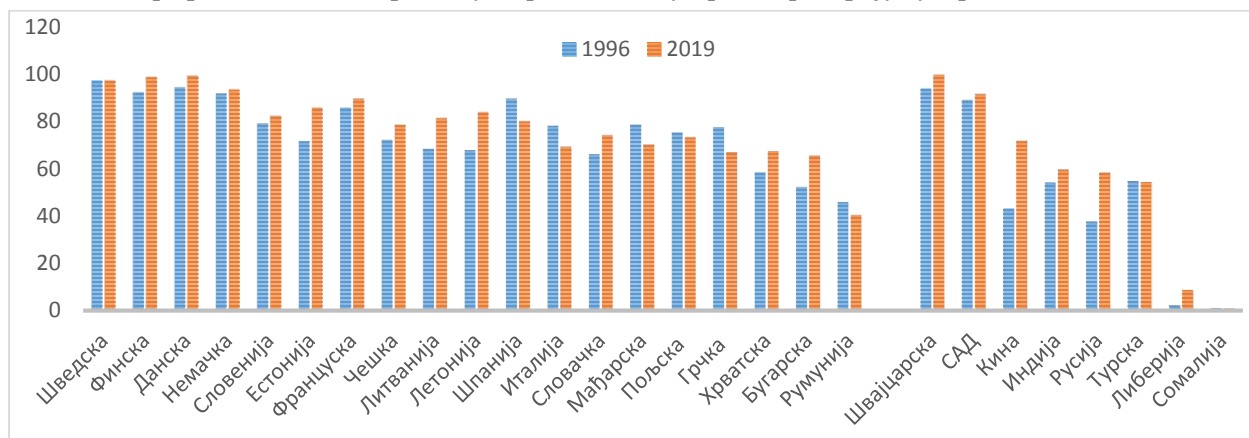


критеријума: политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, ефикасност власти, квалитет регулативе, владавина права, контрола корупције и глас и одговорност. Оцене држава ЕУ смо дали за 1996. и 2019. годину, како би се приказало стање и промене током година, а уједно и ранг ових земаља у односу на остале државе у свету. Критеријуми се вреднују индексом у распону од -2.5 (мање ефикасне) до 2.5 (ефикасне), а приказан је процентуални приказ ранга у односу на укупан број ранжираних земаља (100%). Може се уочити да су земље ЕУ у врху по индексима истраживања на глобалном нивоу.<sup>84</sup> Код критеријума политичке стабилности (графикон број 3) се уочавају промене код одређених развијених земаља у односу на период из 1996. године, и то у смислу благог назадовања на ранг листама. Код критеријума ефикасности власти (графикон број 4) и квалитета правне регулативе (графикон број 5) се уочава тренд стагнације или повећања позиције на ранг листама у већини држава ЕУ, а посебно је значајан напредак у источноевропским земљама које су постале нове чланице ЕУ.<sup>85</sup>

Графикон 3 – Ранг држава у Европи и свету према критеријуму политичке стабилности



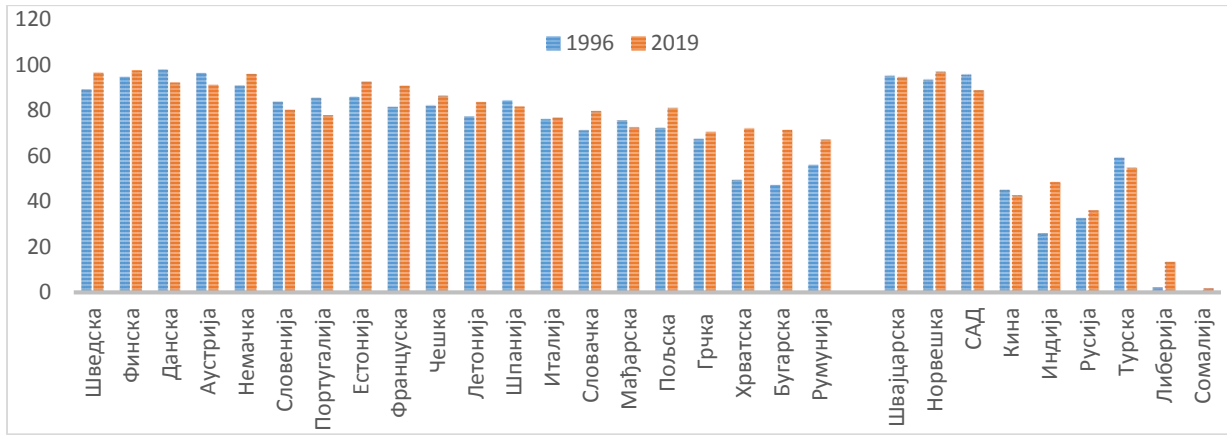
Графикон 4 – Ранг држава у Европи и свету према критеријуму ефикасност власти



<sup>84</sup> World Bank, *World Wide Governance Indicators*; [https://govdata360.worldbank.org/indicators/h1c9d2797?country=-BRA&indicator=388&viz=line\\_chart&years=1996,2020/](https://govdata360.worldbank.org/indicators/h1c9d2797?country=-BRA&indicator=388&viz=line_chart&years=1996,2020/), 06/09/2021.

<sup>85</sup> Ибид.

Графикон 5 – Ранг држава у Европи и свету према квалитету регулативе



*Индекс владавине права (WJP Rule of Law Index)*<sup>86</sup> се промовише као извор оригиналних, независних података о владавини права, од стране „Пројекта светске правде“ (World Justice Project), невладине, међународне, цивилне организације из Вашингтона, која индекс израђује. Индекс пружа податке о осам димензија владавине права: ограниченост моћи владе, одсуство корупције, ред и сигурност, основна права, отвореност владе, спровођење прописа, грађанска права и кривично правосуђе. Ови фактори су даље разврстани у четрдесет четири показатеља. Заједно, они пружају свеобухватну слику о поштовању владавине закона. На слици број 6 је дат глобални приказ индекса за 2020. годину. Вредности се крећу од 0 до 1, при чему индекс 1 означава најјачу владавину права. У табели број 3 су дате вредности за земље ЕУ, које се по оценама налазе у врху држава са најбољим оценама по овим параметрима, у 2020. години.

Табела 3 – Ранг држава у Европи према Индексу владавине права 2020. године

Држава	Ранг	Индекс	Држава	Ранг	Индекс
Данска	1	0.9	Португал	23	0.70
Финска	3	0.87	Словенија	24	0.69
Шведска	4	0.86	Француска	20	0.73
Холандија	5	0.84	Италија	27	0.66
Немачка	6	0.84	Пољска	28	0.66
Аустрија	8	0.82	Румунија	32	0.63
Естонија	10	0.81	Хрватска	39	0.61
Белгија	14	0.79	Грчка	40	0.61
Чешка	18	0.73	Бугарска	53	0.55
Шпанија	19	0.73	Мађарска	60	0.53

<sup>86</sup> World Justice Project, *Rule of Law Index*; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>, 07/09/2021.

### 2.3. Економска политика Европске уније и њени показатељи

ЕУ у економском погледу карактерише пре свега заједничко тржиште, либерални концепт привређивања, тржишна конкурентност, финансијска и монетарна дисциплина. О чињеници да је у области економије ЕУ достигла највећи степен интеграције сведоче и раније поменути подаци о *искључивим* надлежностима ЕУ у односу на национално законодавство. Ради се о пет области и све се тичу економије: царинска унија, трговина, монетарна политика, конкуренција и део политике риболова. Искључива надлежност држава чланица је остала у области индустрије и туризма.

Политике ЕУ у области економије су различите, а издвајају се неколико кључних: монетарна, спољнотрговинска, пољопривредна, пореска и политика финансирања ЕУ. У остале спадају: оснивање предузећа, политика квалитета, научно-технолошка политика, политика саобраћаја, екологија, антимонополска политика, заштита потрошача ЕУ.<sup>87</sup>

Остале политике ЕУ, као што су социјална политика, политика рада, индустријска политика, фискална политика (опорезивање и потрошња) остају у рукама националних влада. Ипак, будући да одлуке које донесе једна чланица евро зоне могу утицати на преостале чланице, те одлуке морају бити у складу са правилима утврђеним на нивоу ЕУ. Према томе, координација јавних финансија и структурних политика је неопходна за делотворно функционисање ЕМУ-а као и за осигурање стабилности и раста.<sup>88</sup> Важно је напоменути и да у оквиру Економске и монетарне уније, ниједна институција није самостално одговорна за свеукупну економску политику. Ове одговорности деле државе чланице и институције ЕУ.

Групу најбољих показатеља сврсисходности европских интеграција, поред политичких индикатора о успостављеном вишедеценијском миру и владавини права на европском континенту, сигурно представљају економски показатељи напретка целокупне ЕУ и њених држава чланица. У том смислу ћемо издвојити кључне макроекономске показатеље који указују да је током година ЕУ постала један од највећих и најзначајнијих економских гиганата у свету, са тржиштем од око 450 милиона становника, високом продуктивношћу производње, високим стандардом својих грађана, произвођачем производа високе технологије и неизбежним трговинским партнером за било коју другу земљу у свету или регионалну заједницу. Изнећемо податке о расту бруто друштвеног производа, спољнотрговинској размени, запослености, куповној моћи грађана ЕУ, инфлаторним кретањима и слично.

*Бруто домаћи производ* (БДП) представља најчешћи и најзначајнији показатељ моћи једне економије, а самим тим и државе. У периоду од 2000. до 2020. године годишњи раст БДП-а у ЕУ је био нестабилан. Између 2001. и 2007. економија је расла по годишњој стопи од +1 % до +4 %. Економска криза је од 2008. до 2013. године је утицала да БДП опадне за више од 4 % у 2009. а затим поново у 2012. години. Између 2014. и 2019. економија се постепено

<sup>87</sup> Милорад Унковић, *Међународна економија*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012., стр. 284.

<sup>88</sup> Европска комисија, *Објашњена ЕУ: Како функционише ЕУ*, оп.цит., стр. 26.

опорављала, са годишњим стопама раста око +2 %. Међутим, 2020. године дошло је до пада од нешто више од 6 %, углавном због последица проглашења пандемије болести „Covid-19“.<sup>89</sup>

*Спољнотрговински промет* ЕУ је један од најбољих показатеља њене економске моћи, јер је ЕУ други највећи извозник и увозник робе у свету – Кина извози више, а САД увози више. При томе ЕУ је у пружању услуга на првом месту.<sup>90</sup> ЕУ бележи суфицит у робној размени са иностранством у периоду 2001. и 2020. године, и кретао се од 19 милијарди евра у 2005. до 329 милијарди 2020. године.<sup>91</sup> У трговини услугама је од 2002. до 2020. забележен константни раст са 8 на 151 милијарду (2018), при чему се смањио у 2020. години на 60 милијарди због „корона“ кризе.

*Стопа инфлације* у ЕУ се сматра умереном у последњих 20 година. Од 2000. до 2020. године цене су укупно порасле за 42%.<sup>92</sup> Између 2001. и 2007. године, годишња стопа инфлације износила је око +2 %. Од 2008. до 2019. стопа инфлације бележила је јаче варијације од године до године пре него што је достигла 0,7 % у 2020. Овај образац је био сличан и у државама евро-зоне и код других држава чланица.<sup>93</sup>

*Курс евра* је јачи у односу на британску фунту и амерички долар - са 0,61 фунти за један евро 2000. порастао је на 0,89 фунти 2020. године; са 0,92 долара за један евро 2000. порастао је на 1,14 долара 2020. године. Постао је слабији у односу на швајцарски франак - са 1,56 швајцарских франака за један евро 2000. на 1,07 швајцарских франака 2020. године.<sup>94</sup>

*Запосленост* је у периоду од 2000. до 2020. године расла са 66% на 72% (за особе од 20 до 64 године).<sup>95</sup> У 2020. години запосленост у услугама чинила је 73% укупне запослености у ЕУ у поређењу са 65% у 2000. години. Запосленост у индустрији се смањила са 27 % у 2000. на 23% у 2020. години, а у пољопривреди се скоро преполовила са 9% на 5%. Занимљиво је и да је запосленост у јавном сектору (администрација, одбрана, здравство, образовање, социјалне службе) у просеку на нивоу ЕУ око 24% од укупног броја запослених.<sup>96</sup>

*Незапосленост* је током година опадала и стагнирала у државама чланица ЕУ, али је порасла 2020. године. Након што је била релативно стабилна на око 10 % између 2000. и 2005.

---

<sup>89</sup> Eurostat, *A macro-economic overview*; [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1a.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1a.html?lang=en), 13/09/2021.

<sup>90</sup> ЕУ највише тргује са САД (18% укупне трговине ван ЕУ), Великом Британијом (15%), Кином (12%), Швајцарском (8%), Русијом (4%). (Eurostat, *The EU: a major player in global trade*; [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1b.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1b.html?lang=en), 13/09/2021.

<sup>91</sup> Највећи суфицит остварује Немачка (189 милијарди), Ирска (139), Холандија (70), Италија (67), Шведска (19) а највећи дефицит Француска (-63 милијарди), Румунија и Грчка (по -19 милијарди) и Португалија (-12). (Ибид.).

<sup>92</sup> Eurostat, *Large differences in price changes at detailed level*;

[https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1c.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1c.html?lang=en), 14/09/2021.

<sup>93</sup> Eurostat, *A macro-economic overview*; [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1a.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1a.html?lang=en), 14/09/2021.

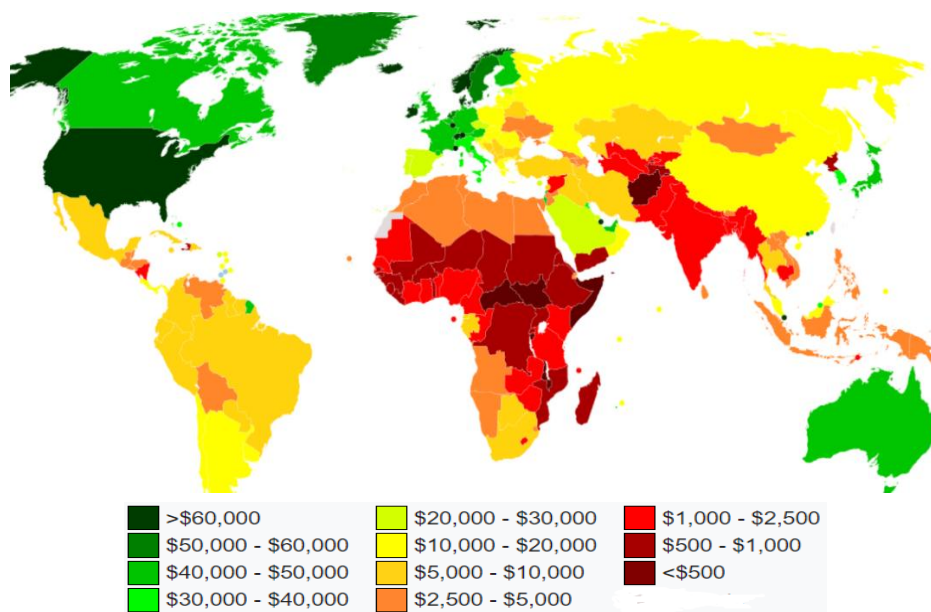
<sup>94</sup> Ибид.

<sup>95</sup> Eurostat, *More people in work*; [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1d.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1d.html?lang=en), 14/09/2021.

<sup>96</sup> Eurostat, *Three jobs out of four in services*; [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-3a.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-3a.html?lang=en), 14/09/2021.

године, стопа је достигла врхунац од 11,4 % у 2013. години. У складу са економским опоравком, незапосленост је касније пала на 6,7 % у 2019. и порасла на 7,0 % у 2020. години.<sup>97</sup>

Када би се одређени економски показатељи поредили са осталим земљама у свету, пре свега водећим економским силама, увидело би се да су ЕУ и њене земље чланице, водеће или међу водећим у многим сегментима економских параметара. На слици број 4 је приказан *БДП по глави становника* у свету.



Сл. 4 – БДП по глави становника у свету 2019. године<sup>98</sup>

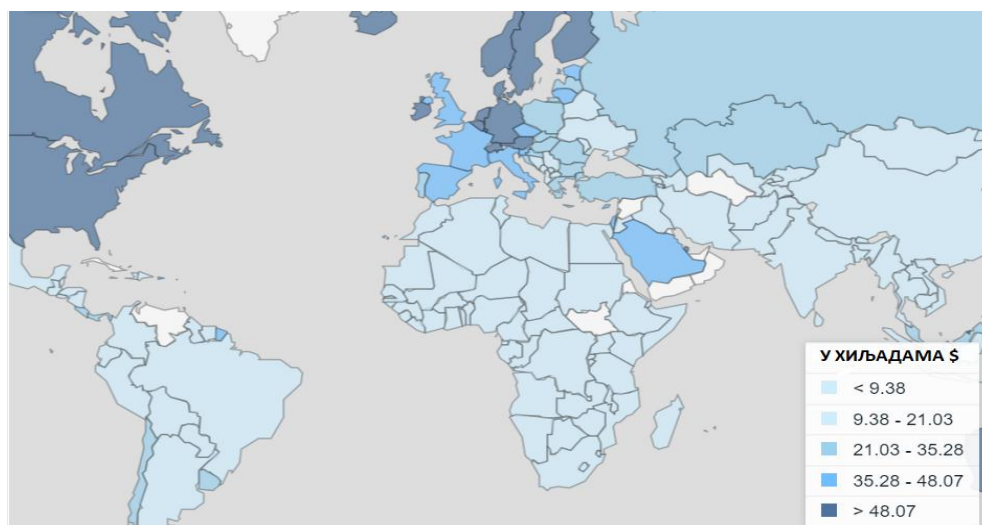
Показује да се земље ЕУ рангирају као најразвијеније у свету, са БДП по глави становника од 10.000,00 \$ па навише, при чему државе Западне Европе имају преко 30.000,00 \$ по глави становника. Србија и државе у региону Балкана које нису чланице ЕУ су биле у категорији држава са 5.000 до 10.000,00 \$ по глави становника. Србија конкретно је 2019. године имала 7.414,00 а 2020. године 7.666,00 \$ БДП по глави становника.<sup>99</sup>

*Куповна моћ* представља количину добара која се може купити са једном новчаном јединицом. Као један од најчешће коришћених показатеља куповне моћи јесте обрачун бруто домаћег производа према паритету куповне моћи. Овај показатељ даје вредности БДП по глави становника изражене у текућим међународним доларима прерачунатим фактором конверзије по паритету куповне моћи (ППП). Према овом показатељу државе ЕУ спадају у државе са највећом куповном моћи свог становништва у односу на друге земље у свету (слика број 5).

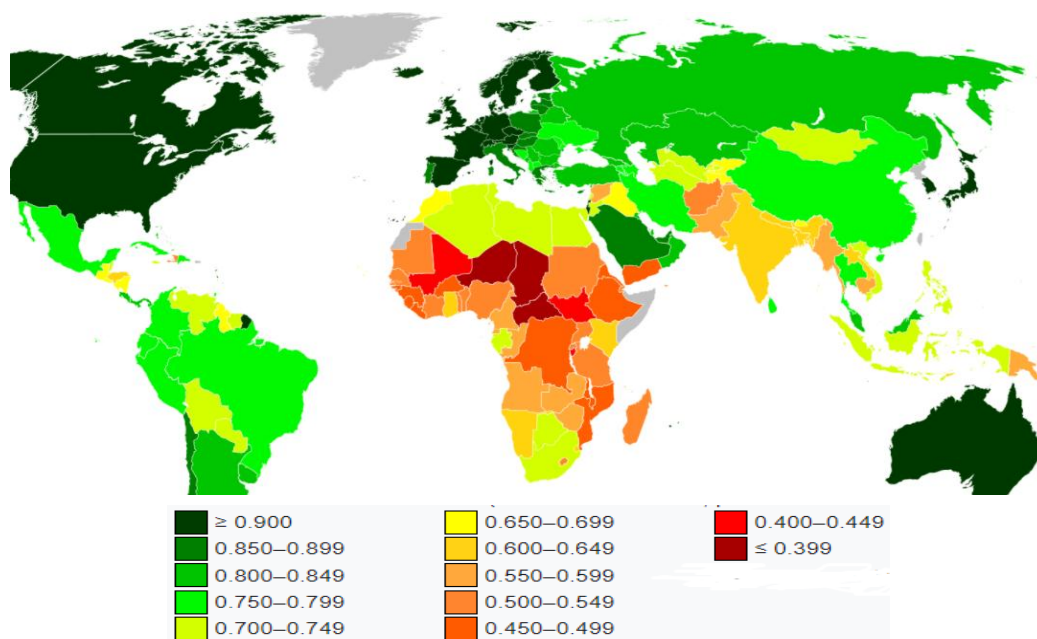
<sup>97</sup> Ибид.

<sup>98</sup> Wikipedia, *World Map and Chart of GDP per capita at current prices by Lebanese-economy-forum*, World Bank data; [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita), 15/09/2021.

<sup>99</sup> World bank, *GDP per capita, World Bank national accounts data*; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=map&year=2019>, 15/09/2021.



Сл. 5 - БДП по глави становника у 2020. години према паритету куповне моћи<sup>100</sup>



Сл. 6 – Индекс људског развоја у свету у 2019. години<sup>101</sup>

*Индекс људског развоја* (HDI - Human Development Index) је показатељ који УН сачињавају за скоро све земље у свету. HDI узима у обзир здравље (дуг и здрав живот), образовање (знање), и приход у датој земљи (животни стандар), као мере људског развоја које су упоредиве међу земљама током времена. Индикатори имају вредности између 0 и 1, а њихова геометријска средина чини HDI. На следећој мапи држава у свету (слика број

<sup>100</sup> World bank, *GDP per capita, PPP, World Bank national accounts data*; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=map>, 16/09/2021.

<sup>101</sup> Ибид.

б), вредност изнад 0.800 представља веома висок ниво, између 0.700 и 0.799 висок, 0.550 до 0.699 средњи и испод 0.550 низак ниво људског развоја.<sup>102</sup> HDI показује да је већина европских земаља на високом нивоу људског развоја, при чему је уочљиво да је већина држава ЕУ изнад вредности од 0.900, на веома високом нивоу, те као такве представљају пример организације и система којима теже остале државе у Европи и свету. Са аспекта окружења, сигурно је да позитивно утичу на државе које имају ниже показатеље, посебно у непосредном окружењу, с обзиром на повезаност и узрочно-последичне везе које државе које се граниче могу да имају једна на другу.

### **3. БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА**

*Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ* представља скуп општих смерница и одлука којима су одређени акције које ЕУ предузима, ставови које заузима и аранжмани за спровођење тих ставова и акција. Од почетка европских интеграција до данашњих дана, ЗБОП ЕУ развијала се у оквиру два аспекта – спољашњем (безбедносно-одбрамбеном) и унутрашњем (полицијско-правосудном). Терминолошки је спољни аспект означаван термином „безбедност и одбрана“, док је унутрашњи означаван термином „безбедност“, „унутрашњи послови“, „унутрашња безбедност“. Резултат развоја је постојање ЗБОП на спољњем плану, и постојање политике унутрашње безбедности на унутрашњем плану, са више различитих појединачних политика у појединим областима унутрашње безбедности. Уочљиво је и да је тежиште у јавном потенцирању безбедности ЕУ увек било на спољњем аспекту, иако се доста тога урадило у области унутрашње безбедности, што се може тумачити на различите начине о којима ће бити речи у току анализе.

#### **3.1. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније**

Историјски гледано, зачетак заједничке одбрамбене политике се десио још 1948. године, потписивањем Уговора из Брисела, који су договориле Велика Британија, Француска, Холандија, Белгија и Луксембург, како би се обавезале на заједничку одбрану у случају спољне агресије. Након тога је процес формирања заједничких безбедносних и одбрамбених оквира између европских држава имао вишегодишњи период „затишја“ или непредузимања озбиљнијих корака у том правцу, пре свега због улоге НАТО коју је имао и и даље има на европском континенту.

Значајна прекретница се догађа 1992. године, потписивањем уговора о стварању ЕУ у Маастрихту. Коначно се поред економије (први стуб) предвиђају и две велике области

---

<sup>102</sup> United Nations, *Human Development Report – The next frontier Human development and the Anthropocene*, United Nations Development Program, Њујорк, 2020; <http://hdr.undp.org/en/2020-report>, 16/09/2021.

дефинисаних као „стубови“ ЕУ – спољна политика и безбедност (део V, чланови J.1 до J.11 уговора) и правосуђе и унутрашњи послови (део VI, чланови K.1 до K.9).<sup>103</sup>

Иако издвојена као „стуб“ безбедносна и одбрамбена политика није била предвиђена као политика које ће бити у рангу економских политика о којима се стара ЕЕЗ, већ као међувладин ниво сарадње у овим областима, државних органа земаља чланица са институцијама ЕУ.

Новим уговором о ЕУ – Уговором из Нице, који се потписује 2001. а ступа на снагу 2003. године, се усваја *Европска безбедносна и одбрамбена политика* (ЕБОП). Између осталог, успостављене су и сталне политичке и војне структуре у ЕУ: Политички и безбедносни комитет (ПБК), Војни комитет ЕУ (ВК ЕУ), Војни штаб ЕУ (ВШ ЕУ), Политичко-војна група (ПВГ). Регулисан је однос ЕУ и НАТО у делу коришћења ресурса НАТО.<sup>104</sup>

Убрзо се 2003. године усваја прва *Европска стратегија безбедности: Безбедна Европа у бољем свету*.<sup>105</sup> Иста се доноси у периоду и атмосфери нових тензија и ратова у свету, након терористичких напада у Њујорку 11. септембра 2001. године. Усвајањем стратегије о спољној политици и безбедности може се рећи да се завршила прва етапа у развоју безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

На пољу стратегијског усмеравања се, после усвајања стратегије 2003. године, закључује Уговор из Лисабона 2008. Област ЗБОП је одређена члановима 42. до 46. у оквиру ЗСБП, чији је саставни део, а која обухвата цело поглавље V (од укупно 6 поглавља и уводне преамбуле).

Затим се 2016. године усваја нова стратегија ЕУ под називом *Глобална стратегија ЕУ за спољну политику и безбедност* (ГС ЕУ).<sup>106</sup> Она је другачија и обимнија од претходне из 2003. године. Њоме се потенцира спољни аспект безбедности и одбране, чињеница да одговор ЕУ мора да буде заједнички, а не индивидуалан од стране неких држава, те да ЕУ мора да развије капацитете да се супротстави савременим изазовима и претњама.

Значајан процес којим је заокружена сарадња на пољу безбедносне и одбрамбене политике ЕУ јесте формирање „Перманентне структурне сарадње“ (Permanent Structured Cooperation - PESKO) у области одбране и безбедности, на основу одлуке Савета ЕУ у децембру 2017. године, између 25 држава ЕУ.<sup>107</sup> Тежиште је на областима обуке, јачања капацитета и опертивне приправности. PESKO је значајан аспект и део ЗБОП ЕУ.

---

<sup>103</sup> „Treaty on European Union“, оп. цит.

<sup>104</sup> Mark Oates, „European Security and Defence Policy: Nice and Beyond“, *UK House of Commons Library Research Papers*, 1/50, London, 2001. p. 9; <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp01-50/>, 15/08/2021.

<sup>105</sup> „Безбедна Европа у бољем светлу – Европска стратегија безбедности“, *ISAK Fond*, Београд, 2003; <https://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>, 10/04/2020.

<sup>106</sup> „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy“, *European union*, Brussels, 2016; [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), 10/04/2020.

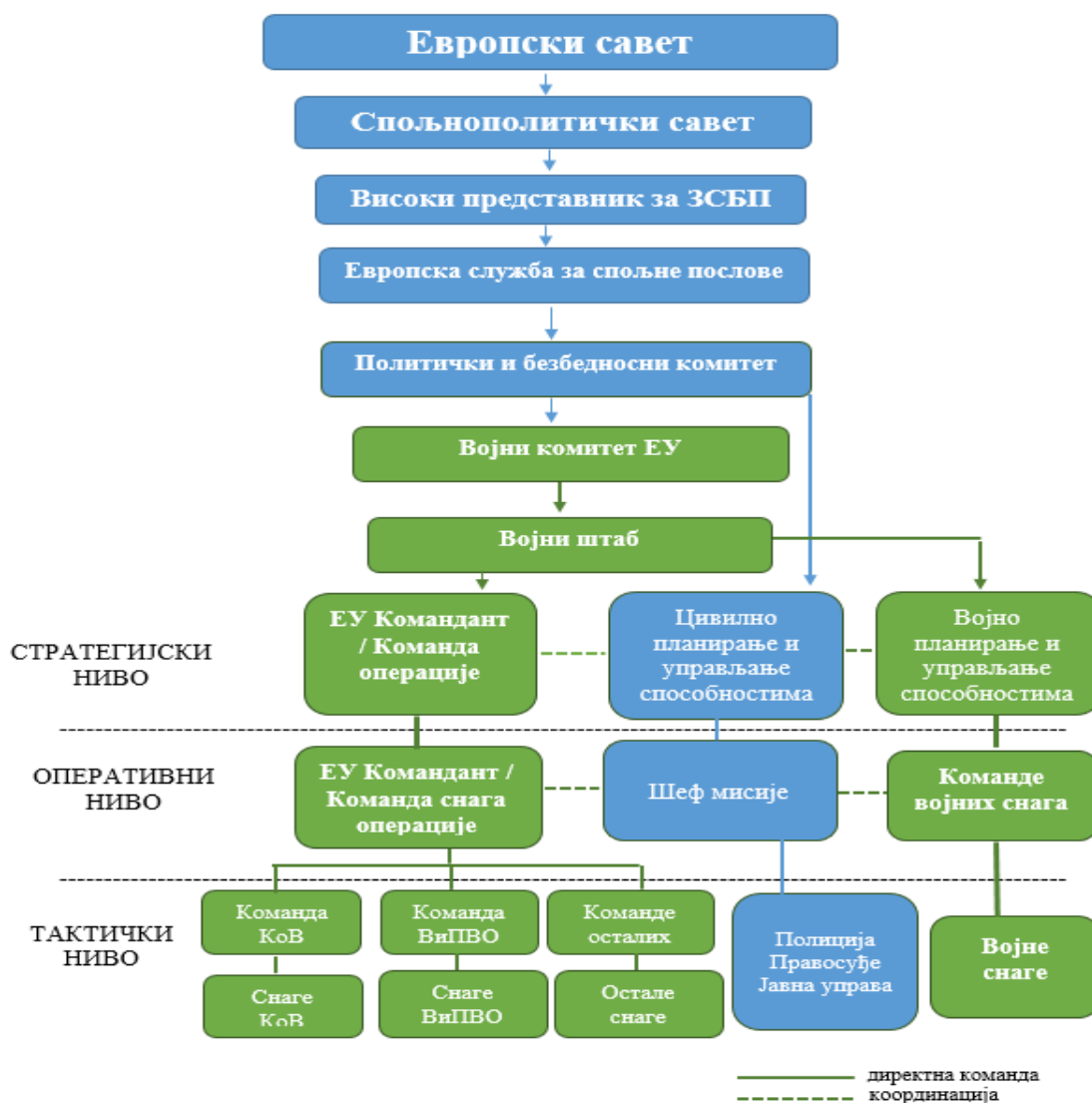
<sup>107</sup> Council of the European Union, *Council Decision (CFSP) 2017/2315 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, Službeni list Europske unije, L 331, Brisel, 2017; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32017D2315>, 15/08/2021.



Последња у низу активности у области одбране је усвајање на неки начин „војне стратегије“ гледано хијерархијски у односу на Глобалну стратегију ЕУ. У марту 2022. године ЕУ је усвојила документ под називом „Стратешки компас“ (Strategic Compass), као акциони план у области ЗБОП, који има улогу да са стратегијског нивоа дефинише приоритете и ојача и усмери војне капацитете ЕУ и држава чланица на заједничку одбрану.<sup>108</sup>

На графикаону број 6 приказаћемо организациону схему органа ЕУ и војних институција на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу, у примени ЗБОП ЕУ.

Графикон 6 – Организациона схема примене ЗБОП<sup>109</sup>

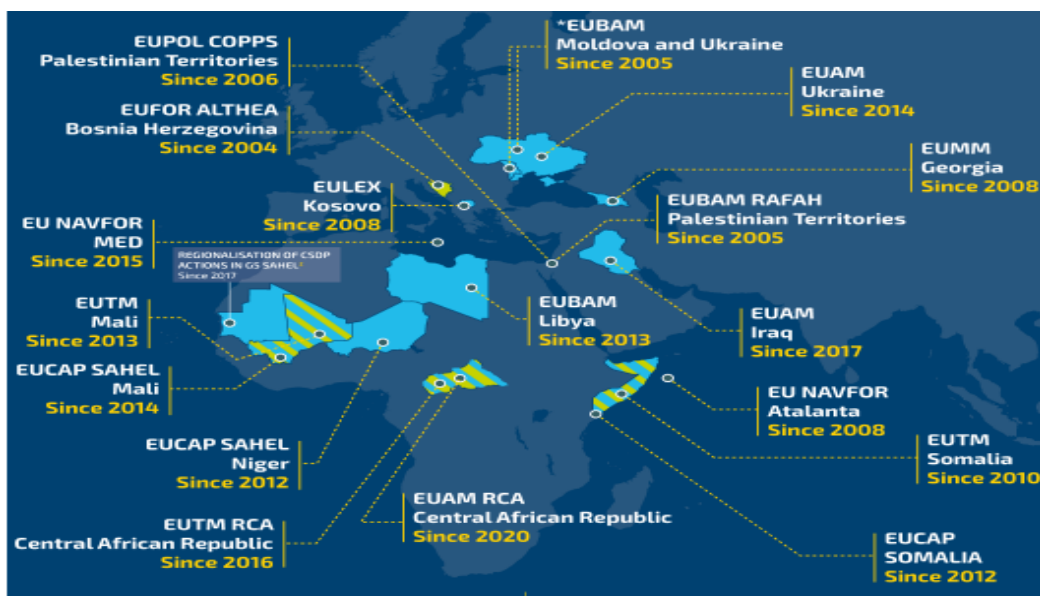


<sup>108</sup> European Union - External Action, A Strategic Compass for Security and Defence, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en), 13/08/2022.

<sup>109</sup> Извор: аутор и Council of the European Union, *EU Concept for Military Command and Control*, Brussels, 2019, p.13; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf>, 15/09/2021.

ЗБОП данас представља део ЗСБП, који на одређени начин може да се назове инструментом „тврде“ моћи, у поређењу са спољном политиком која представља испољавање „меке“ моћи. ЕУ кроз ЗБОП настоји да побољша заједничке војне капацитете и стекне могућност покретања и одржавања мисија изван ЕУ. Један од кључних циљева је да се одржи мир, стабилност и безбедност на територијама држава чланица, а такође и стекне способност управљања кризама, на територији ЕУ и у окружењу, које се сматра „пољем надлежности“ с обзиром да посредно утиче и на безбедност унутар ЕУ. Углавном су то хуманитарне или мировне мисије, које могу бити војне или цивилне природе. Државе чланице неке од својих снага добровољно стављају на располагање ЕУ за такве операције. Ово се увек координише са НАТО-м, чије се командне структуре понекад користе за практичне задатке у мисијама ЕУ.

**Мировне мисије и операције** су биле у тежишту примене ЗБОП ЕУ од 2003. године до данас (слика 7).



Сл. 7 – Војне и цивилне мисије и операције ЕУ у свету<sup>110</sup>

Тренутно је активно 18 мисија и операција ЕУ (11 цивилних и 7 војних) у 12 држава у којима је ангажовано око 5000 војника, полицајаца и другог стручног особља. Званични циљеви наведених мисија су одржавање мира, превенција конфликта, јачање међународне безбедности, подршка владавини права, превенција трговине људима и поморске пиратерије.<sup>111</sup>

Поред наведених, ЕУ је реализовала и завршила укупно 19 мисија и операција од 2003. до 2020. године, од БиХ, преко Македоније, до Авганистана, Конга, Јужног Судана итд.

<sup>110</sup> Ибид.

<sup>111</sup> European Union – External Action Service, *Military and civilian missions and operations*; [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en#11929](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#11929), 16/09/2021.

Капацитет попуне и распоређивања особља у мировним мисијама и операцијама је у периоду 2014-2020. године био 83% у односу на циљаних 90%, што указује на потребу посвећивања даље пажње овом аспекту.

Велика Британија, односно Комитет за ЕУ Дома лордова британског парламента (горњи дом), је 2018. године публиковао Извештај о безбедносним и одбрамбеним мисијама и операцијама ЕУ, а са циљем анализе и наставка даље сарадње и након изласка из ЕУ. У извештају су, између осталог, закључили и да ЕУ мисије и операције:

- су релативно ограничене у обиму, у поређењу са мисијама УН или НАТО-а;
- се тежишно фокусирају на организацију кризног менаџмента нижег интензитета, као што је изградња безбедносних капацитета, реформа и обука;
- су релативно споре у постизању резултата, посебно у нестабилнијим подручјима, као што су АП Косово и Метохија, Сомалија;
- су дале значајан допринос достизању одређених резултата у спољној политици ЕУ, као што су јачање владавине права, безбедносне секторске реформе, превенција конфликта;
- су допринеле бољој сарадњи држава чланица ЕУ у области безбедности и одбране, на основама сарадње у оквиру мисија и операција;
- су имале боље могућности, поредећи их са мисијама УН-а или НАТО-а, да постигну војни, политички, дипломатски, економски и правни аспект циљева мисија;
- су понекада испољавале немогућност ефикасне координације између ЕУ и чланица;
- нису увек имале снажну подршку свих држава, јер су поједине имале понекада друге приоритете и често су оцењивале могуће краткорочне добити код сложених сукоба;
- испољиле проблем обезбеђивања довољних ресурса и адекватно обученог људства.<sup>112</sup>

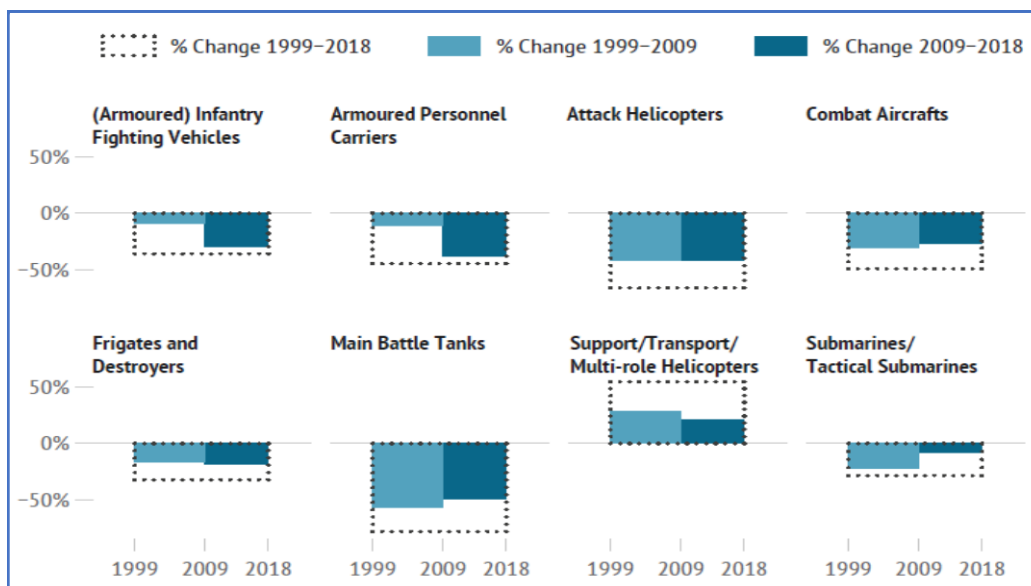
**Јачање оперативних способности** је још један од циљева ЗБОП, и то пре свега оних заједничких, односно расположивих снага за потребе ангажовања у мисијама и операцијама ЕУ. У овој области се може рећи да је ЕУ подбацила. Већина земаља ЕУ је започела негативан тренд у смањивању својих борбених капацитета, што је и логично с обзиром на промену парадигме у области безбедности са војних претњи на тзв. хибридне. И док се чинило да је тај тренд посебно био значајан током '90-их година прошлог века, пре свега у Источној Европи, он се наставио и током 2000-их. Економска стварност је углавном приоритете имала на другој страни. Посебно је на то утицала економска криза која је 2008. године глобално наступила.

Занимљив је у том смислу графикон број 7 који су израдили Клаудија Мајор (Claudia Major) и Кристијан Молинг (Christian Mölling), на основу података Интернационалног института за стратегијске студије (Лондон), а који показује да су државе чланице ЕУ у зависности од врсте, изгубиле 30% до 80% ресурса НВО, од иницирања ЗБОП ЕУ.

---

<sup>112</sup> European Union Committee, *Brexit: Common Security and Defence policy missions and operations, 16th Report of Session 2017-09*, House of Lords, London, 2018, pp. 31-32; <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lducom/132/132.pdf>, 20/10/2021.

Графикон 7 – Промене у војним способностима држава ЕУ у периоду 1998-2018. године<sup>113</sup>



Такође, подаци о кретању броја припадника оружаних снага држава ЕУ, показују да је у периоду од `90-их година прошлог века до данас долазило до смањења њиховог броја, са 3.557.200 припадника на 1.919.805 у 2018. години.<sup>114</sup> Уколико се од овог броја одузме бројно стање оружаних снага Велике Британије која је иступила из ЕУ, од 195.000 припадника, долази се до процене да је број војника у ЕУ тренутно око 1.72 милиона. У поређењу са највећим светским војним силама ЕУ.

Када су у питању одбрамбени буџети држава чланица ЕУ, према подацима ЕДА постоји тренд повећања средстава која се издвајају за потребе одбране и инвестиција у наоружање. Буџети укупно 26 држава чланица ЕДА, након изласка Велике Британије из ЕУ, су износили 186 милијарди евра, што представља 1,4% њиховог БДП-а и 2,9% трошкова свих издатака из буџета. У односу на 2018. годину то је повећање од 5% уз наставак тренда раста од 2015. године.<sup>115</sup> У оквиру ових трошкова инвестиције у развој и набавке новог НВО у 2019. години су износиле 41,4 милијарде евра, док су рецимо у 2014. години били на ниском нивоу од око 25 милијарди евра. У периоду 2005-2010. године су се кретале око 30 до 35 милијарди евра.<sup>116</sup>

Према рангирању држава по војној моћи, државе ЕУ се не могу похвалити да су у врху на глобалном нивоу, осим можда наравно Француске, као нуклеарне силе, а затим и Немачке,

<sup>113</sup> Claudia Major and Christian Mölling, „The EU’s military legacy – Over institutionalised, under-equipped and strategically divided“, у *The CSDP in 2020 – The EU’s legacy and ambition in security and defence*, ed. Daniel Fiot, EU Institute of Security Studies, Luxembourg, 2020, p.43; <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>, 21/10/2021.

<sup>114</sup> The World Bank, *Armed forces personnel, total - European Union*; <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?locations=EU>, 22/10/2021.

<sup>115</sup> European Defence Agency, *Defence Data 2018-2019 – Key findings and analysis*, ed. Elisabeth Schoeffmann, Publication office of the EU, Brussels, 2021, p.4; <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2019-eda-defence-data-report.pdf>, 23/10/2021.

<sup>116</sup> Ибид, p.7.

Италије, Грчке, Шпаније, Пољске, које су главни ослонац НАТО у Европи, поред САД. То показују и различити индекси војне моћи које израчунавају одређене организације у свету.<sup>117</sup>

Поставља се питање како то утиче на примену ЗБОП ЕУ и да ли ЕУ може да одговори задатим циљевима или циљеви и лепе жеље остају само на папиру, а реалност је другачија. На то упућују и аутори Интернационалног института за безбедносне студије у својој студији из 2018. године, у којој су анализирали могућност ЕУ да испуни постављене сценарије за ангажовање ван својих граница, и то:

- спровођење мира (велика заједничка операција) до 4000 км од Брисела;
- спречавање сукоба (мања заједничка операција) до 6000 км удаљености;
- стабилизација и подршка изградњи капацитета (мања операција) до 8000 км;
- спасавање и евакуација (мања операција) до 10000 км удаљености;
- подршка пружању хуманитарне помоћи до 15000 км удаљености од Брисела.

Анализа је показала, између осталог, да ЕУ са тренутно расположивим ресурсима и капацитетима није у могућности да:

- спроведе више од једне мисије у оквиру сценарија, посебно уколико иста захтева дуже ангажовање и више ротација (могуће краће ангажовање у пар мисија),

- само су сценарији спасавања и евакуације (до 10000 км) и пружање хуманитарне помоћи (до 15000 км) могли бити подржани са садашњим ресурсима, при чему је након изласка Велике Британије из ЕУ, и ту регистрован недостатак морнаричких ресурса;

- потреба ангажовања у прва три сценарија би показала значајне недостатке у ресурсима и способностима држава чланица ЕУ, обухватајући ту и попуно адекватним официрским кадром на високим нивоима који не припада НАТО-у;

- уколико би се указала потреба за комбиновањем 7 мањих операција у исто време, што су постављене амбиције ЕУ у оквиру ЗБОП, појавио би се значајан недостатак ресурса у свим категоријама и родовима, при чему би се често око 1/3 и мање захтева испунило.<sup>118</sup>

На крају ћемо кратко напоменути и да су два кључна фактора која утичу на развој ЗБОП:

- питање улоге САД у одбрани и безбедности Европе и како би повећање одбрамбених способности ЕУ утицало на односе са САД и НАТО, и

- питање националног суверенитета када су у питању државе чланице, које у већини и даље одбрану сматрају као суверено национално питање, што утиче на ограничење наднационалне моћи ЕУ у области одбране, чије би јачање по правилу утицало на смањење надлежности држава чланица.

---

<sup>117</sup> Више о томе на: Bonn International Centre for International Studies, *Global Militarisation Index 2020*; <https://gmi.bicc.de/#rank@2020>; Military Watch Magazine, *National rankings by military strength*; <https://militarywatchmagazine.com/forceapp/countries>; Global Firepower Index, *2022 Military Strength Ranking*, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>. Bonn International Centre for International Studies, *Global Militarisation Index 2020*; <https://gmi.bicc.de/#rank@2020>, 22/10/2021.

<sup>118</sup> Douglas Barrie at al, *Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit*, a joint Interational Institute for Strategic Studies and German Council of Foreign Relations report, London, 2018, p.2.

### 3.2. Политика унутрашње безбедности Европске уније

Унутрашња безбедносна политика ЕУ је у периоду „Хладног рата“ била аспект укупне безбедносне политике којом није придаван већи значај. Разлог за ово је и чињеница да се национална безбедност посматрала у традиционалном смислу као појам који означава пре свега безбедност од агресије споља, војна безбедност, осигурање спољних граница, и делимично као безбедност од специјалних обавештајно-субверзивних операција. На наднационалном нивоу као што је била ЕЕЗ, на томе није пуно деловало у смислу интеграција.

На састанку ЕС 1975. године у Риму се предлаже одржавање састанака на нивоу министара унутрашњих послова и правде, што се сматра оснивањем форума под називом „TREVI“.<sup>119</sup> Конкретна сарадња на овом пољу се међутим дешава тек 1985. године потписивањем Шенгенског споразума, односно 1990. године потписивањем Шенгенске конвенције, на основу које је касније у ЕУ успостављена Шенгенска зона.

Трећим „стубом“ који се тичао области правосуђа и унутрашње политике по уговору из Мастрихта 1992. године се ствара прекретница. Доносе се одлуке да се о одређеним питањима унутрашње безбедности доносе заједничке одлуке обавезне за све државе чланице. Тако су у оквиру ове надлежности уређивана питања прелаза спољних граница ЕУ и јачање контроле на њима, борба против тероризма, тешких кривичних дела, трговине дрогом, међународних превара, правосудна сарадња у кривичним процесима, стварање *Европске полицијске управе* (EUROPOL-а), борба против нелегалних миграција, политика азила.<sup>120</sup>

Уговор из Амстердама, који је ступио на снагу у мају 1999. године, имао је утицај на централизацију надлежности у области одбране и безбедности, што се уочава пре свега код послова унутрашње безбедности. Овим уговором се промовише и стварање *Подручја слободе, безбедности и правде* (Area of Freedom, Security and Justice – AFSJ) у оквиру које ће постојати слободно кретање и гарантована безбедност и права свих грађана подједнако.

У суштини десила се „револуција у безбедносним односима“ како то назива Џулијан Линдли (Julian Lindley-French), са појавом „меких“ безбедносних претњи – транснационалног организованог криминала, тероризма, илегалних миграција, трговине људима, трговине дрогом.<sup>121</sup> ЕУ је постала погодна организација за размену података и координацију напора унутрашњих полицијских, обавештајних и безбедносних органа држава чланица.

---

<sup>119</sup> Постоје тумачења да је група добила назив по делу Рима у коме је одржан се налази фонтана „Trevi fountain“ а такође и да је то скраћеница од назива француског израза *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*.

<sup>120</sup> Европски парламент, *Кратки водич о ЕУ – 2021*, Брисел, 2021; <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU-1.1.3.pdf>, 14/08/2021.

<sup>121</sup> Julian Lindley-French, „The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21<sup>st</sup> Century“, *European Security*, Vol 13, London, 2004, p. 1-15. у Саша Ђорђевић, „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквир и домети“, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 17, 2010, стр. 40.

До 2010. године сарадња на пољу унутрашње безбедности се заснивала на међувладиним консултацијама а не на наднационалности. Уговорима из Лисабона 2009. године ЕУ је кренула ка све већем регулисању унутрашњих безбедносних и правосудних питања на наднационалном нивоу. Кроз сегмент V „Уговора о функционисању ЕУ“ груписана је проблематика правосуђа и полицијских послова, која је раније била разуђена, а уједно је и укинута „стуб“ који је 1992. одређен првим уговором о ЕУ.

Принцип по којем је ЕУ одлучила да функционише у нормативној сфери када је унутрашња безбедност у питању, јесте доношење програма на стратегијском нивоу и АП за њихову примену, обично на периоде од пет година. У том смислу је 1999. године усвојен први петогодишњи програм, тзв. „Темпере програм“<sup>122</sup>, затим „Хашки програм“ договорен 2004. године за период до 2010. године и „Стокхолмски програм“ договорен за период 2011-2015. година. У суштини ови програми и одредбе сегмента V Уговора о функционисању ЕУ, су били основа за формирање Подручја слободе, безбедности и правде, које функционише на територији свих чланица (осим Данске).

Када је у питању стратегијски оквир, треба најпре поменути Европску стратегију безбедности: Безбедна Европа у бољем свету, из 2003. године. Иако је ова стратегија тежишно имала тенденцију да усклади безбедносну политику ка „споља“, ипак се може рећи да је имала и унутрашњу компоненту, што се не би могло рећи за стратегију која је наследила 2016. године. У стратегији из 2003. године се кроз безбедносне претње, као што су тероризам, организовани криминал или ширење оружја за масовно уништење, види „унутрашњи“ елемент безбедности.

Затим се 2010. године израђују прва стратегија само за потребе унутрашње безбедности - *Стратегија унутрашње безбедности ЕУ*.<sup>123</sup> Као главне претње стратегија препознаје: тероризам, организовани криминал, сајбер криминал, прекогранични криминал, насиље, природне непогоде и технолошке акциденте, саобраћајне несреће.

Након петогодишњег периода, ЕК усваја нови стратегијски документ, *Европску агенду безбедности* (The European Agenda on Security)<sup>124</sup>, којом одређује мере за достизање повољног стања унутрашње безбедности од 2015. до 2020. године.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Назван по граду Tempere у Финској, где је и потписан.

<sup>123</sup> „Internal Security Strategy for the European Union: Towards European security model“, European council, Brussel, 2010; <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf>, 13/09/2021.

<sup>124</sup> „The European Agenda on Security“, European Commission, Brussel, 2015; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485257048405&uri=CELEX%3A52015DC0185>, 14/09/2021.

<sup>125</sup> У складу са овим документом оснива се *Европски центар за борбу против тероризма* у оквиру EUROPOL-а. Унапређено је управљање спољним границама и контрола „Шенгенског“ простора, у виду бољег информационог система, увођења додатних провера на границама и система упозорења. Формирана је јединица у оквиру EUROPOL-а за смањење материјала који пропагира тероризам на Интернету (EU Internet Referral Unit – IRU), као и *Финансијска обавештајна јединица* (Financial Intelligence Unite – FIUs) за откривање и ометање финансирања тероризма и прања новца. Успостављења је сарадња и са земљама ван ЕУ, по питању анти-терористичких активности, па су у земљама као што су Турска, Тунис, Мароко, Јордан, Алжир, Египат, распоређене делегације експерата (De Netherlandse Gronvet, *Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers*, објављено 23.03.2016; [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vk2mjuzmspxh/nieuws/implementation\\_of\\_the\\_european\\_agenda\\_on-ctx=vhu4eb6eg0y3&start\\_tab0=80](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vk2mjuzmspxh/nieuws/implementation_of_the_european_agenda_on-ctx=vhu4eb6eg0y3&start_tab0=80), 15/09/2021.

У ГС ЕУ за спољну политику и безбедност се понављају одређене безбедносне претње које се тичу унутрашње безбедности, али свеукупно стратегија тежишно формулише спољну политику безбедности ЕУ.

Стратегијски оквир се занавља и поставља нове циљеве 2020. године, усвајањем *Стратегије за безбедност ЕУ* (СБ ЕУ), а која се односи за период 2020-2025. године.<sup>126</sup>

Данас се може рећи и да се у оквиру области слободе, правде и безбедности примењује више различитих политика а које се могу груписати у следеће главне:

*Политика азила*, која има за циљ да се на нивоу ЕУ оформи јединствена политика и правна основа за питања заштите држављана трећих земаља и избеглица, да се понуди одговарајући статус и гарантује поштовање начела забрање присилног удаљења или враћања.<sup>127</sup> То до сада није урађено у потпуности, а ЕУ тежи кроз реформе да успостави: јединствени статус азила, заједнички систем привремене заштите, заједничке поступке признавања и одузимања јединственог статуса азила;<sup>128</sup>

*Имиграциска политика*, која има за циљ да се на нивоу ЕУ успостави уравнотежен приступ управљања законитом имиграцијом и борба против незаконите имиграције. Тежи се праведном поступању са држављанима трећих земаља који законито бораве у државама ЕУ, и са друге стране примена строгих мера за сузбијање незаконите имиграције, трговине људима и кријумчарењу, а посебно сарадња са трећим земљама на том пољу;<sup>129</sup>

*Управљање спољним границама*, које се заснива на Шенгенском споразуму који је зачет од стране 5 држава 1985. године, а данас обухвата 26 држава ЕУ.<sup>130</sup> ЕУ тежи успостављању заједничких стандарда контроле на спољним границама. Тренутно је главни стуб Закон о шенгенским границама, којим се обавезују државе чланице да спроводе системске контроле свих особа у релевантним базама података – Шенгенски информациони систем (SIS), Интерполова база података (SLDT), Систем улазака/излазака (EES), Европски систем за информације и одобравање путовања (ETIAS).

*Правосудна сарадња у грађанским стварима* има за циљ да повеже различите правне системе грађанског права (имовинско, породично, уговорно, итд.) када је у питању проток роба, капитала, радне снаге и услуга.<sup>131</sup> ЕУ настоји да гарантује грађанима правну сигурност

<sup>126</sup> „EU security union strategy“, *European Council*, Brussel, 2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=-1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>, 13/09/2021.

<sup>127</sup> Заснива се на члановима 67 (став 2), 78. и 80. Уговора о функционисању ЕУ, и члану 18. Повеље Европске уније о основним правима.

<sup>128</sup> Европски парламент, *Политика азила*; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>, 15/09/2021.

<sup>129</sup> Заснива се на члановима 79. и 80. Уговора о функционисању ЕУ (Европски парламент, *Имиграциона политика*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/152/imigracijska-politika>, 15/09/2021.

<sup>130</sup> У те државе се не убрајају чланице: Ирска, Хрватска, Бугарска и Румунија, али се налазе четири државе које нису чланице ЕУ: Исланд, Швајцарска, Норвешка и Лихтенштајн. Данска има изузеће од примене главе V. Уговора о функционисању ЕУ. Управљање спољним границама се заснива на члану 3, став 2 Уговора о ЕУ и члановима 67. и 77. Уговора о функционисању ЕУ.

<sup>131</sup> Заснива се на члану 81. Уговора о функционисању ЕУ, и протоколима 21. и 22. који представљају прилог.



у прекограничним односима на подручју грађанског права, ефикасност у решавању прекограничних спорова, побољша сарадњу између националних грађанских судова;

*Правосудна сарадња у кривичним стварима* подразумева пре свега узајамно признавање пресуда и других судских одлука, а затим и усаглашавање закона држава чланица. Ова област се тиче пре свега борбе против прекограничног криминала. Кључну улогу у овим пословима има Агенција ЕУ за сарадњу у кривичном правосуђу (EUROJUST). У припреми је и формирање институције Уреда европског јавног тужиоца, за почетак за дела преваре, корупције и прекограничне преваре, а касније вероватно и на друге области као што је тероризам;<sup>132</sup>

*Полицијска сарадња* представља један од централних стубова унутрашње безбедности ЕУ, а њен носилац је EUROPOL, чије је седиште у Хагу. Сарадња у овој области је још увек у развоју, а тежиште је на сузбијању тероризма и разних облика организованог криминала. Главни циљ ове сарадње је открити, спречити и истражити кривична дела на територији ЕУ.

*Заштита личних података* и поштовање приватног живота спадају у основна људска права, због чега и ЕУ даја значај овој области друштвеног живота. Циљ ове политике је да ЕУ гарантује заштиту података о личности на територији држава чланица. Главна институција у том смислу је Европски надзорник за заштиту података.

У области унутрашње безбедности, поред ЕП, ЕС и ЕК, који имају улогу управљања и доношења одлука на високом нивоу, током година су формиране и разне службе и агенције ради примене донетих стратегијских и докумената нижег нивоа, а могу се као главне издвојити:

- Агенција за полицијску сарадњу – EUROPOL,
- Агенција ЕУ за оспособљавање у подручју извршавања законодавства (CEPOL),
- ЕУ агенција за правосудну сарадњу у кривичним стварима (EUROJUST),
- Агенција ЕУ за основна права (FRA),
- Европски центар за праћење дрога и зависности од дрога (EMCDDA),
- Агенција за европску граничну и обалску стражу (FRONTEX),
- Европска управа за азил (EASO), и
- Агенција ЕУ за оперативно управљање општим ИТ системима у подручју слободе, безбедности и правде (eu-LISA).<sup>133</sup>

Ради ефикаснијег приказивања резултата примене различитих суб-политика у оквиру политике унутрашње безбедности, прећи ћемо одмах на одређене показатеље и индикаторе ситуације у ЕУ која се тиче рада полицијских, правосудних, граничних и других органа у чијој је надлежности примена нормативно-правних и стратегијско-планских докумената које је ЕУ усвојила и примењује у координацији са државама чланицама.

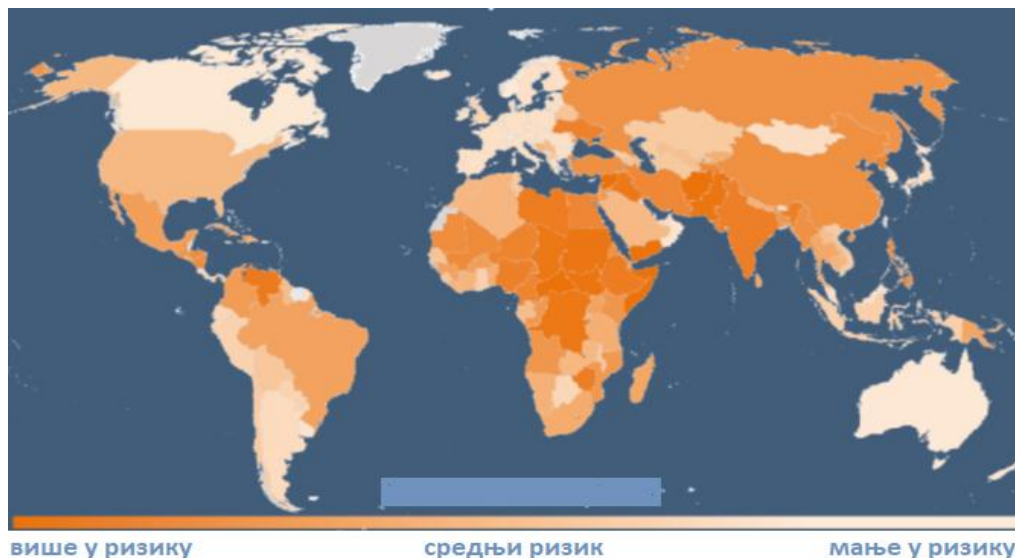
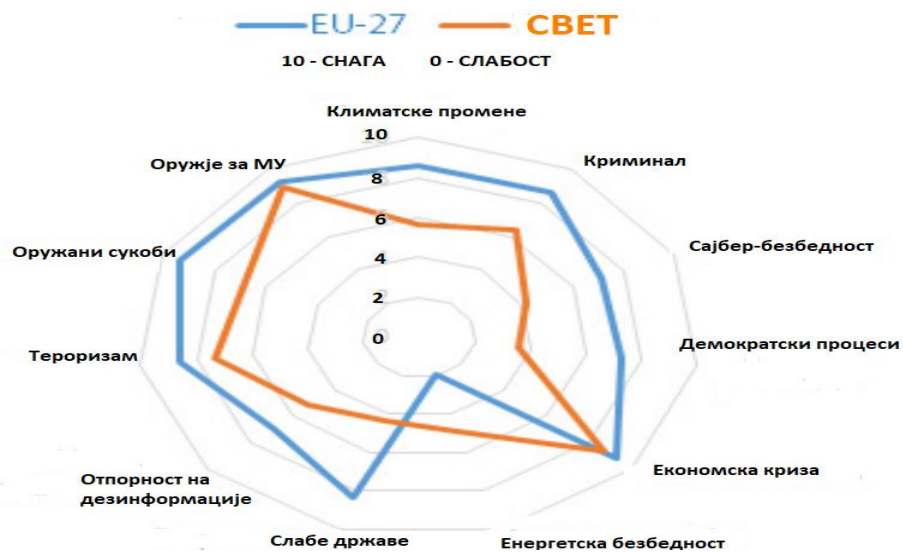
---

<sup>132</sup> Европски парламент, *Правосудна сарадња у кривичним стварима*; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/155/pravosudna-suradnja-u-kaznenim-stvarima>, 17/09/2021.

<sup>133</sup> Европски парламент, *Подручје слободе, сигурности и правде: општа начела*; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/150/podrucje-slobode-sigurnosti-i-pravde-opca-nacela>, 15/09/2021.

У оквиру унутрашње безбедности, један од показатеља може да буде нова методологија израчунавања *Нормандијског индекса* (Normandy Index) који покушава да мери стање безбедности кроз степен одсуства безбедносних претњи на одређеној територији. ЕП у сарадњи са Институтом за мир и економију припрема Нормандијски индекс процењујући осетљивост држава у свету на кључне безбедносне претње, укупно 11 (скоро истим онима које идентификује и ГС ЕУ). Приказаћемо резултате из 2021. (графикон број 8 и слика број 8).

Графикон 8 – Мировни профил ЕУ у односу на просек у свету<sup>134</sup>



Сл. 8 – Нормандијски индекс 2021. године<sup>135</sup>

<sup>134</sup> European Union, *Mapping threats to peace and democracy worldwide – Normandy Index 2021*, European Parliament Research Service, Brussels, 2021; [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2021\)690670](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)690670), 15/09/2021.

<sup>135</sup> Ибид.

Већа вредност индекса показује већу снагу и отпорност (мању осетљивост) на одређену претњу. Графикон 10 показује да је ЕУ код 9 од 11 димензија у мањем ризику у односу на светски просек од 5.99 индексних поена. Просек за 27 држава ЕУ је 7.74 индексних поена. ЕУ је у већем ризику у односу на светски просек у области енергетске безбедности и на истом нивоу по питању угрожености од оружја за масовно уништење. Мапа приказана на слици број 11 указује да су земље ЕУ у мањем ризику у односу на већину држава у свету када су у питању наведене претње.

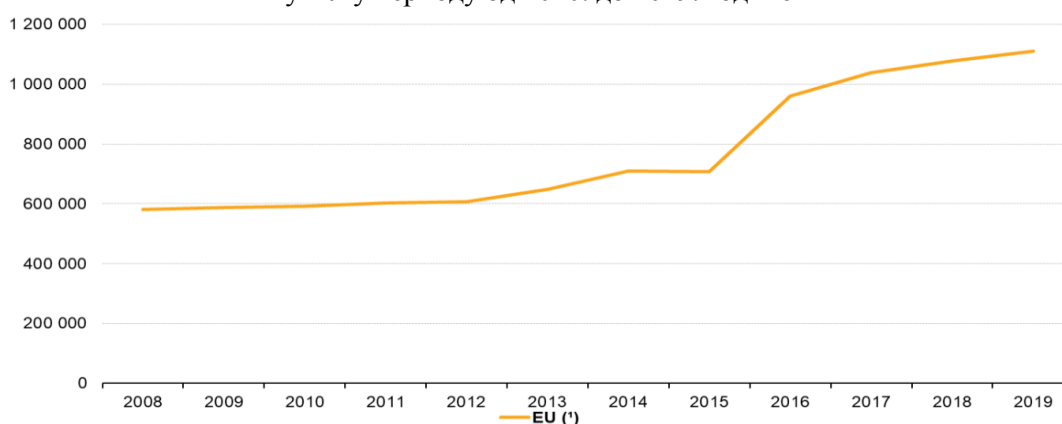
*Број убистава (са намером)* је један од показатеља који се често користи за процену безбедности на одређеној територији. Он се смањивао у протеклом периоду, па је тако у 2008. години број убистава био 5676 а у 2019. години 3875, што је смањење од 32%.<sup>136</sup>

Број *крађа и провала* у периоду од 2010. године се у одређеној мери смањивао, при чему од 2014. године тај проценат смањења износи 28%, а до тада је стагнирао. Број провала у 2019. години је износио 1.567.000 а број крађа 4.801.400, што је најмањи број од 2010. године.<sup>137</sup>

У периоду од 2008. до 2019. године, *број разбојништава* се смањивао значајно, са око 420.000 на око 235.000 годишње. У периоду од 2008. године дошло је до повећања од 8,8 %, а затим наглог смањења до 2016. године (43 %). Од 2016. године се број разбојништава у ЕУ смањивао за 11%.<sup>138</sup>

Број регистрованих дела од стране полиције која су везана за *илегално коришћење дрога* се повећао у периоду од 2008. године и то скоро за 100%, са око 600.000 на 1.110.500 дела у 2019. години (графикон број 9).<sup>139</sup>

Графикон 9 – Број незаконитих дела везаних за илегално коришћење дрога у ЕУ у периоду од 2010. до 2019. године



<sup>136</sup> Eurostat, *Crime statistics*; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics), 17/12/2021.

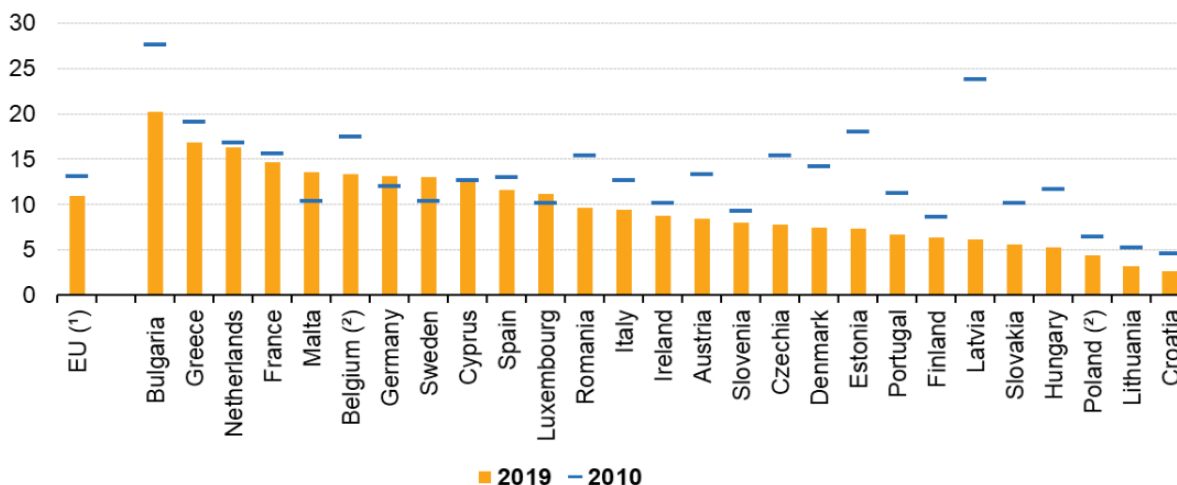
<sup>137</sup> У 2019. години 13 од 26 држава је пријавило смањење броја крађа у односу на претходну годину, а највеће повећање су имале Грчка (7%) и Шпанија (5%). (Ибид).

<sup>138</sup> Ибид.

<sup>139</sup> Ибид.

Перцепција криминала је још један од показатеља који указује на стање безбедности. Број људи који је перципирао да је у њиховом окружењу где живе присутан криминал, насиље и вандализам, се такође смањило у периоду задњих 10 година (графикон број 10). У 2019. години скоро 1 у 10 особа (11% од укупне популације) је имало перцепцију да се у непосредном окружењу дешавају криминална дела и насиље.<sup>140</sup>

Графикон 10 – Удео становништва у укупној популацији који перципира постојање криминала и насиља у окружењу где живи 2010. и 2019. године<sup>141</sup>



Слично истраживање и перцепција становништва у ЕУ се може показати и кроз податке о броју људи који се осећа небезбедно или веома небезбедно на улици током мрака. Према подацима које је Универзитет Лозана публицирао 2021. године, дат је просек за 21 државу, а показују значајно смањење броја људи који се осећају небезбедно са око 34% на око 17%, посебно од 2005. године на овамо.<sup>142</sup>

Када је у питању *организовани криминал*, подаци указују да се око 80% регистрованих криминалних мрежа баве трговином дрогом, криминалом везаним за имовину (крађе, провале), акцизне преваре, онлине преваре, трговином људима и кријумчарењем миграната.<sup>143</sup> Према извештају „EUROPOL“-а из 2017. године, око 5000 организованих криминалних група је било под њиховом истрагом у тадашњих 28 чланица ЕУ (укључујући и Велику Британију).<sup>144</sup> Подаци указују да велики утицај и снагу има италијанска мафија, а помиње се и утицај руске,

<sup>140</sup> Eurostat, *Quality of life indicators – economic security and physical safety*; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality\\_of\\_life\\_indicators\\_-\\_economic\\_security\\_and\\_physical\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_-_economic_security_and_physical_safety), 17/12/2021.

<sup>141</sup> Ибид.

<sup>142</sup> *European Sourcebook of crime and criminal justice statistics 2021 Key findings 6<sup>th</sup> Edition*, Universite de Lausanne, Lausanne, Switzerland, 2021; <https://wp.unil.ch/europeansourcebook/data-base/6th-edition/>, 18/12/2021.

<sup>143</sup> Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU SOCTA 2021)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021; <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>, 18/12/2021.

<sup>144</sup> Il Fatto Quotidiano.it, *United Mafias of Europe: what is lacking to fight crime in EU Interactive Map: the presence of clans in each Member State* (интернет чланак); <https://www.ilfattoquotidiano.it/longform/mafia-and-organized-crime-in-europe/map/>, 18/12/2021.

турске мафије и пораст албанских кланова у трговини дрогом и људима. Присутни су у свим земљама, посебно у срединама које су њихово говорно подручје. Неколико агенција ЕУ су на тежишту у борби против организованог криминала, и то пре свега EUROPOL, EUROJUST, EMMSCDA, FRONTEX.

Глобални индекс организованог криминала је новији показатељ у овој области, који сачињава невладина организација Глобална иницијатива против транснационалног организованог криминала (Global Initiative Against Transnational Organized Crime) са седиштем у Женеви, Швајцарској, а која је финансирана између осталог и од стране САД и ЕУ, и има мрежу запослених и мањих организација широм света. Global Organized Crime Index 2021 је први пут сачињен и укључио је рангирање 193 државе у свету и установио да скоро 80% становништва живи у државама са високим нивоом криминалитета. Подаци се односе на податке из 2020. године. Индекс је сачињаван на основу процене: а) обима, садржаја и утицаја специфичних криминалних тржишта; б) структуре и утицаја криминалних актера; и в) отпорности држава односно квалитета мера које се примењују ради заштите од претње организованог криминала. Резултат се одражава на скали од 1 до 10. На графикону број 11 је приказан резултат по континентима.<sup>145</sup> Наведени подаци указују да је Европа као континент незнатно испод светског просека, што не указује на знатно повољну позицију и стање безбедности по питању деловања организованих криминалних група.<sup>146</sup>

Графикон 11 – Индекс организованог криминала 2021. године по континентима



<sup>145</sup> Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2021*; <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>, 20/12/2021.

<sup>146</sup> Ранг појединих држава ЕУ које имају највише индексе организованог криминала су следећи: Италија (53), Шпанија (55), Француска (59), Бугарска (70), Хрватска (85), Грчка (92), Немачка (95). На најповољнијим позицијама су следеће државе ЕУ: Лихтенштајн (190), Луксембург (185), Финска (181), Литванија (168), Исланд (166), Летонија и Естонија, 164. и 163., итд.

Глобални индекс тероризма (Global Terrosim Index) је показатељ који формира Институт за економију и мир (Institute for Economics and Peace (IEP)) са седиштем у Сиднеју, Аустралија. Актуелан је извештај из 2020. године са подацима из 2019. године, и то је 8 извештај по реду. Формира се на основу података о страдалим, повређеним особама, регистрованим терористичким нападима, инцидентима и штети која је по том основу настала у свету, у последњем петогодишњем периоду.<sup>147</sup> Табела број 4 показује укупан скор Индекса тероризма по континентима у 2019. години, број убијених и број напада од 2002. до 2019. године по регионима. Европа се налази на 7. месту од 9 издвојених региона, по укупном скору, са ниским укупним индексом у односу на остале делове света. У погледу укупног броја терористичких напада и убијених по регионима, од 2002. до 2019. године, за регион Европе се не може рећи да је изузет од оваквих претњи, али и да је стабилнији у односу на већи део света.

Табела 4 – Глобални индекс тероризма по регионима и промена од 2002. године<sup>148</sup>

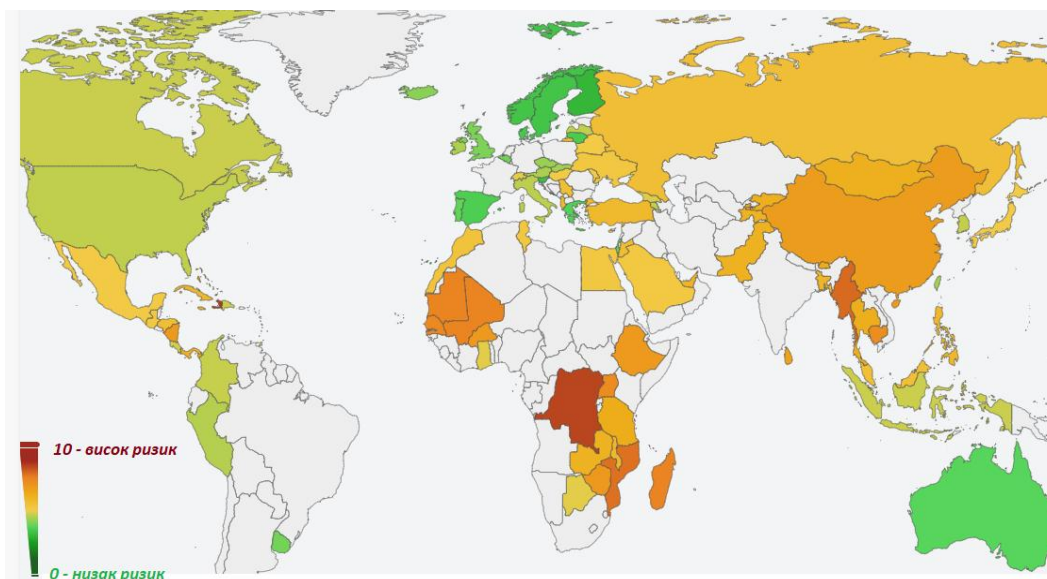
Регион	Укупан скор	Број убијених 2002-2019	Број напада 2002-2019
Јужна Азија	5.829	74.087	37.154
Северна Америка	4.216	296	514
Средњи Исток и Северна Африка	3.950	96.360	37.553
Суб-Сахарска Африка	2.739	49.791	12.567
Јужна Америка	2.525	1.925	2.390
Азијски Пацифик	2.108	7.350	8.685
ЕВРОПА	1.414	2.558	4.531
Русија и Евроазија	1.399	3.812	2.522
Централна Америка и Кариби	1.099	237	204

Базел АМЛ Индекс (*Basel Assesing Money Laundering Index*) је методологија рангирања држава и процена ризика за прање новца и финансирање тероризма. Израђује га *Базел Институт за управљање* (Basel Institute on Governance) од 2012. године, на основу података националних и међународних организација из области финансија и безбедности. Процењује 17 индикатора из 5 кључних области: квалитет правне регулативе против прања новца, ризик корупције и мита, финансијска транспарентност и стандарди, јавна транспарентност и одговорност, политички и правни ризици. Последњи извештај је објављен 2021. године са

<sup>147</sup> Извештај је показао да је регистровано 63 држава са бар једном смрћу од терористичког напада, и чак 17 држава са преко 100 убијених. Авганистан и Нигерија су једине забележиле преко 1000 убијених особа од стране терористичких група, и налазе се на челу листе. Укупан број страдалих у 2019. години је 13.826 лица, а извештај је обухватио 163 државе. Као највеће терористичке групе су издвојени: Талибани (Авганистан), Боко Харам (Нигерија), ИСИЛ (Ирак, Сирија), Ал Шабаб (Сомалија, Кенија), Армија нових људи (Филипини). Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, 2020; <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf>, 21/12/2021.

<sup>148</sup> Ибид, стр. 43.

подацима из 2020. године. Рангирано је 110 држава, са скором од 0 – низак ризик за прање новца до 10 – висок ризик (слика број 9).<sup>149</sup> Уочавамо да је регион ЕУ у процени ризика од прања новца и финансирања тероризма у бољој ситуацији од осталих делова света, уз изузетак Аустралије, САД и Канаде који су у сличном рангу. Индекс ризика од 4.02 је нижи од светског просека који износи 5.3 индексна поена. Државе као што су Кипар, Норвешка, Португалија и Швајцарска, су увећале ризике у односу на претходну годину, највише због погоршања података везаних за трговину људима у овим земљама. У региону ЕУ је регистровано и даље постојање проблема са свеукупном оценом система за борбу против прања новца, највише због проблема са ефикасношћу и имплементацијом мера.



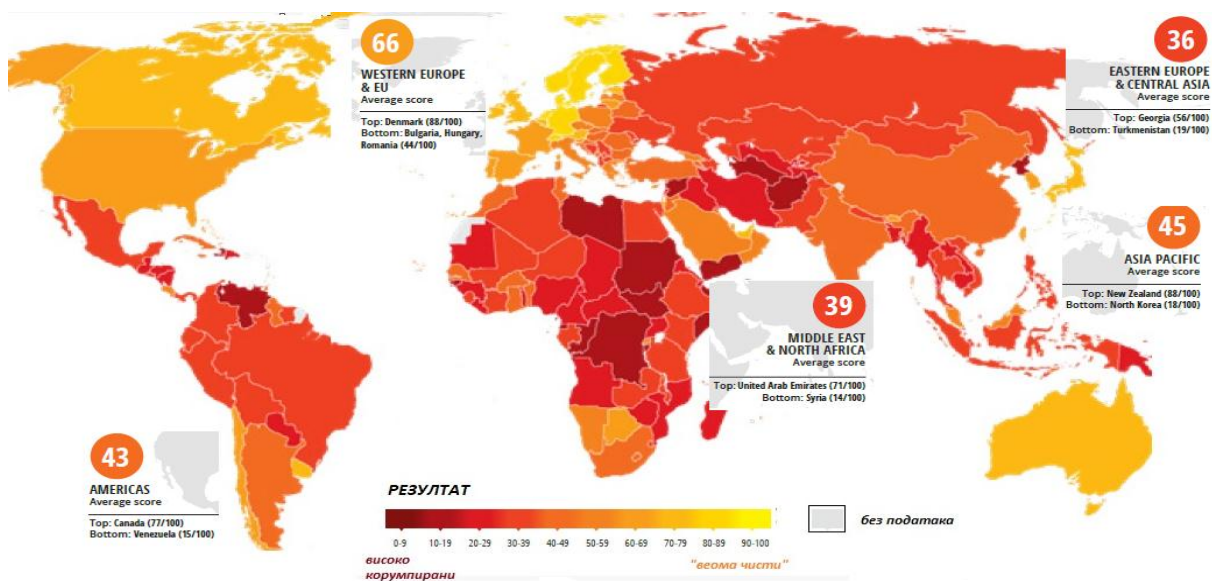
Сл. 9 – Процена ризика у свету за појаву прања новца и финансирање тероризма<sup>150</sup>

*Индекс перцепције корупције* (Corruption Perceptions Index) представља показатељ који израђује невладина међународна организација *Transparency International* са седиштем у Лондону. Представља композитни индекс, комбинацију 13 истраживања и процена корупције, односно перцепције јавног сектора у државама од стране експерата и пословних актера. Израчунава се на скали од 0 до 100, при чему 0 представља стање са највећим нивоом корупције а 100 стање без корупције. Последњи извештај је објављен 2020. године са подацима за 180 држава у свету који су прикупљани у последње две године пре тога (слика број 10). Просечни индекс корупције на глобалном нивоу је износио 43 индексних поена, а по регионима је регион ЕУ и Западне Европе имао највећи просечан резултат од 66 поена, за разлику од суб-Сахарске Африке која је имала скор од 32 индексна поена и оцењена је као најкорумпиранија област у свету. Земље са најбољим скором су биле Данска (88 поена), Финска (85) и Шведска (85).

<sup>149</sup> Basel Institute on Governance, *Basel AML Index 2021: 10<sup>th</sup> Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*, Basel, 2021; [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel\\_AML\\_Index\\_2021\\_10th%20Edition.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel_AML_Index_2021_10th%20Edition.pdf), 21/12/2021.

<sup>150</sup> Ибид.

Најгоре оцењене земље ЕУ су биле Мађарска, Румунија и Бугарска, све три са по 44 поена. Државе које су доживеле највећи пад од последње процене су Малта и Пољска, за које је оцењено и да у будућности треба обратити пажњу по питању корупције.



Сл. 10 – Ранг држава у свету према Индексу перцепције корупције у 2020. години

Када је у питању политика унутрашње безбедности може се рећи на крају да се она још развија, те да је усмерена пре свега на спречавање прекограничних безбедносних претњи и криминала. Потребно је даље усаглашавање рада полицијских, правосудних органа држава чланица, тежишно у делу размене података, доказног материјала преко агенција ЕУ. Не мање значајан је и развој система за обраду, размену и коришћење података о лицима, посебно система који се користе на граничним прелазима а који су битни са аспекта миграција. Наведено треба да прати адекватно финансирање и обезбеђивање стручних кадрова.



## II ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### 1. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

У другом поглављу истраживања утицаја европских интеграција на безбедност и одбрану Србије анализираћемо безбедносно окружење, изазове, ризике и претње националној безбедности, националне интересе и циљеве, политику и карактеристике система националне безбедности Србије, и хронологију европских интеграција Србије. Пре него што пређемо на конкретизацију и анализу ових категоријалних појмова кроз стратегијска и нормативна документа, извештаје, анализе, приказаћемо њихове теоријске поставке.

Сматра се да данашње значење и употреба термина *безбедност* у више језика различитим терминима означава исто или слично значење, за негацију лошег стања, означавање супротног од невоље, беде, зла, пропадања, стања без беде. Када је 1648. године дошло до Вестфалског мира којим је окончан тридесетогодишњи рат европских земаља, безбедност почиње да добија обресе појма како се схвата до данас - у оквиру држава, као једна од кључних функција.

Безбедност је од првобитног биолошког инстинкта човека да опстане, преко удруживања са другима постала сложен мултидимензионални појам, означавајући данас и делатност, затим систем, функцију, процес, концепт, вредност, интерес, организацију, мисију, способност. Појам *безбедности* се може дефинисати као *потреба* човека и његове заједнице, да обезбеди себи *стање* заштићености својих *вредности и интереса*, кроз обављање активности и задатака у оквиру безбедносне *делатности*, коју спроводи за то надлежан *систем* или *организација*, у складу са дефинисаним мерама, начелима и циљевима безбедносне *политике* или *концепта* безбедности (слика број 11).

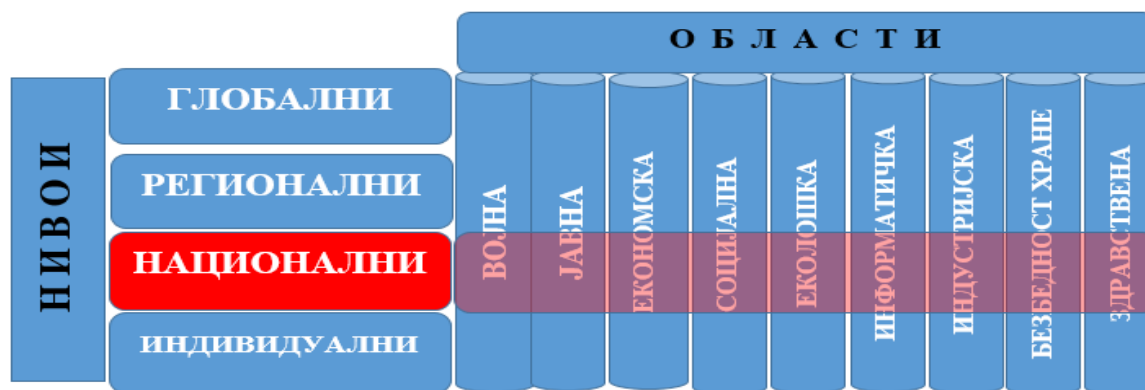


Сл. 11 - Узрочно-последична веза различитих аспеката појма безбедности

Придев „национална“ у синтагми национална безбедност не треба присвајати само за већинску нацију (нпр. Србе) већ се односи и на остале нације у земљи, односно националне мањине. С обзиром да означава безбедност државе, овај термин користимо у пренесеном значењу, а не строго етимолошком и по етничком принципу.

Имајући у виду претходно наведену дефиницију општијег појма безбедност, за потребе овог истраживања можемо да користимо следећу дефиницију: **Национална безбедност** представља потребу становништва у оквиру државе да обезбеди себи одређено стање заштићености својих вредности и интереса од спољних и унутрашњих претњи, кроз организацију безбедносне функције у оквиру система национане безбедности, који ће спроводити задатке и активности у складу са дефинисаним мерама, начелима и циљевима безбедносне политике.

У теорији безбедности су се временом развили и различити *концепти безбедности*.<sup>151</sup> Данас је актуелан концепт *свеобухватне безбедности* где се национална безбедност тумачи у ширим оквирима, за разлику од ранијег традиционалног концепта.<sup>152</sup> Посебан допринос концепту свеобухватне безбедности и теорији о нивоима и секторима безбедности су дали аутори тзв. Копенхашке школе студија безбедности, тзв. „проширивачи“ појма безбедности, пре свега Оле Вивер (Ole Weaver), Бери Бузан (Barry Buzan) током '80-их и '90-их година прошлог и почетком 21. века. У њиховим кључним публикацијама они су дефинисали безбедност кроз мулти-секторски оквир. На слици број 12 видимо положај (ниво) као и области које покрива појам националне безбедности у односу на друге концепте безбедности.



Сл. 12 - Нивои и области безбедности<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Концепти безбедности могу да се дефинишу као теоријске и практичне конструкције заштите и унапређења референтних вредности и интереса појединих категорија објеката безбедности. (Саша В. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 65).

<sup>152</sup> Прво помињање синтагме „comprehensive security“ (свеобухватна, интегрална безбедност) се везује за Јапан током '70-их година прошлог век, када је Јапан дефинисао нову безбедносну политику где је, поред војне моћи, укључио и економске, дипломатске и друге ресурсе у остваривању безбедности земље.

<sup>153</sup> Извор: аутор.

Неспорно је да су географски, политички, економски, социјални, образовни, технолошки и други ресурси, заједно са војним, полицијским, обавештајним, инспекцијским, *чиниоци* националне безбедности и уједно снаге и моћи једне земље. *Чиниоци* националне безбедности су ствари, процеси и својства који својим деловањем утичу на стање безбедности и функционисање система националне безбедности. Оно што је битно напоменути, јесте да су, са аспекта безбедности, ови чиниоци истовремено и референтни објекти заштите који се штите. Потреба да се они штите произилазе из претходне чињенице, да су они извор моћи и снаге једне државе. *Моћ* је предуслов боље безбедности. Моћ се може дефинисати као способност остваривања жељених исхода и промене понашања других да би се то остварило.<sup>154</sup> Највише се разматра у области међународних односа, јер је често стање безбедности условљено односом једне или више држава, које су или нису моћније, према тој држави. Такође, одређени субјекти који чине чиниоце националне моћи могу да се јаве и као извор безбедносних претњи. Ова димензија додаје још један ниво сложености и мултидимензионалности друштвених чинилаца у разматрању безбедности и одбране. На слици број 13 је приказан истовремени вишеслојни аспект друштвено-политичких чиниоца као извора националне моћи, као чиниоца система националне безбедности, као потенцијалног извора безбедносних претњи и као референтних објеката заштите, који пак представљају истовремено извор националне моћи, и тако у круг.



Сл. 13 - Значај и улога друштвено-политичких чиниоца<sup>155</sup>

*Анализа моћи и њених чинилаца, у контексту националне безбедности, је битан аспект са становишта овог истраживања, јер се ЕУ, као моћна, суседна, регионална и међународна организација, јавља као један од кључних (ако не и најбитнији) чинилаца који тренутно утиче на Србију у многим аспектима њеног постојања (политичком, економском, социјалном, демографском, научно-образовном итд.), а између осталог и на њену безбедност и одбрану.*

<sup>154</sup> Митар Ковач и Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, оп. цит. стр. 38-54.

<sup>155</sup> Извор: аутор.

## 2. БЕЗБЕДНОСНО ОКРУЖЕЊЕ И ПРЕТЊЕ НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### 2.1. Безбедносно окружење Републике Србије

Безбедносно окружење представља битан аспект безбедности и одбране сваке државе, па и Србије.<sup>156</sup> На основу процене окружења, а узимајући у обзир националне вредности, формирају се национални интереси, а са њима у вези и политика националне безбедности са својим циљевима и мерама. Окружење се различито дефинише, у суштини представља свеукупност сила, односа, појава које делују на понашање, функционисање и стање одређеног субјекта (државе, организације, појединца). У том смислу *безбедносно окружење* се може одредити као свеукупност спољашњих и унутрашњих појава које утичу на безбедност државе и друштва. Те појаве могу имати различит карактер, политички, безбедносни, културни, религијски, економски, еколошки, медицински, социјални, технолошки, научни, енергетски, природни, образовни карактер.

Србија има површину од 88.499 км<sup>2</sup> и налази се у Југоисточној Европи, на Балканском полуострву. Што се тиче величине Србија спада у средње-мале земље. Држава смо са умерено-континенталном климом. Процењен број становника на дан 01.01.2022. године је био 6.797.105 становника (без АП Косова и Метохије). У Београду живи 1.659.440 становника. Национални састав становништва чине Срби 83%, Мађари 3.91, Бошњаци 1.81, Роми 1.44, Хрвати 0.94 и остали. Религијски састав становништва чине 84,6% православни хришћани, 5% римокатолици, 3% Муслимани и 7,4% остале вероисповести.<sup>157</sup>

Основна карактеристика географског положаја Србије је да се налази у средини Балканског полуострва, око и преко којег пролази мрежа копнених и водених комуникација од којих су кључне оне са севера из Европе према Турској и Блиском истоку и преко реке Дунав ка Црном мору и даље Суецком каналу и Гибралтарском мореузу у Средоземном мору, које пак спаја велики пловни пут између Атлантског и Индијског океана;<sup>158</sup> Србија је на неки начин на тремеђи три континента – Европе, Азије и Африке, заједно са Балканским полуострвом.

Посебан значај овом простору даје чињеница да је на тремеђи и три светске религије, православне, католичке и муслиманске, уз напомену да је српски народ кроз историју прихватио све три вере, тежишно сачувавши православну као своју, а у мањини прихватајући и друге две. На тај начин су постали народ на чијој се територији и око ње исцртавају границе

---

<sup>156</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, из 2019. године је променила терминологију из претходне стратегије и код процене окружења користила термин „стратегичко окружење“, вероватно имајући у виду да је овај појам шири од појма безбедносног, јер поред њега обухвата и економско, политичко, социјално и друге аспекте окружења.

<sup>157</sup> Републички завод за статистику, *Статистички календар Републике Србије 2022*, Београд, 2022, стр. 25-28.

<sup>158</sup> Историјски гледано, у Античко време територија данашње Србије је била такође центар путева Римске империје од Рима ка Цариграду и Јерусалиму и Источној Азији. Слично се понављало и у средњем веку током крсташких ратова и проласка војске са Запада на Исток.

између хришћанског Запада и муслиманског Истока, при чему се избегава да се Србија сврста западној цивилизацији, већ јој се опредељује улога државе која је на граници ка муслиманском свету (заједно са Бугарском и Грчком, које су у међувремену постале део западног друштва учлањењем у ЕУ). Због наведеног је Србија увек била предмет интереса регионалних и светских сила, које су желеле да остварују и остваривале су утицај на њену политику.

Када је у питању *безбедносна ситуација у окружењу* потребно је да се осврнемо на савремене безбедносне претње које су присутне у свету, региону и унутар саме Србије.

У 21. веку смо сведоци неколико *регионалних оружаних конфликта* који су се одигравали у даљем и ближем окружењу Србије. Као потенцијална жаришта која постоје са мањим или већим унутрашњим сукобима, нетрпељивостима или тензијама могу да се издвоје: а) простор Авганистана, где су САД и чланце НАТО од 2001. до 2021. године водиле тзв. „рат против тероризма“; б) простор Ирака где су такође САД интервенисале 2003. године (тзв. „трећи заливски рат“), који је званично трајао до 2011. године, и где и даље постоје мањи сукоби етничких Сунита и Шиита; в) простор Либана и Палестине, где је последњи пут вођен рат 2006. године, Израела са снагама „Хезболаха“, у трајању од месец дана; г) простор Либије, где је интервенисала коалиција са Запада предвођена САД и Великом Британијом, 2011. године, који су подржали страну која је била против вишегодишњег председника Гадафија; и д) сукоб у Сирији, који је под примирјем, а који је почео још 2011. године, унутрашњим грађанским сукобом у коме је више земаља заузело супротстављене позиције - САД, ЕУ Саудијска Арабија, Катар, Турска су подржале побуњеничке снаге, делом и терористичке, а председника Асада и званичну власт Руска Федерација, Иран и делимично Ирак.

У нама блиском окружењу, Украјини, 2014. године почиње војни сукоб на истоку државе, између војних снага Украјине и проруског становништва у регионима Доњецк и Луганск. Овај сукоб нажалост почетком 2022. године улази у много озбиљнију фазу покретањем војне операције Русије у Украјини, и отвореним ратом две велике државе на истоку Европе. Рат прети да изазове веће геополитичке потресе и промене у свету у наредном периоду. У свету је почело груписање на државе које осуђују агресију Русије и уводе санкције према њој, и оне које су уздржане и настављају постојеће економске и политичке односе. Паралелно на Далеком истоку Кина заострава односе са САД по питању Тајвана, што такође прети да изазове војне сукобе. Назиру се обриси прве фазе потенцијалне нове геополитичке поделе света на Запад (САД, ЕУ, Велика Британија, Канада, Аустралија, Јапан...) и Исток (Русија, Кина, Индија, Бразил, Јужна Африка, Венецуела, Саудијска Арабија...) у коме ће контрола ресурса (енергетских пре свега) имати пресудну улогу. Не треба искључити појаву нових ратних жаришта (НАТО/Руска Федерација, Израел/Иран, Турска/Грчка, Кина/Тајван, САД, Јапан). У потенцијалним таквим сукобима садашњи, пре свега економски, али и политички односи, могу значајно да се уруше, стварајући нову политичку и безбедносну архитектуру.

Оно што је битно напоменути за тренутну безбедносну процену стања у окружењу Србије, јесте да на њену безбедност у кратом року и даље посредно могу да утичу сукоб у Украјини (кроз потенцијалну енергетску кризу) и незавршен сукоб у Сирији, који је у фази примирја (кроз појачане миграције становништва). Притисци које Србија има када је у питању однос са Русијом, може потенцијално да има озбиљније ефекте на њену безбедност, с обзиром да је Русија једна од чланица Савета безбедности УН која подржава територијални интегритет и суверенитет Србије на Косову и Метохији, и која је тренутно незаменљив добављач гаса и нафте по повољним тржишним ценама за српску привреду. Потенцијалне санкције Србије према Русији могу довести до промене њене досадашње политике подршке Србији.

Основна безбедносна претња по Србију *на унутрашњем плану* траје од 1999. године и огледа се у *покушају отцепљења територије АП Косово и Метохија* из састава наше земље, које подржавају велике светске силе као што су САД, Велика Британија и већина држава ЕУ. Иако постоји дијалог за мирно решење проблема, као и одређени потписани споразуми између Београда и Приштине, позиције су и даље дијаметрално супротне, при чему је резолуција Савета безбедности 1244 из 1999. године и даље на снази и иста гарантује територијални интегритет Србије. Повремени напади на Србе на територији Косова и Метохије од стране албанског становништва и даље не престају. Питање Косова и Метохије се намеће и као кључно за будућност Р.Србије јер се његово решавање поставља као услов прикључења у ЕУ.

У нашем региону Балкана, се као потенцијални безбедносни ризик испољава *стање у Босни и Херцеговини*, односно Републици Српској. Покушаји ревизије Дејтонског споразума, чији је Србија гарант, оцењују се као супротни њиховим интересима, од стране српског становништва у овој републици, које настоји да сачува стечену аутономију након рата '90-их година. Тензије и вербални сукоби увек могу да покрену и озбиљније, насилне конфликте. У тим процесима се Србија види као кључна за вршење утицаја на Србе у Р.Српској, те се и у том делу врше политички притисци кроз условљавања на путу интеграција у ЕУ.

*Ирегуларне миграције* становништва из Азије и Африке ка Европи су већ неколико година актуелне и дешавају се у много већем броју него раније. Србија је постала привремено уточиште око 5-6 хиљада странаца у просеку, из држава као што су Авганистан, Сирија, Ирак, Пакистан, Индија, од којих је већина смештена у центрима за азил и прихватним центрима. Иако је већина њих привремено смештена, њихово присуство са собом носи безбедносне ризике, али и повремени кривична дела, као што су напади на наше становништво, крађе, узурпације имовине, трговина дрогом, насиље, разбојништва, сексуална узнемиравања.

*Тероризам* као безбедносна претња је увек присутан, како унутар Србије тако и у непосредном окружењу, при чему се ту пре свега мисли на исламске елементе који су способни да га испоље као вид верског фанатизма. На Косову и Метохији, Рашкој, Северној Македонији, Босни и Херцеговини, регистровани су повратници из ратних сукоба у Сирији пре свега, али и других ратних подручја. Србија има делове територије као што су Косово и Метохија, Рашка,

Прешево, Бујановац, на којима увек постоје безбедносно ризичне групе, повезане пре свега са криминалом, али способне и за терористичка дејства. На наведено се може надовезати и верски екстремизам, посебно у Рашкој у којој су присутне активности вехабијског организовања.

*Организовани криминал* се намеће такође као стална безбедносна претња на унутрашњем плану у Србији, а која је истовремено повезана са окружењем и не може да има снагу и утицај без веза са иностранством. У овом делу ћемо поменути да је Србија на 33. месту по Глобалном индексу организованог криминала од 193 државе у свету, а подаци су прикупљани у 2020. години.<sup>159</sup> Криминалне групе су повезане са великим бројем кривичних дела и другим врстама безбедносних претњи и ризика као што су корупција, прање новца, трговина дрогом, убиства, трговина људима, сајбер криминал. Србија се и у овој области налази на путу транснационалним криминалним активностима, пре свега у трговини дрогом али и трговини људима, на путу ка Европи. Због тога је увек постојало криминално упориште и у нашим већим градовима овим интернационалним активностима.

*Енергетски проблеми* са којима се суочава Европа, а посредно и наша земља су посебно испољени ове а биће и наредних година. Актуелни су интереси великих сила, пре свега супротстављеност САД и Руске Федерације, које настоје да по том питању контролишу транспортне путеве, пре свега природног гаса, ка Европи. Рат у Украјини и последично високе цене гаса, а затим и робе широке потрошње, најбоље показује утицај енергетике на економију, а тиме и безбедност држава у Европи.

*Економска ситуација* у Србији и у свету у условима глобализације је увек под одређеним ризиком настајања криза из различитих разлога, највише због повезаности привредних и финансијских тржишта, и међусобне зависности глобалних и регионалних актера. Стопе привредног раста су ушле у негативне вредности проглашавањем пандемије на глобалном нивоу због болести „Covid-19“ 2020. године, новчана маса се повећала због емисије новца ради ублажавања последица кризе, што је пак утицало на појаву инфлације, раста цена и у целини отежаних услова пословања и живота обичних људи. Србија није поштеђена утицаја глобалних токова, иако у последњих десетак година се осећао тренд привредне стабилизације и опоравка.

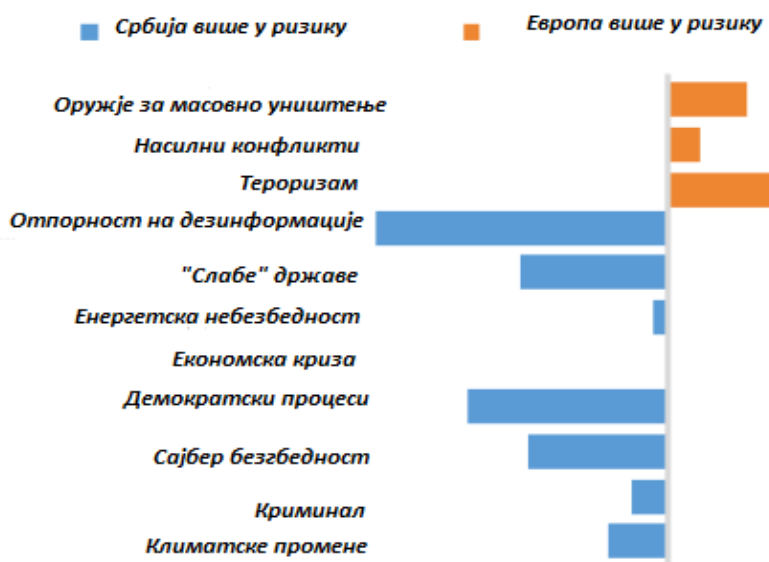
*Хибридне безбедносне претње*, које су су усталиле у безбедносној литератури и под термином „хибридни ратови“, сигурно да данас не заобилазе и Србију, без обзира што званично држава негује пријатељске односе са суседима и другим државама у свету. Једна од карактеристика оваквих утицаја јесте и негирање њиховог постојања, јер су теже уочљиви за шири круг становништва и углавном се прикривено испољавају. „Хибридне активности“ су постале нови термин за именовање добро познатих специјалних, субверзивних операција држава и организација према одређеним домаћим елементима. Оне су и и раније а и данас обухватале информационо-психолошко-идеолошке, политичке, економске, обавештајно-субверзивне, информатичке, криминалне, терористичке и војне активности, утичући на

---

<sup>159</sup> Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2021*, стр. 151.

физичке и менталне ресурсе, друштвене односе, вредности и интересе противника, а ради присиљавања на поступање у складу са својим политичким, економским и војним циљевима и интересима. Према раније поменутом Нормандијском индексу који процењује изложеност држава безбедносним претњама, између осталог и хибридним, Србија се налази на 56. месту са резултатом који је у складу са просеком држава у окружењу, на Балкану (графикон број 12).<sup>160</sup>

Графикон 12 – Поређење претњи Србије и ЕУ (Нормандијски индекс 2021)



*Индекс хуманог развоја* (The UN Human Development Index - HDI), се користи за мерење сиромаштва, писмености, образовања, животног века, и других фактора који карактеришу неку земљу, а тичу се општих услова живота. Користи се често да се земље сврстају у развијене (земље првог реда), у развоју (земље другог реда) и земље трећег света. Уједињене нације га користе за процену развоја земаља од 1993. године, објављујући годишње извештаје. „HDI“ мери просечна достигнућа у земљама у три основне категорије људског развоја:

- дужина и здравље у животу, мереном према животном веку од рођења;
- образовање, које се оцењује према писмености (процент људи са основним, средњим образовањем и уписаних у ове школе);
- стандард живота, мерен према БДП-у по становнику, у америчким доларима.

Према последњем Извештају хуманог развоја УН-а у 2020. години, а који се односи на податке из 2019. године Србија је имала индекс 0.806 и била је на 64. месту од укупно 189. држава у свету.<sup>161</sup> Сврстана је у групу веома високо развијених земаља. У односу на 2017.

<sup>160</sup> European Union, , *Mapping threats to peace and democracy worldwide – Normandy Index 2021*, стр. 52

<sup>161</sup> У претходном извештају 2019. године, Србија је била на 63. месту са 0.799 индексних поена, али је сада напредовала у групу веома високо развијених земаља за разлику од прошлог пута када је сврстана у високо развијене земље.



годину Србија је напредовала за два места. У табели број 5 је дат преглед места и индекса најразвијених земаља у Европи и држава у региону Балкана, како би се проценио положај Србије у групи веома високо развијених земаља којима припада.<sup>162</sup> Подаци указују да Србија има простора да напредује у параметрима који опредељују животни стандард, здравље и образовање становништва, те иако спада у групу високо развијених држава у свету по овом питању, капацитете за лидерство које има у региону Балкана треба додатно да потврди и достизањем стандарда који су виши у односу на оне које имају одређене суседне земље као што су Бугарска, Румунија, Хрватска или Црна Гора.

Табела 5 - Ранг земаља по Индексу хуманог развоја у 2020. години

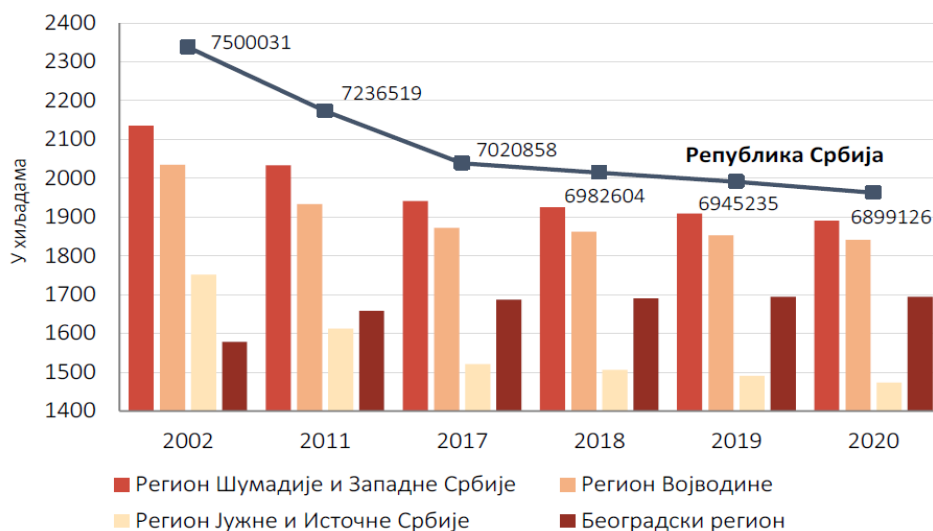
Држава	2020	
	ранг	бодови
Норвешка	1	0.957
Немачка	6	0.947
Словенија	22	0.917
Француска	26	0.901
Мађарска	40	0.854
Хрватска	43	0.851
Црна гора	48	0.829
Румунија	49	0.828
Бугарска	56	0.816
<b>Србија</b>	<b>64</b>	<b>0.806</b>
Албанија	69	0.795
Босна и Херцеговина	73	0.780
Северна Македонија	82	0.774

Оно што се намеће као озбиљнији безбедносни ризик када је Србија у питању јесте *смањење броја становника* и пад наталитета у дужем временском периоду, на који су се надовезале и економске емиграције становништва у развијеније државе Европе. Ово наравно утиче и на старосну структуру становништва, његов распоред на територији и способност државе да регрутује млађе особе за одбрану и вршење безбедносне функције. У периоду од 1991. до 2002. године, Србија је смањила број становника за 78.836 или 1,05 % У периоду од 2002. године до 2020. године смањен је број становника за 600.905 становника или 8 % (графикон број 13). Настављен је негативан тренд депопулације и у задњим годинама. Процењен број становника у Србији је 6.899.126. При томе је просечна старост становништва повећана са 40,2 на 43,4 године и Србија је земља са једним од најстаријих становништва у

<sup>162</sup> Уједињене нације, *Human Development Report 2020 – The next frontier Human development and the Anthropocene*, Њујорк, 2019; <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>, 26/12/2021.

Европи.<sup>163</sup> У ове податке треба додати и чињеницу да се погранични и рурални делови земље празне а становништво концентрише у градовима (око 60% укупног броја становника чини градско). Ови подаци су веома значајни са аспекта националне безбедности јер су људи основни ресурс и потенцијал сваког друштва и његовог система националне безбедности.

Графикон 13 – Кретање броја становника у Србији у периоду 2002-2020. по регионима



Поред свега наведеног, треба напоменути и да на пољу унутрашњих безбедносних ризика су увек присутни еколошки проблеми, проблеми са пролиферацијом оружја, осетљивост информатичких комуникација, различити облици привредног криминала, на чему државни органи у систему националне безбедности морају у континуитету да примењују одговарајуће мере ради контроле и супротстављања истим. Детаљније о свим овим безбедносним ризицима и претњама ћемо се посветити у 4. поглављу нашег истраживања, код анализу промена у стању безбедности у периоду европских интеграција.

## 2.2. Изазови, ризици и претње у стратегијским документима Републике Србије и њихов однос са регулативом Европске уније у области безбедности и одбране

Ради почетне оцене нивоа спремности и усклађености стратегијско-планских докумената Србије са проценама, начелима и регулативи ЕУ у области одбране и безбедности, а како би се проценила и потреба за усклађивањем и унапређењем исте од стране наших државних органа у процесу интеграција, извршићемо најпре анализу процењених изазова, ризика и претњи у стратешким документима Србије у односу на ове категорије у документима ЕУ (табела 6).

<sup>163</sup>Републички завод за статистику, *Саопштење број 181 – Процене становништва*, Београд, 2021; <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211181.pdf>, 26/12/2021.

Табела 6 – Преглед безбедносних претњи у стратегијским документима РС и ЕУ

Претња / Документ	СНБ	СО	СР МУП	ГС ЕУ	СБ ЕУ
Тероризам	✓	✓	✓	✓	✓
Високотехнолошки криминал и угрожавање ИК система	✓	✓	✓	✓	✓
Организовани криминал	✓	✗	✓	✓	✓
Пролиферација оружја за масовно уништење	✓	✓	✗	✗	✓
Трговина дрогом - Наркоманија	✓	✗	✓	✗	✓
Масовне илегалне миграције	✓	✗	✓	✗	✓
Проблеми економског развоја	✓	✗	✗	✓	✗
Енергетска безбедност	✓	✗	✗	✓	✗
Климатске промене	✓	✗	✗	✓	✗
Корупција	✓	✗	✓	✗	✓
Оружана агресија	✓	✓	✗	✗	✗
Сепаратистичке тежње	✓	✓	✗	✗	✗
Противправно једнострано проглашена независност АП КиМ	✓	✓	✗	✗	✗
Оружана побуна	✓	✓	✗	✗	✗
Етнички и верски екстремизам	✓	✓	✗	✗	✗
Обавештајна делатност	✓	✗	✗	✗	✗
Проблеми демографског развоја	✓	✗	✗	✗	✗
Епидемије и заразне болести	✓	✗	✗	✗	✗
Недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ	✓	✗	✗	✗	✗
Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће	✓	✓	✗	✗	✗
Злоупотреба нових технологија, генетског инжењеринга, медицине	✓	✗	✗	✗	✗
Хибридне претње	✗	✗	✗	✓	✓
Незаконита трговина ватреним оружјем	✗	✗	✗	✗	✓
Кривична дела против животне средине (флора, фауна, отпад)	✗	✗	✗	✗	✓
Привредни и финансијски криминал, прање новца	✗	✗	✓	✗	✓
Сексуално злостављање деце	✗	✗	✗	✗	✓
Трговина људима	✗	✗	✓	✗	✓

За наведену анализу смо користили следећа актуелна и важећа документа Србије и ЕУ:

- Стратегију националне безбедности Републике Србије (СНБ)<sup>164</sup>,
- Стратегију одбране Републике Србије (СО)<sup>165</sup>,
- Стратегију развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. година<sup>166</sup>,
- Глобална стратегија ЕУ за спољну политику и безбедност (2016),
- Стратегија за безбедност ЕУ (2020).

Као заједничке безбедносне претње у свих пет документа се издвајају тероризам и високотехнолошки криминал (сајбер криминал). Издваја се и организовани криминал као заједничка претња у три документа. Може се рећи и да је Србија у оквиру СНБ препознала илегалне миграције, економске проблеме, енергетску безбедност и климатске промене као безбедносне ризике, на исти начин како је то проценила и ЕУ у оквиру ГС, а да је поред тога издвојила и профилирацију оружја за масовно уништење, наркоманију, масовне илегалне миграције и корупцију, као безбедносне проблеме на начин како је то ЕУ учинила у СБ ЕУ.

Може се рећи и да ЕУ не придаје значај за четири кључне претње које је Србија издвојила у своја два стратешка документа: оружана агресија, сепаратистичке тежње, протиправно проглашење независности АП КиМ и оружана побуна. Све четири претње се у суштини односе на оне врсте агресије и претњи које су се испољиле на Косову и Метохији.

Оно чему ЕУ такође не придаје пажњу у стратешким документима у односу на Србију јесу демографски проблеми, епидемије и заразне болести, злоупотреба нових технологија, и делимично обавештајна делатност за коју се може рећи да је садржана у хибридном претњама које могу имати широки обухват, а које пак Србија није издвојила у својим документима.

Закључак у овом делу анализе би могао да буде да је наша земља на стратегијско-планском нивоу обухватила и препознала све безбедносне претње које је издвојила и ЕУ, осим хибридних претњи. У том смислу се може рећи да Србија не заостаје за проценама стања безбедности у глобалном, регионалном и националном окружењу, те да са највишег нивоа даје исте смернице за рад својих институција као што то чини ЕУ. При томе, Србија је нагласила свој специфичан положај и национални проблем који се тиче АП Косова и Метохије (кроз претње сепаратизма, оружане побуне, оружане агресије), а који већина држава ЕУ не види као проблеме у свом окружењу. У овом делу се можда може унапредити део који се тиче хибридних претњи и симетричности у хијерархији докумената, где би Србија за рад унутрашњег система безбедности усвојила подстратегију за потребе унутрашње безбедности а која би била у рангу СО, и усмеравала рад система унутрашње безбедности и Обавештајно-безбедносног система.

---

<sup>164</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије“, *Службени гласник РС*, број 94/2019, Београд.

<sup>165</sup> „Стратегија одбране Републике Србије“, *Службени гласник РС*, број 94/19, Београд, 2019.

<sup>166</sup> „Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године“, *Службени гласник РС* 78/2018, Београд, 2018.

### 3. САДРЖАЈ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

#### 3.1. Националне вредности и интереси у стратегијским документима Републике Србије и њихов однос са вредностима и интересима Европске уније

Процена безбедносног окружења је први корак у конципирању политике националне безбедности. Исто смо анализирали у претходна два питања. У оквиру друге фазе се врши формулисање политике националне безбедности кроз израду стратегијских докумената. У научној јавности постоји сагласност да су после устава као највишег нормативног акта сваке земље, следећи документи по важности стратегијско-плански документи из којих проистичу закони и подзаконска акта. Уставне одредбе се конкретизују кроз законе, и подзаконска акта која обухватају уредбе, правилнике, упутства, одлуке итд (слика 14).



Сл. 14 – Хијерархија нормативно-правних и стратегијско-планских докумената<sup>167</sup>

Законом о планском систему Републике Србије<sup>168</sup>, члан 10, су као документи јавних политика предвиђени: стратегија, програм, концепт политике и акциони планови (АП). *Стратегија* је основни документ јавне политике којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања у конкретној области планирања. По правилу се усваја на период од пет до седам година, а прати је АП са циљевима.<sup>169</sup> Стратегија националне безбедности<sup>170</sup> се може дефинисати као „скуп исказа у форми правила, принципа и норми, који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у систему одбране и безбедности државе“.<sup>171</sup>

<sup>167</sup> Ибид.

<sup>168</sup> „Закон о планском систему Републике Србије“, *Службени гласник РС* број 30/2018, Београд, 2018.

<sup>169</sup> Ибид, чланови 11, 12 и 13.

<sup>170</sup> Термин стратегија има више значења, а најчешће означава „науку о вођењу војске“, „вештину ратовања“ (Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1988, стр. 876).

<sup>171</sup> Митар Ковач и Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, оп. цит. стр. 232.

Стратегија безбедности се операционализује кроз одређивање националних интереса, националних циљева и мера за њихово достизање, у оквиру политике националне безбедности, а затим и кроз израду посебних и појединачних стратегијско-доктринарних и других планских и нормативних аката, за њену примену.<sup>172</sup> *Политика националне безбедности* је део укупне државне политике и представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање Србије ради заштите и остварења националних интереса.

У даљој анализи усаглашености политике Србије са политиком ЕУ у области безбедности и одбране, потребно је извршити и анализу вредности и интереса које заступају наша земља и ЕУ. Извршићемо анализу на сличан начин као што је то учињено у случају безбедносних претњи, прегледом кључних стратегијских докумената (табела број 7 и број 8).

Уочава се да је Србија издвојила четрнаест вредности од којих је осам заједничко са ЕУ. С обзиром да је ЕУ издвојила још само две вредности, просперитет и светски поредак (које Србија није), може се рећи се у већој мери Србија залаже за исте вредности као и ЕУ. Такође се уочава и да је Србија издвојила већи број вредности које жели да очува и унапреди, и то још: слободу, независност, социјалну правду, транспарентност, родољубље и животну средину.

Табела 7 – Националне вредности у стратегијским документима Србије и ЕУ<sup>173</sup>

Претња / Документ	СНБ РС	ГС ЕУ
Мир	✓	✓
Безбедност	✓	✓
Демократија	✓	✓
Владавина права	✓	✓
Људска и мањинска права и слободе	✓	✓
Једнакост и равноправност грађана	✓	✓
Толеранција	✓	✓
Солидарност	✓	✓
Слобода	✓	✗
Независност	✓	✗
Социјална правда	✓	✗
Транспарентност	✓	✗
Родољубље	✓	✗
Здрава животна средина	✓	✗
Просперитет	✗	✓
Светски поредак	✗	✓

<sup>172</sup> Ибид, стр. 190.

<sup>173</sup> Прегледом раније поменутих 5 кључних стратегијских докумената у Србији и ЕУ, установили смо да се у Стратегији одбране, Стратегији развоја МУП-а и Стратегији за безбедност ЕУ (2020), не наводе посебно вредности, већ се то чини у Стратегији националне безбедности Р. Србије и Глобалној стратегији ЕУ за СПБ (2016).

Табела 8 – Национални интереси у стратегијским документима Србије и ЕУ

Претња / Документ	СНБ РС	ГС ЕУ СПБ
Очување унутрашње стабилности и безбедности	✓	✓
Очување мира и стабилности у региону и свету	✓	✓
Економски развој и укупни просперитет	✓	✓
Очување суверености, независности и територијалне целовитости	✓	Х
Очување постојања и заштите српског народа где год он живи	✓	Х
Очување и заштита националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета	✓	Х
Европске интеграције и чланство у ЕУ	✓	Х
Очување животне средине и ресурса Србије	✓	Х
Демократија	Х	✓
Светски поредак заснован на правилима	Х	✓

Када су у питању национални интереси Србија је издвојила осам а ЕУ пет интереса. Подударна су три: мир, безбедност и економски развој (просперитет). И овде се може оценити да је Србија у већем делу издвојила интересе као и ЕУ, јер је сигурно да још два интереса ЕУ – демократија и светски поредак заснован на правилима, нису страни Србији и за исте је и она заинтересована, иако их децидно није навела у свом највишем стратегијском документу. Осталих пет интереса које је Србија издвојила, а ЕУ није, представљају специфичности наше државе које је разликују од наднационане организације као што је ЕУ (са изузетком животне средине која је могла бити издвојена и од стране ЕУ али није). Очување суверености, независности и територијалне целовитости произилази као национални интерес из постојећег проблема и безбедносне претње везане за „отцепљење“ Косова. Очување постојања и заштите српског народа где год он живи произилази као интерес како због већег броја Срба који живе широм света, у дијаспори, тако и због Срба који живе у суседним државама. Заштита националних мањина је традиционални интерес Србије као земље са већим бројем националних мањина, од којих је сигурно једна и албанска. Европске интеграције су политичко опредељење Србије и схваћене су као национални интерес из више разлога, од којих је сигурно један и онај који се тиче мира, безбедности и сигурности наше земље у овој наднационалној организацији.

### 3.2. Циљеви политике у области безбедности и одбране Републике Србије и њихов однос са циљевима и политиком Европске уније

Циљеви су вредност коју треба стићи или сачувати, резултат који треба да се оствари у одређеном периоду, пожељно стање које треба остварити када је у питању нека вредност или интерес.<sup>174</sup> Србија је мере и начин спровођења политике у области националне безбедности јасно предвидела у поглављу 4. *Политика националне безбедности*, одређујући циљеве за сваки национални интерес и одређене мере које је потребно предузети (табела број 9).

Табела 9 – Национални интереси и циљеви у СНБ РС

Интерес	Циљеви
Очување суверености, независности и територијалне целовитости	<ul style="list-style-type: none"> <li>• одвраћање од оружаног угрожавања и ефикасна одбрана</li> <li>• очување АП КиМ у саставу Србије</li> <li>• јачање угледа и међународног положаја Србије</li> <li>• превенција и отклањање сепаратистичког деловања</li> </ul>
Очување унутрашње стабилности и безбедности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• заштита људских и мањинских права и слобода грађана</li> <li>• владавина права и даљи развој демократије и демократских институц.</li> <li>• унапређење безбедности грађана, државе и друштва</li> <li>• нормализација прилика и односа у АП КиМ</li> <li>• ефикасна државна управа</li> </ul>
Очување постојања и заштите српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог идентитета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• развој демографског потенцијала</li> <li>• национално јединство и развој културног и историјског идентитета</li> <li>• унапређење положаја националних мањина</li> <li>• побољшање положаја и заштита интереса Срба у иностранству</li> <li>• заштита културних и историјских добара значајних за Р. Србију</li> </ul>
Очување мира и стабилности у региону и свету	<ul style="list-style-type: none"> <li>• допринос развоју међународних односа у складу са међун. обавезама</li> <li>• допринос очувању међународног мира и безбедности</li> <li>• поштовање међународног права и унапређење међусобног поверења</li> <li>• допринос јачању регионалне стабилности и добросуседским односима</li> <li>• јачање билатералних односа са свим државама</li> <li>• јачање активног учешћа у раду међународних организација</li> </ul>
Европске интеграције и чланство у ЕУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• обликовање модерног и развијеног друштва заснованог на европским вредностима, које су део српског идентитета и историјског наслеђа</li> <li>• достизање унутрашње спремности за чланство у ЕУ</li> <li>• унапређење националне безбедности и одбране кроз процес интеграција</li> </ul>
Економски развој и укупни просперитет	<ul style="list-style-type: none"> <li>• побољшање животног стандарда грађана</li> <li>• економски напредак</li> <li>• унапређење образовања, научни и технолошки развој</li> <li>• унапређење економске и енергетске безбедности</li> </ul>
Очување животне средине и ресурса Србије	<ul style="list-style-type: none"> <li>• праћење, процена, планирање и предузимање мера за ублажавање утицаја климатских промена</li> <li>• заштита од поплава и пожара</li> <li>• унапређење квалитета животне средине</li> <li>• ефикасно управљање опасним отпадом</li> <li>• унапређење способности и капацитета за управљање ресурсима</li> </ul>

<sup>174</sup> Ибид, стр. 197.



ЕУ је у поглављу 3. *Приоритети наше спољне политике* одредила 5 приоритета које треба да спроводи: безбедност ЕУ, државна и друштвена отпорност на истоку у југу ЕУ, интегрисани приступ конфликтима и кризама, кооперативни регионални пореци и глобално управљање за 21. век. У оквиру њих су одређени циљеви и начин достизања (табела број 10).

Табела 10 – Приоритети и циљеви ЕУ у ГС ЕУ

Приоритет	Циљеви / области деловања	
Безбедност наше уније	<ul style="list-style-type: none"> <li>• безбедност и одбрана</li> <li>• борба против тероризма</li> <li>• високотехнолошка безбедност</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• енергетска безбедност</li> <li>• стратешке комуникације</li> </ul>
Државна и друштвена отпорност на истоку и југу ЕУ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• политика проширења</li> <li>• наши суседи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• делотворнија политика миграција</li> <li>• отпорност у регионима у окруж.</li> </ul>
Интегрисани приступ конфликтима и кризама	<ul style="list-style-type: none"> <li>• превентивни мир</li> <li>• безбедност и стабилизација</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• политичка економија мира</li> <li>• решавање конфликта</li> </ul>
Кооперативни регионални пореци	<ul style="list-style-type: none"> <li>• европски безбедносни поредак</li> <li>• миран и просперитетан Африка Медитеран и Блиски исток</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повезана Азија</li> <li>• кооперативни Арктик</li> <li>• ближи Атлантук</li> </ul>
Глобално управљање за 21. век	<ul style="list-style-type: none"> <li>• реформисање</li> <li>• инвестирање</li> <li>• имплементација</li> <li>• продубљивање</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ширење</li> <li>• развој</li> <li>• склапање партнерстава</li> </ul>

Уколико се циљеви Србије (32 укупно) упореде са циљевима или приоритетним сегментима ЕУ (25), углавном се могу наћи подударности. И једнима и другима су приоритетни циљеви квалитетан ниво безбедности и одбране, борба против савремених безбедносних претњи, позитиван утицај на безбедност спољашњег окружења (регионалног и глобалног) и његово оснаживање, интерес за проширењем ЕУ/интерес за интеграцијом Србије у ЕУ, превентивни мир и решавање конфликта (кроз учешће у мировним операцијама), економски развој и просперитет, склапање партнерстава, стратешке комуникације. ЕУ при томе, због своје величине и већих интереса на глобалном плану, издваја жељу да утиче и на регионе Африке, Азије, Атлантика, Арктика, док Србија своје аспирације у погледу спољнег утицаја своди само на регионално окружење и заштиту Срба у њему, а на глобалном плану се ограничава на учешће у мировним мисијама и операцијама.

У оквиру СНБ је потенциран и свеобухватан приступ безбедности, те као услов оптималног стања безбедности се даје значај и економском развоју, расту животног стандарда, решавању демографских проблема, заштити животне средине, јачању државне управе, научно-технолошком развоју, образовању. Стратегијски концепт одбране се заснива на *тоталној одбрани*, која треба да свеобухватно ангажује све ресурсе и потенцијале државе. Чини је војна и цивилна компонента. Ослонац војне компоненте је Војска Србије у сарадњи са другим наоружаним органима земље.

Треба рећи и да је ЕК 2020. године оценила позитивно усвајање нових стратегија Србије у области одбране и безбедности, и дала следеће мишљење: „Скупштина је усвојила нове стратегије националне безбедности и одбране, које су еволуирале у поређењу са претходним верзијама, посебно у односу на приступање ЕУ, ГС ЕУ и ЗСБП. У припреми су акциони планови за њихово спровођење. При спровођењу ових стратегија, Србија би требало да крене у правцу политике засноване на водећим начелима ЕУ за међународну акцију, у складу са стратешким циљем чланства Србије у ЕУ“.<sup>175</sup>

Садржајнија анализа политике Србије у области безбедности и одбране ће се вршити у поглављима 3. и 4. овог истраживања. За почетак смо анализирали полазне основе у стратегијским документима и упоредили у начелу са садржајем кључних стратегијских докумената ЕУ. Изводи се закључак да је политика Србије у области одбране и безбедности у већем делу подударна са политиком ЕУ, у делу прокламованих циљева и приоритета. Сигурно је да је Србија са својим стратегијским документима које је израдила 2018. и 2019. године, након пет година од почетка званичних преговора за придруживање ЕУ (2014), водила рачуна о прилагођавању своје безбедносне и одбрамбене политике у складу са званичним актима ЕУ, између осталог и због обавеза које се намећу од стране ЕУ у преговарачком процесу.

## **4. СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **4.1. Карактеристике система националне безбедности Републике Србије**

Реч *систем* потиче од латинске речи *systema*, а преузета је од грчке речи *sun + histami*, и означава скуп елемената, представљених као целина, а који су међусобно повезани и имају одређене узрочно-повратне односе и заједничку сврху.<sup>176</sup> У Политичкој енциклопедији „систем означава скуп елемената и њихов међусобни однос“, као генерални опис.<sup>177</sup> Систем у организационом смислу представља скуп различитих елемената који функционишу као складна целина, ради остварења одређеног циља.

Систем националне безбедности је одређен и функционише на основу и у складу са одређеним стратегијско-планским и нормативно-правним документима. Устав Републике Србије (Устав) је највиши правни акт државе. У њему се не помиње термин и појам „систем безбедности“. Помињу се безбедност и одбрана, али не и систем националне безбедности или систем одбране, као аспект њиховог организовања. Највиши стратегијско-плански документ који уједно и најсадржајније регулише постојање система националне безбедности јесте

---

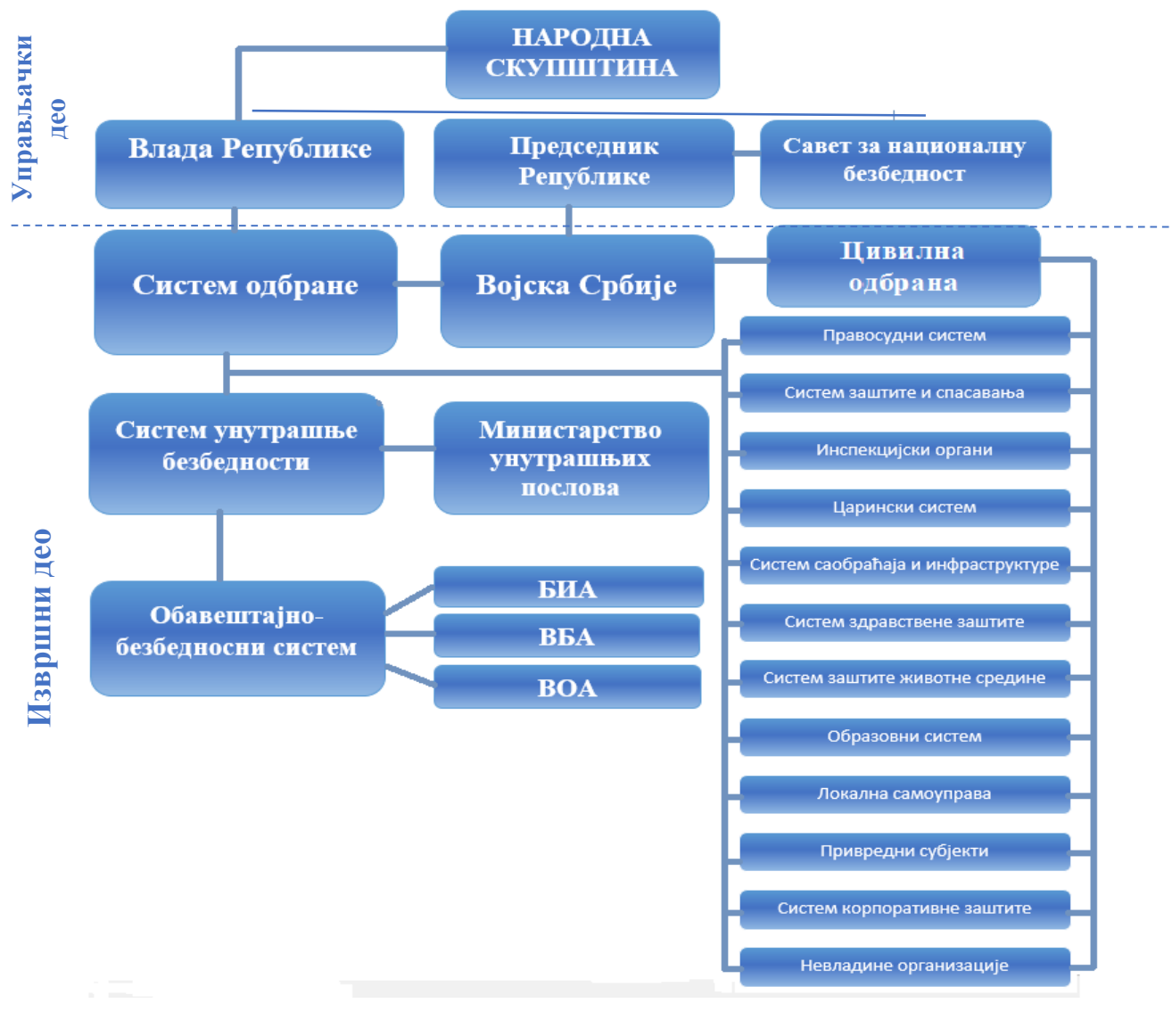
<sup>175</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2020. годину*, Брисел, 2020; стр. 127.

<sup>176</sup> Зоран Кековић, *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 14.

<sup>177</sup> *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.

СНБ.<sup>178</sup> Она га одређује као „нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Србије“.<sup>179</sup> Стратегија затим одређује структуру и начела функционисања (графикон број 14).

Графикон 14 – Систем националне безбедности Републике Србије<sup>180</sup>



Управљачки део чине Народна скупштина Републике Србије (Скупштина), председник Републике Србије (председник), Влада Републике Србије (Влада) и Савет за националну безбедност (Савет). Извршни део чине систем одбране, систем унутрашње безбедности,

<sup>178</sup> Она је уведена у правни систем одредбама Закона о одбрани, чланом 7 и чланом 4, став 1, тачка 14. у којој се наводи да је Стратегија националне безбедности највиши стратешки документ чијом реализацијом се штите национални интереси Р. Србије од изазова, ризика и претњи безбедности.

<sup>179</sup> „Стратегија националне безбедности Србије“, стр. 29.

<sup>180</sup> Извор: аутор.

безбедносно-обавештајни систем и други субјекти од значаја за националну безбедност.

*Скупштина* управља системом националне безбедности кроз уставотворну, законодавну и надзорну функцију над Владом и другим органима. У оквиру Скупштине се образују Одбор за контролу служби безбедности и Одбор за одбрану и унутрашње послове, који ближе врше надзор и контролу рада три подсистема система националне безбедности.

*Председник* председава Саветом и командује Војском Србије (ВС), у делу надлежности које му прописује Устав и закони. Кроз Савет има могућност да координише и усмерава функционисање система националне безбедности.

*Влада* утврђује и спроводи политику националне безбедности, спроводи законе и доноси подзаконска акта који се примењују у области одбране и безбедности. Усмерава и води рад свих органа државне управе, а пре свега кључна 3 у систему националне безбедности, кроз два министарства – Министарство одбране (МО) и Министарство унутрашњих послова (МУП), и кроз директно управљање Безбедносно-информативном агенцијом (БИА). У суштини, Влада је државни орган који повезује управљачки и извршни део система националне безбедности.

*Савет* је најмањи државни орган у управљачком делу система националне безбедности, са основним задатком да усмерава и усклађује рад подсистема система националне безбедности. Уједно повезује и функцију председника са осталим елементима система националне безбедности, дајући му додатне могућности и ингеренције да утиче на безбедност грађана земље (кроз председавање Саветом).

СНБ одређује и начела функционисања система националне безбедности. Начела која се уважавају у функционисању система националне безбедности су: уставност и законитост, јединство, превенција, кооперативност, поузданост, прилагодљивост, непрекидност, ефикасност, отвореност у раду, професионалност, контрола и надзор.<sup>181</sup>

Ове принципе можемо упоредити са принципима ЕУ наведеним у ГС ЕУ: принципијелни прагматизам, уједињено деловање, кооперативно деловање са другима (мултилатерализам), одговорност. Србија је издвојила десет принципа, при чему се принципи ЕУ могу препознати у следећим принципима рада система националне безбедности: јединству (уједињено деловање), кооперативности (мултилатерализам), прилагодљивости (принципијелни прагматизам) и професионалности (одговорност).

Што се тиче даљег стратегијско-планског и нормативно-правног одређења система националне безбедности, може се рећи да је он у начелу једино одређен СНБ и ниједним другим актом у Србији. У делу стратегијског планирања постоје стратегије нижег нивоа за област одбране, унутрашњих послова, правосуђа, царине, итд. Код законске регулативе не постоји посебан закон који одређује ближе организацију, надлежности и послове система националне безбедности, али постоји читав сет закона који одређују улогу, организацију и послове органа и институција који припадају систему националне безбедности.

---

<sup>181</sup> „Стратегија националне безбедности Србије“, стр. 31.

С обзиром на принцип систематичности и хијерархије, логично се може закључити да, с обзиром да је Устав то пропустио да предвиди, недостаје Закон о систему националне безбедности који ће ближе да уреди надлежности, структуру и принципе рада система националне безбедности, а на који ће се касније надовезати закони као што су Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о полицији, Царински закон, већи број правосудних закона, итд.

Оно што би могло да се закључи јесте да организација, начин управљања и надлежности система националне безбедности, не заостају за безбедносном праксом других држава у свету, иако тренутно овде нисмо вршили поређење са одређеним другим системима, већ само његове основне карактеристике. На овакав закључак упућује то што је систем најпре под демократском и цивилном контролом, односно под управљањем политичке власти и највиших државних органа који се легитимно бирају вољом народа на изборима. У свом организационом смислу прати годинама развијану безбедносну и одбрамбену праксу у свету и издваја три кључна подсистема у извршном делу задужених за одбрану, унутрашњу безбедност и безбедносно-обавештајни рад. Принципи рада система националне безбедности су садржајнији од принципа ЕУ, при чему се са истима и подударaju.

У делу стратегијско-планске и нормативно-правне регулативе регулисан је у једном стратегијском документу и у великом броју закона, при чему не постоји ниједан закон који га експлицитно регулише и одређује, већ постоје системски, посебни и други закони који регулишу рад појединих његових подсистема. Ово би могло да се узме као одређени недостатак, посебно када се узме у обзир недореченост овако једног значајног државног система и у садржају Устава.

## **4.2. Организација и карактеристике система одбране**

*Одбрана* представља сложен и вишезначан појам, а у контексту овог истраживања разматра се као државна функција. У том смислу се може дефинисати као „систем научних знања и вештина (теорија и пракса) о припремању и употреби свих структура државе ради заштите најзначајнијих друштвених, политичких, економских, културних, верских и војних потенцијала и других највиших вредности државе или друштва“... или „систем теоријских ставова и усвојених решења у вези са заштитом државе од свих облика угрожавања њених највиших вредности: слободе, независности, суверенитета, територијалне целокупности и економског развоја према сопственом виђењу“.<sup>182</sup>

Систем одбране представља један од најзначајнијих система сваке државе. Закон о одбрани дефинише систем одбране као „део система националне безбедности који представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ заштита

---

<sup>182</sup> Слободан Д.Мишовић, „Одбрана – одређење, функције, принципи и подела“, *Војно дело*, 3, 2017, стр. 168.

суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату“.

Систем одбране чине свеукупни људски, материјални, технички и духовни ресурси у земљи, и зато се он оцењује као сложен социо-технички систем. Може се рећи да су основни *подсистеми* система одбране: 1) органи управљања, 2) оружане снаге (војска, полиција), 3) безбедносно-обавештајне службе, 4) снаге цивилне одбране и цивилне заштите, 5) национална логистика система одбране.<sup>183</sup> Коришћењем системског приступа, систем одбране може да се представи графички на следећи начин (слика број 15).



Сл. 15 – Систем одбране – основни процеси<sup>184</sup>

Систем одбране је организован на основу одредби Устава Србије, више нормативно-правних аката и садржаја СНБ и пре свега СО. Устав не издваја посебно постојање система одбране али прописује да Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност грађана, као и мере за случај ванредног стања (члан 97). Предвиђа ограничавање слободе кретања, и настањивања и права да се напусти земља, у случају потреба одбране (члан 39). Затим су одређене надлежности Скупштине (члан 99, став 9, да усваја СО) и председника у области одбране (члан 112), које су детаљније уређене другим законима. Устав је регулисао и надлежност ВС (члан 139), употребу ВС ван земље (члан 140), демократску и цивилну контролу (члан 141).

СО одређује најпре интересе у области одбране које систем одбране треба да достигне и очува, детаљно образлажући циљеве и мере у области одбране (табела број 11). СО затим одређује структуру система одбране на *управљачки* и *извршни део*. Управљачки део чине исти

<sup>183</sup> Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, оп. цит. стр. 271.

<sup>184</sup> Извор: аутор.

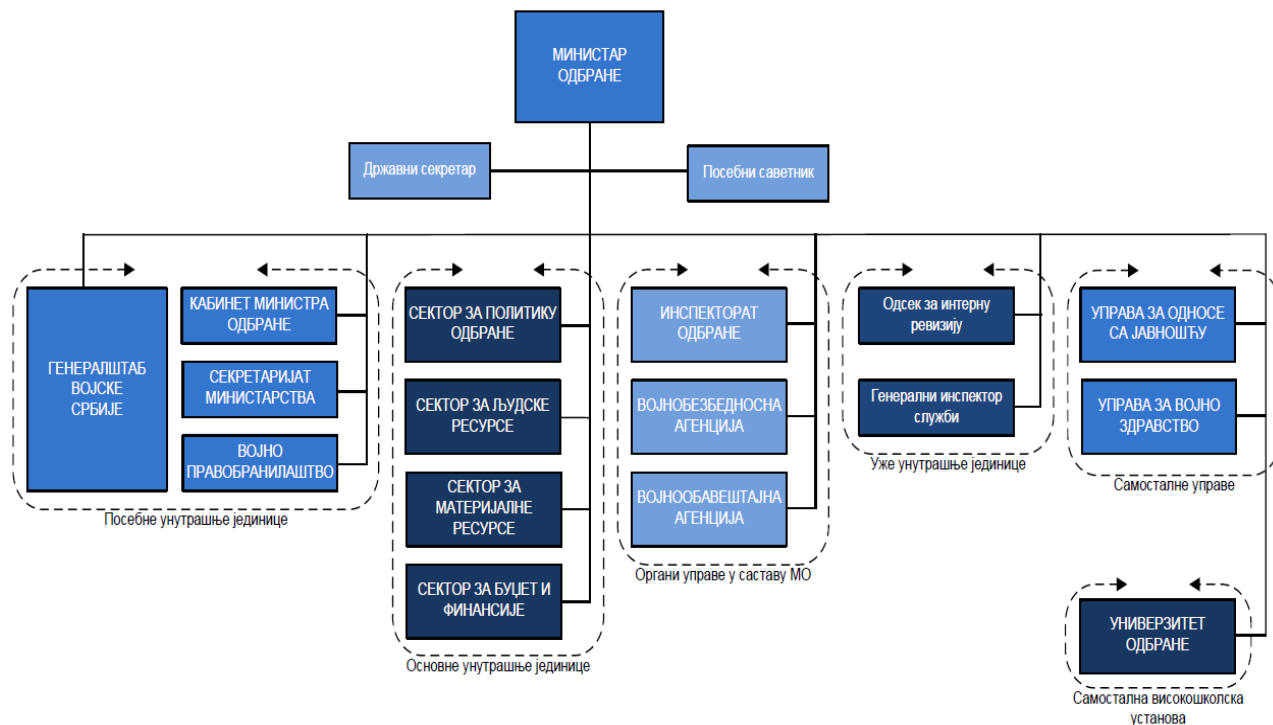
органи као и код система националне безбедности – Скупштина, председник, Влада, Савет, при чему стратегија додатно појашњава и улогу МО и ВС и Генералштаба Војске Србије (ГШ ВС).

Табела 11 – Интереси и циљеви Србије у области одбране

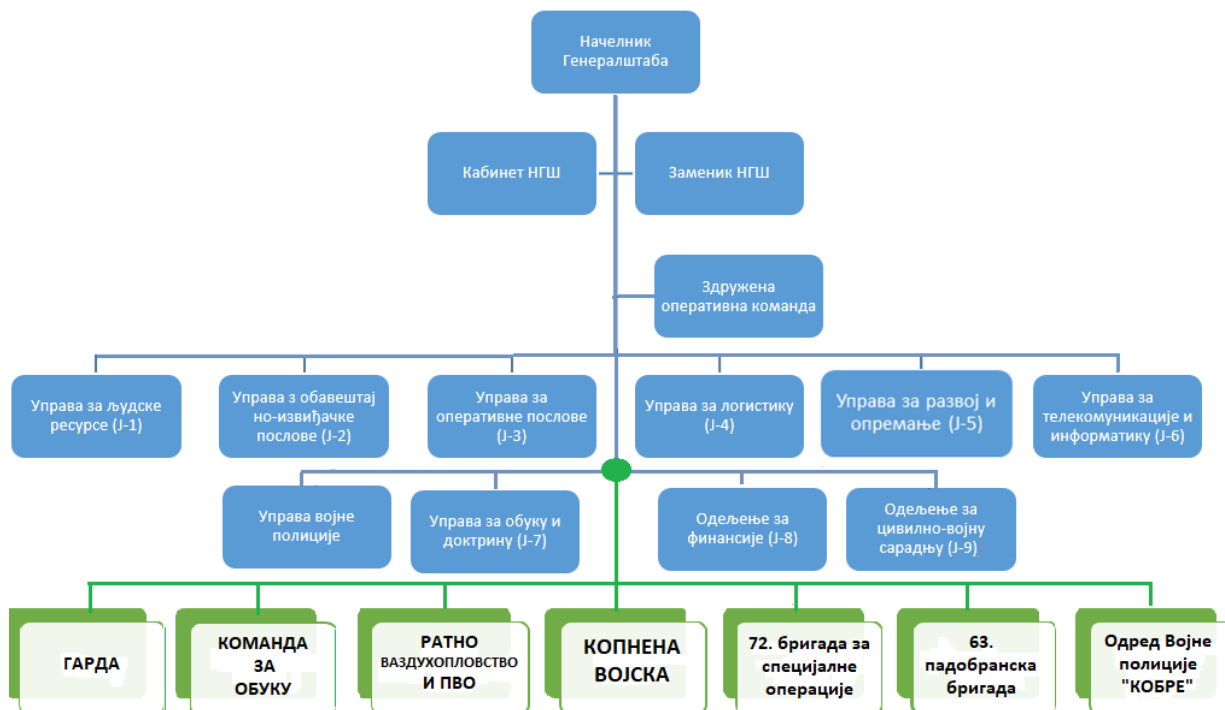
Интерес	Циљеви
Заштита суверености, независности и територијалне целовитости	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ефикасно управљање системом одбране</li> <li>• правовремено откривање и превенција изазова, ризика и претњи</li> <li>• одвраћање од оружаног угрожавања и ефикасна војна одбрана</li> <li>• ефикасна цивилна одбрана</li> <li>• сарадња са КФОР-ом у АП КиМ у складу са Резолуцијом СБ УН 1244</li> </ul>
Заштита безбедности Србије и њених грађана	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ефикасна контрола државне границе</li> <li>• ефикасна заштита и спашавање становништва у миру, ванр.стању и рату</li> <li>• унапређена сајбер безбедност</li> <li>• осигурање безбедности објеката критичне инфраструктуре</li> <li>• ефикасно управљање кризама</li> </ul>
Очување мира и безбедности у региону и свету	<ul style="list-style-type: none"> <li>• очување Р.Српске као ентитета у саставу БиХ у складу са Дејтонским споразумом и унапређење положаја Срба у региону и свету</li> <li>• учешће у мултинационалним операцијама и мисијама УН, ЕУ и ОЕБС</li> <li>• контрола наоружања и борба против пролиферације</li> <li>• помоћ и посредовање у мирном решавању међународних криза и сукоба</li> </ul>
Унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција	<ul style="list-style-type: none"> <li>• јачање кооперативне безбедности са ЕУ</li> <li>• учешће Србије у активностима ЗБОП-а</li> <li>• достизање потребног нивоа способности за учешће у цивилним мисијама ЗБОП-а</li> <li>• унапређена научно-истраживачка и војноекономска сарадња са ЕУ</li> </ul>
Војна неутралност Србије	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неприступање војно-политичким савезима</li> <li>• интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбр. потенцијала</li> <li>• стварање услова за одбрану ослоном на сопствене снаге и потенцијале</li> </ul>
Сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама	<ul style="list-style-type: none"> <li>• јачање регионалне сарадње у области безбедности и одбране</li> <li>• развој партнерских односа и сарадње са међународним организацијама</li> <li>• развој партнерских односа и сарадње са другим државама</li> </ul>

Влада преко МО оперативно управља системом одбране. МО предлаже и спроводи политику одбране, извршава законе и међународне уговоре, израђује и предлаже на усвајање нацрте закона, стратегијска и документа планирања развоја система одбране, уређује организацију, систем обуке и управља људским, материјалним и финансијским ресурсима за потребе система одбране, планира и координира извршавање обавеза других субјеката одбране у делу припрема за одбрану (графикон број 15). ГШ ВС је према СО у управљачком делу јер руководи ВС, израђује доктринарна документа, изграђује оперативне и функционалне способности ВС, организује команде, јединице и установе ВС (графикон број 16).

Графикон 15 – Организациона структура Министарства одбране Р. Србије<sup>185</sup>



Графикон 16 – Организациона структура Генералштаба и Војске Србије<sup>186</sup>



<sup>185</sup> Извор: Министарство одбране, *Организациона структура Министарства одбране*; <https://www.mod.gov.rs/cir/4346/organizaciona-struktura-ministarstva-odbrane-4346>, 08/01/2022.

<sup>186</sup> Извор: аутор.



Кључни закони када је у питању систем одбране јесу Закон о одбрани и Закон о Војсци<sup>187</sup>. Закон о одбрани регулише читав низ питања као што су: надлежности државних органа у области одбране, права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране, попуну, приправност и логистичку подршку ВС, права и дужности грађана у области одбране, права и дужности привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани, цивилну заштиту, финансисрање одбране, посебне поступке и мере (ратно, ванредно стање, мере приправности, мобилизацију...). Закон одређује да се одбрана остварује употребом ВС и других снага одбране.<sup>188</sup>

Закон о Војсци Србије<sup>189</sup> уређује положај и надлежност ВС, организацију, састав и начела војне службе, специфичну војну службу, командовање и руковођење ВС, симболе и обележја, војне празнике, називе јединица и установа, верску службу, одговорности за штету, демократску и цивилну контролу, јавност рада, итд.

*ВС је главни извршни орган система одбране*, према СО, а у Закону о Војсци Србије она је одређена као „организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе“.<sup>190</sup> Основна улога је да изводи борбене операције када је угрожена територија Србије, становништво и имовина и надлежност да командује свим снагама које изводе борбена дејства у ванредном стању и рату.

ВС је званично формирана 8. јуна 2006. године, након распада Државне заједнице Србије и Црне Горе (ДЗ СЦГ).<sup>191</sup> ВС се организује на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу у команде, јединице и установе. Постоји мирнодопска и ратна организација. ВС се састоји од *сталног и резервног састава*. Стални састав чине професионални припадници и војници на служењу војног рока. Резервни састав се дели на активну и пасивну резерву.

ВС је респектабилна снага у региону а располаже ресурсима по којима може да се мери и са већим бројем држава у ЕУ. Број запослених у МО и ВС је тајни податак означен степеном тајности „поверљиво“, у складу са тачком 3. „Одлуке о одређивању степена тајности података

---

<sup>187</sup> Поред ова два системска закона за систем одбране, значајни су и други закони као што су: Закон о председнику Републике, Закон о Влади, Закон о министарствима, Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Србије, Закон о ВБА и ВОА, Закон о војној, радној и материјалној обавези и Закон о цивилној служби.

<sup>188</sup> „Закон о одбрани“, члан 2.

<sup>189</sup> „Закон о Војсци Србије“, *Службени гласник РС*, број 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019, 74/2021 – одлука УС).

<sup>190</sup> Ибид, стр. 19.

<sup>191</sup> Српски народ има вишевековно искуство у војном организовању које датира према доступним изворима још из периода након распада Римског царства и организација првих српских држава на Балканском полуострву, према званичној историји у време династије Немањића (12-14. век) а према незваничној у време династија Свевладовића (6-9. век) и Властимировића (9-11. век). Поновно организовање српске војске након овог средњовековног периода, датира од почетка Првог српског устанка 1804. године, кроз периоде владавине династије Обреновића у 19. веку и Карађорђевића у првој половини 20. века. Савремена организација и успон војних капацитета је интензиван након Другог светског рата у време када је српски народ био конститuent СФРЈ, а стагнација и реорганизација истих је присутна у време СРЈ и Државне заједнице Србије и Црне Горе.

у МО и ВС<sup>192</sup>. Ипак, за потребе истраживања ћемо користити одређене податке и процене које су јавно објављиване, од стране извора који су у одређеној мери респектабилни и који се баве анализама оружаних снага у свету.

Међународни институт за стратешке студије (International Institute for Strategic Studies – IISS) из Лондона већ 60 година прати и прикупља податке о одбрани у 171 земљи света. Према њиховој последњој публикацији „The Military Balance 2021“ ВС броји 28.150 активних запослених и 50.150 војника у резерви, са следећом структуром активних снага:<sup>193</sup> КоВ – 13.250, РВиПВО – 5.100, Команда за обуку – 3000, Гарда - 1.600, МО – 5.200.<sup>194</sup>

Организација „Global Firepower“ која вреднује војне способности земаља у свету је на свом сајту такође објавила сличне податке и навела да Србија има око 30.000 активног персонала и око 50.000 у резерви.<sup>195</sup> Магазин „Military Watch Magazine“ наводи на свом сајту да оружане снаге Србије броје око 28.000 активног људства, 50.000 резервног, око 3.800 парамилитарних снага (вероватно полицијских) и око 780 припадника специјалних јединица.<sup>196</sup>

У поређењу са државама бивше СФРЈ Србија има најбројније оружане снаге. Остале земље углавном јавно објављују своје податке:

- Хрватска – 16.884 активних (14.836 у униформи и 2.048 цивила) и 18.184 резерва,
- Босна и Херцеговина – 9.556 лица (од тога 850 цивила),
- Словенија – 8.227 (6.376 војних, 1.152 у министарству, 699 уговорне резерве),
- С. Македонија – 7.591 (6.850 у оружаним снагама и остатак у министарству),
- Црна Гора- 1.980 лица (од тога 260 цивила).<sup>197</sup>

У поређењу са државама у региону које су чланице ЕУ или су на путу да то постану, ситуација са бројношћу активног састава је следећа: Грчка - 142.700, Пољска – 114.050, Румунија – 68.500, Белорусија – 45.350, Бугарска - 36.950, Мађарска – 27.800, Чешка – 24.900, Аустрија – 22050, Словачка – 15.850, Албанија – 8.000.<sup>198</sup>

Указаћемо и на буџетска издвајања за потребе одбране. Према подацима из јавних извора, највише новца у региону у 2020. години су издвојиле Румунија – 5.5 милијарди \$, Мађарска 1.8 милијарди \$, Бугарска 1.2 милијарди \$, Србија на четвртом месту са 1.036 милијарди, и Хрватска са 970 милиона \$, а најмање су издвојиле Црна Гора са 97 милиона \$ и Северна

<sup>192</sup> Службени војни лист број 5/16.

<sup>193</sup> У делу бројног стања IISS је навео још око 3000 људи у парамилитарним снагама, при чему је вероватно мислио на полицијске оружане снаге у Жандармерији и САЈ.

<sup>194</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021*, Лондон, 2021, р.139 ; <https://hostnezt.com/cssfiles/currentaffairs/The%20Military%20Balance%202021.pdf> , 08/01/2022.

<sup>195</sup> Global Firepower Index, *2021 Military Strength Ranking*, оп. цит.

<sup>196</sup> Military Watch Magazine, *National rankings by military strength*, оп. цит.

<sup>197</sup> Александар Радић, *Brojnost vojski Srbije, Hrvatske, BiH, Crne Gore i Severne Makedonije u 2021.*, *Balkanska bezbednosna mreža*, објављено 28.12.2021; <https://www.balkansec.net/post/brojnost-vojski-srbije-hrvatske-bih-crne-gore-i-severne-makedonije-u-2021>, 08/01/2022.

<sup>198</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021*, оп. цит

Македонија са 165 милиона \$.<sup>199</sup> Дакле Србија се налази у рангу сличних држава у региону, посебно из разлога што су издвајања последњих година и била већа од наведених око 900 милиона \$ што ће бити предмет детаљније анализе у оквиру трећег поглавља.

Као једне од индикатора способности ВС и њеног адекватног нивоа развијености за приступање европским интеграцијама у области одбране потребно је поменути и њено вишегодишње учешће у мировним мисијама и операцијама УН-а и ЕУ. Последњих десет година је учествовало више од 5000 припадника МО и ВС у операцијама широм света, а тренутно се годишње ротира око 550 припадника ВС. ВС се тренутно ангажује у 6 мисија УН: UNIFIL у Либану, MINUSCA у Централноафричкој Републици, UNFICYP на Кипру, MONUSCO у Конгу, UNTSO на Блиском Истоку. Такође је ангажована и у три мисије ЕУ: EUTM у Сомалији, EUNAVFOR ATALANTA у Сомалији и EUTM CAR у ЦАР-у.

*Резервни састав* је други сегмент ВС (члан 5. Закона о Војсци) и чине га резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви. *Дели се на активну и пасивну резерву.* Доктрина Војске Србије такође предвиђа начела организовања од којих једно подразумева да се ВС попуњава професионалним припадницима, активном и пасивном резервом.<sup>200</sup>

У активну резерву на основу уговора могу да ступе лица млађа од 60 година, оспособљена за војне дужности. Србија је донела Уредбу о служби у активної резерви која прописује процедуру за избор лица и успостављање уговорног односа са ВС од највише 2 године са могућношћу занављања.<sup>201</sup> Законска регулатива по питању пасивне резерве није дала прецизну дефиницију. Одредила је само да пасивну резерву „чине припадници резервног састава, који имају ратни распоред у командама, јединицама и установама ВС, МО, државним органима, цивилној заштити и другим снагама одбране“.<sup>202</sup>

Попуна резервног састава се врше пре свега на основама војне обавезе. На основу члана 47. Закона о одбрани грађани у одбрани земље имају право и дужност да извршавају војну, радну и материјалну обавезу и учествују у цивилној заштити.<sup>203</sup> Војна обавеза се састоји од: регрутне обавезе, обавезе служења војног рока, обавезе вршења цивилне службе и обавеза у резервном саставу. Србија је обуставила обавезно служење војног рока 2010. године, а свим лицима старијим од 18 године је остала регрутна обавеза (увођења у војну евиденцију) и обавеза служења у резервном саставу (за лица која су служила војни рок или су исти регулисали на други начин). Постоји институт добровољног служења војног рока, под условима које прописује Закон о војној, радној и материјалној обавези.

---

<sup>199</sup> Balkanska bezbednosna mreža, *Srbija najviše ulaže u odbranu na Zapadnom Balkanu*, објављен 07.12.2020 године; <https://www.balkansec.net/post/rumunija-ma%C4%91arska-i-srbija-u-2020najvi%C5%A1e-izdvajali-za-odbranu-cg-i-s-makedonija-najmanje>, 08/01/2022.

<sup>200</sup> Министарство одбране, *Доктрина Војске Србије*, Медија центар, Београд, 2010.

<sup>201</sup> „Уредба о служби у активної резерви“, *Службени гласник РС* број 47/2011 и 88/2015, Београд, 2015.

<sup>202</sup> Члан 54. Закона о војној, радној и материјалној обавези.

<sup>203</sup> „Закон о војној, радној и материјалној обавези“, *Службени гласник РС* број 88/2009, 95/2010 и 36/2018, Београд.

Стратегијски преглед одбране Србије из 2011. године је предвидео да величина мирнодопског састава ВС буде од 0,2 до 0,4% броја становника. Пројекција је да ВС има у миру око 30.000 припадника, од чега 28.000 професионалних припадника и 2.000 припадника активне резерве. Бројна величина ВС у рату је пројектована на 85.000 припадника, што значи да је број потребних припадника резервног састава око 57.000 лица.<sup>204</sup>

*Цивилна одбрана* је трећи битан сегмент система одбране. СО одређује цивилну одбрану као део одбране Србије усмерен на припреме за одбрану и одбрану невојним средствима.<sup>205</sup> Део је концепта тоталне одбране заједно са војном одбраном. Субјекти цивилне одбране су „друге снаге одбране“ како их одређује СО. Њих чине државни органи, привредна друштва, предузетници и грађани који извршавају задатке припреме за одбрану и одбране.

„Систем цивилне одбране“ *се не помиње* у стратегијским и нормативним документима, иако је постојала дугогодишња традиција организације система у ранијем периоду у нашој земљи.<sup>206</sup> Логички се на основу одредаба СО и Закона о одбрани закључује да он треба да постоји као подсистем система одбране, супротан ВС која је подсистем за војну одбрану. Тренутно стање у пракси је да је главни носилац управљања, организације и координације ових послова МО, а у оквиру њега Управа за обавезе одбране (у Сектору за људске ресурсе). Потчињени састави ове управе су Регионални центри на територији Србије - Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Ваљево. Такође, на нивоу ГШ ВС је образовано Одељење за цивилно-војну сарадњу (Ј-9) које је носилац послова цивилно-војне сарадње.

После ових организационих састава, у државном апарату на покрајинском и локалном нивоу није регистрована озбиљнија организација послова цивилне одбране. У Закону о локалној самоуправи, у члану 20. Надлежност општине, се у тачки 15. наводи да општина може да обавља и друге послове од локалног значаја, између осталог нпр. и у областима одбране.<sup>207</sup> Више обавеза по питању цивилне одбране од тога у закону нису наведене. Зато јесу у Закону о одбрани, где се код израде Плана одбране обавезују други државни органи да прилоге плана они израђују за себе и ради функционисања у ванредном и ратном стању. У Закону о привредним друштвима се такође не помињу обавезе привредних друштава по питању одбране.<sup>208</sup> То одређује Закон о одбрани у одређивању субјеката који могу да дају логистичку подршку ВС (члан 45), и у посебној Глави IV – Права и дужности привредних друштава, других правних лица и предузетника у области одбране (члан 62-76).

<sup>204</sup> Слађан О. Вељковић, Мирослав Остојић, Винко Жндаршич, „Изазови попуне Војске Србије активном и пасивном резервом“, *Војно дело* 7/2018, Београд, 2018, стр. 227.

<sup>205</sup> Треба је разликовати од *цивилне заштите*, која је исто тако дефинисана Законом о одбрани, а у надлежности је Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације, Управе за цивилну заштиту. Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране (Члан 77, став 2, Закона о одбрани).

<sup>206</sup> У послератној Југославији цивилна одбрана се постепено развијала као концепт општенародне одбране и друштвене замозаштите.

<sup>207</sup> „Закон о локалној самоуправи“, *Службени гласник РС* број 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021.

<sup>208</sup> „Закон о привредним друштвима“, *Службени гласник РС* број 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021, Београд, 2021.

На основу наведеног може се рећи да одређени ниво организације и нормативне уређености система цивилне одбране постоји у оквиру државне управе и привредних друштава, и то тежишно у делу испуњења обавеза по питању планирања одбране и извршења задатака у случају ванредног стања и рата. У замишљеном систему цивилне одбране у одређеној мери занемарен је део који се односи на службе јавних делатности (здравство, социјална заштита, медији, култура, наука, образовање) и део који се односи на систем обучавања за потребе цивилне одбране. Претрагом расположивих стратегијских и нормативних аката, као и теоријске и практичне литературе, нисмо успели да установимо норму за успостављање организацијских елемената у оквиру субјеката цивилне одбране, јасну хијерархијску структуру система цивилне одбране, и одговорност на појединим нивоима. Чини се и да контекст функционисања цивилне одбране није потпуно заживео. Део проблема је вероватно везан и за материјалне и финансијске услове, а чини се и да остају нерешена питања оспособљеног и обученог кадра који успешно може управљати системом цивилне одбране.

#### **4.3. Организација и карактеристике система унутрашње безбедности**

*Систем унутрашње безбедности* је термин који се користи у СНБ и не помиње се у ниједном од других виших планских и нормативних аката. СНБ не наводи које су то институције које чине систем унутрашње безбедности. У оквиру одређења извршног дела система националне безбедности наводи се да он извршава задатке ангажовањем: војних и полицијских снага, служби безбедности, ватрогасно-спасилачких јединица, цивилне заштите, комуналне милиције, царине, службе за извршење кривичних санкција, правосудне страже, организација за обезбеђење личности и објеката, привредних друштава, удружења, предузетника и грађана. Може се закључити да у овом набрајању осим војске, служби безбедности и цивилних организација и појединаца, остали су део система унутрашње безбедности.

У теоријским разматрањима унутрашње безбедности не постоје опречна мишљења и углавном постоји сагласност о субјектима система унутрашње безбедности а они се анализирају углавном у оквиру теорије безбедности. Љубомир Стајић наводи да систем унутрашње безбедности чине: сектор унутрашњих послова, правосуђе, безбедносно-обавештајни систем, инспекције, царина, субјекти приватне безбедности.<sup>209</sup> Затим аутори уџбеника *Савремени системи безбедности у систем унутрашње безбедности* убрајају подсистеме: војску, полицију, обавештајно-безбедносне службе, царину, заштиту и спасавање,

---

<sup>209</sup> Љубомир Стајић, Ненад Прокопијевић, Владан Мирковић, „Неки аспекти политике унутрашње безбедности као елемента Стратегије националне безбедности Србије, у Слободан Орловић, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, Правни факултет, Нови Сад, 2017, стр. 1335.

инспекцијске службе, здравство, социјалну заштиту, образовни систем и друге подсистеме.<sup>210</sup> Зоран Кековић и Иван Димитријевић наводе функције унутрашње безбедности: очување законитости и поретка и заштита целокупне друштвене инфраструктуре. Подсистеми за извршење ових функција су: полиција, обавештајно-безбедносни системи, инспекцијске службе, царина и други органи формалне друштвене контроле и надзора.<sup>211</sup>

Такође, у склопу организовања против унутрашњих безбедносних претњи, међу којима се увек издвајају и набрајају и корупција и прање новца, у оквиру државног апарата Србије су организоване целине које су специјализоване за ове безбедносне претње, и то Агенција за спречавање корупције, Управа за спречавање прања новца Министарства финансија и Дирекција за управљање одузетом имовином Министарства правде.

На основу свега наведеног, код обраде система унутрашње безбедности ћемо анализирати његове следеће институције: МУП, Правосуђе (судство и тужилаштво), Управу за извршење кривичних санкција, Агенцију за спречавање корупције, Управу за спречавање прања новца, Дирекцију за управљање одузетом имовином, Комуналну милицију, Инспекцијске службе, Управу царина и агенције за обезбеђење објеката и људи.

**Министарство унутрашњих послова** према Закону о полицији<sup>212</sup> уређује унутрашње послове, организацију и надлежност и Полиције. Надлежности, односно послови Полиције се могу наћи у члану 30. где је између осталог наведено да су полицијски послови: а) превенција криминала и унапређење безбедности у заједници; б) откривање и расветљавање кривичних дела; в) откривање и расветљавање прекршаја и привредних преступа; г) одржавање јавног реда и мира; д) регулисање, контрола и надзор саобраћаја на путевима; њ) обезбеђење јавних скупова, личности, објеката и простора; е) контрола државне границе, послови везани за кретање странаца, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије; ж) послови везани за оружје, приватно обезбеђење и детективску делатност.

Кроз Закон о полицији, МУП-у и Полицији су дате надлежности за обављање послова које треба да обавља систем унутрашње безбедности према СНБ, које смо раније навели, осим послова које реализују приватне организације за обезбеђење (при чему МУП исте регулише).

Стратегијско-планска и нормативно правна регулатива МУП-а указује да је ово систем безбедности који је највише регулисан и кога се тиче велики број закона. „Кровна“ стратегија за рад МУП-а, а која је у рангу Стратегије одбране и која регулише рад овог подсистема националне безбедности јесте Стратегија развоја МУП-а за период 2018-2023. године. Такође је рад МУП-а регулисан 21 законом и са 25 уредби Владе, документима чији је носилац израде био МУП и који су у његовој надлежности.<sup>213</sup>

---

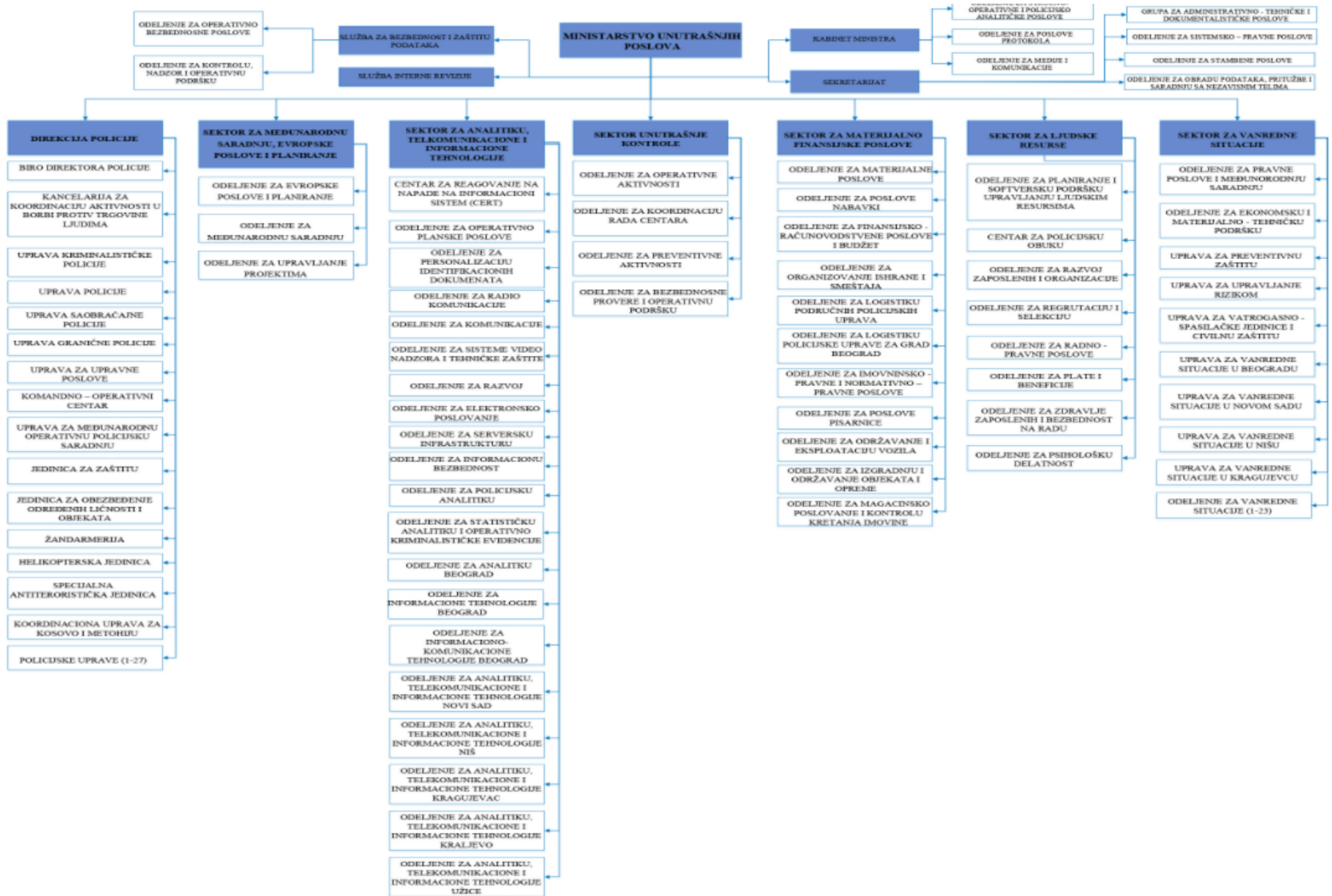
<sup>210</sup> Даниловић Неђо, Гордић Миодраг, Благојевић Срђан, *Савремени системи безбедности*, Завод за уџбенике, Београд, 2015, стр. 49.

<sup>211</sup> Зоран Кековић, Иван Димитријевић, *Системи безбедности са системом безбедности Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2017, стр. 146.

<sup>212</sup> „Закон о полицији“, *Службени гласник РС* број 6/2016, 24/2018, 87/2018, Београд, 2018.

<sup>213</sup> Министарство унутрашњих послова, *Документи*; <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/>, 16/01/2022.

Графикон 17 – Организациона структура Министарства унутрашњих послова Републике Србије



Организација МУП-а која је приказана на графикону број 17, је одређена у члану 22. где се за обављање полицијских и других унутрашњих послова образује Дирекција полиције, у чијем саставу се налазе управе, центри, јединице, специјална и посебне јединице полиције, полицијске управе и полицијске станице на територији државе. Кључне целине МУП-а су: Дирекција полиције и Сектор за ванредне ситуације, а у оквиру њих и већи број управа.<sup>214</sup>

Дирекција полиције у својој организационој структури има:

- Биро директора Полиције и Командно-оперативни центар,
- 7 посебних управа – Управа криминалистичке полиције, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа за управне послове, Управа полиције, Управа за међународну, оперативну полицијску сарадњу и Координациона управа за КиМ,
- 5 јединица – Специјална антитерористичка јединица (САЈ), Жандармерија, Јединица за заштиту, Јединица за обезбеђење личности и објеката и Хеликоптерска јединица, и
- 27 полицијских управа на територији Србије.

Уредбом о начелима за унутрашње уређење МУП-а је одређено 27 полицијских управа и за сваку од њих које општине покривају, односно у којим местима се организују полицијске станице.<sup>215</sup> Територијални принцип организовања полиције је неопходан с обзиром на надлежности и обавезу покривања целокупне територије Србије, по разним питањима, од заштите граница, објеката, људи, имовине, до спровођења одређених превентивних или истражних радњи. Битно је рећи да се у полицијским управама на територији обављају сви послови за које су МУП и Полиција надлежни законом, а у складу са поделом послова која је извршена по управама на нивоу Дирекције полиције (криминалистички, саобраћајни, гранични, управни послови, итд.). Руководство јединица у седишту МУП-а (Дирекције полиције, сектора и управа у седишту) доноси стратегијске одлуке, а начелници одељења у полицијским управама на територији оперативним радом спроводе те стратегијске одлуке.

Сектор за ванредне ситуације у својој организационој структури има управне органе за превентивну заштиту, управљање кризом, ватрогасно-спасилачке јединице, цивилну заштиту и ванредне ситуације. Поред ових управних органа има и 23 одељења за ванредне ситуације на територији Србије. *Цивилна заштита* представља организовану делатност државе у мобилисању грађана на заштити безбедности и отклањању опасности које угрожавају становништво, материјална добра и животну средину. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама<sup>216</sup> регулише област цивилне заштите у Србији. Јединство субјеката и снага система цивилне заштите се обезбеђује на стратегијском нивоу организацијом *Републичког штаба за ванредне ситуације* (члан 14 закона).

<sup>214</sup> Министарство унутрашњих послова, *Организација министарства унутрашњих послова*; <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/-ministarstvo/organizacija/>, 14/01/2022.

<sup>215</sup> „Уредба о начелима за унутрашње уређење МУП“, *Службени гласник РС* број 60/2017, Београд, 2017.

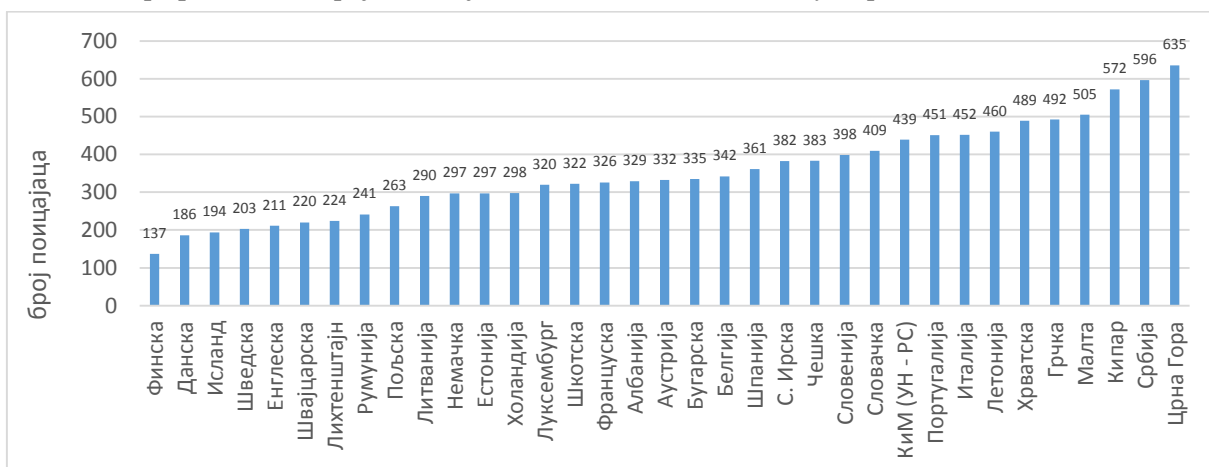
<sup>216</sup> „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС* број 87/2018.



Према одређеним подацима из јавних извора на територији је до сада формирано 180 специјализованих јединица цивилне заштите и близу тридесет команди тих јединица, уз око 9000 именованих повереника. Основну обуку је прошло мање од 300 припадника који су распоређени у јединице за заштиту од пожара, спасавање у води, прву помоћ, РХБ заштиту, спасавање из рушевина.<sup>217</sup> Оцена је да то није довољно те да је 2014. године за време већих поплава у спасавању учествовало 1500 обучених спасилаца.<sup>218</sup> Проблеми су финансирање, опремање, обука. У прилог недовољно развијеном систему цивилне заштите иде и мишљење Миодрага Савића, бившег начелника Управе за одбрану МО. Он је оценио да Србија нема организован систем цивилне заштите на потребном нивоу какав је постојао раније. Иако МУП поседује одређену организацију, он оцењује да не постоје јединице цивилне заштите опште намене у свакој јединици локалне самоуправе.<sup>219</sup>

Што се тиче бројног стања МУП-а, располажемо подацима из 2015. године, од EUROSTAT-а, при чему је последње објављене податке ова агенција имала за период 2017. - 2019. година, али у истима није приказана Србија (графикон број 18).<sup>220</sup>

Графикон 18 – Број полицајаца на 100.000 становника у Европи, 2015. године



Подаци указују да је Србија 2015. године, у односу на просечан број полицајаца у ЕУ (318 полицајаца на 100.000 становника) имала знатно већи број службеника у оквиру МУП-а, односно 596 полицајаца на 100.000, или укупно око 42.400 службеника на тадашњи процењени

<sup>217</sup> Машина, *Zašto civilna zaštita u Srbiji ne funkcioniše* (интернет члана), приредила Ирена Пејић, објављен 24.06.2020.; <https://www.masina.rs/zasto-civilna-zastita-u-srbiji-ne-funkcionise/>, 20/01/2020.

<sup>218</sup> Ибид.

<sup>219</sup> У Србији су раније постојале јединице цивилне заштите са преко 100.000 припадника у свим општинама. (Balkanska bezbednosna mreža, Miodrag Savić: *Srbiji treba organizovana civilna zaštita u borbi protiv korone, poplava i požara* (интервју), објављен 03.03.2021; <https://www.balkansec.net/post/miodrag-savic-srbija-treba-organizovana-civilna-zastita-u-borbi-protiv-korone-poplava-i-pozara>, 10/01/2022.)

<sup>220</sup> „Euronews“, *Which European countries have the most police?* (интернет чланак), објављен 04.01.2019. године; <https://www.euronews.com/2019/01/04/which-european-countries-have-the-most-police>, 14/01/2022.

број становника од 7.114.393.<sup>221</sup> Овај број је приближан данашњем броју запослених у МУП-у. Број полицијских службеника сигурно задовољава потребе за извршењем свих задатака који су дати у надлежност МУП-а, с обзиром да смо раније приказали показатеље унутрашње безбедности у ЕУ, које је на добром нивоу и знатно боље од већине других држава у свету, а које се очигледно постиже са мањим бројем персонала у односу на Србију.

Навешћемо и податке о финансијским издвајањима за потребе рада МУП-а. Према Закону о буџету Републике Србије за 2020. годину, МУП је имало буџет од 91.324.444.000,00 динара или око 774 милиона евра.<sup>222</sup> Овај износ је 2015. године износио 63.777.145.000,00 динара или око 540,5 милиона евра.<sup>223</sup>

Ради почетне упоредне анализе навешћемо и буџете одређених земаља ЕУ, у 2019. години. Према подацима доступним у бази EUROSTAT-а од наведених буџетских трошкова око 45% до 55% „одлази“ на буџет полиција у наведеним земљама, те се у складу са тим могу упоредити и материјални издаци Србије у односу на државе ЕУ (табела 12).<sup>224</sup>

Табела 12 - Буџети држава ЕУ у 2019. години за потребе унутрашње безбедности (€)

Држава	Буџет за јавни ред и безбедност	Полицијски буџет (оријентационо)
Немачка	55,340,000,000.00	27,670,000,000.00
Аустрија	5,299,200,000.00	2,649,600,000.00
Румунија	4,996,400,000.00	2,498,200,000.00
Чешка	4,263,300,000.00	2,131,650,000.00
Грчка	3,850,000,000.00	1,925,000,000.00
Португалија	3,597,200,000.00	1,798,600,000.00
Ирска	3,353,200,000.00	1,676,600,000.00
Мађарска	3,114,500,000.00	1,557,250,000.00
Словачка	2,192,200,000.00	1,096,100,000.00
Бугарска	1,686,400,000.00	843,200,000.00
<b>Србија (2020)</b>	-	<b>774.000.000.00</b>
Хрватска	1,171,200,000.00	585,600,000.00
Словенија	778,700,000.00	389,350,000.00
Летонија	684,200,000.00	342,100,000.00
Литванија	679,600,000.00	339,800,000.00

<sup>221</sup> Републички завод за статистику, *Процене становништва*; <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva>, 14/01/2022.

<sup>222</sup> Министарство унутрашњих послова, *Финансије, Буџет, Закон о буџету за 2020. годину*; <http://mup.rs/wps/portal/sr/finansije/Budzet>, 14/01/2022.

<sup>223</sup> Ибид, *Закон о буџету за 2015. годину*.

<sup>224</sup> „Eurostat“, *Government expenditure on public order and safety* (интернет страница и база података); [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_expenditure\\_on\\_public\\_order\\_and\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_public_order_and_safety) 15/01/2022.

У краћем закључку се може рећи да је систем МУП-а сложен, пре свега због сложености послова које обавља и надлежности које има а која је кључна када је у питању остварење повољног стања безбедности у земљи. Комплексност се огледа и у нормативном и планском обухвату који има кроз већи број стратегијских и законских докумената. Најбројнији је од свих подсистема система националне безбедности. На систем МУП-а се тежишно у периоду мира ослањају и обавештајно-безбедносни систем и правосудни систем, као битни подсистеми унутрашње безбедности. Сви се они пак тежишно ослањају на систем одбране у периоду рата. Подаци указују да МУП има добре капацитете за испуњавање услова из европских интеграција, те да је по бројности прелази а по буџету и организацији је у рангу европских држава.

**Правосудни систем** је такође један од подсистема система унутрашње безбедности који је битан за остварење циљева и интереса Србије у области одбране и безбедности. Део је извршних органа система националне безбедности. Појам правосуђе се користи за означавање свих органа правног система који учествују у правним стварима – процесима који се одвијају пред судовима ради установљавања поштовања или кршења законских и других прописаних норми, а ужем смислу се односи на органе и појединце судства, тужилаштва и адвокатуре, односно њихове активности.<sup>225</sup>

Правосуђе је утемељено основним одребама у Уставу, у члану 4, где је наведена подела власти на законодавну, извршну и судску. Уставом су од члана 142 до 165, одређена начела, врсте, и друге норме за организацију судова, рад судова и Високог савета судства (ВСС) и норме за организацију тужилаштва, тужиоца и Државног већа тужилаца (ДВТ).

Судска власт је одређена као независна, при чему су од почетка преговора са ЕУ дате примедбе на потребу измене Устава јер док он са једне стране гарантује независност (члан 4 и 149), истовремено предвиђа избор судија и тужилаца од стране Скупштине, коју формира политичка власт. У процесу интеграције дошло је до измене уставних норми, па је у Србији на референдуму који је одржан 16.01.2022. године прихваћена измена уставних одредби у делу правосуђа. Промене су извршене ради јачања независности кључних управљачких органа у правосуђу – ВСС и ДВТ, у избору судија и тужилаца и свеобухватном управљању правосуђем.

За област правосуђа 2020. године усвојена је Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године, а претходиле су јој две такве стратегије. Системске законе у области правосуђа чине закони: Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тулаштва, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Високом савету судства, Закон о Државном већу тужилаца.

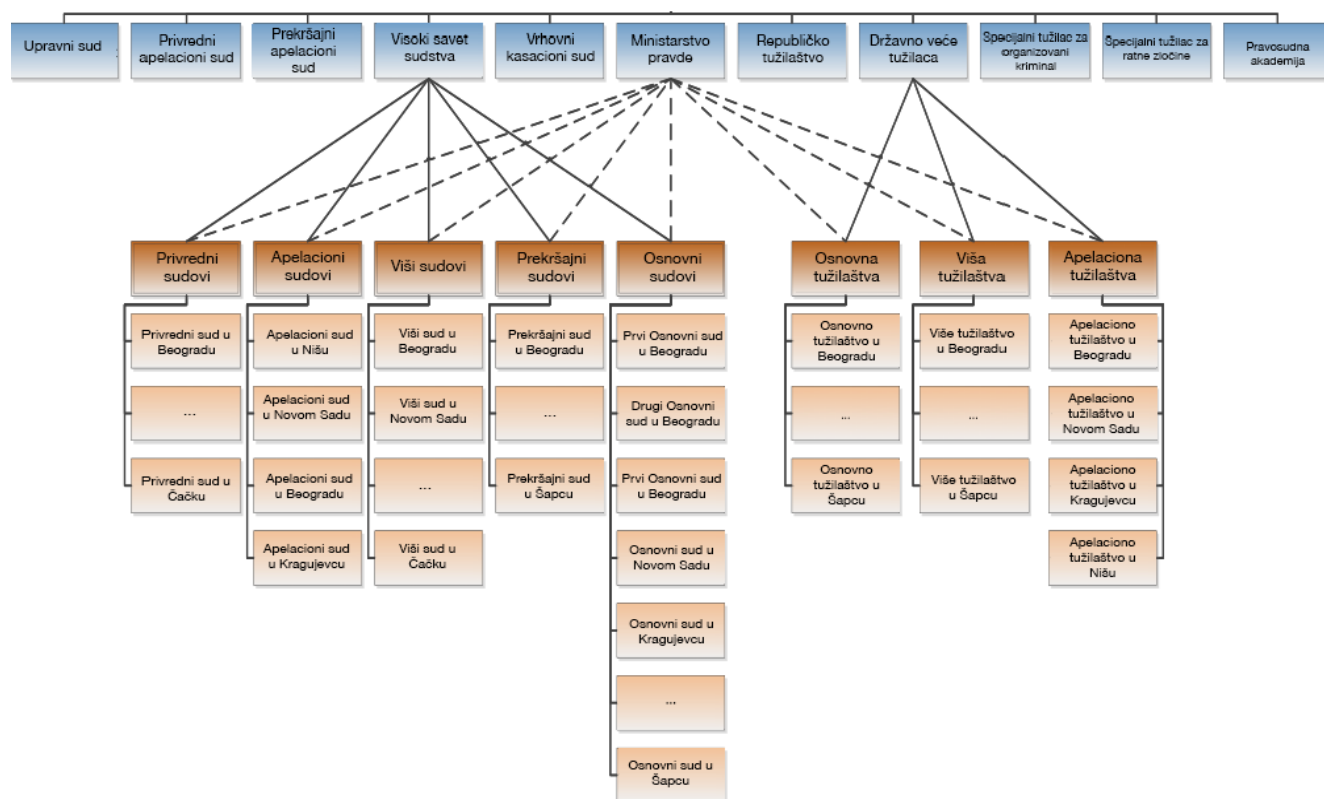
---

<sup>225</sup> На сајту Министарства правде и државне управе се могу наћи која све занимања представљају правосудне професије, при чему су набројане следеће: судија, јавни тужилац, адвокат, јавни правобранилац, медијатор-посредник, јавни бележник, извршитељ, судски вештак, судски тумач и преводилац, стечајни управник, арбитар, чувар пописне ствари, депозитар, комисионар (Министарство правде и државне управе, Правосудне професије (интернет страна); <https://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/pravosudje/atlas-pravosudja-republike-srbije/pravosudne-profesije.html>, 16/01/2022).

Према Закону о уређењу судова судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд (по новом Врховни суд). Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд.

У Закону о јавном тужилаштву се наводи да се уређују врсте јавног тужилаштва на: Републичко јавно тужилаштво, апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, основна јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности - Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине (члан 13). Организациону схему правосудног система у Србији смо приказали на графикону 19.

Графикон 19 – Организациона структура судова и тужилаштва у Србији<sup>226</sup>



Што се тиче правосудне мреже и њених капацитета потребно је напоменути да се у периоду европских интеграција у великој мери придавао значај реформи правосуђа, те је у складу са тим и мењана организација и број судова и тужилаштва. Након примене новог Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва из 2014. године, формирана је претходно наведена мрежа. Број судова, тужилаштава и запослених у њима је дат у табели 13.

<sup>226</sup> Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, Светска банка, *Функционална анализа правосуђа у Србији*, Београд, 2014, с. 248; <https://www.mdtfjss.org.rs/sjfr/sr>, 16/01/2022.

Табела 13 – Број и врста судова и тужилаштва и запослених судија и тужилаца у Србији 2019.<sup>227</sup>

Врста суда / тужилаштва	Број судова / тужилаштва	Број судија / тужилаца	Број судија поротника / заменика јавних тужилаца
Судови опште надлежности			
Врховни касациони суд	1	46	-
Апелациони судови	4	231	53
Виши судови	26	375	454
Основни судови	67	1243	2128
Судови посебне надлежности			
Прекршајни апелациони суд	1	56	-
Прекршајни судови	45	515	-
Управни суд	1	50	-
Привредни апелациони суд	1	39	19
Привредни судови	16	148	189
Тужилаштва			
Републичко јавно тужилаштво	1	1	11
Апелациона тужилаштва	4	3	48
Виша тужилаштва	26	21	213
Основна тужилаштва	58	42	423
Тужилаштво за орг. криминал	1	1	12
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	9

Према подацима из Годишњег извештаја ЕК (ГИ ЕК) за 2021. годину, на крају 2020. године било је 38,39 судија и 11,33 јавних тужилаца на 100.000 становника. Европски просек је 21 судија и 12 тужилаца на 100.000 становника.<sup>228</sup> Бројно стање указује да се Србија креће на нивоу држава Европе у погледу капацитета правосудног система.

Што се тиче буџета за правосуђе, располажемо подацима из 2014. године, с обзиром да за извештајни период 2018. године у извештају ЕС који је објављен 2020. године, нису били достављени комплетни подаци од Србије, како би исти могли бити упоредиви у одређеним буџетским категоријама. Расход за судове у Србији је 2012. године био 0,66 % БДП-а, што је више него у било којој земљи чланици ЕУ. Расход за тужилаштва је у Србији био 0,11 %, што је у оквиру граница других земаља чланица ЕУ. Збирно у Србији је укупан расход правосуђа био око 0,77% БДП-а, док је на нивоу ЕУ тај просек у 2018. години износио 0,33%. Процентуални износи од БДП-а не говоре пуно уколико се не располаже пуним износима, с обзиром на разлике у БДП-у између развијених држава ЕУ и Србије, где је БДП нижи. Подаци из 2012. године указују да Србија троши око 27 еура по глави становника на судове и око 4 еура на тужилаштва, што је у границама просека слабије развијених држава ЕУ када су у питању судови и испод просека, али прихватљиво, када су тужилаштва ЕУ у питању. У

<sup>227</sup> Републички завод за статистику, Статистички годишњак 2020, Београд, 2021, стр. 411.

<sup>228</sup> Европска комисија, Радни документ комисије – Република Србија – Годишњи извештај за 2021. годину, Стразбур, 2021, стр. 24.

апсолутним износима Србија је 2014. године у буџету издвојила око 28,7 милијарди динара за правосуђе, што износи око 243 милиона евра.<sup>229</sup>

Може се у овом делу закључити да Србија има добар и квалитетан нормативно-правни и стратегијски оквир, као и капацитете у оквиру правосудног система, за извршење задатака и послова у његовој надлежности. Правосудни систем термилошки и појмовно као такав се не помиње у званичним документима, нити је експлицитно одређен. Кроз неколико системских закона и Стратегијом развоја правосуђа, регулисани су његови кључни елементи – судови и тужилаштва. У делу финансијских буџетских издвајања Србија се налази на нижем нивоу од већине држава ЕУ, али у прихватљивим границама. Правосуђе је од почетка европских интеграција оцењено као сегмент који захтева реформу, највише због препознавања као области у којој постоји слаба ефикасност и ефективност у решавању судских процеса, кривичних и прекршајних случајева, па са тим у вези је и доста напора уложено ранијих година у унапређење рада његових органа. Наведено ће бити анализирано у 3. поглављу истраживања.

**Систем извршења кривичних санкција** представља још један подсистем система националне безбедности који је наведен у Стратегији националне безбедности као „служба за извршење кривичних санкција“. У Стратегији развоја система извршења кривичних санкција до 2020. године, чија је важност истекла, систем извршења кривичних санкција је одређен као део правосудног система. У припреми је нова Стратегија развоја система извршења кривичних санкција за период 2021-2027. година. Нормативно, овај систем је уређен пре свега Законом о извршењу кривичних санкција.

Систем извршења кривичних санкција је у надлежности Управе за извршење кривичних санкција Министарства правде (УИКС). У њеној надлежности је да организује, спроводи и надзире извршење казне затвора, малолетничког затвора, казне рада у јавном интересу, условне осуде са заштитним надзором, мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, као и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, односно једним именом *кривичних санкција*.<sup>230</sup>

Под УИКС се у оквиру система извршења налазе: казнено-поправни заводи (мушкарце, жене и малолетнике), окружни затвори, специјална затворска болница и васпитно-поправни домови. На територији Србије постоји тренутно активних 29 завода, капацитета за 11.451 лице, без завода на територији АП Косово и Метохија (слика број 16).<sup>231</sup> Такође, у 25 градова у којима се налазе седишта виших судова основане су и раде повереничке канцеларије за извршење кривичних санкција.

---

<sup>229</sup> Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, Светска банка, *Функционална анализа правосуђа у Србији*, оп.цит. стр. 252-255.

<sup>230</sup> Члан 12 Закона о извршењу кривичних санкција.

<sup>231</sup> Министарство правде, Нацрт „Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период 2021-2027. године“, оп. цит. стр. 8.



Сл. 16 – Установе за извршење кривичних санкција Србије

У систему извршења кривичних санкција је запослено око 4.207 лица према извештају Савета Европе за 2019-2020. годину, или један затворски службеник на 2.6 затвореника, док је европски просек 1.6 затвореника на једног запосленог. Европски просек је такође и 90 затвореника на 100 расположивих места, док 14 земаља има више затвореника од расположивих места, укључујући и Србију, која има 107 затвореника на 100 места. Србија има и знатно већи број затвореника од европског просека. У ЕУ је просек 103 затвореника на 100.000 становника а у Србији 160 (графикон број 28). Просечна старост затвореника у Србији је 37,5 година а у Европи је просек 36 година. Структурно је у Србији око 24% је осуђено због дроге, 25% због крађе, 10% због убиства. Регистровано је и 24 бекства из затвора у Србији.<sup>232</sup>

Трошкови или буџет за затворске системе је у Европи износио око 27 милијарди евра (за 42 затворске администрације) а у Србији је тај износ био у посматраној години био око 101,6 милиона евра (одржавање зграда, исхрана осуђеника, плате запослених, грејање, превоз притвореника и остало). Просечни трошкови по затворенику у Европи су око 64,4 евра а у Србији око 26,3 евра.<sup>233</sup> У стратегији за реформу система из 2005. године је наведено да је запослених било 3.447 а да је годишњи буџет износио око 25,8 милиона евра.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> EUROSTAT, *Prison statistics*; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics); и „Danas“, Savet Evrope: U Srbiji u zatvorima i dalje više zatvorenika nego mesta, објављен 08.04.2021; <https://www.danas.rs/-vesti/drustvo/savet-evrope-u-srbiji-u-zatvorima-i-dalje-vise-zatvorenika-nego-mesta/>, 21/01/2022.

<sup>233</sup> Ибид.

<sup>234</sup> „Стратегија за реформу система извршења заводских санкција у Србији“, оп. цит. стр. 6.

Оцена је да је систем извршења кривичних санкција у Србији „заокружен“ адекватним правним и планским оквиром, чему је сигурно допринео и досадашњи ток европских интеграција, те пажња која се овом систему пружа. Места за напредак има, пре свега у побољшању инфраструктурних капацитета и материјалним издвајањима. Може се рећи и да је Србија на нешто нижем нивоу од европског просека у овој области по питању инфраструктуре и финансија, али је и у рангу одређеног броја земаља које су тренутно чланице ЕУ. Региструје се и мањи број кадрова у овом систему у односу на европски просек.

**Дирекција за управљање одузетом имовином (ДУОИ)** је самостални управни орган у саставу Министарства правде, који је основан на основу Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, 2008. године. Она своје послове врши по службеној дужности или по налогу јавног тужиоца и суда. Надлежност дирекције је да управља привремено и трајно одузетом имовином проистеклом из кривичних дела, врши процену њихове вредности, складишти, чува и продаје одузету имовину проистекле из кривичног дела и управља тако добијеним средствима, води евиденције о тој имовини, итд. Број систематизованих места у дирекцији је 29, док је попуњена тренутно са око 20 запослених лица. Директор дирекције је за свој рад одговоран министру правде.

**Агенција за спречавање корупције (АСК)** је самосталан и независан државни орган, који за обављање послова из своје надлежности одговара Скупштини. Надлежност агенције је да надзире спровођење стратешких докумената у делу који се тиче корупције, подноси извештаје о њиховом спровођењу, покреће и води поступак у коме се одлучује о постојању повреда Закона о спречавању корупције, изриче мере, решава сукобе интереса, подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајних поступака, води и објављује Регистар јавних функционера и Регистар имовине и прихода јавних функционера, провера извештаје о имовини и приходима, итд. Агенција је почела са радом 2010. године, на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције који је усвојен у октобру 2008. године. Назив је променила 2020. године, када је на снагу ступио нови Закон о спречавању корупције. Данас агенција има 163 систематизована радна места, на којима је запослено укупно 99 лица.<sup>235</sup> Годишњи буџет за 2021. годину је износио око 282 милиона динара. Поред агенције, у Србији је још 2001. године основан *Савет за борбу против корупције*, са шест чланова, као саветодавни орган Владе. Такође је самостални буџетски корисник. У својој надлежности тежишно има сагледавање активности у борби против корупције, предлагање Влади мера које треба предузети у циљу ефикасног супротстављања и давање иницијатива око примене или измене прописа и програма везаних за спречавање корупције.

**Комунална милиција** је релативно нова организациона структура у систему унутрашње и националне безбедности Србије. Ради се о органу локалне самоуправе, који се формира у

---

<sup>235</sup> Агенција за спречавање корупције, „Информатор о раду“, Београд, 2022, стр. 4.



складу са Законом о комуналној милицији<sup>236</sup> за тачно одређене комуналне послове, а који су у надлежности локалне самоуправе. Локалне самоуправе образују комуналну милицију као унутрашњу организациону јединицу у свом саставу. Та једница не може имати мање од три милиционара. Према закону послови комуналне милиције су ужи од послова органа МУП-а и своде се на успостављању комуналног реда, решавање проблема несавесног понашања у саобраћају, паркирања, издавања дозвола, заштите и контроле животиња, одржавање јавног простора, асистирање локалним предузећима у вршењу њихове функције (нпр. контролорима у превозу). Комунална милиција се може ангажовати и на пословима цивилне заштите, заштите од пожара и спасавања. Комунални милиционари се сматрају „службеним лицима“, са одговарајућом кривично-правном заштитом. Идеја стварања комуналне милиције је била да се растерети редовна полиција од обављања послова увођења комуналног реда.<sup>237</sup>

Дискусије на тему постојања комуналне милиције постоје у делу овлашћења која се тичу употребе силе и одређених полицијских метода, а за која постоје мишљења да не би требало да буду дозвољена комуналној милицији, јер су у надлежности полиције. Комунални милиционар је овлашћен да: упозорава, усмено наређује, проверава идентитет, доводи, зауставља и врши преглед лица и возила, привремено одузима предмете, аудио и видео снима, употребљава средства принуде, прикупља обавештења (члан 18 закона). Може и да изда прекршајни налог, поднесе пријаву органу за учињено кривично дело, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка и да обавести други орган да предузме мере из своје надлежности. Због наведених овлашћења се чини да не постоји јасна разлика између комуналне милиције и полиције.

Доступни подаци о броју комуналних полицајаца у Србији су само из периода 2013-2015. године, када су исти објављени у предлогу новог закона који је усвојен 2019. године. Према тим подацима комунална милиција је формирана у 21 од 29 градова у земљи, а њихов број је износио око 650 лица, при чему је у Београду било запослено 333 лица. У наведене две године су примили више од 77.000 пријава грађана због комуналних проблема, издали преко 230.000 прекршајних налога и поднели скоро 40.000 налога за прекршаје.<sup>238</sup> Упоредивим подацима из ЕУ тренутно не располажемо. Ова служба је организована различито од државе до државе, од општине до општине, при чему начелно постоје закони који регулишу њихов рад.

**Инспекцијске службе** су још један од подсистема система унутрашње безбедности, иако нису одређене СНБ као државни орган који ту припада. Закон о инспекцијском надзору<sup>239</sup> регулише њихову надлежност и указује да је инспекцијски надзор посао државне управе којим се обавља превентивна контрола и налаже предузимање мера надзираним субјектима како би

<sup>236</sup> „Закон о комуналној милицији“, *Службени гласник РС* број 49/2019, Београд, 2019.

<sup>237</sup> Први Закон о комуналној милицији је усвојен још 2009. године, а нови је ступио на снагу у јулу 2019. године, са проширеним овлашћењима за милицију.

<sup>238</sup> Народна скупштина, *Закон о комуналној милицији – предлог*, Београд, 2019.

<sup>239</sup> „Закон о инспекцијском надзору“, *Службени гласник РС* број 36/2015 и 44/2018 – др. закон и 95/2018.

се обезбедила законитост и безбедност њиховог рада и пословања (члан 2). Тиме се у суштини обавља контрола и потенцијално спречавају могуће штетне последице по заштићена добра, права и интересе у Србији. Штите се: живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, имовина, права запослених, привреда и конкурентност, јавни приходи, буџетска средства, нормалан рад организација, комунални ред, итд.

Јединствен систем инспекцијских служби у држави не постоји, али се настоји да се он створи и направи одређен систем управљања на државном нивоу. Законом о инспекцијском надзору, чланом 12, предвиђено је да Влада образује Координациону комисију као координационо тело за успостављање система координације инспекцијског надзора. Оно је 2017. године и формирано и броји 17 чланова из министарстава која имају утврђене надлежности у инспекцијском надзору.<sup>240</sup>

Постоји велики број инспекција, пре свега на републичком нивоу, а затим и на покрајинском и локалном. Координациона комисија је у свом извештају за 2019. годину навела списак од 46 републичких инспекција, а на сајту Координационе комисије за инспекцијски надзор се тренутно налазе подаци о 48 инспекција (табела број 14).<sup>241</sup>

У *Анализи инспекција у Републици Србији* коју је објавила организација NALED 2014. године је навела податак да постоје 37 инспекција у ресорима 12 министарстава Владе, које у свом раду примењују преко 1000 прописа.<sup>242</sup> У *Водичу за примену Закона о инспекцијском надзору* који је израдила „Cardno Emerging Markets USA, Ltd.“ и аутори, друга невладина организација коју финансира „USAID“ из САД, 2017. године, наведен је број од 40 инспекција на републичком нивоу и 22 на нивоу АП Војводина.<sup>243</sup>

Када су у питању капацитети за инспекцијски надзор, 2018. године се располагало податком да је на републичком нивоу запослено 2.545 републичких инспектора у 42 инспекције, а да је попуњеност радних места по систематизацијама мања од 60%. Такође је утврђено и да у 169 општина у Србији има запослених 1968 инспектора, који представљају елемент инспекцијског надзора локалних самоуправа.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> Потребно је напоменути да се Закон о инспекцијском надзору не примењује на поступање и послове одбране, полиције, комуналне милиције и Пореске полиције, јер се ради о пословима који су садржински другачији од поступања и послова инспекцијског надзора, посебно када се ради о полицијским пословима. Инспекторат одбране из МО има специфичност у раду, пре свега због располагања тајним подацима чије објављивање није дозвољено.

<sup>241</sup> Координациона комисија за инспекцијски надзор, *Годишњи извештај о раду Координационе комисије за инспекцијски надзор за 2019. годину*, Београд, 2019; <http://budzetska.inspektor.gov.rs/page/9/Извештаји>, 22/01/2022.

<sup>242</sup> Nacionalna asociјација за lokalni ekonomski razvoj (NALED), *Анализа инспекција у Републици Србији*, Београд, 2014, стр. 10; <http://uzmiracun.rs/htdocs/Files/00459/Analiza-inspekcija-u-Republici-Srbiji.pdf>, 21/02/2022.

<sup>243</sup> Милан Стефановић, Душан Радовановић, Даница Јоловић, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору – друго, измењено и допуњено издање*, Cardno Emerging Markets USA Ltd., Београд, 2017, стр. 21 и 22.

<sup>244</sup> Координациона комисија за инспекцијски надзор, *Годишњи извештај о раду Координационе комисије за инспекцијски надзор за 2018. годину*, Београд, 2018; <http://budzetska.inspektor.gov.rs/page/9/Извештаји>, 22/01/2022.

Табела 14 – Преглед инспекција на републичком нивоу у Србији

	Министарство		Инспекција
1	Министарство унутрашњих послова	1	Инспекција превентивне заштите
		2	Инспекција цивилне заштите
2	Министарство финансија	3	Пореска инспекција
		4	Будетска инспекција
		5	Управа за спречавање права новца – група за надзор
		6	Управа за игре на срећу
3	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	7	Инспекција за јавне путеве
		8	Инспекција за железнички саобраћај
		9	Инспекција за друмски саобраћај
		10	Инспекција за безбедност пловидбе
		11	Грађевинска инспекција
		12	Републичка комунална инспекција
		13	Урбанистичка инспекција
		14	Инспекција за транспорт опасног терета
4	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	15	Пољопривредна инспекција
		16	Фитосанитарна инспекција
		17	Гранична фитосанитарна инспекција
		18	Шумарска и ловна инспекција
		19	Водна инспекција
		20	Ветеринарска инспекција
		21	Гранична ветеринарска инспекција
5	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	22	Тржишна инспекција
		23	Туристичка инспекција
		24	Инспекција за електронске комуникације
		25	Инспекција за поштански саобраћај
		26	Инспекција за информациону безбедност
6	Министарство здравља	27	Санитарна инспекција
		28	Здравствена инспекција
		29	Инспекција за лекове, медицинска средства, психоактивне контролисане супстанце
		30	Гранична санитарна инспекција
7	Министарство рударства и енергетике	31	Електроенергетска инспекција
		32	Инспекција за опрему под притиском
		33	Рударско-геолошка инспекција
		34	Енергетска инспекција
8	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	35	Инспекција рада
		36	Инспекција социјалне заштите
		37	Сектор за заштиту особа са инвалидитетом
9	Минис. државне и локалне самоупр.	38	Управна инспекција
10	Министарство за заштиту животне средине	39	Инспекција за заштиту животне средине
		40	Инспекција за рибарство
11	Министарство привреде	41	Метролошка инспекција
		42	Инспекција за драгоцене метале
12	Министарство просвете, науке	43	Просветна инспекција
13	Министарство омладине и спорта	44	Спортска инспекција
17	Министарство културе	45	Инспекција у области културе
14	Републички геодетски завод	46	Геодетска инспекција
15	Директорат цивилног ваздухопловства	47	Ваздухопловна инспекција
16	Директ. за рад. и нуклеар. безбедност	48	Инспекција за радијациону и нуклеарну безбедност

Утврђено је да је на републичком нивоу у Србији тренутно број инспектора испод стандарда ЕУ, јер на 1200 становника ради један инспектор, а у ЕУ је просек 780 становника на једног инспектора. Влада је 2019. године усвојила Трогодишњи АП за запошљавање инспектора и других службеника у републичким инспекцијама, који је предвиђао запошљавање 1272 инспектора до краја 2021. године.<sup>245</sup> Његове резултате не поседујемо.

Фискални савет Србије је у свом мишљењу на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину навео да у јавном сектору недостаје највише здравствених радника и инспектора, од Пореске управе до пољопривреде и саобраћаја. Све је мање надзора над сивом економијом, дивљом градњом, радом на црно, загађењем животне средине.<sup>246</sup> Председник невладиног удружења „Мрежа инспектора Србије“, Драгоман Паунковић, оцењује да на републичком нивоу има око 2.200 инспектора а на локалном још око 1.900, а да је потребно да их буде два до три пута више. Износи проблем одлива кадра из професије, мале плате и велики обим посла.

У овом делу се може оценити да је у подсистему унутрашње безбедности који се тиче инспекција направљен одређени помак у нормативној регулативи, као и у централизацији управљања на републичком нивоу. Региструје се проблем кадрова и попуњености државних и локалних инспекција, где је потребно начинити напредак у будућности.

**Царина** је термин који се у теорији безбедности а и у СНБ односи на специфичну организациону структуру, иако је прва асоцијација у друштву да се односи на фискалне намете и новчане издатке приликом извоза и увоза робе. Царина се у свакој теоријској и практичној анализи јавља као неизоставан део система националне безбедности, наравно, због улоге коју има на „ободима“ односно границама Србије. Улога царине се мењала кроз време, и док је раније њен главни задатак био заштита домаће привреде, убирање фискалних прихода, данас је постала (пored тога) значајна и у систему безбедности. Њен значај у том погледу је пре свега код безбедносних претњи као што су теоризам, организовани криминал, привредни криминал.

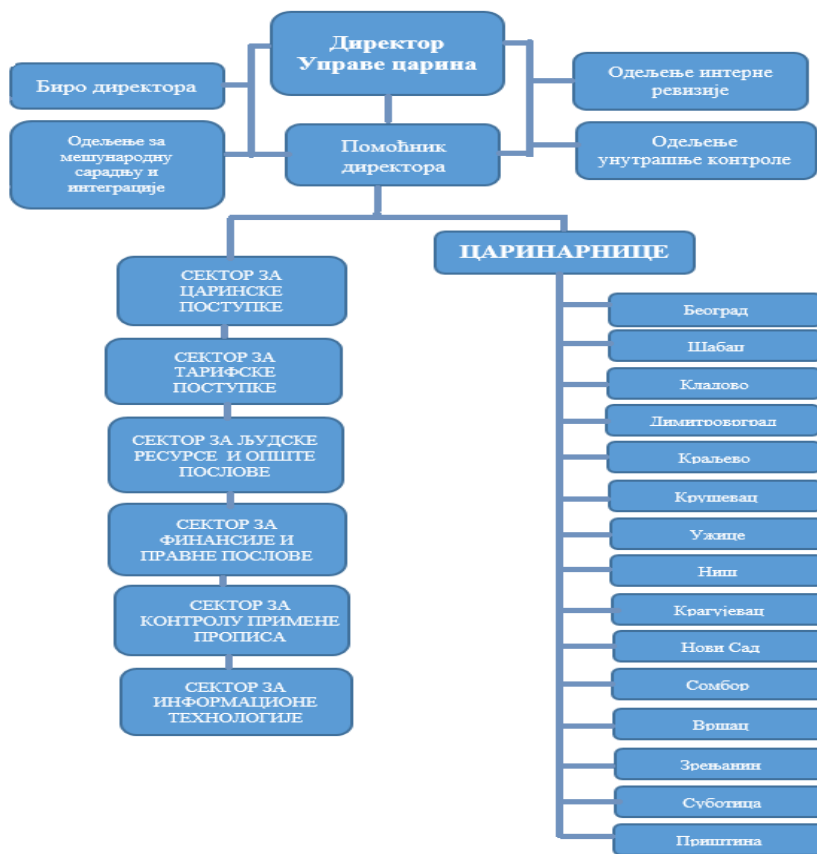
Царинска служба је организована у оквиру Министарства финансија, при чему управне послове спроводи *Управа царина* (УЦ) а „испод“ ње се налази 15 подручних јединица – царинарница. Царински закон<sup>247</sup> одређује *царинског органа* као носиоца царинских послова који има циљ да *заштити финансијске интересе Србије, супротстави се нелегалној трговини и обезбеди сигурност и безбедност Србије и њених становника и заштиту животне средине, у сарадњи са осталим органима* (члан 2). Организациона структура царине је дата на графикону број 20.

<sup>245</sup> Министарство државне управе, *Реформа система инспекцијских служби*; <https://tju.gov.rs/o-reformi-javne-uprave/usluge-za-gradjane-i-privredu/reforma-sistema-inspekcijskih-sluzbi/>, 21/01/2022.

<sup>246</sup> Фискални савет Републике Србије, *Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину*, Београд, 2021; [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-imisljenja/2021/FS\\_Misljenje\\_na\\_Nacrt\\_Fiskalne\\_strategije\\_2022-2024.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-imisljenja/2021/FS_Misljenje_na_Nacrt_Fiskalne_strategije_2022-2024.pdf), 22/01/2022.

<sup>247</sup> „Царински Закон“, *Службени гласник РС*, број 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020 и 118/2021, Београд, 2021.

Графикон 20 – Организациона структура Управе царина<sup>248</sup>



У овој области кључна нормативна акта за рад царинске службе су Царински закон, Закон о царинској служби и Закон о царинској тарифи. У области стратегијско-планских докумената за царинску службу су актуелни одређени интерни документи, док је важност „Стратегије интегрисаног управљања границом 2016-2020. године“ истекла.

Србија обухвата територију од 88.361 км<sup>2</sup> и има укупну дужину државне границе од 2.351,7 км, са осам суседних држава. Србија има 96 отворених граничних прелаза (62 друмска, 15 железничких, 4 аеродромска, 12 речних и 3 скелска). Број запослених УЦ и њених јединица износио је крајем 2021. године 2.761, а располагала је буџетом од око 6,86 милијарди динара или око 58 милиона евра, за свој рад.<sup>249</sup>

Када су односи са ЕУ у питању, потребно је рећи да се у оквиру Поглавља 24 разговара о царинској служби у смислу безбедности, а у посебном поглављу 29 – Царинска унија, разговара о царини у смислу убирања фискалних прихода. У последњем ГИ ЕК за 2021. годину, наводи се да је Србија на добром нивоу припремљености у области царинске уније. Остварен је ограничен напредак усвајањем измена Царинског закона и Закона о царинским службама, али

<sup>248</sup> Извор: аутор.

<sup>249</sup> Управа царина, *Информатор о раду Управе царина*, Београд, 2021; <https://www.carina.rs/dokumenti/informator-o-radu.html>, 22/01/2022.

је свеукупно Србија у великој мери усклађена са правним тековинама ЕУ. Приходи од царина и ПДВ-а се годинама уназад повећавају, а систем унапређује.<sup>250</sup>

**Управа за спречавање прања новца (УСПН)** је орган управе у саставу Министарства финансија, који има надлежност да прикупља, обрађује, анализира и прослеђује надлежним органима информације, податке и документацију везане за откривање и спречавање прања новца и финансирање тероризма. У суштини она представља финансијско-обавештајну службу Србије у области прања новца. Основана је 2003. године као орган у саставу министарства, а наследник је бивше Савезне комисије за спречавање прања новца, која је била основана 2002. године, након доношења првог Закона о спречавању прања новца. Сарађује са партнерским службама и органима у земљи и иностранству. Члан је EGMONT међународне групе за сарадњу и размену информација о прању новца и финансирању тероризма (седиште у Торонту, Канада), и комитета MONEYVAL, сталног надзорног тела Савета Европе. Управа има своје представнике и у *Координационом телу за спречавање прања новца и финансирање тероризма*, које је основано 2018. године, и које има око 30 чланова из различитих државних институција и органа, а председавајући је министар финансија. УСПН има надлежност да обуставља извршење одређених трансакција, да изда налог за праћење сумњивих трансакција (на 3 до 6 месеци), да захтева информације од различитих институција, да размењује информације. Тренутно је систематизовано 34 радних места у управи а запослено око 40 лица.

**Приватно обезбеђење** или агенције за обезбеђење личности и објеката<sup>251</sup> су релативно нова безбедносна структура у системима безбедности, код нас посебно развијена од 2000. године па надаље, док је у свету ова област има корене у далекој историји. Постоји различита терминологија око означавања приватних субјеката који се баве пословима безбедности – приватна безбедност, корпоративна безбедност, агенције за обезбеђење, приватно обезбеђење.

Србија је у овој области 2013. године усвојила кључни закон - Закон о приватном обезбеђењу, а овој области припада и Закон о детективској делатности. Србија се определила за термин *приватно обезбеђење* и под њим је у члану 2 закона навела да подразумева „пружање услуга, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа, као и послове транспорта новца, вредносних и других пошљици, одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана (редарска служба).“ Закон је ове послове назвао *самозаштитном делатношћу*. Под њом је обухватио, поред наведених послова у дефиницији, и послове процене ризика у заштити и послове уградње и надзора система

<sup>250</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2021. годину*, оп. цит. стр. 119-120.

<sup>251</sup> У Стратегији националне безбедности Републике Србије се у тачки 5.1.2. која наводи структуру извршног дела система националне безбедности користе на једном месту термин „агенције за обезбеђење личности и објеката“ а на другом „правна лица, предузетници и физичка лица која врше послове приватног обезбеђења“.

техничке заштите. Наведене послове могу вршити правна лица, предузетници и физичка лица која имају лиценцу издату од стране МУП-а.

Иако немају статус овлашћеног службеног лица, службеници приватног обезбеђења имају овлашћења слична полицији. Могу да врше проверу идентитета, преглед лица и возила, забрањују улаз и приступ неовлашћеним лицима, удаљавају лица из чуваног простора, упозоравају, привремено задржавају, и могу да употребљавају средства принуде (дозвољено коришћење средства за везивање, физичке снаге, дресираних паса и ватрено оружје).

Надзор над приватним сектором безбедности има МУП, који издаје дозволе (лиценце) за рад и има право инспекцијског надзора, провере чувања и држања оружја, оспособљености радника, кадровске и техничке услове, адекватност документације, итд.

Иако је тешко прецизно одредити стање у овом приватном сектору, увидом у јавне изворе, располаже се одређеним подацима који се могу сматрати приближним реалном стању. Током 2014/2015. године, располагало се подацима из Агенције за привредне регистре да је у Србији пословало 579 регистрованих фирми за услуге приватног обезбеђења, при чему је 46% било у Београду. Процењено је да је у овој области тада било запослено између 30.000 и 50.000 људи.<sup>252</sup> Због обавеза обуке и лиценцирања, рок за испуњење законских услова је био померен са 2015. године на јануар 2017. године. Податак који је изнео Александар Недић, секретар Удружења за приватно обезбеђење Привредне коморе Србије, у августу 2019. године, је да у Србији постоји више од 400 лиценцираних правних лица од стране МУП-а, а да ове фирме имају преко 35.000 запослених.<sup>253</sup>

Процена која је можда мало застарела је да је годишња вредност тржишта приватног обезбеђења у Србији око 140 милиона евра, а да се преко 50% послова уговори са јавним установама и фирмама, при чему је просек плата у овој области између 30.000 и 35.000 динара.<sup>254</sup> Привредна комора Србије је изнела у једном свом документу да се просечна зарада службеника обезбеђења у Србији креће између минималне од 254 евра и препоручене од 450 евра. Просечна у Европи је око 835 евра а максимална око 2.602 евра.<sup>255</sup> Раније су постојале процене и да до 30% радника у овој области ради на црно.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Предраг Петровић, Марко Милошевић, *Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti? Slučaj Srbija*, Private Security Research Collaboration Southeast Europe, Београд, 2015; [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/privatni\\_sektor\\_bezbednosti\\_u\\_srbiji.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/privatni_sektor_bezbednosti_u_srbiji.pdf), 23/01/2022.

<sup>253</sup> *Srbija Danas*, *MUP doneo novi pravilnik: Radnici obezbeđenja će moći da koriste i biber sprej*. интернет чланак, објављен 29.08.2019; <https://www.srbijadanas.com/biz/vesti/mup-doneo-novi-pravilnik-radnici-obezbedenja-ce-moci-da-koriste-i-biber-sprej-2019-08-29>, 23/01/2022.

<sup>254</sup> Предраг Петровић, Марко Милошевић, *Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti? Slučaj Srbija*, оп.цит. стр. 9-10.

<sup>255</sup> Привредна комора Србије – Удружење за приватно обезбеђење, *Анализа границе неубичајено ниске цене услуга физичке заштите објеката*, Београд, 2021; <https://pks.rs/udruzenje/udruzenje-za-privatno-obezbedenje-i-ostale-usluzne-delatnosti>, 23/01/2022.

<sup>256</sup> Слободан Симовић, Михајло Манић, *Услуге приватног обезбеђења у Србији – економски значај*, са скупа XIV Мајско саветовање „Савремени правни промет и услуге“, Правни факултет, Крагујевац, 2018, стр. 145-169.

Тржиштем у Србији доминирају две мултинационалне компаније у овој области:

- „Allied Universal“ – америчка компанија која је 2021. године преузела британску компанију „G4S“ која је дуго година доминантна на тржишту у Србији. Америчка фирма сада обухвата више од 800.000 запослених у свету, а огранак у Србији има око 3.400 запослених;

- „Securitas“ – шведска компанија која у свету запошљава више од 370.000 радника у 58 држава. Основана је 1934. године, а приходи у 2016. су такође износили око 9 милијарди евра. На тржиште у Србији је дошла 2008. године куповином домаће фирме „SCP International“. Податак из 2011. године је био да у Србији има око 3.300 запослених.

Такође је присутна и пракса да велике државне компаније и органи организују своје обезбеђење у чему су познате фирма „Telus AD Beograd“ коју је основао „Телеком Србија“ за своје потребе, а обезбеђује и објекте и послове „Поште Србије“, и има око 1700 радника. „Рударски басен Колубара“ је основао фирму „Колубара услуге“ за обезбеђење својих објеката, и има око 3.200 радника. Сличних примера има још, али такође и примера где многи државни органи своје објекте обезбеђују набавком услуга обезбеђења од приватних фирми преко јавних набавки, у оквиру чега се дешава да компаније у страном власништву „G4S“ или „Securitas“ врше обезбеђење значајних републичких органа.<sup>257</sup>

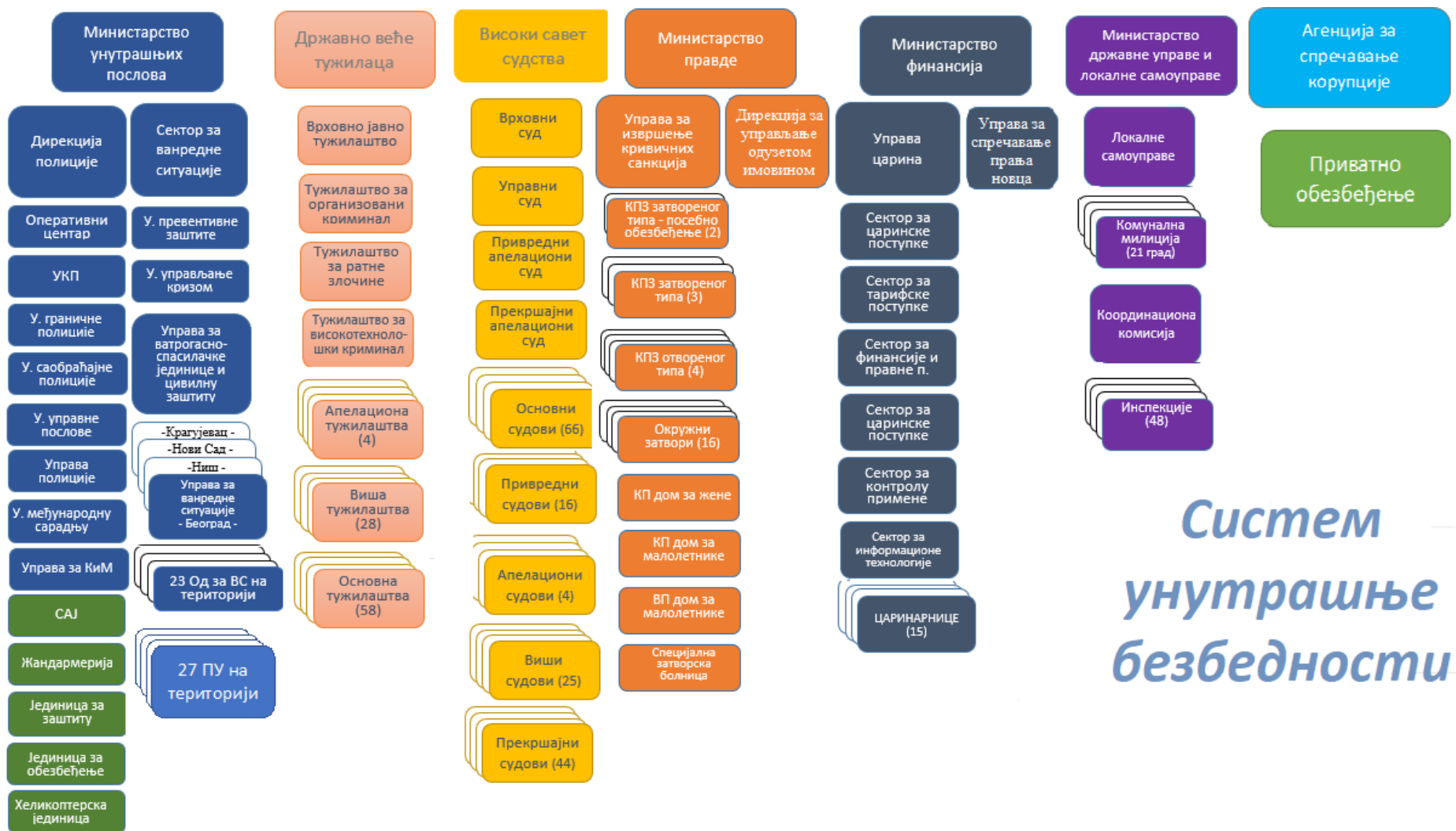
Закључак који се односи на приватно обезбеђење као подсистем унутрашње безбедности јесте да нормативна регулатива у овој области постоји, област је у одређеној мери регулисана и контролисана од стране МУП-а, при чему су регистровани проблеми у пракси по питању обуке, оспособљености радника обезбеђења, ниских зарада, рада на црно. Чињеница је да се агенције ангажују у пословима заштите и државних објеката и органа, али осим тог тржишног и уговорног повезивања, чини се да веза, обавеза и одговорност приватног обезбеђења према националној безбедности и евентуалном заједничком раду у кризним периодима, није регулисана на задовољавајућем нивоу.

---

<sup>257</sup> Према одређеним подацима из 2015. године, стране компаније „G4S“ и „Securitas“ су обезбеђивале седамнаест адреса у Београду на којима су се налазили републички органи – министарства, управе, инспекције и дирекције (Предраг Петровић, Марко Милошевић, *Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti? Slučaj Srbija*, оп.цит. стр.11). Према једном непровереном истраживању Србија је у периоду 2010-2014. године платила више од 4 милиона евра приватним компанијама за обезбеђење 144 зграде републичких институција („Ало“, чланак објављен 06.01.2015 на основу истраживања „CINS“-а: <http://arhiva.alo.rs/vesti/aktuelno/drzava-placa-milione-evra-privatnicima-da-je-cuvaju/80571>). Бивши министар МУП-а, Небојша Стефановић је 2019. навео да се разматра пилот пројекат у оквиру којег би приватно обезбеђење било ангажовано за зграде МУП-а, како би се растеретили полицајци за друге задатке („Политика“, чланак објављен 27.12.2019.; <https://www.politika.-rs/scc/clanak/444858/Хроника/Приватно-обезбеђење-чуваће-објекте-МУП-а>). У 2020. години је регистровано да зграду МУП-а у Кнеза Милоша обезбеђује компанија „Securitas“ („Mondo“, објављено 08.02.2020., <https://mondo.rs/Info/Drustvo/a1-280561/Zgradu-MUP-cuva-privatno-obezbedjenje.html>, 23/01/2022.).



Графикон 21 – Систем унутрашње безбедности Србије<sup>258</sup>



*Систем  
унутрашње  
безбедности*

<sup>258</sup> Извор: аутор.

#### 4.4. Организација и карактеристике безбедносно-обавештајног система

Безбедносно-обавештајни систем је трећи кључан подсистем извршног дела система националне безбедности Србије. Као такав је одређен СНБ али и Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије и другим законским и подзаконским актима. Пре него што анализирамо његове основне карактеристике, навешћемо неке основне теоријске поставке из ове области.

Безбедносни апарат државе, поред војске, полиције као стубова одбране једне земље, обухвата и додатне службе које помажу политичкој власти у вршењу њене безбедносне функције. У литератури постоје различите дефиниције безбедносно-обавештајних служби али и доста нејасноћа. Војна енциклопедија наводи да је „обавештајна служба специфична државна организација која има задатак да прикупља и изучава, обрађује и користи обавештајне податке о другим државама, као и о другим делатностима субверзивне (подривачке) природе.“<sup>259</sup> Лексикон безбедности дефинише контраобавештајну службу и то као „специјализовану организацију – установу, покрета или државе, која открива, прати и онемогућава деловање обавештајне службе противника, организује и непосредно се ангажује на заштити тајних података у структурама државе, ради на дезинформисању и чини део безбедносног система.“<sup>260</sup>

Треба рећи да постоје две основне делатности којима се службе баве:

- обавештајна, која подразумева прикупљање података, тежишно у иностранству, али и у земљи, о могућим носиоцима безбедносних претњи, и
- контраобавештајна (безбедносна), која подразумева прикупљање података у земљи о облицима угрожавања безбедности и њихово пресецање.

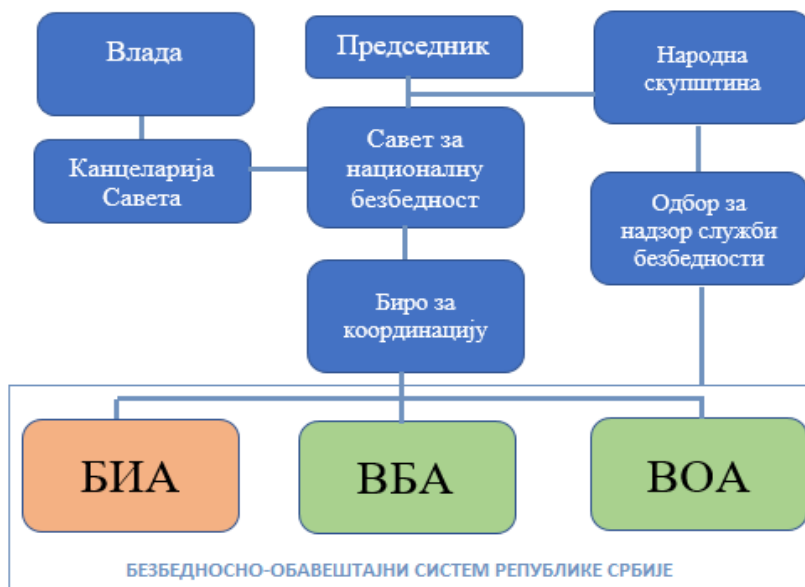
Контраобавештајна делатност, поред прикупљања података о могућим претњама, обухвата и предузимање офанзивних мера на спречавању њиховог испољавања (тајним, полицијским или другим методама). На тај начин она у ствари представља безбедносну делатност. Поред њих, у пракси и теорији се јавља и *субверзивна делатност* обавештајних служби, која обухвата различите незаконите, подривајуће акције, најчешће против политичких власти у некој земљи, ради остваривања интереса матичне земље. Ретке су земље које имају једну службу за обављање свих ових послова. Углавном је више њих, а називи су различити јер се кроз њих наглашава њихова тежишна функција, па се термин „обавештајна“ или „информативна“ углавном налази код служби које делују у иностранству а термини „безбедносна“, „сигурносна“, „истражна“ код служби које делују у земљи. У складу са наведеним, може се рећи да *безбедносно-обавештајни систем* обухвата све институције и органе државног апарата који су законски овлашћени да специфичним, пре свега тајним

<sup>259</sup> Војна енциклопедија, Војноиздавачки завод, Београд, 1975, књига 6, стр. 215.

<sup>260</sup> Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 342.

методама рада, у земљи и иностранству, прикупљају, обрађују и уступају информације разним нивоима државног апарата, те предузимају мере на пресецању обавештајне, терористичке, екстремистичке, криминалне и друге субверзивне делатности појединаца, група, организација и држава, које могу бити претња по националну безбедност. На графикону број 22 је представљен безбедносно-обавештајни систем Србије.

Графикон 22 – Безбедносно-обавештајни систем Србије и органи управљања<sup>261</sup>



У СНБ је наведено да извршни део чини, поред раније наведена два подсистема, и *безбедносно-обавештајни систем*. Даље је наведено да исти чине БИА, ВБА и ВОА, да се надлежности, делокруг рада, овлашћења, задаци, итд. регулишу законом, а да послове оперативног усклађивања рада служби безбедности обавља Биро за координацију рада.<sup>262</sup>

Кључан нормативни и полазни акт када је у питању безбедносно-обавештајни систем Србије јесте поменути Закон о основама уређења служби безбедности из 2007. године, са изменама из 2012. године. Он предвиђа оснивање Савета за националну безбедност ради разматрања питања од значаја за националну безбедност, усклађивање и усмеравање рада служби. Саветом председава и исти сазива председник Србије. Савет има секретара којег по положају чини шеф кабинета председника.<sup>263</sup> Његов састав чине директори служби безбедности и секретар Савета.<sup>264</sup> За административно-техничку подршку Савету и Бироу одређено је да се формира Канцеларија Савета за националну безбедност.

<sup>261</sup> Извор: аутор.

<sup>262</sup> „Стратегија националне безбедности“, тачка 5.1.2., стр. 30.

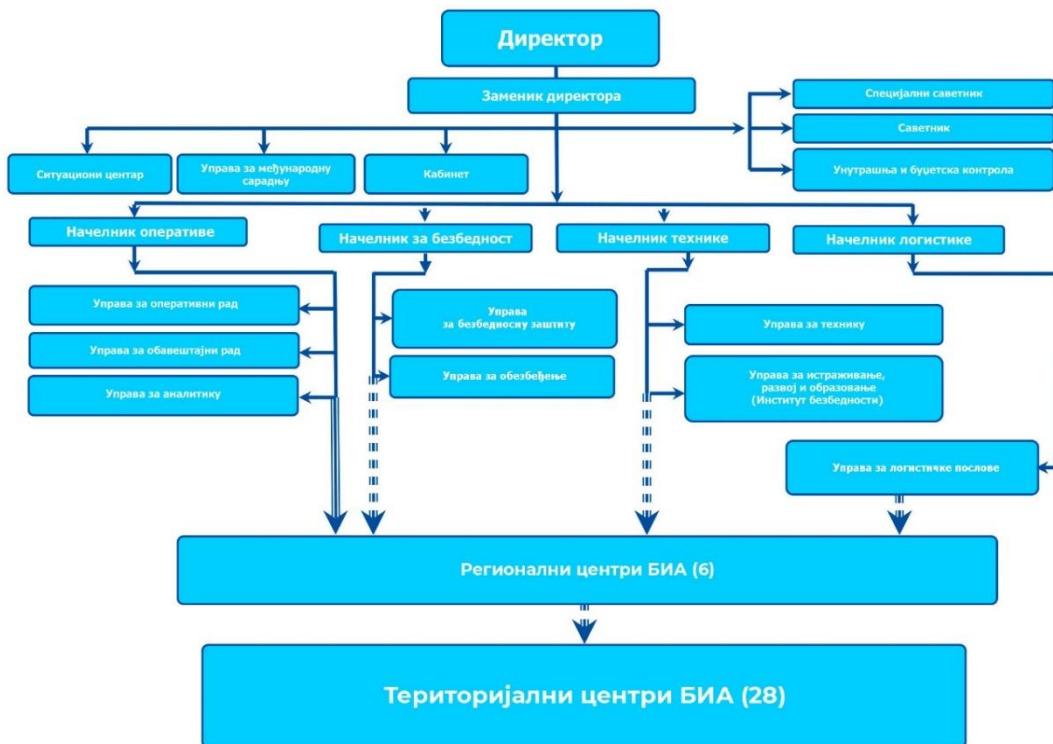
<sup>263</sup> „Закон о основама уређења служби безбедности“, члан 3.

<sup>264</sup> У раду Бироа за координацију могу да учествују по позиву и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, представници тужилаштва, царине, итд. Ибид, члан 12.

Законом се као битан елемент, којем се увек даје на значају када су политички захтеви у питању, одређује надзор служби безбедности. Скупштина је та која обавља надзор над њиховим радом, преко надлежног одбора. Директор сваке од служби безбедности једном годишње подноси извештај и присуствује раду одбора.

**Безбедносно-информативна агенција** је кључна безбедносна служба у Србији и она има статус самосталног органа државне управе. Њоме руководи директор кога поставља и разрешава Влада. Њен рад, надлежности и послови су регулисани Законом о безбедносно-информативној агенцији.<sup>265</sup> Организациона структура је дата на графикону број 23.

Графикон 23 – Организациона структура Безбедносно-информационе агенције<sup>266</sup>



Законом је одређено да БИА обавља послове који се односе на: а) заштиту безбедности Србије, откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка; б) истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Србије; и в) информисање надлежних државних органа о прикупљеним подацима.

Такође је наведено и да БИА открива, прати, документује, спречава, сузбија и пресеца делатности организација и лица које спадају у организоване криминал, кривична дела са

<sup>265</sup> „Закон о БИА“, *Службени гласник РС* број 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС и 66/2014).

<sup>266</sup> Безбедносно-информативна агенција, *Организациона структура*; доступно: <https://www.bia.gov.rs/dokumenta/-organizaciona-struktura/>, 23/01/2022.

елементом иностраности, унутрашњи и међународни тероризам, кривична дела против човечности, и дела против Уставом утврђеног поретка и безбедности Србије.<sup>267</sup>

БИА је овлашћена да у свом раду примењује посебне мере које обухватају тајни надзор и снимање комуникација, простора и просторија, електронски надзор информационих система и остваривање увида у евиденције свих органа и организација на територији Србије, и примену других истражних техника, у складу са законом. Контролу рада БИА врши Влада и Скупштина, а директор подноси два пута годишње извештај о раду агенције.

Број запослених у БИА је тајан податак у складу са важећим прописима. У јавности се могу наћи подаци да се тај број креће око 2000 запослених, али је незахвално шпекулисати са овим бројем. У одговору на Упитнике ЕУ 2011. године, Србија је дала податак о броју запослених у БИА који износи 1953 извршиоца.<sup>268</sup> Буџет БИА за 2021. годину је износио око 6,6 милијарди динара или око 55 милиона евра. Толико је износио и 2020. године.<sup>269</sup>

**Војнобезбедносна агенција**<sup>270</sup> је орган управе у МО надлежна за безбедносно и контраобавештајну заштиту МО и ВС. Њен рад је тежишно регулисан Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (Закон о ВБА и ВОА). Организациона структура ВБА је дата на графикону број 24.<sup>271</sup>

Законом се одређују који су то безбедносни, контраобавештајни и остали послови и задаци у надлежности ВБА. Потребно је нагласити да је надлежност ВБА у обављању безбедносних и контраобавештајних послова, искључиво ограничена на заштиту МО и ВС, и одређене субјекте одбране, при чему је на оперативном нивоу то јасно разграничено и координисано пре свега са БИА а затим и са МУП.

Закон о ВБА и ВОА затим одређује начине прикупљања података од стране ВБА, где поред основних начина постоје и посебни поступци и мере. Разликују се посебни поступци и мере који се обављају на основу одлуке надлежног вишег суда и поступци и мере који се спроводе на основу одлуке Врховног касационог суда.<sup>272</sup>

ВБА остварује уску сарадњу са другим органима система националне безбедности, са ВС, организационим јединицама МО, БИА, ВОА, МУП и правосудним органима, у свакодневном

---

<sup>267</sup> Ибид, члан 12.

<sup>268</sup> Овај податак је потврдио Јован Стојић, тадашњи шеф кабинета БИА у интервјуу датом новинској агенцији „Блиц“ (В92, *У ВИА ради око 2000 безбедњака*, објављен 14.04.2011; [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=-2011&mm=04&dd=14&nav\\_category=206&nav\\_id=506079](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=-2011&mm=04&dd=14&nav_category=206&nav_id=506079), 23/01/2022.).

<sup>269</sup> Безбедносно-информативна агенција, *Информатор о раду БИА*, Београд, 2021., стр. 46; <https://informatior.poverenik.rs/informator?org=НМггеНЗ3аWЕСрKhsС>, 24/01/2022.

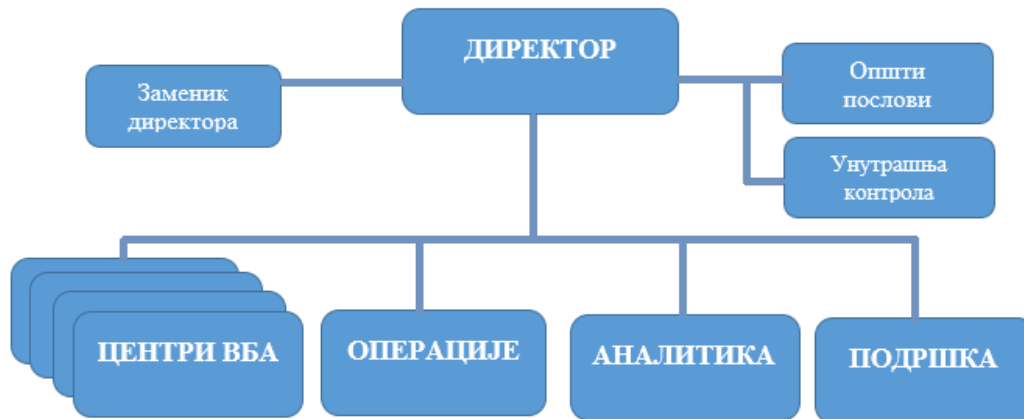
<sup>270</sup> ВБА је званично почела да функционише од 1. јануара 2004. године, као самостални орган управе у оквиру МО, наследник је Војне службе безбедности која је 2002. године измештена из војске у министарство, а која је настала преименовањем Органа безбедности који су постојали од 1955. до 2002. године и били саставни део формација команди јединица и установа војске. Законом о ВБА и ВОА, 2009. године, ВБА је успостављена као савремена и професионална служба безбедности, део безбедносно-обавештајног система МО и Србије.

<sup>271</sup> Војнобезбедносна агенција, *Организациона структура*; [http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska\\_struktura.html](http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.html), 24/01/2022.

<sup>272</sup> „Закон о ВБА и ВОА“, члан 13, 14 и 15.

оперативном раду, а са органима управљања (председник, Влада, Скупштина) на стратегијском нивоу у делу контроле, надзора, координације и усмеравања. ВБА редовно упознаје органе командовања и државно руководство са сазнањима од значаја за њихов свакодневни рад и сазнањима која се тичу националних интереса Србије.

Графикон 24 – Организациона структура Војнобезбедносне агенције



**Војнообавештајна агенција** је такође орган управе МО, надлежна за обављање обавештајних послова у оквиру којих прикупља, анализира и доставља информације о потенцијалним и реалним опасностима по систем одбране, активностима и плановима страних држава и њихових оружаних снага, организација, група и појединаца. Закон о ВБА и ВОА је такође тежишни закон који регулише рад ВОА. Организациона структура ВОА је дата на графикону број 25.<sup>273</sup>

Подаци и информације које прикупља и обрађује ВОА су војног, војно-политичког, војно-економског карактера. Поред сагледавања страних оружаних снага и њихових намера, ВОА прикупља податке и о пролиферацији наоружања и војне опреме и претњи тероризмом, које су усмерене на систем одбране Србије.

ВОА, за разлику од ВБА, нема овлашћења за примену посебних поступака и мера из надлежности судова, односно мера које се односе на тајно праћење и надзор лица и тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система. Са друге стране ВОА има овлашћења да успоставља тајну сарадњу са физичким и правним лицима, тајно прибавља документе и предмете, оснива правна лица за своје потребе, оперативно продире у организације и групе. ВОА о свом раду и информацијама које прикупља редовно обавештава надлежне државне органе, размењује информације и доприноси са осталим елементима система заштити националних интереса Србије.

<sup>273</sup> Војнообавештајна агенција, *Организација*; <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/orga-nizacija/#.Ye8WbKbMJD8>, 24/01/2022.

Графикон 25 – Организациона структура Војнообавештајне агенције



Једна од кључних улога безбедносно-обавештајног система јесте да обезбеђују доносиоцима одлука на државном нивоу кључне информације о одређеним питањима од значаја за националну безбедност и интересе. Ова улога служби се назива још и стратешки обавештајни рад или активност. Основни задатак је да се прикупљају подаци и врше процене одређених процеса у свету и у земљи, политичког, економског, социолошког, војног и другог карактера, а како би се од стране државног руководства доносиле одговарајуће смернице и одлуке у националном интересу.

Поред овог стратегијског нивоа рада служби, организује се и оперативна делатност у оквиру које се прикупљају и користе подаци за планирање већих оперативних задатака који служе за реализацију стратешких циљева. Она треба да подржи руководиоце, команданте одређеног подручја или региона, а ради доношења одлука за постизање оперативних циљева. Корисници су најчешће нижи и средњи нивои руковођења у државном апарату и органима.

Безбедносно-обавештајни систем Србије је био предмет институционалних реформи од 2000. године, и исте су биле вршене у складу са европским и светским стандардима. Посебно је било важно успостављање механизма и процедура које онемогућавају злоупотребе у примени посебних поступака и мера прикупљања података од стране служби, и успостављање њиховог адекватног надзора и контроле. Реформе су спроведене преко доношења Закона о основама уређења служби безбедности 2007. године, а затим и посебним законима за појединачне службе безбедности.

Мора се рећи и да ЕУ у овој области има недовољно успостављене заједничке правне тековине, и у великој мери су безбедносно-обавештајне службе остале у надлежности националних држава, без посебних захтева за регулисање са „ЕУ“ нивоа. Значајнијих захтева

по питању безбедносно-обавештајног система Србије у току преговарачког процеса од стране ЕУ није било. ЕУ ову област оцењује да је на добром нивоу.

Промене на које ЕУ утиче а које се тичу безбедносно-обавештајног система јесу промене у стратегијско-планској и нормативној регулативи која се тиче одређених безбедносних претњи и евентуалних надлежности које оне добијају кроз измену регулативе. БИА је рецимо носилац израде и усвајања Националне стратегије за борбу против тероризма.

## 5. ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### 5.1. Хронологија и садржај европских интеграција Републике Србије

Поступак прикључења држава у ЕУ вишегодишњи је процес који има више различитих етапа. Убрзо након формирања ЕУ, 1993. године су формулисани политички, економски, правни и институционални критеријуми за прикључење нових држава овој заједници, а који подразумевају да свака држава кандидат мора имати:

- стабилне институције којима се гарантује демократија, владавина права, људска права и поштовање и заштита мањина,
- функционалну тржишну економију и способност да се носи са конкуренцијом и тржишним притисцима у ЕУ, и
- способност преузимања обавеза које произилазе из чланства, укључујући посвећеност циљевима политичке, економске и монетарне уније.<sup>274</sup>

За потребе прикључења држава у региону западног Балкана – Хрватске, Босне и Херцеговине, Србије, Црне Горе, Северне Македоније и Албаније, ЕУ је развила посебан политички приступ – Процес стабилизације и придруживања, који се разликује од процеса прикључења и истоме претходи. Исти се спроводи закључењем и реализацијом Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). Он не гарантује ступање у чланство ЕУ. Све државе западног Балкана су закључиле ССП, са сличним структурама и члановима.

Када је у питању Србија, ЕК је пратила од 2000. до 2005. године напредак и закључила је да је СЦГ спремна за почетак преговора о закључењу ССП. Она је то учинила у априлу 2005. године, објављивањем *Студије изводљивости*. Динамика преговора и закључивање ССП је тада условљена развојем правних и административних оквира и капацитета за спровођење ССП и сарадњом са Међународним кривичним трибуналом у Хагу.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Владимир Међак, Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC Fond, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017; <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/01/VODIC-XI-2017.pdf>, 31/01/2022.

<sup>275</sup> СЦГ се надала да ће ССП бити потписан већ у другој половини 2006. године, али до тога није дошло због непотпуне сарадње са трибуналом у Хагу. Чак је и друга рунда преговора тада отказана. Ибид, стр. 31-32.



Након раздвајања државне заједнице, Србија је самостално наставила преговоре о придруживању и успела је да 29. априла 2008. године у Луксембургу потпише ССП. Споразумом се највећим делом односи на трговачке и економске обавезе, а мањи део и на односе у политичкој и безбедносној сфери.<sup>276</sup>

Због несарадње са Трибуналом у Хагу, ЕУ је почела ратификацију ССП-а са Србијом тек у јуну 2010. године, а исти је ступио на снагу 1. септембра 2013. године.

Ради остваривања обавеза из ССП-а и припреме за чланство у ЕУ, Србија је 2008. године усвојила документ - Национални програм за интеграцију у Европску унију за период 2008-2012. године (НПИ). Он је предвидео примену 1172 мере, од чега је усвојено 1030 мера у оквиру којих је измењен или донешен нови 201 закон.<sup>277</sup>

Следећи корак за Србију ка чланству у ЕУ је био да поднесе *захтев за пријем у чланство* у ЕУ, што је и учинила 22. децембра 2009. године. На основу захтева Србије за чланство, 24. новембра 2010. године је наложено да ЕК достави Србији Упитник, чиме је почела *процедура добијања статуса кандидата*. Упитник за Србију је имао укупно 4.500 питања (са потпитањима) и покривао је целокупно функционисање државе.

На основу достављених одговора ЕК је издала Мишљење о захтеву Србије за пријем у ЕУ 12. октобра 2011. године. У мишљењу је напредак Србије у усклађивању са правним тековинама ЕУ оцењен врло позитивно.

У Мишљењу су дате и следеће оцене које су значајне за доказивање постављених хипотеза у овом поглављу, а које се тичу тврдње да политика и систем националне безбедности Србије у већој мери задовољавају услове безбедносне и одбрамбене политике ЕУ: „Србија је парламентарна демократија. Њен уставни и законодавни оквир у великој мери је усаглашен са европским начелима и стандардима, а њене институције су добро развијене“; „Унапређен је законски и институционални оквир владавине права у Србији...“; „Успостављен је широк оквир цивилне контроле снага безбедности“; „Уопштено говорећи, законски и институционални оквир за борбу против корупције је успостављен у Србији“; „У области борбе против организованог криминала, законски оквир изграђен у Србији у великој мери је адекватан, а капацитети су побољшани, укључујући и капацитете за међународну сарадњу“; „Законски и стратешки оквир за заштиту људских права и права мањина у Србији је генерално у складу са европским стандардима... Људска права се генерално поштују...“; „Уопштено гледано, Србија испуњава услове постављене Процесом стабилизације и придруживања“.<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup> „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 83/2008, члан 80-87.

<sup>277</sup> Владимир Међак, Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, стр. 38.

<sup>278</sup> Европска комисија, *Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, Брисел, 2011, стр. 6-9; <https://www.mei.gov.rs/srp/arhiva/arhiva-dokumenata/misljenje-o-kandidaturi-srbije-za-clanstvo-u-eu/>, 01/02/2022.

Уз Мишљење ЕК, се доставља и Аналитички извештај, који га прати и детаљније образлаже. У њему су појашњени ставови и оцене за свако будуће ПП односно област. Између осталог се наводи и да је Србија успоставила општи правни и институционални оквир на пољу правосуђа, основних права, правде, слободе и безбедности (поглавља 23 и 24), али и да је потребно уложити још „значајног напора“ ради усклађивања законодавства, а посебно примене истог у областима правосуђа, борбе против корупције, организованог криминала, побољшања затворског система. Када је у питању ЗБОП, оцењено је да је правни и институционални оквир за исту у великој мери добро установљен.<sup>279</sup>

Иако је Мишљење било позитивно, ЕК је усвајање предлога да се одобри давање статуса кандидата условила овога пута напретком у нормализацији односа са Косовом. Након што је дошло до договора Београда и Приштине о регионалном представљању Приштине, ЕС је 01. марта 2012. године донео одлуку о *давању статуса кандидата Србији*.

Паралелно са тим су текли и преговори о нормализацији односа између Београда и Приштине, па је 19. априла 2013. године у Бриселу потписан „Први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине“ (тзв. Бриселски споразум).

Међувладина конференција између Србије и ЕУ, прва по реду, одржана је 21. јануара 2014. године у Бриселу, чиме је означен *почетак приступних преговора* на политичком нивоу. У процесу преговарања се приступило отварању појединачних поглавља од укупно 35 колико је одређено од стране ЕУ. Поглавља покривају све области правних тековина ЕУ. Србија је до сада отворила 18 преговарачких поглавља (ПП).

Савет ЕУ је на предлог ЕК у марту 2020. године одобрио промену методологије у преговорима за државе Балкана, по којој су поглавља подељена у *кластере*<sup>280</sup>, тематске целине које обухватају више поглавља. Одређено је 6 кластера: 1) основне вредности, 2) унутрашње тржиште, 3) конкурентност и инклузивни раст, 4) зелена агенда и одржива повезаност, 5) ресурси, пољопривреда и кохезија, и 6) спољни односи.<sup>281</sup>

Преговарачка поглавља која се тичу безбедности и одбране се налазе у:

- Кластеру 1 - Основне вредности - ПП 23 и ПП 24
- Кластеру 6 - Спољни односи – ПП 31
- ПП 35 – Остало (односи Србије и Косова) није укључено ни у један кластер.

За даље истраживање је потребно напоменути и да ЕК на годишњем нивоу, још од 2005. године објављује своје извештаје о напретку Србије „на путу“ ка ЕУ. Праћење извештаја је основни метод праћења напретка Србије ка чланству у ЕУ.

<sup>279</sup> Европска комисија, *Аналитички извештај*, Брисел, 2011; <https://www.mei.gov.rs/srp/arhiva/arhiva-dokumenata/misljenje-o-kandidaturi-srbije-za-clanstvo-u-eu/>, 01/02/2022.

<sup>280</sup> Реч кластер потиче од енглеске речи *clusters*, која означава скуп, групу, букет, грозд, јато.

<sup>281</sup> Центар за европске политике, *Приступни преговори према ревидираној методологији Европске уније*; <https://cep.org.rs/publikacije/pristupni-pregovori-prema-revidiranoj-metodologiji-eu-2-3/>, 04/02/2022.

ЕК је 2015. године променила методологију извештавања и увела данас важећу, где се *оцена спремности за чланство* може изразити квантитативно, од 1 до 5, на скали:

- 1 – рана фаза,
- 2 – изван (одређени) ниво спремности,
- 3 – умерена спремности,
- 4 – добар ниво спремности
- 5 – веома напредна фаза.<sup>282</sup>

Такође, за *оцену напретка у току годину дана* се користи следећа терминологија у извештајима, а која се може изразити адекватном квантитативном оценом:

- 1 – назадовање,
- 2 – нема напретка,
- 3 – изван (одређени, ограничени) напредак,
- 4 – добар напредак,
- 5 – веома добар напредак.<sup>283</sup>

У периоду од 2015. до 2020. године, Србија је остварила *збирну оцену 3.03* у оцени усклађивања законодавства и његове ефективне примене. Ова оцена је дата за 33 поглавља, с обзиром да се два поглавља не оцењују јер нема правних тековина које треба усклађивати (поглавља 34 и 35). Оцена за ниво спремности у 2015. години је била 2.88.<sup>284</sup>

У закључку ове хронологије и описа досадашњих битнијих догађаја на путу прикључења Србије ЕУ, навешћемо још једном битније кораке на том путу:

1. Отварање преговора о закључивању ССП – 10. октобар 2005. године
2. Потписивање ССП – 29. април 2008. године
3. Подношење захтева за пријем у чланство ЕУ – 22. децембар 2009. године
4. Добијање статуса кандидата за чланство у ЕУ – 01. март 2012. године
5. Отварање приступних преговора – 21. јануар 2014. године
6. Приступни преговори – још трају
7. Затварање приступних преговора и потписивање Споразума о приступању
8. Ратификација Споразума о приступању ЕУ у чланицама ЕУ
9. Улазак у чланство ЕУ.

---

<sup>282</sup> Европски покрет Србија, *Анализа политике проширења Европске уније и досадашњег напретка Републике Србије у процесу приступних преговора у периоду 2014-2020*, ур. Владимир Међак, Београд, 2021, стр. 27; <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2021/03/RADNA-VERZIJA-Analiza-politike-prosirenja-Evropske-unije-i-dosadajnjeg-napretka-Republike-Srbije-u-procesu-pristupnih-pregovora-u-periodu-2014-2.pdf>, 04/02/2022.

<sup>283</sup> Београдска отворена школа, *Извештај Европске комисије за 2016: Јака двојка за Србију* (интернет чланак), аутор Данијела Божовић, објављен 11.11.2016. године; [https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2016/11/11/izvestaj-evropske-komisije-za-2016\\_-jaka-dvojka-za-srbiju.html](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2016/11/11/izvestaj-evropske-komisije-za-2016_-jaka-dvojka-za-srbiju.html), и Центар за европске политике, *Напредак I спремност Србије за чланство у ЕУ 2021*, објављено 21.10.2021; <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2021/>, 04/02/2022.

<sup>284</sup> Европски покрет Србија, *Анализа политике проширења Европске уније и досадашњег напретка Републике Србије у процесу приступних преговора у периоду 2014-2020*, оп. цит. стр. 34-35.

## 5.2. Преговарачка поглавља Републике Србије у области безбедности и одбране

За потребе истраживања утицаја европских интеграција на безбедности и одбрану Србије, пројектом истраживања а такође и анализом у претходна два поглавља смо утврдили да су тежишно значајна следећа четири преговарачка поглавља:

- Поголавље 23 – Правосуђе и основна права (ПП 23)
- Поголавље 24 – Правда, слобода и безбедност (ПП 24)
- Поголавље 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика (ПП 31)
- Поголавље 35 – Остала питања (нормализација односа између Београда и Приштине).

Оно што је значајно јесте да ПП 23 и ПП 24, која се тичу безбедности, спадају у групу базичних, основних поглавља (кластер 1), и да су она међу првима отворена. ПП 31, које се налази у кластеру 6, а које се тиче одбране, још увек није отворено за преговарање, али су оцене за стање у истом позитивне и на добром нивоу.

Битно је рећи и да се од стране ЕУ све време намеће услов да *напредак у укупним преговорима (отварање и затварање кластера) зависи од напретка у три кључна поглавља – 23, 24 и 35*. Дакле безбедност, одбрана и питање Косова и Метохије, за које се такође може рећи да је од кључног значаја за безбедност и одбрану. У даљем делу ћемо се осврнути на основе карактеристике ПП која се тичу безбедности и одбране, ради аналитичког издвајања под-области које ће бити предмет нашег даљег истраживања.

**Преговарачко поглавље 23** обухвата преговаре углавном око испуњавања *политичких критеријума* а има четири дела: реформа правосуђа, борба против корупције, основна права и права грађана ЕУ.

*Реформа правосуђа* је питање унутрашње безбедности у оквиру којег се настоји да се достигне ниво независног, непристрасног, ефикасног, одговорног и професионалног система. *Независност* се сагледава у начину избора судија и тужилаца, где се тражи да он буде ослобођен политичког утицаја. *Непристрасност* се сагледава кроз дефинисаност система напредовања у каријери и аутоматизованост додељивања предмета. *Ефикасност* се односи на дужину трајања поступка (решавање заосталих предмета). *Одговорност* се мери кроз резултате у заштити права грађана. *Професионалност* се огледа у добром познавању законодавства.<sup>285</sup>

*Борба против корупције* је питање где се од стране ЕУ тражи превентивно деловање, процесуирање кривичних дела корупције и адекватан институционални оквир - јачање административне структуре – полиције, судства и тужилаштва.

*Основна права* се односе на обезбеђивање услова заштите људских и мањинских права у складу са међународним конвенцијама и европским тековинама у овој области. Овај сегмент ПП 23 неће бити детаљније разматран у даљем истраживању, с обзиром да се ради о тежишно

<sup>285</sup> Информациони центар ЕУ, *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, оп.цит., стр. 29.

политичким питањима. Међутим, потребно је напоменути да ЕУ у оквиру питања основних права разматра *систем затвора и извршења кривичних санкција*, а који се у Србији јавља као подсистем унутрашње безбедности.

Министарство правде је задужено за координацију и усмеравање деловања више од 60 различитих институција у вођењу преговора и спровођењу АП за ПП 23.

Србија треба да обави бројне реформе у овој области да би испунила све критеријуме. Крајњи резултат треба да буде установљавање поузданог и ефикасног правосудног система, стабилног правног система до кога треба доћи ефикасном борбом против корупције, и степен заштите људских и мањинских права у складу са међународним стандардима.

У свом Годишњем извештају за 2021. годину, ЕК је оценила да је Србија у оквиру поглавља 23 остварила *известан ниво припремљености* правосуђа, који одговара квантитативној оцени 2. Током извештајног периода (годину дана) Србија је остварила *ограничени напредак* који одговара оцени 3, када је у питању правосуђе.<sup>286</sup> У области борбе против корупције Србија је према истом извештају остварила такође известан ниво припремљености и ограничени напредак у извештајном периоду.<sup>287</sup> Организацијски, правни, и плански оквир углавном постоји у овим областима, при чему су дате примедбе на одређене аспекте нормативног регулисања, организације и примене политика у овој области. Оцена је дата за период када Србија још није усвојила уставне измене које су дале већу независност судству и тужилаштву у избору судија и тужилаца, без већег учешћа политичке власти, што се десило на референдуму 15.01.2022. године. Сигурно је да ће у овом делу она бити позитивније оцењена у следећем извештајном периоду.

**Преговарачко поглавље 24** је усмерено на оцену стања у Србији које се тиче стандарда ЕУ за безбедност на подручју без унутрашњих граница. Ово поглавље уједно има и највише правних тековина и нормативне регулације, и финансијски је најзахтевније по питању улагања средстава. ПП 24 обухвата једанаест тематских подручја: 1) спољне границе и шенгенски систем; 2) миграције, азил, визе; 3) полицијска сарадња; 4) борба против организованог криминала; 5) борба против трговине људима; 6) борба против тероризма; 7) борба против дрога; 8) судска сарадња у грађанским и кривичним стварима; 9) царинска сарадња.

МУП је носилац послова везаних за ПП 24 – председава подгрупом и координира рад осталих институција и органа у државном апарату када су у питању обавезе у оквиру овог преговарачког поглавља.

Крајњи циљ и корист за Србију у преговарању у овом поглављу треба да буде већа безбедност грађана, могућност слободног кретања кроз ЕУ, смањење стопе прекограничног криминала, трговине дрогом, оружјем и људима, борба против тероризма.

---

<sup>286</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2021. годину*, оп. цит. стр. 20.

<sup>287</sup> Ибид, стр. 29.

У поменутом Годишњем извештају ЕК за 2021. годину, оцењено је да је Србија свеукупно остварила *известан ниво припремљености* за спровођење правних тековина у области правде, слободе и безбедности (оцена 2) и да је остварила *органичен* напредак у извештајном периоду (оцена 3). Исте оцене су посебно дате за област борбе против организованог криминала.<sup>288</sup>

**Преговарачко поглавље 31** обухвата усклађивање Србије са ЗСБП ЕУ, а у оквиру ње и са ЗБОП. ЕУ има циљ да у спољним односима са трећим земљама и међународним организацијама „говори једним гласом“. Од Србије се у току преговора очекује да се усклади са системом рестриктивних мера, санкција (које се крећу од дипломатских до економских).

Ова област има три основна елемента, и то су: ЗБОП, рестриктивне мере и контрола наоружања. С обзиром на одређени садржај истраживања, у даљем раду ћемо вршити анализу два испуњености услова од стране Србије по два елемента: *ЗБОП и контрола наоружања*, с обзиром да су директно повезана са облашћу одбране. Рестриктивне мере се односе на увођење санкција и других мера од стране ЕУ, и део су спољне политике, која се у раду не разматра.

Министарство спољних послова води подгрупу за ПП 31, а поред њега су ту укључени и МО, МУП, Министарство правде, и одређена друга министарства и државни органи Србије. Крајњи бенефити који се постижу у оквиру овог поглавља су спречавање трговине оружјем, учешће у цивилним и војним мисијама ЕУ, учешће у раду ЕССП, ширење дипломатско-конзуларне мреже.

ЕК оцењује да је Србија *умерено припремљена* у овој области, што се квантитативно изражава кроз оцену 3. Оцењено је да се Србија придружила скоро свим кључним споразумима о неширењу оружја, разоружању и контроли наоружања које промовише ЕУ. Такође се оцењује и да је Србија наставила активну сарадњу са међународним организацијама, а пре свега НАТО, иако је задржала своју политику војне неутралности. Такође је Србија наставила да активно учествује у мисијама и операцијама ЕУ, конкретно у мисијама за обуку у Сомалији и Централноафричкој републици, и у ЕУ НАВФОР „Аталанта“, али је наставила и учешће у пет мисија Уједињених нација.<sup>289</sup>

**Преговарачко поглавље 35** укључује сва питања која не могу да се сврстају ни у једно ПП. У овом поглављу нема правних тековина ЕУ које Србија треба да усвоји. Међутим, оно је за Србију специфично јер се у оквиру њега разматра само једна ставка и то напредак у оквиру дијалога Србије и Косова, који је усмерен на нормализацију односа. Преговарачким оквиром који је ЕУ усвојила и представила Србији у јануару 2014. године, предвиђено је да се ПП 35 Србија и ЕУ баве у раној фази преговора и током целог преговарачког процеса. У оквиру њега се не расправља о темама које су предмет дијалога, већ само *примена договора* насталих у

<sup>288</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2021. годину*, оп. цит. стр. 46.

<sup>289</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2021. годину*, оп.цит. стр. 141;

оквиру дијалога. На тај начин *се преговори који се воде за решавање статуса Косова и Метохије повезују са приступањем Србије ЕУ.*

Оно што је битно напоменути, јесте да уколико се у ПП 35 уочи заостатак у односу на остала поглавља, ЕК или бар једна трећина чланица ЕУ, могу предложити да се не препоручи отварање или затварање других поглавља, док се напредак у ПП 35 не оствари.

ПП 35 је званично отворено 14. децембра 2015. године. Преговарачку групу Србије чине представници Канцеларије за Косово и Метохију, МУП-а, Министарства правде (МП), Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), Министарства за европске интеграције (МЕИ), Комесаријата за избеглице и Кабинета председника Републике.

Конкретно, у тренутној фази преговора, у оквиру поглавља 35 се прати примена:

- споразума из Техничког дијалога који је вођен од марта 2011. до фебруара 2012. године (тиче се царинских питања, интегрисаног управљања административном линијом и прелазима, слободе кретања, регионалне сарадње, признавању универзитетских диплома, сарадње са „EULEX“-ом);

- Првог споразума између Београда и Приштине, из априла 2013. године, тзв. „Бриселски споразум“ (тиче се избора на територији АП Косова и Метохије, формирања асоцијације/заједнице српских општина, полиције, правосуђа, цивилне заштите);

- Споразума о енергетици и Споразума о телекомуникацијама, из септембра 2013. године.

### III ПОКАЗАТЕЉИ УТИЦАЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

#### 1. ПОКАЗАТЕЉИ ПРОМЕНА У ИНСТИТУЦИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ

Утицај ЕУ на институције Србије у области безбедности и одбране се одвија у широком обухвату реформе целокупне јавне управе и њеног прилагођавања европским стандардима. Реформа јавне управе је једна од три кључних области разматрања у процесу прикључења ЕУ, поред владавине права и економског управљања. Обухвата реформу система у којем је запослено око 500.000 људи. ЕУ је од 2005. године испољавала иницијативу да се ова област регулише на систематичан начин.

Анализа и истраживање утицаја ЕУ на институције Србије у области безбедности и одбране је део доказивања треће посебне хипотезе, која гласи: „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира, нормативно-правне регулативе, организације и ресурса система одбране, система унутрашње безбедности и обавештајно-безбедносног система Србије“. Пројектом истраживања је предвиђено истраживање *основних чиниоца рада* ових институција, који су уједно и основни чиниоци на које ЕУ у већој или мањој мери утиче, својим захтевима у процесу преговарања:

- Стратегијско-плански оквир
- Нормативно-правни оквир
- Организациона структура
- Људски ресурси
- Материјални ресурси

Наведени чиниоци су анализирани код следећих институција система националне безбедности (који су анализирани и приказани у поглављу II овог истраживања): МО и ВС, МУП, Правосудни систем, УИКС, ДОИ, АСК, УЦ, УСПН, инспекције, БИА, ВБА и ВОА.

Регистроване промене по категоријама нису по правилу значиле да су настале под утицајем ЕУ, што ће додатно бити појашњено. Индикатори који указују *да је било утицаја ЕУ* су били следећи:

- препоруке или захтеви ЕУ за усвајање нових или измене постојећих докумената;
- препоруке или захтеви ЕУ за вршење организацијских промена у институцијама;
- финансирање или вршење обуке или препоручивање обуке кадрова од стране ЕУ;
- финансирање или препоручивање унапређења материјалних ресурса;
- препоруке или захтеви ЕУ за унапређење стања или реформу у областима које су у надлежности институција у области безбедности и одбране Србије;



- планирање усвајања или измене докумената, организације, спровођења обуке или унапређења материјалних ресурса институција у оквиру Националних програма интеграције.

Да би се оценио и квалитативни садржај утицаја ЕУ, поред анализе да ли је било утицаја на одређене параметре наведених институција, процењивали смо и степен промена кроз описне оцене: *негативне промене / без промена / позитивне промене*. По питању *врсте промена* критеријуми су били следећи:

- *негативне промене* – нарушавање постојећих карактеристика система / институција; ограничавање постојећих надлежности; укидање одређених значајних организационих елемената; смањење квалитета и квантитета постојећих људских и материјалних ресурса;

- *без промена* – није било измена или усвајања нових планских и правних оквира за рад институција; није било промена у броју запослених у институцијама или њихове значајније обуке новим знањима; није било промена организационе структуре институција; није било промена у буџетским издвајањима или материјалним ресурсима институција;

- *позитивне промене* – усвајање нових стратегијско-планских или нормативно-правних докумената који нису постојали пре почетка европских интеграција; промењени постојећи закони уз препоруку ЕУ; позитивне организационе промене у оквиру институција; повећање годишњег буџета у периоду европских интеграција; спроведене обуке људства на основу препорука, уз финансирање или организацију ЕУ; позитиван ниво развоја људских и материјалних ресурса на које су утицали захтеви ЕУ у процесу интеграција.

Временски период који је обухваћен истраживањем јесте од краја 2005. године, када су почели преговори о потписивању ССП, до данас. У априлу 2008. је Србија потписала ССП и преузела обавезе из овог споразума којим је започела процес придруживања. Тада је Србија почела интензивније да прилагођава безбедност и одбрану стандардима ЕУ. Основни документи који су коришћени за анализу података су:

- Студија изводљивости ЕУ из 2005. године,
- Споразум о стабилизацији и придруживању Србије и ЕУ из 2008. године (ССП),
- Национални програм за интеграцију у ЕУ од 2008. до 2012. године (НПИ),
- Национални програми за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) из 2013, 2014, 2016, и 2018. године,
- Извештаји о реализацији националних програма (29 извештаја од 2008. до 2019.),
- Годишњи извештаји Европске комисије о напретку Србије (ГИ ЕК), укупно 15 извештаја од 2005. до 2021,
- Упитник ЕУ и одговори Србије из 2011. године, поводом захтева за пријем у ЕУ,
- Мишљење Европске комисије о захтеву Србије за пријем у ЕУ из 2011. године,
- Извештаји о „скринингу“ за поглавља 23 и 24, из 2013. године,
- Акциони планови за поглавља 23 и 24 и извештаји о њиховом спровођењу,
- Извештаји Европске комисије о поглављима 23 и 24 (полугодишњи „non-paper“).

Наведени документи се тежишно налазе доступни на сајтовима: Министарства за европске интеграције, у делу Национална документа<sup>290</sup> и ЕУ документа,<sup>291</sup> Министарства правде, у делу Поглавље 23,<sup>292</sup> и МУП-а, у делу Сектор за међународну сарадњу и Европске интеграције.<sup>293</sup> У анализи је коришћен и већи број стратегијских докумената и акционих планова које су институције усвајале у претходном периоду, а у оквиру којих се навођене и околности усвајања, протекле и будуће промене и планови за рад појединих институција.

## **1.1. Утицај европских интеграција на Министарство одбране и Војску Србије**

### **1.1.1. Стратегијско-плански оквир рада Министарства одбране и Војске Србије**

Надлежност у усвајању стратегијских и других планских докумената у области одбране има МО, као кључни орган управљачког дела система одбране. Он је уједно надлежан и за усвајање стратегије у области националне безбедности. С обзиром да нећемо имати посебно питање о изради кровне стратегије за систем националне безбедности, у овом делу који се тиче одбране ћемо укључити и СНБ која је усвајана у протеклом периоду. МО је за стратегијско-планско регулисање одбране и безбедности припремало следећа најважнија документа:

- Стратегија националне безбедности Републике Србије (2009)
- Стратегија одбране Републике Србије (2009)
- Стратегијски преглед одбране (2009)
- Доктрина Војске Србије (2010)
- План одбране Републике Србије (2013)
- Средњорочни план и програм развоја система одбране у периоду 2014-2019. године
- Стратегијски преглед одбране (2015)
- Стратегија националне безбедности Републике Србије (2019)
- Стратегија одбране Републике Србије (2019)
- Средњорочни план Министарства одбране за период 2020-2022. године
- Средњорочни план Министарства одбране за период 2021-2023. године
- Средњорочни план Министарства одбране за период 2022-2024. године.

Када су у питању критеријуми за процену утицаја ЕУ на усвајање стратегија, истраживањем и анализом доступних извора установили смо следеће:

*Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије* из 2009. године нису усвојене под директним утицајем ЕУ, али јесте било констатација у документима

<sup>290</sup> <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/>

<sup>291</sup> <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>

<sup>292</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

<sup>293</sup> <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/sektori>

везаним за европске интеграције. У НПИ из 2008. године је регистрована део који се тиче реформе одбране. Као краткорочни приоритети у периоду до 2010. године је наведено и усвајање наведене две стратегије, поред неколико закона. Наведено је да се до краја 2008. године очекује усвајање Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и Стратегијског прегледа одбране, који ће на модеран начин афирмисати безбедносне интересе Србије.<sup>294</sup> У ГИ ЕК 2009. године, у оквиру тачке „Цивилна контрола снага безбедности“ је дата напомена да Србија још није усвојила наведене две стратегије, иако их је Влада одобрила у априлу 2009. године. У ГИ ЕК 2010. године је у позитивном контексту констатовано усвајање наведених стратегија, без посебних даљих напомена.<sup>295</sup> Србија је у овој области имала само „Стратегију одбране Државне заједнице Србије и Црне горе“, из 2004. године<sup>296</sup> па се може оценити да је Стратегија националне безбедности била нови документ у овој области. Акциони планови за спровођење стратегија нису усвајани, али јесте Стратегијски преглед одбране, као средњорочни документ планирања, а затим и Доктрина Војске Србије, и планови нижег хијерархијског нивоа, који су операционализовали мере и циљеве у области одбране, док је област националне безбедности остала у планском смислу неадекватно плански операционализована.

*Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије* из 2019. године су усвојене под одређеним утицајем ЕУ. У НПАА из 2018. године је наведено да је након усвајања ГС ЕУ 2016. године, основана посебна радна група за израду наведене две стратегије. Стратегије су поменуте у ГИ ЕК из 2016. године где се наводи потреба да Србија преиспита своје националне стратегије у области безбедности и одбране, тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима. Исте оцене су понављање у свим следећим годишњим извештајима закључно са ГИ ЕК из 2019. године, кроз тачку која је оцењивала напредак Србије у оквиру ПП 31. У ГИ ЕК 2020. године је позитивно оцењено усвајање стратегија у претходној години, кроз раније поменуту оцену да су „еволуирале у поређењу са претходним верзијама, посебно у односу на приступање ЕУ, Глобалне стратегије ЕУ и ЗСБП“. У ГИ ЕК 2020. и 2021. године су даване препоруке да Србија приступи усвајању АП за спровођење наведених стратегија, што се очекује у наредном периоду.

Србија је у овој области имала претходно поменуте стратегије које су усвојене 2009. године, па је њихово занављање након десет година био природан след ажурирања политика у области безбедности и одбране, уз прилагођавање потребама европских интеграција.

Поред наведених стратегија, у области одбране, припремљена је од стране Министарства спољних послова Србије (МСП) а затим и усвојена *Стратегија за борбу против ширења*

---

<sup>294</sup> НПИ из 2008. године, тачка 3.31.5 Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП), стр. 785.

<sup>295</sup> Извештај ЕК о напретку Србије за 2010. годину, стр. 9.

<sup>296</sup> „Стратегија одбране Државне заједнице Србије и Црне горе“, *Службени лист СЦГ* 55/2004.

*оружја за масовно уништење 2021-2025*<sup>297</sup>. Она је тежишно израђена под утицајем УН-а и на основу Резолуције СБ УН 1540 из 2004. године, која се односи на неширење оружја за масовно уништење, а затим и на основу Националног АП за примену те резолуције који је Србија усвојила 2012. године (за период до 2016.) и 2018. године (за период до 2022.). Обавеза усвајања стратегије је постојала и по основу учешћа Србије у раду Центра за безбедносну сарадњу у Југоисточној Европи („RACVIAC“), где су земље учеснице дужне исте да донесу у облику компатибилном један са другим.

Као закључак за стратегијско-плански оквир у области одбране и безбедности може се рећи да је он делимично успостављен под малим утицајем ЕУ, а делимично као самостално настојање Србије да уреди област националне безбедности и одбране. На првобитне стратегије из 2009. године ЕУ није пресудно утицала, већ су исте биле резултат реформских мера у том периоду, које су посредно спровођене и као резултат настојања да се Србија приближи стандардима ЕУ у овој области. Део су реформских процеса који су започети још 2003. а посебно интензивирани 2007. године, и представљали су неопходну планску компоненту која је била основа за усвајање нормативних аката у овој области, пре свега закона, као што су Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о учешћу ВС у мултинационалним операцијама, Закон о тајности података, Закон о ВБА и ВОА. Резултати усвајања наведених стратегијских докумената су били системске природе, у смислу постојања основних, полазних, „крвних“ докумената за усмеравање и рад органа у систему одбране, а пре свега Војске Србије. Такође су утицали и на израду средњорочних и годишњих планова рада Министарства одбране и били основа за даљи развој система одбране. Област одбране је на наведеним стратегијским и законским основама од стране ЕУ увек добијала прелазну, позитивну оцену. За стратегије које су усвојене 2019. године постојала је препорука ЕК кроз годишње извештаје о напретку Србије у преговарачком поглављу 31. Актуелне су препоруке ЕУ да се израде АП за примену стратегија, што се може оценити као позитиван индикатор у процени утицаја. Промене у усвајању свих наведених планских докумената су биле значајне с обзиром да је Србија успоставила редовну праксу стратегијског планирања и управљања у области националне безбедности и одбране.

### **1.1.2. Нормативно-правни оквир рада Министарства одбране и Војске Србије**

Одбрана на нивоу ЕУ није јединствено правно, нити институционално уређена. Државе чланице су задржале контролу над планирањем и уређењем својих оружаних снага. Због тога и не постоји строга потреба да се врши класично усклађивање правних прописа Србије са правним тековинама ЕУ у области одбране, као што се то ради у неким другим областима.

---

<sup>297</sup> „Стратегија за борбу против ширења оружја за масовно уништење 2021-2015“, *Службени гласник РС* 77/21.

Међутим, Србија изражава спремност да кроз процес европских интеграција изгради капацитете и способност система националне безбедности и система одбране у складу са стандардима и обавезама који произилазе из ЗБОП ЕУ, што посредно утиче на одговарајуће правно уређење области одбране у складу са одређеним стандардима ЕУ.

Када је у питању нормативно-правни оквир рада МО и ВС, основни данас важећи системски закони усвојени су 2007. године, и то: Закон о одбрани, Закон о Војсци и Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, а затим 2009. године и Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, Закон о цивилној служби, Закон о војној, радној и материјалној обавези, као и допуне Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије.

У НПИ из 2008. године је обухваћено и питање реформе одбране где је наведено да је адекватан стратегијско-доктринарни и нормативно-правни оквир, предуслов (пored осталих) квалитетне реформе. Наведено је да су припремљени нацрти стратегијско-доктринарних докумената, а да су већ усвојени Закон о одбрани и Закон о Војсци Србије. Као краткорочни приоритети (до 2010. године) су наведени усвајање Закона о војној обавези, Закона о цивилном служењу војног рока, Закона о учешћу професионалних припадника Војске Србије у мировним операцијама, као и подзаконски акти који произилазе из Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије. Као средњорочни приоритети су наведени израда и усвајање Закона о цивилној заштити, Закона о управљању кризама и Закона о закључивању међународних споразума. Наведени закони су повезани са трећом мисијом Војске Србије која се односи на помоћ цивилном становништву, а у вези су и са законом који регулише учешће припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама.

У ГИ ЕК 2009. године, у тачки која се односи на цивилну контролу снага безбедности, дата је примедба да Закон о цивилном служењу војног рока и Закон о трговини оружјем и војном опремом, још увек нису усвојени. У ГИ ЕК 2010. године се позитивно оцењује усвајање три закона у октобру 2009. године, Закона о војној, радној и материјалној обавези, Закона о цивилној служби и Закона о употреби војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.

У Аналитичком извештају из 2010. године, ЕК је оценила да је правни и институционални оквир за ЗСБП и ЗБОП у великој мери успостављен. Позитивно је оцењено потписивање споразума о безбедносним процедурама за размену тајних података и споразума о учешћу у мировним операцијама у оквиру ЗБОП.

У НПАА из 2013. године и његовим каснијим ревизијама до 2018. године је наведена констатација да је Србија заокружила нормативно-правни оквир реформе система одбране доношењем свих неопходних системских закона који су компатибилни са процесом европских интеграција. У оквиру НПАА у овом периоду је констатовано и да Србија не треба да врши класично усклађивање правних прописа са правним тековинама ЕУ у области одбране, али да

предстоје одређене измене неких закона у овој области. Планиране су измене Закона о војној, радној и материјалној обавези, Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, Закона о одбрани, Закона о Војсци Србије и усвајање новог Закона о производњи и промету наоружања и војне опреме (до почетка 2018. године).

Као закључак се може извести оцена да је утицај ЕУ у области нормативно-правног регулисања рада МО и ВС био делимичан и мали, и то на почетку европских интеграција, до 2010. године, када је у суштини ЕУ била заинтересована за усвајање одређених закона у области одбране, али не и за њихов конкретан садржај, с обзиром да не постоје усаглашене правне тековине у овој области на нивоу целе ЕУ. У НПИ и НПАА су навођени и планови за усвајање или измене одређених закона, али без стриктних обавеза и рокова наметнутих од ЕУ. Са друге стране је ЕУ оценила још 2010. године да је Србија успоставила одговарајући правни и институционални оквир за спровођење политике одбране у складу са ЗСБП и ЗБОП. Ниво промена законске регулативе је био мали, с обзиром да је Србија већа имала уређен систем одбране одговарајућом правном регулативом и пре почетка европских интеграција.

### **1.1.3. Организационе промене у Министарству одбране и Војсци Србије**

Организационе промене МО и ВС у периоду европских интеграција су биле значајне, пре свега на самом почетку, од осамостаљења Србије и распада ДЗ СЦГ, до 2010. године. У фебруару 2006. године је формирана Група Србија – НАТО за реформу одбране, ради усмеравања реформских процеса система одбране. Током 2006. године је донет Програм организационих промена у МО и ВС до 2010. године, од стране Радног тима Управе за организацију МО, као саставни део Плана развоја система одбране до 2010. године, а у складу са Стратегијским прегледом одбране.<sup>298</sup> Основни закључак је био да је дотадашња организација била предимензионисана, јер није била попуњена људством. Такође је тенденција била и да се ГШ растерети свих дужности које нису у вези са његовом основном функцијом и задацима Војске, а да се обезбеђење ресурса за потребе одбране пребаци на МО. Од стране МО се очекивало да обезбеди људство, наоружање и опрему, финансијска средства, сачини правну регулативу, припреми друштво за одбрану, итд. У овом делу се препознају и захтеви ЕУ који су постојали и били тежишни у том периоду када је у питању била одбрана, да се успоставе европски стандарди цивилне контроле снага безбедности. У првом ГИ ЕК из 2005. године, оцењено је да је Скупштински одбор државне заједнице слаб да обезбеди демократску

---

<sup>298</sup> Претходна истраживања и предлози за реформу у овим документима су били део веће студије-документа „Реформа Војске и делова система одбране – модле будуће војске СЦГ“, која је рађена 2004. године. Зоран Јефтић, Петар Станојевић, Жарко Обрадовић, „Организационе промене Министарства одбране у XXI веку“, *Национални интерес*, вол. 38, број 2/2020, Београд, 2020, стр. 37.

контролу војске. Дата је примедба да је укупан систем управљања финансијским и логистичким ресурсима и даље под контролом војске а не министарства. У ГИ ЕК из 2006. године се помиње да је председник преузео команду оружаним снагама према одредбама новог Устава и да Устав поставља начела демократске цивилне контроле војске. Она је додељена Одбору за одбрану Скупштине, али нове одредбе још нису заживеле. ЕК је оценила да је *цивилни надзор војске кључни приоритет Европског партнерства*.

У периоду постојања ДЗ СЦГ, до 2006. године, а тежишно у првом кварталу 2005. године, формирана је организационо-функционална структура МО која направила радикалне промене у односу на дотадашњу организацију војске. ГШ је ушао у организацијски састав МО. МО је преузело функције од ГШ које, према стандардима развијених земаља, не припадају војној организацији (организација, школовање, финансије, здравство, опремање и одржавање, инфраструктура, итд.). У оквиру МО су формиран Сектор за политику одбране (обавља и послове везане за процес европских интеграција и учешће у активностима ЗБОП ЕУ), Сектор за људске ресурсе и Сектор за материјалне ресурсе (СМР - обухватио некадашњи Војно-привредни сектор и војно-доходовне установе), а ВБА и ВОА су предочињене министру одбране. Успостављена је јединствена Војна академија, покренут је пројекат преквалификације вишка професионалног кадра, уведено је скраћење и омогућено цивилно служење војног рока, војни правосудни органи су прешли у надлежност цивилних судова, а обезбеђење државне границе је пренето у надлежност МУП-а.

ВС је тада реорганизована на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу. На стратегијском нивоу је био ГШ са Здруженом оперативном командом, девет организационих јединица типа „Ј“ и Управом војне полиције. Успостављен је здружени генералштаб, са функцијама по угледу на војске ЕУ и НАТО. На нивоу ГШ је формиран и Центар за мировне операције. На оперативном нивоу ВС је организована у Копнену Војску, Команду за обуку и Ваздухопловство и противваздухопловну одбрану. На тактичком нивоу ВС је организована у бригаде и њима равне јединице.

Након тога Србија се осамостаљује, 2007. године усваја Закон о одбрани и Закон о Војсци Србије. Тежиште је тада било на реорганизацији ВС, пре свега ГШ ВС. Здружена оперативна команда је предочињена Заменику начелника ГШ, формирана је Команда за обуку на нивоу ГШ, гарда је предочињена начелнику ГШ. На нивоу МО се формира Инспекторат одбране као облик контроле од стране извршне власти, Управа за буџет и финансије ради управљања финансирањем одбране, Управа за односе са јавношћу ради боље организације комуницирања са јавношћу.

Током 2009. године се усвајају нова стратегијско-доктринарна документа, што је створило претпоставке за даљу реорганизацију и реформу система одбране. Стратегијска опредељења су била потпуна професионализација Војске, опремање савременим наоружањем, стварање интероперабилних јединица за извршење мисија ВС. Нови круг реформе се догодио

2010. године, када је додатно реорганизовано МО. Формирана је Управа за традицију, стандард и ветеране, Управа за снабдевање и Управа за инфраструктуру су прешле у СМР МО (до дата су биле самосталне), Управа за војно здравство је издвојена као посебна целина и подчињена директно министру. За потребе оспособљавања система одбране за учешће у активностима ЗБОП формиране су посебне целине у оквиру МО, и то Центар за симулације и учење на даљину Војне академије и Група за ПАРП и координацију стандардизације Управе за стратегијско планирање Сектора за политику одбране. Током 2010. године је успостављено и Војно представништво у Мисији Р. Србије при НАТО, које обавља и послове сарадње са ЕУ у области одбране. Током 2011. године је формиран Универзитет одбране, а 2012. године се у оквиру Сектора за буџет и финансије формира Дирекција за управљање пројектима. На нивоу ГШ ВС тада нису вршене значајније измене. Од 01. јануара 2011. године је обустављено служење војног рока, али је остављена могућност његовог добровољног служења.

Након тога 2015. године се на нивоу МО издваја Војно правобранилаштво као посебна јединица и формира се Универзитет одбране. Дирекција за управљање пројектима је преформирана у Дирекцију за европске интеграције и управљање пројектима, и претпочињена је Сектору за политику одбране.

Током 2018. године се на нивоу ГШ ВС уводи дужност главног подофицира, формира Одељење за планирање, програмирање и буџетирање, а Ваздухопловство и ПВО мења назив у Ратно ваздухопловство и ПВО.

Специјална бригада се из Копнене војске предпочињује директно НГШ током 2019. године, а током 2020. године се она дели и формирају се две нове бригаде – 63. падобранска и 72. бригада за специјалне операције, директно потчињене начелнику ГШ. Такође се и Одред војне полиције „Кобре“ издваја из Управе војне полиције и предпочињује начелнику ГШ.

Истраживањем је установљено да наведене организационе промене нису вршене под директним утицајем ЕУ, нити на основу захтева из преговарачког процеса, који су углавном били везани само за обезбеђење цивилне контроле снага безбедности. Степен промена је био висок до 2006. године, а касније мали. Тежиште је било на реформи у складу са одређеним стандардима и организационим структурама министарстава одбране и војски које постоје у другим земљама, између осталог и ЕУ. Посредно је то вероватно вршено и за потребе прилагођавања организације обавезама које произилазе из ЗБОП ЕУ.

#### **1.1.4. Људски ресурси Министарства одбране и Војске Србије**

Када је реч о људским ресурсима војске, потребно је рећи да су и у времену убрзаног технолошког развоја, људи остали најзначајнији ресурс система одбране. Људске ресурсе система одбране смо у одређеној мери обрадили у оквиру другог поглавља навођењем основних карактеристика и могућности система одбране. Директан утицај ЕУ на људске



ресурсе у систему одбране је био мали у периоду европских интеграција, и то пре свега у делу обуке и усавршавања припадника оружаних снага, док се не може рећи да су постојали у делу реформског смањења кадра или избора модела попуње, величине и организације састава.

Војска свој официрски кадар попуњава преко школовања на Универзитету одбране организовањем академских студија првог, другог и трећег степена. Универзитет обједињује рад Војне академије (у оквиру ње и две средње школе), Медицинског факултета ВМА, Школе националне одбране и Института за стратегијска истраживања. Официрски кадар се делимично попуњава и преко пријема лица која су завршили Курс за резервне официре. У оквиру система војног образовања постоје и две средње школе, Војна гимназија, која припрема и мотивише ученике за наставак школовања на Војној академији и Средња стручна војна школа „1300 каплара“, која школује будуће подофицире одређених родова/служби. Попуна подофицирског кадра се врши преко усавршавања и пријема лица која су завршила добровољно служење војног рока и обављала дужности војника по уговору.

Процењено бројно стање активног састава у МО и ВС је око 30.000 људи, и око 50.000 у резерви. Бројно стање се променило у последњих двадесетак година, пре свега у периоду реформе Војске Србије и Црне Горе (ВСЦГ) а затим и Србије, до 2009. године. Утицај на ове промене не може да се припише ЕУ јер таквих захтева по овом питању није било, већ је то био резултат стратегијских опредељења и реформе коју је Србија изабрала.

Укупан број запослених је 2004. године био 48.111, а план реформе је предвиђао да се до 2010. године тај број смањи на око 33.000 лица, а број регрута да буде око 17.000 (табела 15).<sup>299</sup>

Табела 15 – Бројно стање и састав Војске СЦГ 2000-2004. године (без војних обвезника)<sup>300</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004
Официри	11.253	11.130	10.659	9.744	9.672
Подофицири	11.991	12.585	12.951	13.015	12.889
Грађанска лица	18.208	18.623	19.570	19.500	18.009
Војници по уговору	6885	6960	6.442	7.581	7.541
Укупно	48.337	49.298	49.622	49.840	48.111

Овакав почетни план је чак и „пребачен“, а посебно у погледу броја регрута, који се неочекивано смањио. Треба узети у обзир и да су ови бројеви обухватили и Црну Гору, а чија војска данас броји око 2000 људи. Увођење цивилног војног рока и могућности приговора савести 2003. године, је већ у првом кругу довело до тога да 4-5 хиљада регрута пријави приговор савести. Подаци указују и да се у првој фази, до 2004. године, укупан број мирнодопског састава ВСЦГ смањио са 99.383 на 85.536 (са регрутним саставом), а да се у

<sup>299</sup> Ибид, стр. 15.

<sup>300</sup> Генералштаб ВСЦГ, јул 2004, у Tobias Pietz, *Demobilizacija i prekvalifikacija za buducnost - Vojska Srbije i Crne*, Brief 31Gore, Bonn International Center for Conversion, Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Bonn, 2005, стр. 14; [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/brief31\\_serbian.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief31_serbian.pdf), 23/04/2022.

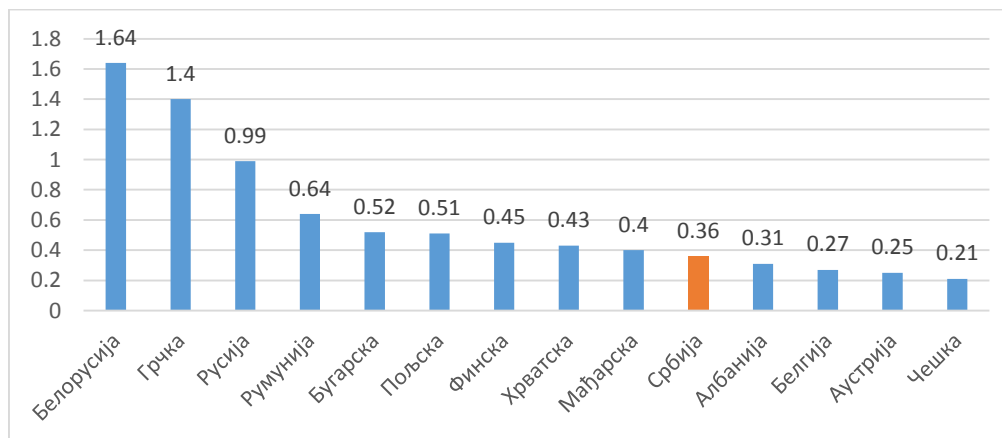
другој фази, до 2006. године, смањено са 85.536 на 40.163 припадника, или за 53%.<sup>301</sup> То је период када је бивша Војска Југославије прелазила са армијске на корпусну организацију, а након тога и на бригадну, уз пребацивање одређених функција са ГШ на МО. Подаци указују и да се укупан број припадника МО и ВС значајно смањено управо у овом периоду реформе до 2007. године, а да је од тада углавном остао стабилан (табела број 16).<sup>302</sup>

Табела 16 – Бројно стање припадника МО и ВС у периоду од 2007 до 2021. године

	2007	2009	2011	2021
Активни (са регрутима)	39.686	24.257	29.125	28.150
Резервни	250.000	54.249	50.171	50.150
Регрути	11.041 (КоВ)	2.144	2.277	око 2000
КоВ	22.145	11.180	12.260	13.250
РВиПВО	6.500	4.155	4.262	5.100
Команда за обуку	-	3.108	6.212	3.000
Гарда	-	-	-	1.600
МО	-	5.184	6.391	5.200

Када је у питању бројност оружаних снага треба рећи и да је она у рангу држава ЕУ а које су по карактеристикама и броју становника сличне Србији. У односу на број становника просечан број војника износи 0,35% у оквиру НАТО.<sup>303</sup> Србија је 2018. године имала око 0,36 % бројност оружаних снага у односу на број становника (графикон 26).<sup>304</sup>

Графикон 26 – Број припадника оружаних снага у односу на број становника 2018. године



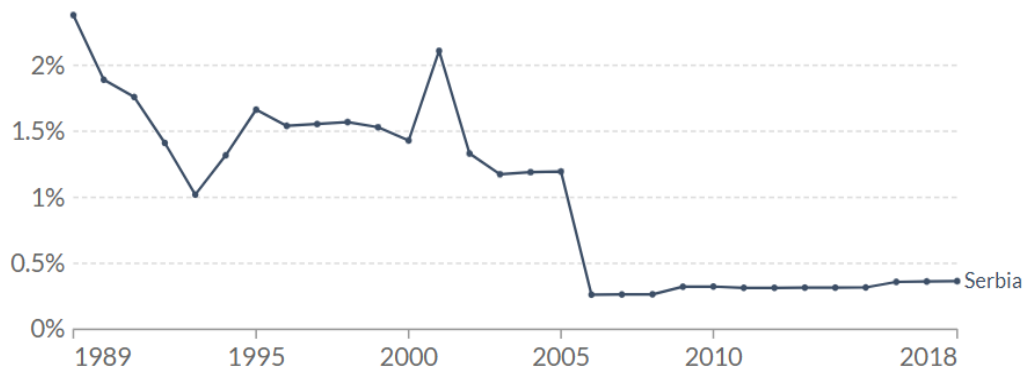
<sup>301</sup> Мирнодопски састав Војске Југославије је 1997. године чинило 117.317 припадника. (Саша Б. Јовић, „Анализа реформе војске и утицај на организацију делатности исхране са посебним освртом на КоВ“, *Војно дело* 7/2016, Београд, стр. 297 до 300).

<sup>302</sup> *Military balance* for 2007, 2009, 2011, and 2011; <https://www.pdfdrive.com/search?q=the+military+balance&pagecount=&pubyear=&searchin=&em=>, 11/06/2022.

<sup>303</sup> Божидар Форца, „Каква нам војска треба“, *Војно дело*, 5/2015, Београд, 2015, стр. 241.

<sup>304</sup> Our world in data, *Armed forces personnel as share of total population, 1989-2018*, International Institute for Strategic Studies (via the World Bank); <https://ourworldindata.org/grapher/armed-forces-personnel?tab=chart&country=SRB>, 12/06/2022).

Графикон 27 – Кретање броја припадника ВС од 1989. до 2018. у односу на број становника (у %)



Подаци за период од 1989. до 2018. године показују да се проценат војног људства смањило са око 2,4% на испод 0,4% од укупног броја становника (графикон број 27). Примећује се и да је број припадника МО и ВС сличан од почетка европских интеграција.<sup>305</sup>

Као најдиректнији позитивни утицај који ЕУ (и УН) врше на људске ресурсе у систему одбране јесте сигурно учешће припадника МО и ВС у мултинационалним операцијама под мандатом УН и ЕУ. Искуство које су припадници ВС стекли кроз припрему и учешће у овим мисијама је сигурно драгоцено и унапређује посредно и способности ВС. Тренутни преглед ангажовања припадника је дат у табели број 17.<sup>306</sup>

Табела 17 – Актуелне мултинационалне операције Војске Србије

Р.Б.	Мировна операција	Број лица	Категорија	Време почетка
1	ЛИБАН „UNIFIL“	177	Штабни официри, војни посматрачи, чланови патроле и пешадијски вод	2010
2	ЦАР „MINUSCA“	72	Војни посматрачи, штабни официри, особље војне болнице нивоа 2	2014
3	КИПАР „UNFICYP“	8	Штабни официри, одељење Војне полиције	2010
4	КОНГО „MONUSCO“	8	Штабна група и санитетски тим за евакуацију	2003
6	БЛИСКИ ИСТОК „UNTSO“	1	Војни посматрач	2012
7	СОМАЛИЈА „EUTM“	5	Штабни официри и санитетски тим	2012
8	СОМАЛИЈА „EUNAVFOR ATALANTA“	16	Штабна група, аутономни тим за заштиту бродова	2012
9	ЦАР „EUTM RCA“	7	Санитетски тим, лица за обуку, саветник	2014
УКУПНО		294		

<sup>305</sup> Ибид.

<sup>306</sup> Министарство одбране Републике Србије, Актуелне мултинационалне операције; <https://www.mod.gov.rs/lat/4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>, 17.01.2022.

Обука припадника ВС се врши плански и континуирано. Тежиште у обуци је на оспособљавању за успешно супротстављање тероризму и осталим облицима оружаног угрожавања безбедности Србије, оспособљавању за мисије и задатке у мировним операцијама УН и ЕУ у свету, и за подршку цивилним властима у случају природних непогода, индустријских и других несрећа. Постоји сарадња Србије са појединим државама чланицама ЕУ, посебно кроз програм Партнерство за мир. Изведен је велики број заједничких вежби са оружаним снагама земаља НАТО, али и Руске Федерације и Белорусије. Универзитет одбране је у оквиру свог рада такође остварио значајну међународну сарадњу са више европских земаља (Аустрија, Румунија, Чешка, Словачка), ради унапређења свог рада. У НПАА из 2018. године је наведено да представници МО и ВС од 2007. године учествују на програмима обуке у области ЗБОП ЕУ у организацији „Европског колеца за безбедност и одбрану“ из Брисела и Министарства за одбрану и спорт Републике Аустрије. Центар за мировне операције ВС је од 2022. године постао придружени партнер – члан мреже „Европског колеца“, задуженог за обуку и образовање у области ЗБОП ЕУ. Осим тога, део запослених у МО и ВС је у претходном десетогодишњем периоду похађао одговарајуће облике постдипломског и специјалистичког усавршавања у академским институцијама Србије који су обухватили модуле посвећене ЗСБП и ЗБОП. У систему одбране су прихваћени међународни стандарди учења и тестирања знања страног језика STANAG 6001 и информационих технологија – ECDL.

У оквиру процеса реформе система одбране спроведена је професионализације ВС, због чега је од 1. јануара 2011. године обустављено служење војног рока, али је остављена могућност његове реализације по принципу добровољности. Одлуком о обустави обавезе служења војног рока<sup>307</sup>, свим лицима старијим од 18 година живота, остала је обавеза регрутне обавезе (увођења у војну евиденцију)<sup>308</sup> и обавеза служења у резервном саставу.<sup>309</sup> Обавезу служења у резервном саставу имају војни обвезници који су одслужили војни рок, или су обавезу служења војног рока регулисали на други начин.<sup>310</sup> Обавезе лица у резервном саставу настају од дана отпуштања са служења војног рока или регулисања на други начин, и навршава се за мушкарце до 60 година живота а за жене до 50 година. Планска и нормативна регулатива омогућава примену концепта активне и пасивне резерве за потребе ВС и одбране наше земље. Поставља се питање да ли је у протеклом периоду иста омогућила практичну реализацију и задовољење потреба, посебно због чињенице да је овај концепт у суштини значио прелазак са вишедеценијске праксе попуне одбрамбених састава путем служења војног рока, на концепт „професионалне војске“.

---

<sup>307</sup> „Одлука о обустави обавезе служења војног рока“, Службени гласник РС број 95/2010, Београд, 2010.

<sup>308</sup> Члан 15. Закона о војној, радној и материјалној обавези.

<sup>309</sup> Члан 48. Закона о војној, радној и материјалној обавези.

<sup>310</sup> Уколико су ослобођени обавезе служења војног рока због двојног држављанства и служења војног рока у другој земљи, војна лица којима је престала војна служба, службена лица МУП-а која су навршила 30 година живота.

Од 2010. године не постоји адекватно подмлађивање пасивног резервног састава, јер су смањени капацитети ВС за обуку и сведени на задовољење потреба обуке лица која добровољно служе војни рок. Бројно стање ових лица не поседујемо и представља тајни податак. Одређени подаци из јавних извора указују да је број лица која су добровољно служила војни рок до 2018. године до 15.000 људи, при чему су неки постали професионални војници након тога, а да се годишње обучава максимално око 1.000 људи. Уколико се узме у обзир број средњошколаца мушког пола од 2010. до 2018. године, изводи се зкаључак да је Србија могла да обучи између 250.000 и 300.000 потенцијалних резервиста.<sup>311</sup> Оно што данашњи демографски потенцијал Србије захтева јесте да ВС буде у могућности да годишње обучи око 20.000 младића, колико се процењује да их просечно има у једној генерацији за служење војног рока. За ових 11 година се смањио потенцијал резервног састава с обзиром да је десет обучених генерација престарило и не испуњава законске (да буду млађи од 60 година) а вероватно и психо-физичке могућности за ангажовање за потребе одбране. То у суштини значи и да је просечан резервиста у Србији 10-15 година старији него пре увођења професионалне војске. При томе већина данашњих резервиста је без додира са војском, обуком и тренингом од када је војни рок укинут. Претходно наведене процене страних извора да је број лица у резервном саставу око 50.000 људи, се подудара са дугорочно пројектованим потребама у планским документима МО и ВС, али тачне податке о овом броју не поседујемо.

Са друге стране се на државном нивоу озбиљно разматра поновно увођење обавезног војног рока. Вероватно је ситуација у јединицама таква да не постоји довољна попуњеност активног састава, а протек времена без обуке довољног броја људи утиче и на смањење резервног састава. Истраживања јавног мњења указују да 65% до 74% испитаника сматра да је потребно вратити војни рок, највише због дисциплине младих и традиције.<sup>312</sup>

О демографским проблемима Србије смо говорили у делу безбедносних претњи, а на исте се надовезује и чињеница да је одлив професионалног састава из ВС такође присутан. Званичних података од стране МО и ВС нема, али је једно истраживање спроведено од стране Београдског центра за безбедносну политику указало да је у периоду од 2012. до 2019. године ВС просечно напуштало 166 официра и 66 подофицира годишње, односно укупно за тај период

---

<sup>311</sup> Војкан Костић, *Stav: Srbija treba da razmotri norveški model vojnog roka*, Balkanska bezbednosna mreža, објављен 01.07.2019; <https://www.balkansec.net/post/stav-srbija-treba-da-razmotri-norve%C5%A1ki-model-vojnog-roka>, 09/01/2021.

<sup>312</sup> Милан Галовић, *Већина анкетираних за служење војног рока*, Политика, објављен 18.06.2018. године; <https://www.politika.rs/sr/clanak/405749/Tri-cetvrtine-gradana-Srbije-za-redovni-vojni-rok>; СЕМА Форум, Београдски центар за безбедносну политику: *Већина за враћање војног рока* (интернет чланак), објављен 24.11.2020; <https://www.cemaforum.rs/sr/vest/2462/Beogradski-centar-za-bezbednosnu-politiku:Ve%C4%87-ina-zavra%C4%87anje-vojnog-roka/>; 021, *Novo istrazivanje: Više od dve trećine građana Srbije za uvođenje obaveznog vojnog roka*, објављен 17.09.2021; <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/285079/Novo-istrazivanje-Vise-od-dve-trecine-gradjana-Srbije-za-uvodjenje-obaveznog-vojnog-roka.html>, 09/01/2022.

1.328 официра и 528 подофицира.<sup>313</sup> У истом истраживању се наводи и да је МО у одговору на медијске упите 2018. године одговорило да је одлив кадра из ВС у уобичајеним границама, да не ремети извршење редовних задатака, нити утиче на њене оперативне способности.<sup>314</sup>

Одређен обим одлива кадра можда може да се објасни негативним ефектима који се тичу генералног утицаја на становништво и популацију у нашој земљи, кроз трендове глобализације и пружање бољих услова рада и зарада у државама ЕУ које пак изазивају економске миграције нашег становништва. Према проценама РЗС, рађеним за Популациони фонд УН-а (UNFPA), у периоду од 2011. до 2018. године у Србији је разлика између броја људи коју су емигрирали и броја људи који су имигрирали у Србију, близу 100.000 људи (тзв. „net migration“ – разлика броја емиграната и имиграната). Процене за 2019. и 2020. годину су биле да ће се годишње број становника смањивати по 20.000 људи по основу „нет миграција“, при чему је проглашење пандемије „Covid-19“ тај процес делимично зауставило и умањило. У оквиру радионице „Миграције и тржиште рада“ је наведено да су се из Србије од 2015. године повећале миграције у земље као што су Словачка, Словенија, Хрватска, Малта, Чешка, Мађарска, Пољска, поред стандардних земаља у које одлазе наши грађани као што су Немачка, Швајцарска, Аустрија. Примећено је и да је повећан одлазак средњеобразовног кадра, за разлику од ранијих већих одлазак високообразовног становништва. Запосленост се у Србији повећавала од 2013. године, могућности за запошљавање у земљи такође, али просечан квалитет послова у погледу сигурности запослења и висине зарада, није био довољан да смањи емиграцију.<sup>315</sup>

У том смислу је индикативан и графикон који је обављен у оквиру истраживања УН агенције UNFPA, а који заједно са негативним демографским трендом смањења популације у Србији, показује и разлику која постоји када се поред негативног наталитета укључе и подаци о економској емиграцији, тежишно у државе ЕУ (графикон 28).<sup>316</sup> Подаци указују да је број становника у Србији (без података из АП Косово и Метохија) 2011. године био 7.253.969, да је процена да би он 2021. године био 6.886.802 становника без миграција, а 6.736.556 становника уколико се укључе подаци о приливу и одливу становништва по основу економско-социјалних миграција, што је око 150.000 становника мање.<sup>317</sup> Сигурно је да процес европских интеграција

---

<sup>313</sup> Подаци су добијени анализом Службених војних листова у периоду 2012.-2019. године, објављених на сајту Министарства одбране. (Катарина Ђокић, Марија Игњатијевић, *Зашто људи напуштају систем одбране?*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2020, стр. 6; [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zato\\_ljudi\\_naputaju\\_sistem\\_odbrane.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zato_ljudi_naputaju_sistem_odbrane.pdf), 09/01/2022.

<sup>314</sup> Ибид, стр. 5.

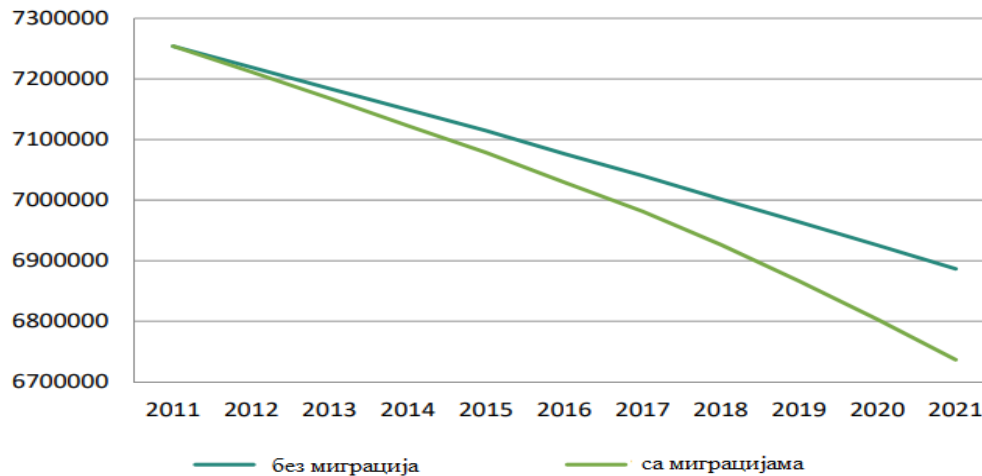
<sup>315</sup> Радионица одржана у организацији кабинета премијера Србије, Министарстава за рад и запошљавање и две агенције УН – „UNPD“ и „UNFPA“. (Катарина Ђорђевић, „Србију углавном напуштају млади са средњом школом“, *Политика*, Београд, објављено 02.02.2022; <https://www.politika.rs/scc/clanak/498534/Srbiju-uglavnom-napustaju-mladi-sa-srednjom-skolom>, 12/06/2022).

<sup>316</sup> United Nations Population Fund, *Project of International Migration Estimation and Correction of the Population Estimates production – UNFPA final report*, Њујорк, 2019 стр. 69; <https://serbia.unfpa.org/en/publications/project-international-migration-estimation-and-correction-population-estimates>, 12/06/2022. стр. 69

<sup>317</sup> Ибид.

који тренутно постепено олакшава одласке наших грађана у ЕУ, а у перспективи треба и да избрише унутрашње границе и обједини тржиште рада, посредно, у мањем делу, негативно утиче и на могућности система одбране да запосли и обучи одговарајући кадар.

Графикон 28 – Популациони тренд у Србији у периоду 2011-2021. (очекивајући сценарио)



Краћи закључак о утицају ЕУ на људске ресурсе у систему одбране јесте да он у суштини није био велики, с обзиром да конкретних захтева у просецу европских интеграција по том питању није било од стране ЕУ. Број припадника МО и ВС је остао приближно исти последњих петнаестак година. Регистровани су позитивни ефекти на обуку и усавршавање припадника војске, како кроз програме сарадње са европским образовним институцијама и са појединим земљама ЕУ на билатералним основама, тако и кроз учешће припадника МО и ВС у мировним операцијама ЕУ у трећим земљама. Можда постоји одређен мањи и посредан ефекат процеса европских интеграција на миграције војно способног становништва ка земљама ЕУ, али је овај сегмент неистражен те се не може потврдити негативан утицај на систем одбране у овом делу. Степен промена људских ресурса у систему одбране у периоду европских интеграција би могао да се оцени као да *није било промена*. Иако се потенцијал резервног састава смањило у одређеној мери, због укидања војног рока, постојећи активан професионалан састав је прошао одређен већи ниво обуке и усавршавања.

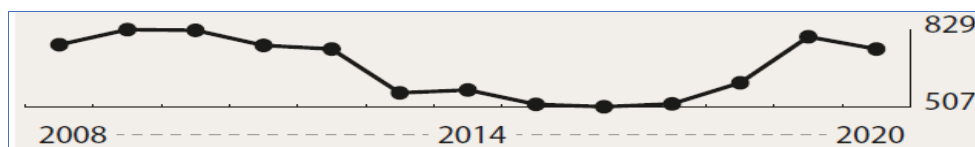
#### 1.1.4. Материјални ресурси Министарства одбране и Војске Србије

Материјално-финансијски ресурси ВС су још један битан сегмент система одбране за његову оперативну способност. У процесу европских интеграција ЕУ не придаје пуно значаја опремању оружаних снага у смислу конкретних захтева у преговарачком поступку. Постоје захтеви за интероперабилношћу у погледу прилагођавања ВС процедурама и потребној опреми за учешће у мултинационалним операцијама ЕУ, као и сарадња са Европском одбрамбеном агенцијом (EDA), од 2013. године. Овом сарадњом је омогућено потенцијално учешће Србије

у одређеним програмима и пројектима агенције, чиме може да унапреди интероперабилност са државама чланицама ЕУ, побољша производни програм одбрамбене индустрије и могућности Војнотехничког института и модернизује наоружање оружаних снага. Конкретнијих резултата у овој сарадњи није било, осим неколико пројеката у области муниције на којима је Србија узела учешће у мањој мери, а који нису до сада завршени.

У оквиру другог поглавља смо навели податке који указују да је Србија у рангу сличних земаља ЕУ по издвајањима за потребе војног буџета, који последњих година прелази износ од 1 милијарду долара, а у 2022. години је планиран у износу од око 1,15 милијарди евра. У региону је после Румуније, Мађарске и Грчке, а у рангу са Бугарском, при чему издваја више од земаља бивше СФРЈ и Албаније. На графикону 29 је дато кретање војног буџета Србије од 2008. године у америчким \$.

Графикон 29 – Кретање висине буџета за потребе одбране у периоду 2008 – 2020.г. (у \$- УСД)



На сајту „Trading Economics“ су дати подаци о војним трошковима држава у свету, и према њиховим подацима Србија је издвојила у 2020. години 1.086 милиона \$ УСД а у претходној 2019. години 1.144 милиона \$ УСД.<sup>318</sup> Према подацима „Stockholm International Peace Research Institute“ Србија је у 2020. години издвојила 1.121 милиона \$ УСД а у 2019. години 1.143 милиона \$ УСД за војни буџет.<sup>319</sup>

Навешћемо и податке који су расположиви за 2022. и 2021. годину. МО Србије је планирала буџет у 2022. години од 136.029.908.000,00 динара или 1.152 милијарде евра.<sup>320</sup> Такође у априлу 2021. години је Србија ребалансом буџета драстично повећала војни буџет за 44% и износио је укупно те године 1.257 милијарди евра, од чега је за куповину наоружања издвојено преко 600 милиона евра.<sup>321</sup> Ово су значајна повећања у последње две године, тежишно уложена у набавку наоружања и војне опреме из иностранства и од домаћих произвођача, ради подизања оперативних способности ВС. С обзиром да се буџет дужи низ година кретао око 800 милиона долара, или испод тога, те да није било значајнијих набавки војне опреме, може се рећи да су ово позитивни помаци.

<sup>318</sup> Trading Economics, *Military Expenditure – Europe – By country*; <https://tradingeconomics.com/country-list/military-expenditure?continent=europe>, 08/01/2022.

<sup>319</sup> Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Military Expenditure Database*; <https://www.sipri.org/databases/milex>, 08/01/2022.

<sup>320</sup> „Закон о буџету Србије за 2022. годину“, Службени гласник РС, број 110/21, од 24.11.2021.

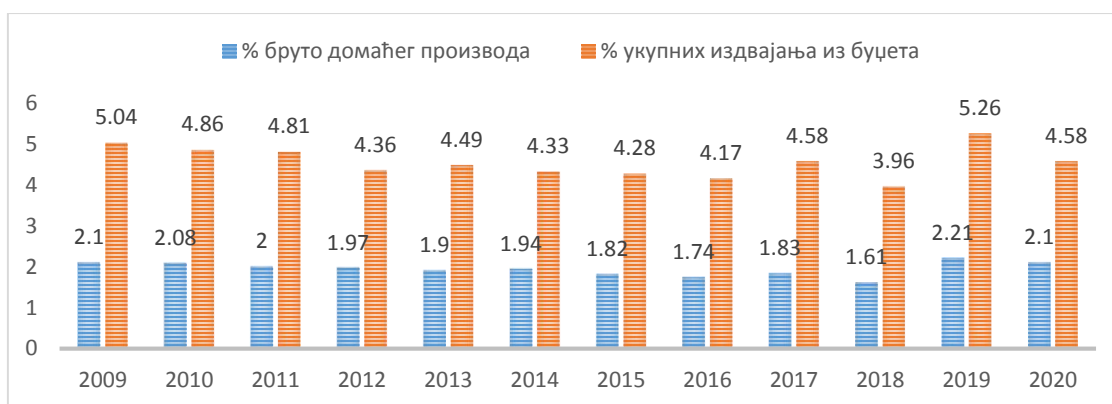
<sup>321</sup> Tango Six, *Vojni budžet Srbije za 2022. godinu 1.123 milijarde evra*, интернет чланак од 11.11.2021. године; <https://tangosix.rs/2021/11/11/vojni-budzet-srbije-za-2022-godinu-1123-milijarde-evra/>, 08/01/2022.



Уколико се анализирају процентуална издвајања из буџета односно од БДП-а, треба се поћи од дугорочних опредељења која су раније одређена. Бела књига одбране је 2010. године предвидела потребу да се издваја најмање 2% од бруто домаћег производа.<sup>322</sup> Процене су дате у оквиру дугорочног планирања развоја система одбране које је покренуто 2009. године а резултирало изградом Дугорочног плана развоја система одбране Србије 2011. године.<sup>323</sup>

У односу на њих Србија је била приближна том нивоу у последњих 10 година (графикон број 30). За потребе одбране се издваја око 5% буџета последњих десетак година, што донекле указује и да ће евентуална већа улагања у одбрану зависити од економских прилика и развоја српске привреде, а што опет посредно зависи и од тока европских интеграција. Поновићемо и податак да се просечна издвајања на нивоу 26 држава ЕУ у односу на бруто домаћи производ крећу око 1,4% њиховог БДП-а и 2,9% трошкова свих издатака из буџета.

Графикон 30 – Издвајања финансијских средстава Србије за потребе система одбране<sup>324</sup>



Трошкови издвајања за потребе одбране по глави становника, као једно од мерила, материјално-финансијских прилика и компарације са земљама у окружењу, указују да је Србија на зачељу, иако су они током година повећавани (графикон број 31 и 32).

Србија је у периоду 2008. до 2018. године имала кумулативан привредни раст од 13,6 %. Просек кумулативног раста централноевропских земаља за исти период износи око 25%. Српска привреда је расла за око 3,7% годишње у периоду 2001-2012. године, односно 2,44% у периоду 2013-2019. године. БДП по глави становника у Србији се од 2007. до 2020. године повећао са око 5.000 \$ на 6.533 \$, док се просечан БДП у ЕУ кретао између 28.000 и 33.000 \$.<sup>325</sup> На графикону 33 је дат раст БДП у сталним ценама од 2007. до 2021. године.

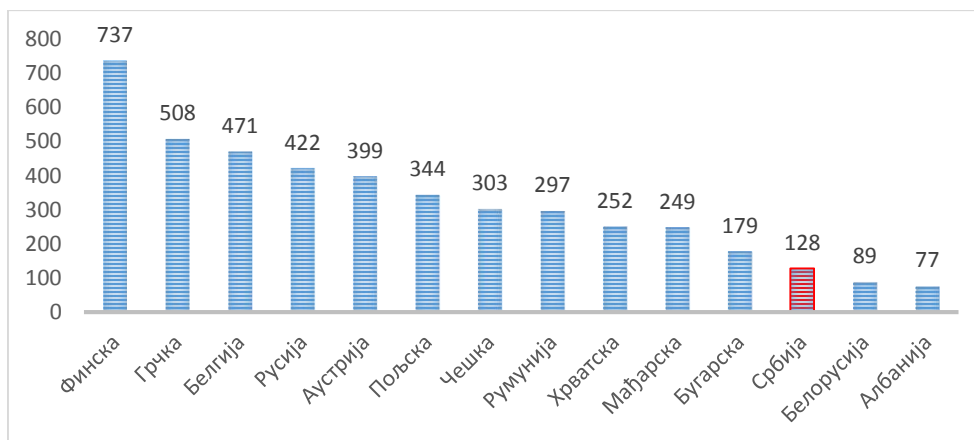
<sup>322</sup> Министарство одбране, Бела књига одбране *Србије*, Медија центар Одбрана, Београд 2010, стр. 129.

<sup>323</sup> Министарство одбране, *Дугорочни план развоја система одбране Србије*, Медија центар, Београд, 2011.

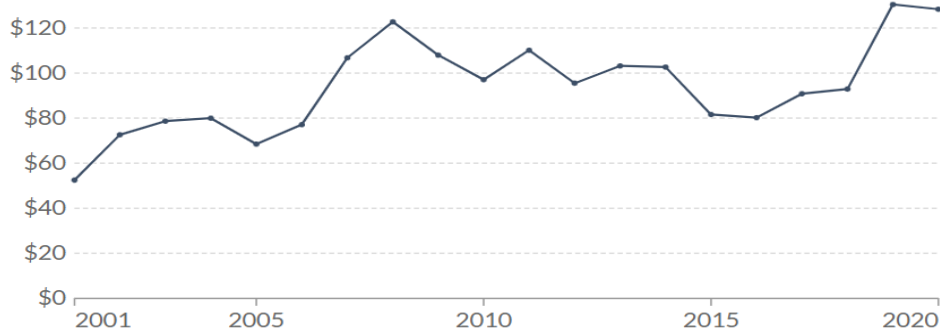
<sup>324</sup> The World Bank, *Military expenditure (% of general government expenditure) – Serbia*; <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?locations=RS>, 09/01/2022.

<sup>325</sup> Trading Economics, *Serbia GDP per capita* (база података); <https://tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita>, 01/07/2022. године.

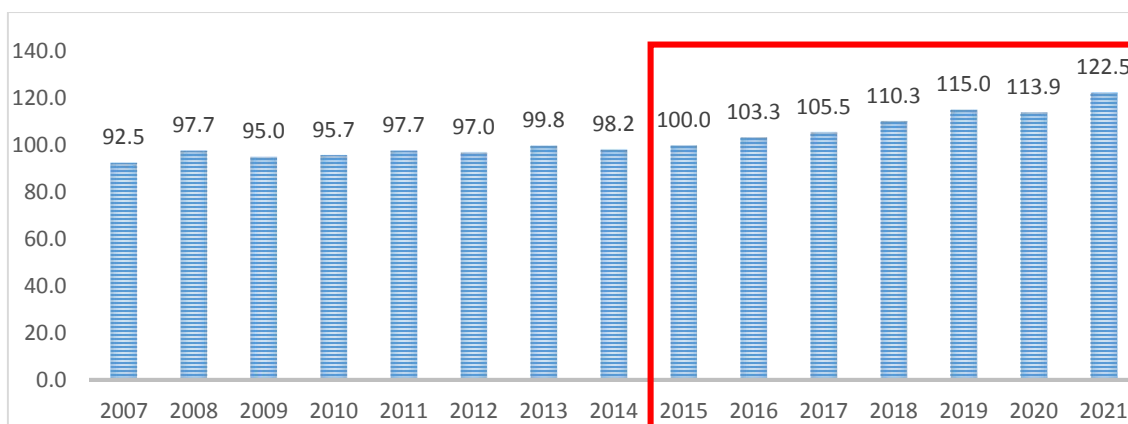
Графикон 31 – Трошкови за потребе одбране држава ЕУ по глави становника, 2020. године<sup>326</sup>



Графикон 32 – Трошкови за потребе одбране по глави становника у Србији 2001-2020. године<sup>327</sup>



Графикон 33 – Бруто домаћи производ у сталним ценама 2007-2021. године (2015=100)<sup>328</sup>



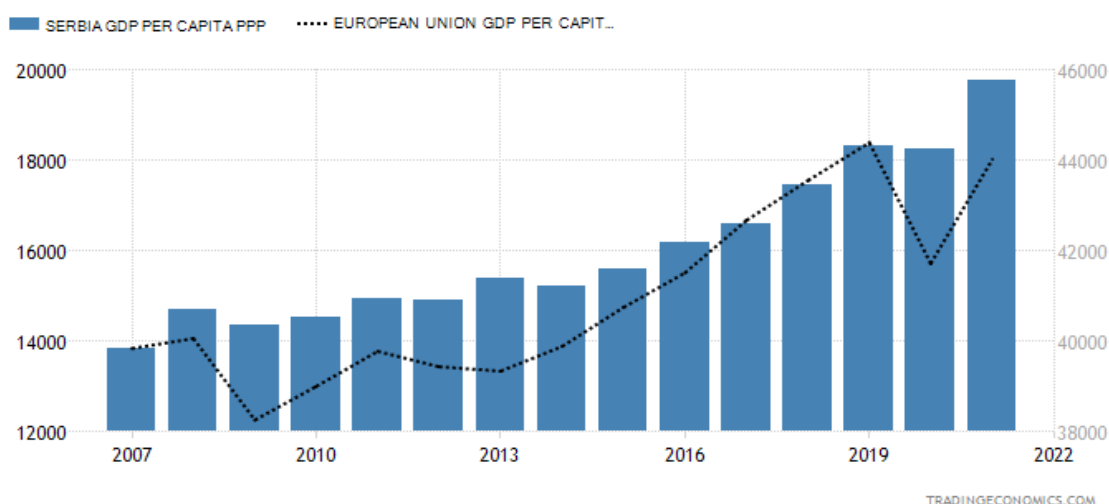
<sup>326</sup> Our world in data, *Military expenditure per capita, 1997. to 2020*. Stockholm Peace Research Institute (SIPRI); <https://ourworldindata.org/grapher/military-spending-per-capita?tab=chart&country=SRB> 12/06/2022.

<sup>327</sup> Ибид.

<sup>328</sup> Републички завод за статистику, Економска кретања у Републици Србији, 2021. године; <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20211230-ekonomska-kretanja-2021/?s=090201>, 06/08/2022.

На графикону број 34 је приказан БДП према паритету куповне моћи, у Србији и просечни за ЕУ. У Србији се повећао од 2007. године са око 13.900 на око 18.200 \$, док се у ЕУ кретао од око 40.000 до 44.000 и у 2020. години је почео поново да пада. Подаци указују да је Србија напредовала у периоду европских интеграција, а то је карактеристика за све земље ЕУ и државе кандидате у окружењу, што указује на укупан позитиван економски развој региона. Поставља се питање да ли је овај ниво привредног развоја довољан за оптимално финансирање одбране и достизање циљева које политика одбране поставља, њену модернизацију и конкурентност са војскама држава сличних нама. Значајнија улагања последњих година указују да се економски развој одрази позитивно.

Графикон 34 – Кретање БДП према паритету куповне моћи у Србији и ЕУ 2007-2020<sup>329</sup>



Навели смо да су издвајања у 2021. и 2022. и већа од претходно наведених. Последњих година Србија је уложила значајна средства у модернизацију наоружања, а посебно је тај процес интензивирао од 2018. године. Из јавних извора и на основу јавних војних приказа и вежби могу се уочити подаци да је Србија вршила набавку тежишно средстава за опремање РВиПВО, али и јединица КоВ. Из Кине су набављене беспилотне летелице, модел СН-92А (6 комада), на чијим основама се развија још 12 летелица „Pegaz“, домаће производње, а затим је уговорена и набавка беспилотних летелица СН-95. Затим је почетком 2022. године почела испорука ПВО система „FK-3“ (домета 100 км по даљини и 27 км по висини). Из Руске Федерације су набављени: ПВО систем „Pancir S1“, пет хеликоптера Ми-17В-5, четири хеликоптера Ми-35М, 6 модернизованих и ремонтваних авиона МиГ-29, противоклопни систем и ракете „Kornet“. Из Немачке је набављено 9 хеликоптера „H-145М“ произвођача „Airbus“, а из Француске 18 лаких преносних ПВО система „Mistral“ који се интегришу на

<sup>329</sup> Trading Economics, *Serbia GDP per capita* (база података); <https://tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita-ppp>, 01/07/2022. године.

домаћи систем „Pasars“. Такође је договорен из Француске и увоз радара „GM-400 и „GM-200“ за систем ПВО и ВОЈИН, а настављене су набавке телекомуникационе опреме по уговорима који су закључени још 2010. године, са француским произвођачем „Thales“. Почетком 2022. године је уговорена и набавка 2 транспортна авиона „С-295“ из Шпаније, компаније „Airbus“.

Поред наоружања из увоза, Србија је интензивирала и развој и модернизацију оружја домаће производње, пре свега привредних друштава из Групације Одбрамбене индустрије Србије. Реализоване су набавке већих количина борбених возила „Лазар 3“ и „Милош“, самоходних хаубица „Нора“ Б-52, беспосадних платформи „Мали милош“ (наоружаних различитим наоружањем), који су развијени последњих година. У плану су и куповине нових производа из палете убојних средстава (муниције и ракета), производња домаће беспилотне летелице „Пегаз“, модернизација тенкова М-84 и Т-72 и артиљеријских средстава.<sup>330</sup>

У рангирању оперативних способности и војне снаге Србије користићемо већ поменуте процене међународних организација (табела број 18).

Табела 18 – Ранг Србије према различитим индексима војне моћи<sup>331</sup>

„Global Firepower Index“ (2021)	„Military Watch Magazine“ (2021)	„Global Militarization Index“ (2020)
Румунија (40)	Пољска (29)	Грчка (11)
Португал (51)	Шведска (34)	Кипар (12)
Данска (53)	Холандија (40)	Црна Гора (18)
Мађарска (54)	Данска (50)	САД (26)
Финска (55)	Србија (52)	Финска (28)
Словачка (57)	Белгија (57)	Литванија (31)
Аустрија (58)	Чиле (58)	Румунија (35)
Србија (59)	Куба (59)	Србија (37)
Хрватска (61)	Аргентина (60)	Бугарска (39)
Бугарска (66)		С. Македонија (41)
Белгија (67)		Хрватска (43)
Словенија (87)		Пољска (45)

„Global Firepower Index“ за 2021. годину рангира Србију на 59. место у свету, према војној снази, при чему су иза ње државе као што су Хрватска, Бугарска, Белгија, Словенија. „Military Watch Magazine“ војне способности Србије рангира на 52. место у свету. „Global Militarization

<sup>330</sup> Из јавних извора се могу регистровати и намере државног руководства да у наредних пет година наручи опрему и наоружање од домаће војне индустрије у вредности од 1,25 милијарди евра.

<sup>331</sup> Bonn International Centre for International Studies, *Global Militarisation Index 2020*; <https://gmi.bicc.de/#rank-@2020>; Military Watch Magazine, *National rankings by military strength*; <https://militarywatchmagazine.com/forceapp/countries>; Global Firepower Index, *2022 Military Strength Ranking*, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>, оп. цит. 22/10/2021.

Index“ рангира земље према специфичном индексу милитаризације, који сагледава однос војних трошкова и бруто домаћег производа и издатака за здравство, број војних лица и становника, и удео тешког оружја у односу на укупну популацију. Србија је према овом индексу на 37. месту у свету и налази се испред држава као што су Бугарска, Хрватска, Пољска, Португал, Словачка, па чак и Француске.

Раније поменути Међународни институт за стратешке студије у свом извештају за 2021. годину наводи да се оружане снаге Србије фокусирају на територијалну одбрану, унутрашњу безбедност и ограничено учешће у мировним мисијама и операцијама. Оружане снаге су у процесу модернизације како би надокнадиле дугорочни недостатак оперативних способности и људства. Приоритети укључују набавке нове опреме, побољшање способности, нивоа одржавања и спремности, и унапређење ПВО система. ВС је смањила своје снаге у последње две деценије, иако нивои потребне регрутације новог персонала нису постигнути. ВС има недостатке у оспособљеним лицима техничке струке за управљање и одржавање сложених система а такође има и недостатак пилота.<sup>332</sup>

Потребно је напоменути и да је у периоду од 2007. године до данас више држава у свету донирало новчана средства и опрему за потребе МО и ВС. Подаци из Информатора о раду МО указују да вредност страних донација износи око 131 милион евра, а да су највећи донатори Руска Федерација, САД, Кина, Норвешка и Данска (табела број 19).

Табела 19 – Вредност донација МО и ВС у периоду 2007 – 2022. година (ЕУР)<sup>333</sup>

Држава	Вредност	Држава	Вредност
Руска Федерација	75,023,000.00	Кореја	202,256.00
САД	39,409,190.00	Словенија	129,898.00
Кина	11,390,000.00	УАЕ	112,000.00
Норвешка	4,526,374.00	Пољска	110,000.00
Данска	2,176,561.00	UNDP	84,650.00
Француска	1,001,520.00	Немачка	60,000.00
Данска, Норвешка, Шведска	1,280,850.00	Мађарска	55,000.00
Италија	631,487.00	Аустрија	55,000.00
Велика Британија	425,650.00	Чешка	30,000.00
Институт Цеферсон	293,340.00		

У оквиру ових донација се издвајају САД са око 39 милиона долара, које су скоро сваке године донирале одређена средства или опрему као што су возила „Намер“, падобрани, инжињеријска возила, оптички уређаји и слично. Сличан је случај и са Кином (око 11 милиона евра), а Руска Федерација се истакла једном вредном донацијом у целом овом

<sup>332</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021*, p. 139.

<sup>333</sup> Код САД вредност је изражена у америчким доларима. У прегледу нису дате све донације и земље донатори, већ они најзначајнији. (Министарство одбране, *Информатор о раду Министарства одбране*, Београд, 2022, стр. 96-143; <https://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-rad-u-ministarstva-odbrane-4347>, 12/06/2022).

петнаестогодишњем периоду, и то донацијом 30 тенкова Т-72 МС и 30 оклопних возила БРДМ-2 МС током 2021. године, чија је вредност око 75 милиона евра. Државе ЕУ се не могу похвалити донацијама у овим вредностима али је њихова помоћ материјално-техничким ресурсима и обуци припадника МО и ВС која је финансирана кроз ове донације сигурно значајна.<sup>334</sup>

Утицај ЕУ на материјално-финансијске ресурсе у области одбране је начелно позитиван али до сада у слабој мери и изражен. Одбрана је и даље у домену вођења од стране националних влада, а не ЕУ, и с тим у вези у материјалном сегменту ЕУ утиче само на нивоу кооперације преко ЕДА у развојним пројектима, евентуалним донацијама, *или посредно преко утицаја на укупни развој земље.*

## **1.2. Утицај европских интеграција на Министарство унутрашњих послова**

МУП је кључна институција система унутрашње безбедности, и у складу са тим је било на тежишту утицаја ЕУ када је укупан сектор безбедности у питању (поред правосудног система). Пре детаљније анализе утицаја ЕУ на чиниоце рада МУП-а, навешћемо у начелу одређене захтеве ЕУ (не све наравно) у периоду европских интеграција.

У области борбе против *криминала* у годишњим извештајима ЕК почетна усмерења су била да се успостави оперативна мрежа специјализованих одсека у полицији, посебно оних које се баве истраживањем трговине људима, финансијског криминала и дрогом. Потребно је било развијати сарадњу са међународним јединицама у борби против организованог криминала. Утицано је на јачање Јединица за заштиту сведока која није имала квалификоване запослене, опрему и просторије, јачање капацитета Института за форензику у оквиру МУП-а, затим целине задужене за високотехнолошки криминал. Сугерисано је и да није остварен напредак у изградњи капацитета за спровођење финансијских истрага заједно са сложеним кривичним истрагама. Од 2014. године је тражено да Србија развије и уведе стратешку процену претње од организованог криминала у складу са СОСТА методологијом ЕУ (Serious and Organised Crime Threat Assessment). Потребно је било развити полицијски рад утемељен на обавештајном раду и заснован на мапирању криминала и систематском коришћењу процена претњи. Налагала се потреба одговарајуће кадровске попуњености, финансирање и управљања целинама које су се бавиле супротстављању илегалној трговини дрогом, миграцијама, трговини људима, финансијском криминалу. Тражило се и оснивање Канцеларије за борбу против дрога. Критиковала се зависност полиције од рада безбедносних и обавештајних служби по питању спровођења посебних истражних мера у кривичним истрагама. Такође су

---

<sup>334</sup> Министарство одбране, *Информатор о раду Министарства одбране*, Београд, 2022, стр. 96-143; <https://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-radu-ministarstva-odbrane-4347>, 12/06/2022.

према њиховој оцени ограничена истражна овлашћења граничне полиције и управе царина. Навођено је да је потребно уложити додатне напоре за реформисање организације полиције.

У супротстављању *илегуларним миграцијама* од стране ЕУ се све време европских интеграција налагало повећање капацитета за смештај азиланата и миграната. Оцењено је да су дотадашњи прихватни центри отворени објекти и да су подложни инфилтрацији кријумчара људи и других криминалаца. Када је у питању *интегрисано управљање границом*, захтеви ЕУ су били тежишно у делу успостављања оптималне организационе структуре по нивоима: централни, регионални, локални (по моделу немачке организације), са адекватним бројем граничних прелаза, локалних полицијских испостава. Ови захтеви су укључивали и адекватно кадровско попуњавање Управе граничне полиције, опремање савременом опремом за контролу путних докумената, отисака прстију, видео надзора. Налагала се и израда платформе за електронску размену информација коју би користиле све ИБМ службе. Током 2021. године је тражено додатно улагања у граничне прелазе (друга линија провере, надзор границе и опрема за откривање фалсификованих докумената), као и инфраструктуре, унапређење информационих система у складу са захтевима ЕУ ради интероперабилности.

У борби против *тероризма* давана је примедба што Србија нема национално тело за координацију спровођења стратегије за борбу против тероризма, да недостају национална база података и ефикаснија размена информација, при чему је такође потребно даље побољшати унутрашњу организацију и сарадњу између служби. Тражило се од Србије проширење капацитета за откривање и прекид финансијских токова за подршку тероризму, укључујући и специјализовану обуку за Финансијску обавештајну јединицу. Сугерисано је и да специјалне јединице полиције морају имати довољно запослених и бити опремљене у складу са националним и регионалним претњама. Током 2018. године се налагало успостављање јединствене базе података информација везаних за тероризам на националном нивоу.

### **1.2.1. Стратегијско-плански оквир рада Министарства унутрашњих послова**

МУП је главни носилац планске функције у оквиру система унутрашње безбедности, односно носилац израде највећег броја стратегијско-планских докумената. Велики број докумената у овој области произилазе из саме природе окружења, односно великог броја безбедносних изазова, ризика и претњи за које је МУП надлежан. МУП је за потребе стратегијско-планског регулисања свог рада од 2005. године до данас израдио укупно 26 стратегија, од којих су тренутно важеће 5. Већина стратегија је израђена уз сугестије и препоруке ЕУ у процесу придруживања а затим и у току преговорачког процеса. Истраживањем и анализом установили смо које су то стратегије, и у даљем тексту ћемо за сваку од њих навести податке који указују на утицај ЕУ у њиховој изради, хронолошки по годинама.

*Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији (2006)*<sup>335</sup> у уводном делу наводи да се усваја за потребе придруживања ЕУ и испуњења обавеза из ССП о чијем се потписивању тада преговарало. У ГИ ЕК 2007. године је дата позитивна оцена за усвајање стратегије, а такође АП за њену примену. У ГИ ЕК 2008. године је дата оцена да се примена АП споро одвија.

*Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (2008)*<sup>336</sup> је усвојена под утицајем Комитета Савета Европе за област прања новца и финансирање тероризма, „MONEYVAL”, који се састоји од експерата делегираних од стране земаља чланица, а ради по принципу међусобног оцењивања. На заседању MONEYVAL-а у септембру 2006. године, израђен је извештај за Србију где је једна од препорука била и израда Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

*Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији 2009-2013*<sup>337</sup> у уводном делу наводи да су њени делови израђивани према препоруци Савета Европе и у сарадњи са EMCDDA<sup>338</sup>. У ГИ ЕК 2006., 2007. и 2008. године су даване примедбе на припремљени нацрт и критички је оцењивано што стратегија није усвојена, а такође и да кријумчарење дроге и даље представља озбиљан проблем. Већ у ГИ ЕК 2009. године је оцењено да је остварен напредак у борби против дроге, усвајањем ове стратегије и пратећег АП. Затим је у ГИ ЕК 2010. године оцењено да је остварен мали напредак у спровођењу стратегије и АП за борбу против дрога.

*Национална стратегија за борбу против организованог криминала (2009)*<sup>339</sup> у уводном делу наводи да се усваја у складу са НПИ за период 2008.-2012. године, текућим документима који прате реформу а пре свега оним који су наведени у документу „Европско партнерство“, те да представља важан корак у процесу придруживања ЕУ. У извештајима до 2009. године је навођено да Србија још није припремила ову стратегију и АП, да би у ГИ ЕК 2009. године била дата позитивна оцена што је стратегија усвојена, али да истовремено недостаје анализа опасности и АП за њено спровођење. Како је у међувремену АП усвојен, наредним извештајем је оцењено да Србија у начелу има правни оквир за борбу против организованог криминала.

*Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији 2009-2014*<sup>340</sup> у уводном делу наводи да се усваја за потребе побољшања односа са ЕУ, те да је планирана НПИ из 2008. године. ГИ ЕК 2009. године је оценио као позитивно усвајање ове стратегије и да је тиме остварен напредак у овој области, а такође и усвајањем стратегије за реинтеграцију повратника (у фебруару 2009.). Захтевано је и улагање напора за њихово спровођење.

<sup>335</sup> “Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији“, *Службени гласник РС* 11/2006.

<sup>336</sup> „Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма“, *Службени гласник РС* број 89/2008.

<sup>337</sup> “Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији 2009-2013“, *Службени гласник РС* 16/2009.

<sup>338</sup> European Monitoring Center on Drug and Drug addiction (EMCDDA).

<sup>339</sup> “Национална стратегија за борбу против организованог криминала“, *Службени гласник РС* 23/2009.

<sup>340</sup> “Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији 2009-2014“, *Службени гласник РС* 25/09.



*Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016. године* је делимично усвојена под утицајем ЕУ. У ГИ ЕК 2009. године се наводи да недостаје стратегија за даљу реформу полиције. У ГИ ЕК 2010. године су наведени недостаци у организацији и стратешком управљању полицијом. У самој стратегији је наведено да су у њеној изради коришћени и закључци ЕК о напретку реформи у Србији, и мишљења других међународних, владиних и невладиних организација. У стратегији се наводи и потреба да се постојећи административни капацитети ставе у функцију убрзања европских интеграција.

*Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011)*<sup>341</sup> је израђена, између осталог, и као део обавеза из НПИ за период 2008.-2012. године, што је и наведено у њеном уводном делу. Такође је наведено и да се њеним усвајањем испуњавају препоруке ЕУ за развој система националне заштите. У ГИ ЕК 2013. године се износи критика што није усвојен АП за предметну стратегију.

*Стратегија заштите од пожара 2012-2017*<sup>342</sup> није помињана као потреба у НПИ или извештајима ЕК, али јесте потреба усвајања новог Закона о заштити пожара, који је усвојен 2009. године и који је одредио и потребу успостављања квалитетног система заштите од пожара. У члану 15. закона се наводи обавеза да се усвоји Стратегија заштите од пожара. У уводном делу стратегије се наводи да је закон донешен у складу са европским стандардима у овој области, а да се иста усваја на основу обавезе из закона. У ГИ ЕК 2013. године се износи критика што није усвојен АП за предметну стратегију.

*Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији (2012)*<sup>343</sup> је друга стратегија у овој области у процесу европских интеграција. У уводном делу стратегије је наведено да се доноси ради прихватања стандарда ЕУ и постизања компатибилности са суседним државама. Такође се наводи и да је усвајање стратегије обавеза из ССП-а. У Аналитичком извештају ЕК из 2010. године дата је оцена да је потребно ажурирати постојећу стратегију из 2006. године у области интегрисаног управљања границом. У ГИ ЕК из 2012. године је дата критичка оцена да ова ревидирана стратегија и АП још нису усвојени, да би се наредне године дала позитивна оцена након усвајања. НПИ за период 2013-2016. године, као приоритет у 2013. години предвиђа израду АП за примену предметне стратегије.

*Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014-2021*<sup>344</sup> је друга стратегија у овој области усвојена уз препоруке ЕУ. У уводном делу стратегије се наводи да је она, између осталог, израђена у складу са актуелним политикама ЕУ на овом плану, по узору на Стратегију ЕУ за дроге за период 2013-2020. године. Даље, у ГИ ЕК 2013. године је оцењено да Србија треба да финализује нову стратегију за период од 2013. до 2020. године. У ГИ ЕК 2014. је

<sup>341</sup> „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС* број 86/2011.

<sup>342</sup> „Стратегија заштите од пожара за период 2012-2017. године“, *Службени гласник РС* број 21/2012.

<sup>343</sup> „Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији“, *Службени гласник РС* 111/2012.

<sup>344</sup> „Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014-2021. године“, *Службени гласник РС* 1/2015.

позитивно оцењено усвајање и наведена је потреба обезбеђења новчаних средства за њену примену. Израда ове стратегије је планирана и у оквиру НПАА 2013-2016. године.

*Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Р. Србије 2015-2020*<sup>345</sup> је планирана у НПАА за период 2013-2016. године. Као један од приоритета за 2013. годину је наведено и усвајање стратегије и АП за безбедност саобраћаја на путевима, ради усклађивању законодавства и институција са европским законодавством у области безбедности саобраћаја на путевима. Овај задатак је предвиђен у оквиру рада Министарства саобраћаја. У ГИ ЕК ова проблематика није третирана, а иста се не расправља у оквиру ПП 23 и ПП 24.

*Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (2015)*<sup>346</sup> је такође друга у овој области у процесу европских интеграција. НПАА за период 2013-2016. године предвидео је усвајање ове стратегије још у 2013. години. У ГИ ЕК из 2014. године је наведена потреба да се усвоји ова стратегија и АП, да би наредним извештајима из 2015. и 2016. године њено усвајање позитивно оцењено. У уводном делу стратегије се наводи да је, између осталог, израђена и у складу са текстом Четврте директиве ЕУ о прању новца. Наведено је и да ће Србија наставити да прати регулативу ЕУ у овој области.

*Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма 2017-2021*<sup>347</sup> је помињана од стране ЕК у ГИ 2013. године где је исказана потреба њеног усвајања. Када је урађен нацрт, у ГИ ЕК 2016. године је наведено да је исти усклађен са стратегијом ЕУ за борбу против тероризма из 2010. године. У уводном делу стратегије је наведено да Србија жели да да свој допринос као кандидат за чланство у ЕУ, активним учешћем у оквиру европских политика у борби против тероризма. Стратегија је позитивно оцењена ГИ ЕК из 2018. године.

*Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији 2017-2020*<sup>348</sup> - у ГИ ЕК 2015. и 2016. године је оцењивано да Србија треба да усвоји нову стратегију за интегрисано управљање границама. У овој стратегији је у уводном делу наведено да је њено доношење предвиђено АП за ПП 24, као једно од мерила за отварање поглавља 2016. године. У крајњем је донешена ради даљег усклађивања Србије са ЕУ у овој области.

*Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017-2022*<sup>349</sup> покрива сталну област интересовања ЕУ и давања препорука за усклађивање са њеном регулативом. Још од ГИ ЕК 2010. године, а затим све до ГИ ЕК 2016. године, је навођена потреба да се измени и допуни стратешки оквир обухватом и ове стратегије

---

<sup>345</sup> „Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период 2015-2020. године“, *Службени гласник РС* 64/2015.

<sup>346</sup> „Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма“, *Службени гласник РС* 3/2015.

<sup>347</sup> „Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма 2017-2021. године“, *Службени гласник РС* 94/2017

<sup>348</sup> „Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020“, *СГ РС* број 9/2017.

<sup>349</sup> „Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017-2022“, *Службени гласник РС* број 77/2017.

и АП. Наведена је потреба ажурирања постојеће стратегије из 2006. године и израда адекватног АП. У НПАА из 2013. године, предметна стратегија је предвиђена као краткорочни приоритет.

*Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023*<sup>350</sup> у уводном делу наводи да је утврђивање будућих праваца деловања засновано на одређеним документима ЕУ између којих је и Европска агенда безбедности из 2015. године. У стратегији се наводи да усклађивање нормативног оквира Србије са правним тековинама ЕУ, представља предуслов за унапређење институционалне сарадње и ефикасног обављања послова МУП-а. Наводи се и да преузете обавезе у оквиру приступног процеса Србије у ЕУ подразумевају реформе и усклађивање у нормативном, стратешком и организационом смислу.

*Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Р. Србији 2018-2020*<sup>351</sup> је планирана у оквиру НПАА из 2013. године. У ГИ ЕК 2016. године је наведено да ова стратегија и АП још увек нису усвојени. Дата је препорука да би Србија требало да усвоји свеобухватну стратегију за рано упозоравање, спремност и управљање кризом. У уводном делу стратегије је наведено да је она израђена са циљем унапређења стања у оквиру преговора са ЕУ.

*Стратегија контроле малог и лаког оружја у Р. Србији 2019-2024*<sup>352</sup> - Претходна Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја за период 2010-2015. године<sup>353</sup> је донета углавном ради испуњења обавеза по основу чланства Србије у УН и ОЕБС-у. У ГИ ЕК 2016. године је наведено да процес прикупљања и уништавања оружја и муниције у нелегалном поседу треба да се заврши, и да се усвоји нова стратегија о контроли наоружања. У уводном делу стратегије се наводи да се усваја на основу Споразума о трговини оружјем са УН, али и одређеним документима ЕУ. У питању су Директива ЕУ 258/2012 и АП ЕУ за борбу против недозвољене трговине оружјем. У НПАА из 2016. године, планирано је било усвајање ове стратегије ради усклађивања са ЕУ регулативом.

*Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала 2019-2023*<sup>354</sup> у уводном делу наводи да је Србија у обавези да донесе и спроводи ову стратегију и АП у складу са стратешким и оперативним приступом ЕУ у овој области. Наведена обавеза је проистекла из Преговарачких мерила за ПП 24. ЕУ је констатовала да је Србија ратификовала Конвенцију о високотехнолошком криминалу (сачињена у Будимпешти, енгл. *Budapest Convention*) 2009. године и позвала је Србију да додатно усклади своје законодавство са Директивом 2013/40/ЕУ о нападима на информационе системе. У ГИ ЕК 2015. и 2016. године оцењено је да Србија треба да усвоји стратегију о високотехнолошком криминалу.

<sup>350</sup> „Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године“, *СГ РС* број 78/2018.

<sup>351</sup> „Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Р. Србији 2018-2020“, *СГ РС* број 105/2018.

<sup>352</sup> „Стратегија контроле малог и лаког оружја у Р. Србији 2019-2024“, *Службени гласник РС* број 44/2019.<sup>352</sup>

<sup>353</sup> „Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Републици Србији за период 2010-2015. године“, *Службени гласник РС*, број 36/2010.

<sup>354</sup> „Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала 2019-2023“, *Службени гласник РС* број 71/2018.

*Стратегија за борбу против прања новца и финансирање тероризма 2020-2024*<sup>355</sup> је трећа у низу стратегија у овој области и представља логичан наставак прве две (из 2008. и 2014.). У оквиру стратегије је наведено да се она заснива и на извештајима Комитета Савета Европе – MANYVAL, ГИ ЕК за 2018. годину, али и на основу домаћих извора, пре свега Процене ризика од финансирања тероризма и Процене ризика од прања новца. Основа за доношење стратегије је и АП за ПП 24 из 2016. године. Закључак је да је она усвојена на основу потребе за даљим усклађивањем са правним тековинама ЕУ и тренутног стања у Србији.

*Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Р. Србији од 2021-2026*<sup>356</sup> је последња у низу која је усвојена од стране Србије у области унутрашње безбедности, представља међусекторску стратегију којом се утврђују циљеви и мере за развој информационог друштва и информационе безбедности. У уводном делу стратегије се наводи да је усклађена са Директивом о мрежној и информационој безбедности ЕУ, која предвиђа обавезу доношења националних стратегија за информациону безбедност. У ГИ ЕК 2018. и 2019. године је постојала препорука за усклађивање домаће регулативе са наведеном директивом ЕУ. Носилац израде стратегије је Министарство трговине, туризма и телекомуникација, али је учествовао и МУП.

*За 6 од претходно наведених 26 стратегија* нисмо регистровали податке у јавним изворима и документима да је ЕУ њихово усвајање препоручивала или захтевала у оквиру процеса придруживања или преговарања. Ради се о: Стратегији борбе против трговине људима у Р. Србији (2006), Стратегији контроле стрељачког и лаког оружја за период 2010-2015. године, Стратегији полиције у заједници (2013), Националној стратегији за борбу против насиља и недоличног понашања на спортским приредбама 2013-2018 и Стратегији развоја информационе безбедности у Р. Србији 2017-2020 . Већина њих је усвајана ради унапређења стања у датим областима а вероватно и ради усклађивања са одређеном међународном регулативом, па и регулативом ЕУ, али наводе у документима нисмо пронашли.

Утицај ЕУ у овом сегменту је био значајан. Може се рећи и да су промене биле велике јер је 20 од 26 стратегија усвајано уз препоруке ЕУ. Чињеница је да Србија није имала праксу стратегијског планирања активности у области унутрашње безбедности пре европских интеграција, иако је рад МУП-а био плански организован одређеним другим документима ниже хијерархије. На рад МУП-а у овој области није утицала само ЕУ, већ и ОЕБС и Савет Европе, као и одређене друге међународне организације.

---

<sup>355</sup> „Стратегија за борбу против прања новца и финансирање тероризма 2020-2024“, *Службени гласник РС* број 14/2020.

<sup>356</sup> „Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Р. Србији од 2021. до 2026. године“, *Службени гласник РС* број 86/2021.

## 1.2.2. Нормативно-правни оквир рада Министарства унутрашњих послова

У оквиру своје надлежности рад МУП-а је регулисан са више законских аката у периоду од 2006. године до данас. Истраживањем и анализом смо установили да је од 41 закона у надлежности МУП-а, 29 усвојено у складу са НПИ у ЕУ, односно на препоруку ЕК да се исти усвоје, измене или допуне европским правним тековинама. У даљем тексту ћемо за сваки од њих навести податке који на то упућују.

*Закон о полицији* (2005)<sup>357</sup> је поменут у ГИ ЕК 2005. године где је наведено да још није усвојен, што озбиљно омета реформу полиције и њено реструктурирање. Након што је усвојен, ЕК је 2006. године критиковала његову спору примену, усвајање подзаконских прописа. ГИ ЕК 2007. године констатује да је већина прописа неопходних за спровођење Закона о полицији усвојена, укључујући и кодекс полицијске етике и прописе који дефинишу надлежности полиције. Ранији прописи о унутрашњим пословима су укинута и усвојени су нови правилници о раду полиције и правила о употреби силе. Наведено указује да је ЕУ у почетној фази процеса придруживања, и пре него што је ССП потписан, придавала пажњу реформи српске полиције.

*Закон о азилу* (2007)<sup>358</sup> – ГИ ЕК 2006. године је оцењено да претходни оквирни закон у области азила бивше државне заједнице није био адекватан, те да не постоје прописи који регулишу примену процедура за пријем и заштиту азиланата. Регистрован је недостатак одговарајућег законодавства. Након усвајања 2007. године, ЕК је то позитивно оценила кроз ГИ 2008. године, уз напомену одређених његових недостатака.

*Закон о ратификацији Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве између ЕУ и Републике Србије* (2007)<sup>359</sup> је потврдио споразум са ЕУ у овој области, што само по себи указује да је ЕУ извршила утицај на регулисање реадмисије лица која су нелегално боравила у државама ЕУ, а пореклом су из Србије.

*Закон о заштити државне границе* (2008/2015)<sup>360</sup> – ЕУ је у почетном периоду од 2005/2006. године препоручивала усвајање закона који ће бити усклађен са регулативом ЕУ. Нови Закон о заштити државне границе је донет у октобру 2008. године и утврђен је једногодишњи рок за усвајање прописа за имплементацију. Затим је НПАА из 2014. године предвиђено усвајање новог закона, што се и догодило 2015. године.

*Закон о странцима* (2008)<sup>361</sup> је био још један правни акт који је требао да регулише област миграција, азила, реадмисије. Србија је у јануару 2008. године потписала Споразум о реадмисији са ЕУ а закон је донет у октобру те године. ГИ ЕК из 2009. године оцењује да је

<sup>357</sup> „Закон о полицији“, *Службени гласник РС* број 101/2005, 63/2009 – одлука УС, 92/2011, 64/2015.

<sup>358</sup> „Закон о азилу“, *Службени гласник РС* број 109/2007.

<sup>359</sup> „Закон о потврђивању Споразума између Р. Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“, *Службени гласник РС* број 103/2007.

<sup>360</sup> „Закон о заштити државне границе“, *Службени гласник РС* број 97/08 и 20/15 – др. закон

<sup>361</sup> „Закон о странцима“, *Службени гласник РС*, број 97/08.

закон у великом мери у складу са стандардима ЕУ. Њиме се установљавају одвојени системи за издавање дозвола боравка и радних дозвола.

*Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма (2009)*<sup>362</sup> - у ГИ ЕК 2008. године је дата примедба да ново законодавство за спречавање новца и финансирање тероризма није усвојено. У оквиру НПАА из 2014. године, предвиђено је усвајање измена и допуна овог закона, што је и спроведено 2014. године.

*Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009)*<sup>363</sup> регулише саобраћај као привредну област која се прилагођавала правним тековинама ЕУ. Један сегмент саобраћаја се односи и на безбедност. Тежиште у раду МУП-а, јесте безбедност на путевима, док је за безбедност у речном, железничком или ваздушном саобраћају у надлежности других институција. У ГИ ЕК 2009. године је позитивно оцењено доношење наведеног закона. У НПАА из 2014. године су предвиђене његове измене и допуне, што је и урађено 2014. и 2015. године. У НПАА из 2018. године, предвиђена је још једна допуна закона што је урађено у 2019. и 2020. години.

*Закон о ванредним ситуацијама (2009)*<sup>364</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПИ из 2008. године. Његов први нацрт је предвиђен још 2006. године, па је повучен из процедуре због потребе усаглашавања са МО. Затим је припремљен нови нацрт. Првобитни нацрт закона је имао назив Закон о заштити и спасавању.

*Закон о заштити од пожара (2009)*<sup>365</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПИ из 2008. године. У плану је наведено да је неопходно да се након тога усвоје подзаконска акта која би се усклађивала са европским стандардима у области цивилне заштите.

*Закон о психоактивним контролисаним супстанцама (2010)*<sup>366</sup> је поменут у ГИ ЕК 2008. године где је дата препорука да се усвоји нови закон о производњи и трговини опојним дрогама, који је иначе у надлежности Министарства здравља. Исти је био потребан ради унапређења сарадње са међународним телима у области дрога, као и смањењу употребе истих. Иста препорука је дата и у ГИ ЕК 2010. године, након чега је закон и усвојен. У НПАА 2013. године, предвиђена је била измена закона, његова допуна, која је остварена тек 2018. године.

*Закон о управљању миграцијама (2012)*<sup>367</sup> је настао као тежња да се након усвајања стратегије у овој области побољша управљање миграцијама и одреде јасне надлежности. У НПАА из 2013. године је наведена потреба усвајања подзаконских аката (уредби) у складу са овим законом. Његово усвајање у ГИ ЕК 2013. године је позитивно оцењено.

---

<sup>362</sup> „Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма“, *Службени гласник РС* број 20/2009, 72/2009, 91/2010, 139/2014.

<sup>363</sup> „Закон о безбедности саобраћаја на путевима“, *Службени гласник РС* број 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 – др. закон, 9/2016 – одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020 – др. закон.

<sup>364</sup> „Закон о ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, број 111/2009, 92/2011, 93/20212.

<sup>365</sup> „Закон о заштити од пожара“, *Службени гласник РС* број 111/2009 и 20/2015.

<sup>366</sup> „Закон о психоактивним контролисаним супстанцама“, *Службени гласник РС* број 99/2010-4, 57/2018-20.

<sup>367</sup> „Закон о управљању миграцијама“, *Службени гласник РС*, број 107/2012.

*Закон о приватном обезбеђењу* (2013)<sup>368</sup> - у својим ГИ из 2008, 2009. и 2010. године, ЕК је давала примедбе да приватно обезбеђење није адекватно регулисано. Процењивало се да око 3000 агенција, које пружају широк дијапазон услуга обезбеђења, ради без адекватне лиценце и контроле. Оцењивано је да је то озбиљан изазов за безбедност. У даљим ГИ ЕК и у оквиру НПАА, није помињана ова област. Закон у овој области је донешен 2013. године (заједно са Законом о детективској делатности) а имао је измене 2015. и 2018. године.

*Закон о оружју и муницији* (2015)<sup>369</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА за период 2014.-2018. године. У својим ГИ 2012., 2013. и 2014. године ЕК је навела да Србија треба да усагласи своје законодавство са правним тековинама ЕУ у области ватреног оружја. ГИ ЕК 2015. године је то оцењено као позитивно, а наведено је да је остало да Србија усвоји законе у области производње и превоза оружја и војне опреме. У оквиру НПАА из 2018. године предвиђене су биле допуне овог закона а исте су реализоване 2019., 2020. и 2022. године.

*Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима* (2015)<sup>370</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године, где је предвиђено усвајање новог закона у овој области (претходни је постојао од 1977. са последњом изменом из 2005. године).

*Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење* (2015)<sup>371</sup> је планиран у оквиру НПАА из 2014. године где су планиране измене претходног закона ради усаглашавања са Оквирном одлуком СЕ 2005/214/ПУП. Такође, постојала је потреба усклађивања са Директивом 2014/42/ЕУ о замрзавању и одузимању предмета и имовине проистекле из кривичног дела тероризма. У НПАА из 2016. године, планиране су још једне измене и допуне овог закона.

*Закон о информационој безбедности* (2016)<sup>372</sup> је у надлежности Министарства трговине, туризма и телекомуникација, али је значајан са становишта унутрашње безбедности. У НПАА из 2014. године предвиђено је његово усвајање. ЕК је извештајима у периоду од 2012. године наводила потребу усклађивања законодавног оквира у овој области са правним тековинама ЕУ.

*Закон о јавном окупљању* (2016)<sup>373</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА 2014. године. У ГИ ЕК 2013. године је дата препорука да се Закон о јавном окупљању усклади са Уставом. Ове примедбе су дате у оквиру интереса ЕУ да се обезбеди слобода окупљања и удруживања, а тежишно у интересу одржавања Параде поноса у том периоду.

*Закон о полицији* (2016)<sup>374</sup> је предвиђен у оквиру НПАА из 2014. године. ГИ ЕК 2015. године је исказао потребу усвајања закона како би се установила нова организација полиције

<sup>368</sup> „Закон о приватном обезбеђењу“, *Службени гласник РС* број 104/2013, 42/2015 и 87/2018.

<sup>369</sup> „Закон о оружју и муницији“, *Службени гласник РС* број 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022.

<sup>370</sup> „Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима“, *Службени гласник РС* број 54/2015.

<sup>371</sup> „Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење“, *Службени гласник РС* број 29/2015, 113/2017, 41/2018.

<sup>372</sup> „Закон о информационој безбедности“, *Службени гласник РС* број 6/2016, 94/2017, 77/2019.

<sup>373</sup> „Закон о јавном окупљању“, *Службени гласник РС*, број 6/2016.

<sup>374</sup> „Закон о полицији“, *Службени гласник РС* број 28/2016, 24/2018, 87/2018.

и ојачала функција и независност сектора унутрашње контроле. ГИ ЕК 2016. године је позитивно оценио усвајање закона, уз напомену да исти предвиђа боље раздвајање послова између полиције и МУП-а и да смернице о његовом спровођењу треба да буду обезбеђене.

*Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма (2017)*<sup>375</sup> је планиран у оквиру НПАА из 2016. године, где је предвиђено је доношење новог закона у области прања новца и финансирања тероризма ради усклађивања са Директивом 2015/849 Европског парламента, као и са ревидираним препорукама ФАТФ-а.

*Закон о странцима (2018)*<sup>376</sup> је предвиђен за усвајање у НПАА из 2014. године. У ГИ ЕК 2016. године је наведено да Србија треба да измени свој Закон о странцима (из 2008. године), као и да усклади свој Закон о запошљавању странаца са стандардима за санкционисање и мерама против лица која запошљавају нелегалне држављане трећих земаља.

*Закон о азилу и привременој заштити (2018)*<sup>377</sup> је предвиђен за усвајање у НПАА из 2014. године. У ГИ ЕК 2016. године се наводи потреба да Србија усвоји нови закон о азилу, са посебним фокусом на рањиве групе и мере интеграције лица којима је потребна заштита.

*Закон о граничној контроли (2018)*<sup>378</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године, а ради усклађивања пре свега са Уредбом ЕУ број 2016/399 и Директивом Савета број 2004/82/ЕС, у делу који се односи на услове уласка, оверу путних исправа, издавање виза на граници, надзор државне границе, посебна правила саобраћаја и преласка границе за одређене категорије лица, могућност отварања заједничких граничних прелаза.

*Закон о испитивању, жигосању и обележавању оружја, направа и муниције (2018)*<sup>379</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године. У ГИ ЕК 2018. године се наводи да Србија треба да додатно усклади свој правни оквир са правним тековинама ЕУ у области оружја, и да обезбеди строжу контролу деактивирања, обележавања, вођења евиденције и безбедност складиштења оружја и муниције.

*Закон о националном ДНК регистру (2018)*<sup>380</sup> је предвиђен за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године, ради усаглашавања са тзв. „Прумском одлуком“, и стварања услова за аутоматску размену података без достављања података о личности у истрагама (ДНК профила, отисака прстију, регистрација возила..).

*Закон о критичној инфраструктури (2018)*<sup>381</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године где је предвиђено и доношење правног оквира за заштиту критичне инфраструктуре у Србији. Он подразумева идентификовање, одређивање и процену потреба

---

<sup>375</sup> „Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма“, *СГ РС* број 113/2017, 91/2019 и 153/2020.

<sup>376</sup> „Закон о странцима“, *Службени гласник РС* број 24/2018 и 31/2019.

<sup>377</sup> „Закон о азилу и привременој заштити“, *Службени гласник РС* број 24/2018.

<sup>378</sup> „Закон о граничној контроли“, *Службени гласник РС* број 24/2018.

<sup>379</sup> „Закон о испитивању, жигосању и обележавању оружја, направа и муниције“, *СГ РС* број 87/2018.

<sup>380</sup> „Закон о националном ДНК регистру“, *Службени гласник РС* број 24/2018.

<sup>381</sup> „Закон о критичној инфраструктури“, *Службени гласник РС* број 87/2018.



заштите критичне инфраструктуре, која би била заснована на најбољој пракси држава чланица ЕУ у вези са Директивом 2008/14 Савета о идентификацији и одређивању Европске критичне инфраструктуре. Овај закон је донешен у оквиру области заштите од тероризма.

*Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018)*<sup>382</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године где је предвиђена измена Закона о ванредним ситуацијама из 2009/2012. године. Ванредна ситуација проглашена у мају 2014. године је показала да су нужне измене бившег закона. Пре усвајања новог закона тражено је мишљење и међународних субјеката: УНДП Србија, ОЕБС, Механизма цивилне заштите ЕУ, као и од делегације ЕУ у Србији. Сектор за ванредне ситуације МУП-а је носилац активности цивилне заштите, која се разматра у оквиру Поглавља 27 – Животна средина и климатске промене. У овом делу је ЕУ и вршила утицај за доношење наведеног закона.

*Закон о заштити од пожара (2018)*<sup>383</sup> није планиран у НПАА, нити је ЕК својим ГИ наглашавала потребу измене, допуне или усвајања новог закона у овој области. Међутим, у Стратегији заштите од пожара 2012-2017. године се наводи као један од циљева и доношење нових законских решења која ће иновирати превазиђена и бити усаглашена са европским стандардима, при чему су предвиђене и измене старог Закона о заштити од пожара (2009).

*Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци (прекурсора) - 2019*<sup>384</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПАА из 2014. године, кроз допуне наведеног закона који је усвојен још 2005. године, а ради усаглашавања са Прописом (ЕЦ) број 273/2004 ЕУ. Овај закон као и Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, је усвајан у оквиру борбе против илегалних дрога.

*Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма (2021)*<sup>385</sup> је последица препорука ЕК која је у неколико последњих извештаја наглашавала потребу да Србија успостави јединствену базу података и информација везаних за тероризам на националном нивоу, ради ефикасније размене информација и бољој међународној сарадњи. Закон је резултат ових препорука. ГИ ЕК 2021. године његово усвајање је позитивно оцењено.

На основу свега наведеног, као што смо раније навели, од 41 закона у надлежности МУП-а, 29 је усвојено у складу са НПИ и НПАА, односно на препоруку ЕК да се исти усвоје, измене или допуне европским правним тековинама. Осталих 12 закона нису били навођени у документима који се односе на европске интеграције, бар не оним јавно доступним<sup>386</sup>.

<sup>382</sup> „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, *СГ РС* број 87/2018.

<sup>383</sup> „Закон о заштити од пожара“, *Службени гласник РС број 87/2018*.

<sup>384</sup> „Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци“, *Службени гласник РС* број 107/2005 и 25/2019.

<sup>385</sup> „Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма“, *Службени г. РС* број 59/2021.

<sup>386</sup> То су: Закон о пребивалишту и боравишту грађана (2011), Закон о личној карти (2011), Закон о детективској делатности (2013), Закон о спречавању насиља на спортским приредбама (2013), Закон о прекршајима (2016), Закон о ЈМБГ (2018), Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова (2018), Закон о добровољном ватрогаству (2018), Закон о јавном реду и миру (2016/2018), Закон о држављанству (2018), Закон о

Одређене број закона је постојао у Србији и пре почетка европских интеграција и у том смислу је њихов садржај прилагођаван европским, док је одређен мањи број закона донешен и усвојен по први пут на препоруку ЕК. Регулисање области безбедности које до тада нису биле нормативно регулисане, сигурно има свеукупан позитиван утицај.

### 1.2.3. Организационе промене у Министарству унутрашњих послова

Када је у питању организација МУП-а тежиште у анализи ће бити на Дирекцији полиције, као извршном органу у оквиру МУП-а, а поменућемо и промене у неким другим целинама министарства као и формирање међусекторских тела за координацију и надзор. Уредба која уређује опште принципе унутрашње организације МУП-а је ступила на снагу 2007. са одређеним изменама током година.<sup>387</sup>

Промене које су се догодиле у организацији МУП-а, када је у питању *област криминала и тероризма*, су биле следеће:<sup>388</sup>

- током 2007. године је формирано Одељење за праћење и истраживање појава тероризма. У току 2013. године, одељење је проширено у Службу за борбу против тероризма и екстремизма, која се састоји данас од Одељења за борбу против тероризма и Одељења за борбу против екстремизма, као и четири теренска одсека, у Београду, Новом Саду, Нишу и Новом Пазару. Служба је до 2019. године кадровски ојачана, формирана су два нова одсека: Одсек за спречавање злоупотребе јавних извора-интернета и Одсек за међународну размену обавештајно-оперативних података, и бројала је 2020. године укупно 69 службеника;

- током 2008. године је формирана Јединица за финансијске истраге у оквиру СБПОК-а, која је постала оперативна у јуну 2009. године, али није имала довољно кадра. Јединица за финансијске истраге је 2010. године имала Одељење за финансијске истраге организованог криминала и Одељење за послове планирања и координацију финансијских истрага (10 одсека на територији), имала је 105 места а 35 запослених;

- у новембру 2008. године је формиран Савет за борбу против трговине људима, на чијем је челу био министар унутрашњих послова;

- у новембру 2009. године је формиран Савет Владе за супротстављање илегалним миграцијама, као интерресорно тело, а именован је и Координатор за супротстављање илегалним миграцијама;

---

безбедности саобраћаја на путевима (2019) и Закон о путним исправама (2019). Код Закона о јавном реду и миру се у НПУПТ ЕУ из 2018. године може наћи напомена да је закон потребно изменити у делу који се односи на експлоатацију деце у криминалне сврхе, у складу са одређеним међународним конвенцијама.

<sup>387</sup> „Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе“, *Службени г. РС* број 81/2007, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 и 24/2021.

<sup>388</sup> Почетне организационе промене у односу на устројство у време ДЗ Србије и Црне горе, су се десиле 2006. године, али их овом приликом нећемо наводити јер немамо податке да су исте настале под утицајем ЕУ.

- крајем 2013. године је основана Служба за спречавање, зависност и сузбијање дрога од Одељења за сузбијање наркотика у оквиру СБПОК-а. Постала је целина у оквиру Управе криминалистичке полиције. Служба данас има три одељења, два задужена за репресивне активности и једно за превентивну делатност;<sup>389</sup>

- 2013. године се формира Служба за криминалистичку аналитику од Одељења за оперативну аналитику. Постаје целина у Управи криминалистичке полиције, са три одељења: Одељење за криминалистичко-оперативну и стратешку анализу, Одељење за координацију рада, евиденције и размену података и Одељење за софтверску подршку, обуку и развој;

- до 2014. године је основан Заједнички центар за полицијску сарадњу Србије, БиХ и Црне Горе, са циљем борбе против свих видова прекограничног криминала;

- у Националном криминалистичко-техничком центру отворене су нове лабораторије – за анализу ДНК и хемијску анализу дрога;

- у току 2015. године је иницирана организациона промена Одсека за истрагу трговине људима и кријумчарења миграната, које се налазило у склопу СБПОК-а. На основу искуства и праксе у ЕУ формирана су два одсека: Одсек за сузбијање трговине људима и Одсек за сузбијање кријумчарења људима;

- успостављена је и међуресорна Канцеларија за координацију у области дрога и надзор над активностима Министарства здравља и МУП-а;

- током 2015. године је формирана Специјална антитерористичка јединица (САЈ) обједињавањем дотадашње Противтерористичке јединице (ПТЈ) и Специјалне антитерористичке јединице, након ступања на снагу новог Закона о изменама и допунама закона о полицији (СГ РС 64/2015). Нова јединица је била у саставу Дирекције полиције;

- МУП је 2019. године успоставио Форензичку службу и Радну групу за кривична дела корупције и привредног криминала.

У области *интегрисаног управљања границом, контроле миграција и трговине људима* спровођене су следеће организационе промене:

- након преузимања границе од Војске Србије 2007. године у МУП је било основано 7 регионалних центара, 44 полицијске станице за гранични надзор и 38 граничних прелаза;

- током 2016. године гранична полиција има 8 регионалних центара и 47 полицијских станица за надзор границе, као и 40 станица за контролу границе на 83 граничних прелаза;

- током 2006. је почела са радом Канцеларија за реадмисију на аеродрому „Никола Тесла“. Она је обезбеђивала идентификацију депортованих лица и повратника, њихово информисање, и давала правне савете за регулисање даљег статуса;

---

<sup>389</sup> У оквиру Министарства здравља, у Институту за јавно здравље, је тада основано ново Одељење за мониторинг и превенцију злоупотребе психоактивних супстанци, са циљем да служи као национални центар за праћење.

- током 2007. године су били организовани специјални тимови за борбу против трговине људима у локалним центрима, а њихов рад је координирао Одсек за илегалне миграције у оквиру пограничне полиције. До 2014. године је проширена мрежа локалних тимова за сузбијање трговине људима и они постоје на 17 локација;

- током 2008. године формирана је и Радна група за решавање проблема мешовитих миграционих токова и Канцеларија за азил, као посебна цивилна јединица у оквиру Управе граничне полиције, надлежна за утврђивање избегличког статуса у првом степену;

- Србија је до 2012. године у оквиру система интегрисаног управљања границом успоставила тела задужена за примену и праћење стратегије у овој области, и то Координационо тело (сачињавају га министри надлежних министарстава) и Оперативна радна група за координацију интегрисаног управљања границом (сачињавају руковођици надлежних граничних служби), са својих шест интересорних радних подгрупа;

- до 2013. године је основан нови Центар за заштиту жртава трговине људима;

- до 2015. године је основана јединица за анализу ризика у оквиру Управе граничне полиције (планирано 14 запослених, било 12);

- у оквиру Управе граничне полиције је до 2016. године формирано Одељење за сузбијање прекограничног криминала, ирегуларних миграција и трговине људима, специјализована јединица од 35 службеника која се супротставља ирегуларним миграцијама;

- у Управи криминалистичке полиције је до 2016. године формиран Одсек за илегалне миграције, у Одељењу за сузбијање организованог општег криминала СБПОК;

- до 2018. године су истражни капацитети за трговину људима значајно повећани преносом надлежности са Управе граничне полиције на Управу криминалистичке полиције;

- до 2018. године у Србији је, под Комесаријатом за избеглице и миграције, формирано 5 сталних центара за азил и 13 објеката за привремени смештај миграната, укупног капацитета 6030 дугорочних и 1067 краткорочних места;

- до 2019. године формирано је 16 државних прихватних објеката у функцији (центри за азил, прихватни центри и транзитни центри) и 3 која су привремено постављени као резервни;

- до 2019. године је побољшана координација између Оперативног центра Управе граничне полиције и Командног центра Управе царина;

- током 2019. године формирана је нова структура у оквиру Управе криминалистичке полиције, за борбу против кријумчарења и трговине људима, коју предводи заменик тужиоца за организовани криминал и укључује тела попут БИА. У Управи граничне полиције је формирано одељење за сузбијање ирегуларних миграција у оквиру службе за странце;

- до 2020. године је у Управи граничне полиције, формирано Одељење за граничне провере, а у оквиру ове управе и њене Службе за странце, формиран је Одсек за сузбијање илегалних миграција и трговине људима и Одсек за прихват и смештај странаца. Ово је био део унутрашњег реструктурирања у Дирекцији полиције.

Промене у области *цивилне заштите и спасавања* су једна од значајнијих реформских активности МУП-а, чији је резултат формирање јединствене службе за ванредне ситуације, са циљем обједињавања свих постојећих ресурса у заштити, спасавању и реаговању у ванредним ситуацијама. У јуну 2009. године, формиран је *Сектор за ванредне ситуације* који је објединио тадашњи Сектор за заштиту и спасавање МУП-а, Управу за ванредне ситуације МО, део припадника за реаговање у случају хемијских акцидената Министарства за заштиту животне средине, и Сектор противградне заштите (од 2011. године када је прешао из надлежности РХМЗ). Од јула 2010. године сектор је формирао организациону структуру коју има и сада, са Управом за превентивну заштиту, Управом за ватрогасне и спасилачке јединице, Управом за управљање ризиком, Управом за цивилну заштиту и Националним тренинг центром. Ван седишта у Београду, сектор има 27 организационих јединица, и то у рангу управа у већим градовима (4 управе) и рангу одељења у осталим местима (23 одељења). Област *спасавања* карактерише формирање регионалних специјализованих тимова за спасавање од поплава (формирани су у 2008. години и распоређени у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву), и формирање пет специјалних регионалних тимова за спасавање у случају земљотреса и рушевина, који су распоређени у Београду, Новом Саду, Нишу, Краљеву и Ваљеву. Наведене промене нису биле инициране од стране ЕУ, нити су биле планиране кроз националне програме интеграције. ЕУ даје велики значај заштити животне средине, у оквиру преговарачког поглавља 27 – Животна средина и климатске промене, где се и разматра питање цивилне заштите. У том смислу је у оквиру овог поглавља вршила утицај на усклађивање планске и нормативне регулативе са правним тековинама ЕУ, па су резултат утицаја били раније наведене стратегије и закони у овој области, а које су у надлежности МУП-а.

У току 2010. године је на нивоу МУП-а формирана *Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу* (УМОПС), због потребе да се у складу са европским интеграцијама образује заједничко тело за реализацију и унапређење међународне полицијске сарадње у вези са сузбијањем криминала. Током 2015. године управа прераста у *Сектор за међународну сарадњу, европске послове и планирање*. У саставу ове управе која тренутно има 76 од укупно 84 радна места, се налазе Национални централни биро Интерпола и Национална контакт тачка Србије за сарадњу са Европолом. Такође постоји и дежурна служба 24/7, као и Одељење за сарадњу са страним официрима за везу. У плану је и отварање бироа „СИРЕНЕ“ до пријема Србије у ЕУ, након чега ће бити спроведена координација са националним официрима за везу постављеним у иностранству. МУП тренутно има официре за везу у пет држава и три међународне организације.

Током 2011. године, у оквиру Управе полиције, Дирекције полиције, формирано је *Одељење за праћење и сузбијање насиља на спортским приредбама – Национални фудбалски информациони центар*. Чинили су га Одсек за планирање и праћење мера безбедности на спортским приредбама и Одсек за праћење навијачких група и размену информација о

спортским приредбама. На нивоу полицијских управа формиране су релевантне организационе јединице надлежне за праћење и сузбијање насиља на спортским приредбама.

У области *школовања и обуке* су такође вршене одређене промене. У МУП-у организациона јединица надлежна за послове обуке је Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, у чијем саставу су Центар за основну полицијску обуку и Центар за специјалистичку обуку и усавршавање полиције. Такође, за полицијско образовање задужена је и Криминалистичко-полицијска академија која организационо не припада МУП-у, али са њим негује функционалне везе јер школује кадар за потребе МУП-а. До 2009. године Центар за основну полицијску обуку је функционисао као Средња школа унутрашњих послова, са четворогодишњим планом и програмом. Од 2007. године је усвојен нови начин обуке полицијских службеника кроз предметно-модуларни програм који се реализује у трајању од 12 месеци, као основна полицијска обука. Првих 6 месеци су у Центру на теоријско-практичној обуци, а других 6 месеци полазници иду у својству полицајаца приправника на обуку у подручне полицијске управе.

У области *људских ресурса* формиран је *Сектор за људске ресурсе* почетком 2016. године, проширивањем дотадашње Управе за људске ресурсе, и обједињавањем са Управом за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку. Сектор је објединио широк спектар послова у управљању људским ресурсима, од обуке и школовања до организационих, формацијских послова, одређивања зарада, спровођења конкурса итд.

Наведене организационе промене у МУП-у су углавном били последица реалних потреба да се адекватно одговори безбедносним претњама на терену и у пракси. У ГИ ЕК и националним програмима интеграције су углавном истицане потребе усвајања планских и законских докумената, не изричито и захтеви за формирање одређених јединица или реорганизацију постојећих. У почетном периоду је тражена реформа полиције, касније и доношење стратегија о развоју МУП-а, што је вероватно последично утицало и на одређена организациона решења. Примена регулативе је такође један од сталних захтева ЕУ када је у питању ПП 24, а она по потреби условљава и одређене организацијске промене ради бољих резултата. У том смислу се не може рећи да је ЕУ директно утицала на наведене организационе промене, већ да је постојао одређени посредни утицај кроз препоруке и захтеве за деловање у пракси, што је утицало и на организацију. И поред тога, степен организацијских промена је био мали. Веће промене у организацији су се догодиле 2007. године са доношењем тадашње уредбе о организацији, што је било на самом почетку европских интеграција. У тадашњем периоду је ОЕБС такође имао одређен утицај када је МУП у питању. Укупна организациона структура која је постојала пре европских интеграција није значајније мењана.

#### 1.2.4. Људски ресурси Министарства унутрашњих послова

Када су у питању људски ресурси у МУП-у, промене ћемо анализирати са два аспекта, промене бројном стању (укупном и појединих организационих целина) и промене у оспособљености, односно кроз обуку полицијских службеника.

Промене у бројном стању и обучености су проистицале у оквиру примене и реализације претходних стратегијско-планских и нормативно-правних докумената који су усвајани. Њихова примена је утицала делимично на организационе промене, а затим и на кадровску попуњу постојећих и новоформираних организационих целина.

Када је у питању укупно кретање броја запослених у МУП, располажемо подацима од 2016. године до данас, објављиваних у Информатору о раду МУП-а и подацима са сајта ОЕБС из 2006. године (табеле број 20 и 21)<sup>390</sup>.

Табела 25 - Број и структура запослених у МУП по категоријама 2016. и 2021. године

Година	Запослени у ПУ	Запослени у седишту МУП	Униформисани службеници	Неуниформисани службеници	Укупно
2006. <sup>391</sup>	-	-	26.527	16.213	42.740
2016.	24452	18365	28266	14551	42817
2021.	23903	17535	40120	1318	41438

Табела 21 - Структура запослених у МУП по образовном профилу (% од укупног запослених)

Стручна спрема	II	IV	VI	VII
2016.	2.0	70.2	11.1	16.7
2021.	1.5	67.7	10.3	20.5

Промене се могу окарактерисати као незнатне, пре свега у укупном броју запослених. Код структуре запослених се уочава повећање високо образованих кадрова (са 16,7 на 20,5 %), и смањење лица са средњом стручном спремом. Треба напоменути и да је у овом периоду МУП морао да отпусти 1696 запослених због почетка примене Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.<sup>392</sup>

Треба напоменути и да је методологија за упоређивање броја полицајаца у Србији и другим државама ЕУ, донекле нејасна, због различитог начина на који се рачуна које радно место је

<sup>390</sup> Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду МУП РС 2021. године*, стр. 293 и *Информатор о раду МУП РС 2016. године*, стр. 68; <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/Informator+o+radu>, 10/04/2022.

<sup>391</sup> Policing Profiles of Participating and Partner States; <https://polis.osce.org/country-profiles/serbia>; 10/04/2022.

<sup>392</sup> Бојан Елек и др., *Процена интегритета полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2016, стр. 46; и „Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору“, Службени гласник РС, број 68/2015 и 81/2016 – одлука УС.

полицијско. Извештаји ЕК су у том смислу различито тумачили податке које су добијали у периоду од 2015. године. Бројно стање се у том смислу мењало на следећи начин:

- у 2015. години МУП је имао 33.387 полицајаца, или 464 на 100.000 становника, док је у ЕУ просек био 211 у 2015. години;

- у 2018. години је укупан број полицијских службеника 42.246. На 100.000 становника постоји 601 полицијски службеник, док је просек ЕУ био 318 у 2016. години;

- у 2019. години се наводи да је број полицијских службеника 30.566. На 100.000 становника постоји 425 полицијских службеника, а просек ЕУ је 326 у 2017. години;

- у 2021. години се наводи да Србија има 40.119 полицајаца, што је 435 полицајаца на 100.000 становника.<sup>393</sup>

Може се рећи да је Србија у дужем периоду на истом нивоу по питању броја полицијских службеника, што је иначе и карактеристика других држава ЕУ, где се на нивоу целе ЕУ број полицајаца креће око 1,49 милиона од 1999. године до данас. При томе је евидентно и да Србија има довољан укупан број полицијских службеника, значајно већи од просека ЕУ, при чему је ЕУ у периоду придруживања и интеграције до сада давала примедбе на број запослених по одређеним организационим целинама и оспособљености. Наведено указује да Србија има одређене недостатке у структури запослених, односно недостатку лица одређених специјалности за специфичне послове, или пак проблеме са распоредом укупног људства.

Анализом извештаја ЕК и националних планова за интеграцију Србије у ЕУ се уочава и тенденција ЕУ да ојача кадрове у службама МУП-а као што су гранична полиција, одсеци за миграције, азил, трговину дрогом, високотехнолошки криминал, финансијски криминал.

У граничној полицији током 2006. године је било запослено око 2.500 граничних полицајаца након преузимања границе од ВС 2007. године. У 2008. години је број запослених порастао на 3120. До 2011. године је измењена систематизација граничне полиције и било је предвиђено 4.484 места, од којих је 3.240 било попуњено. До 2016. године гранична полиција је имала укупно 3500 запослених. Као закључак се изводи да је број запослених у овој структури повећан са око 2500 на око 3500 службеника од 2007. године.

СБПОК је према подацима из одговора на Упитник ЕУ 2011. године имала 199 запослених, да би до 2020. године број повећан на укупно 241 од предвиђених 253 радних места.

Пословима миграција странаца се 2018. године бавило 70 запослених у Одељењу за странце, Управе граничне полиције (на централном нивоу) и око 300 службеника на локалном нивоу у Подручним полицијским управама.

Јединица за финансијске истраге (Одељење за финансијске истраге организованог криминала и Одељење за послове планирања и координацију финансијских истрага, 10 одсека

---

<sup>393</sup> Извештаји Европске комисије за 2015, 2018, 2019. и 2021. годину; <https://www.mei.gov.rs/sr/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>, 11/04/2022.



на територији), је 2010. године имала 105 места а 35 запослених. Током 2018. јединица за финансијске истраге имала је 63 запослена, након појачања у току 2017. године, и вишегодишњих примебди ЕУ да се ова јединица ојача због борбе против прања новца, финансирања тероризма и фалсификовања евра.

До 2019. године Служба за превенцију наркоманије и сузбијање кријумчарења наркотика у Управи криминалистичке полиције је повећала број службеника на 55 у односу на 15 из 2016. године. До 2020. године, кадровска попуњеност јединица МУП-а које се баве сузбијањем наркотика је била 100% у односу на предвиђену формацију;

У Одељењу за борбу против високотехнолошког криминала се број запослених повећао на 22 до 2020. године у односу на 15 који је постојао током 2015. године.

У Канцеларији за азил, Управе граничне полиције је до 2020. године број запослених у повећан на 30 у односу на 19 у 2015. години.

У Управи за међународну оперативну полицијску сарадњу број запослених се од 63 у 2016. повећао на 76 у 2020. години, од укупно 88 систематизованих места.

Административне и оперативне капацитете Сектора за ванредне ситуације чини око 3800 људи, укључујући специјализоване ватрогасне и спасилачке јединице, које прве реагују на ванредне ситуације. Ватрогасно спасилачке јединице које прве реагују на ванредне ситуације имају приближно око 3000 људи (оперативне јединице и специјализовани тимови).

Када је у питању *обука и оспособљавање* припадника МУП-а у периоду европских интеграција и под утицајем ЕУ, исту треба разликовати од обуке и школовања припадника које се редовно одвија у оквиру рада раније поменутих центара за обуку МУП-а и Криминалистичко-полицијске академије.

Број курсева, семинара и активности везаних за обуку и оспособљавање кадрова МУП-а у сарадњи са ЕУ је био веома велики у последњих 10-15 година, а њихово набрајање и на годишњем нивоу би заузело доста простора. Потребно је напоменути и да је у реформи полиције у Србији, значајну улогу од 2004. године до данас имала ОЕБС, а такође и друге међународне организације и поједине чланице ЕУ кроз билатералне споразуме са Србијом. У оквиру пројеката које су они финансирани, реализовани су и различити програми обуке и усавршавања полицијских службеника, поред реализације набавке опреме и изградње инфраструктуре, о чему ће бити више речи у наредном питању везаном за материјалне ресурсе, где ћемо навести и програме који су се односили на обуку кадрова МУП-а.

Овом приликом ћемо навести само податке из АП за поглавље 24 – ревизија из 2020. године, уз напомену да је сличних активности било све време периода европских интеграција,

у мањој или већој мери организованих од стране ЕУ, али и појединих држава чланица кроз билатералне споразуме, и од стране других организација као што су ОЕБС, УН:<sup>394</sup>

- у току 2018. године одржане су обуке о примени Закона о странцима, за полицијске службенике подручних ПУ, присуствовало је 80 полицијских службеника из ПУ и 110 службеника из регионалних центара граничне полиције;

- током 2016. и 2017. године су одржана два специјализована семинара за обуку 46 полицајаца Управе за управне послове и Управе граничне полиције, за обављање службене пратње у процесу повратка грађана Србије у процесу реадмисије;

- у јуну 2019. године одржана је специјализована обука службеника за пратњу у операцијама повратка, коју је завршио 31 полицајац, у Београду;

- у току 2018. године је 405 полицајаца и државних службеника обучено на тему „Стандардни оперативни поступци за профилирање, скрининг и регистрацију илегалних миграната“, а у току 2019. године тај број је износио 1054 полицајаца и службеника;

- у оквиру реализације ИПА 2013 твининг пројекта „Подршка националном систему азила у Републици Србији“ завршене су обуке за укупно 16 националних тренера;

- одржана су два семинара о „Процедуралном водичу“ за послове регулисања азила за странце за 40 службеника МУП-а и 40 службеника Комесаријата за избеглице и миграције;

- одржане су и обуке по Програму обуке које се редовно одржавају, па је до 2020. обучено укупно 80 запослених за послове азила;

- након доношења новог Закона о азилу, 2018. године, одржане су обуке за укупно 35 полицијских службеника у подручним ПУ, за његову примену;

- у току 2019. године укупно 99 запослених у Управи граничне полиције је прошло обуке везано за миграције, контролу странаца, граничне процедуре и сл. у оквиру 19 различитих тема, радионица и семинара у оквиру билатералних пројеката и пројеката ЕУ и УН;

- у области борбе против организованог криминала спроведене су обуке за коришћење апликације „СИРЕНА“ (за безбедну размену информација Европола); обука за прекограничну сарадњу и „Шведску иницијативу“, обука Интерпола за коришћење база података украдених возила, обука за сервисе и производе Европола, обука за моторна возила Интерпола;

- створени су одрживи системи обука по принципу „trainingoftrainers“, за руководиоце и котролоре оперативних веза, и аналитичке методе за развој капацитета за стратешке анализе у складу са методологијом ЕУПОЛ-а;

- у области борбе против трговине људима око 50% инспектора је прошло обуку о трговини људима, а свих 240 инспектора је добило водиче за откривање жртава. Такође је и за око 60 дипломатских и конзуларних представника МУП-а прошло обуку у овој области;

---

<sup>394</sup> Влада Републике Србије, *АП за Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност – ревизија*, Београд, 2020; <https://media.cpes.org.rs/2020/09/Akcioni-plan-PG-24.pdf>, 11/04/2022.

- Одељење за борбу против високотехнолошког криминала (око 30 запослених) учествовало је у више од 40 међународних активности (обуке, конференције, радионице итд.) током 2019. године, организованих од стране различитих међународних организација. Припадници одељења су држали обуке припадницима подручних полицијских управа;

- у циљу унапређења кадровских, материјалних и стручних капацитета припадници Службе за борбу против тероризма су током 2017. и 2018. године учествовали на 62 међународне активности (семинари, обуке, радионице, итд.) одржаних у иностранству и Србији; Током 2019. године су учествовали на укупно 54 међународних активности.

Закључак је да је у периоду европских интеграција број запослених у МУП-у био сличан и није се пуно мењао. Регистроване су препоруке ЕК да се одређене организационе целине МУП-а попуне адекватним бројем људи. Обука и усавршавање људи у МУП-у је унапређена током година, како кроз реорганизацију сопствених капацитета и наставних планова и програма тако и кроз међународну сарадњу и заједничке обуке.

### 1.2.5. Материјални ресурси Министарства унутрашњих послова

Ради анализе материјалних ресурса МУП-а навешћемо најпре кретање буџета у периоду од 2013. године, када је кренуо интензивнији преговарачки процес од добијања статуса земље кандидата (табела број 22 и графикон број 35).<sup>395</sup>

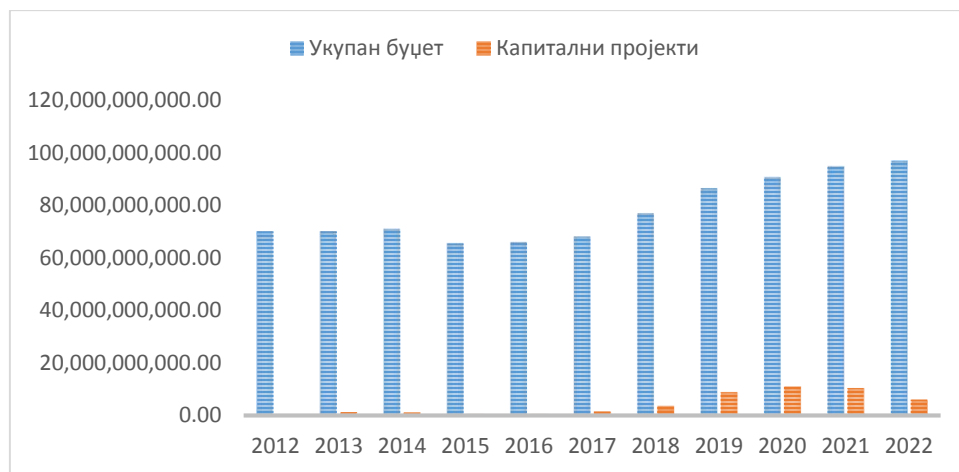
Табела 22 – Преглед висине буџета МУП-а и капиталних пројеката 2012 – 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (милиона ЕУР) <sup>396</sup>	Капитални пројекти	Промена у буџету од претходне године у %
2012	70,110,513,035.00	589,2	-	
2013	70,155,475,818.00	589,5	1,300,000,000.00	+ 0,6
2014	70,939,323,991.00	596,1	1,109,110,510.00	+ 1,1
2015	65,518,885,196.00	550,6	688,000,000.00	-7,3
2016	65,952,417,061.00	554,2	653,000,000.00	+ 0,6
2017	68,098,118,719.00	572,2	1,487,000,000.00	+ 3,2
2018	76,893,962,426.00	646,1	3,665,800,000.00	+ 12,9
2019	86,443,416,376.00	726,4	8,754,765,000.00	+ 12,4
2020	90,552,997,834.00	761,0	10,969,200,000.00	+ 4,7
2021	94,769,126,000.00	796,3	10,368,194,000.00	+ 4,6
2022	96,958,967,000.00	814,7	6,020,370,000.00	+ 2,3

<sup>395</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*; <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakoni> и <http://www.parlament.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>, 11/04/2022.

<sup>396</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.

Графикон 35 – Кретање буџета МУП РС 2012 – 2022. године



Приметно је да се буџет МУП-а повећавао током последњих десет година са изузетком 2014-2015. када је био мањи у односу на 2012. годину. Буџет 2021. је за око 28% већи од буџета из 2012. године. Већа издвајања су приметна од 2018. године, вероватно и под утицајем потребе финансирања АП за ПП 24, који је усвојен 2016. године. Када је у питању структура буџета уочава се да су последњих година повећана улагања у опрему и развој, капиталне пројекте, иако и даље највећи део буџета иде за плате и накнаде запослених (70-80%).

Према подацима из Информатора МУП располаже са имовином вредном око 63.549.056.783,00 динара или око 538,5 милиона евра а 2016. године је та вредност била 51.426.198.881,95, или око 435,8 милиона евра. Промене у периоду од отварања ПП 24 су значајне када је овај параметар у питању. Ради се о садашњој вредности свих зграда, објеката, опреме, земљишта, која је добијена као разлика набавне и амортизоване вредности.<sup>397</sup>

Оно што је потребно напоменути када је утицај ЕУ на материјалне ресурсе МУП-а у питању, јесу подаци о новчаној помоћи, донацијама и програмима које је ЕУ финансирала у периоду придруживања и европских интеграција Србије. На сајту МУП-а се могу наћи подаци о свим програмима у оквиру међународне сарадње у којима је МУП учествовао и у оквиру којих су различите организације као што су ЕУ, УН, ОЕБС или појединачне државе донирале средства за унапређење оперативних и материјалних способности МУП-а. Према подацима, ЕУ и њене државе чланице су у периоду европских интеграција дале следећа новчана средства за пројекте везане за МУП:

- ИПА I – Помоћ у транзицији и иградњи институција – 21 пројекат укупне вредности око 42.112.738,00 еура;

<sup>397</sup> Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду МУП РС*, Београд, 2022, стр. 464, и *Информатор о раду МУП РС*, Београд, 2016, стр. 262; <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/a6271449-4cbe-4cfd-bb0d-fa265e40b8d3/IOR+avgust+2022+latinica.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o9zd7VT> и <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/Informator+o+radu>, 06/08/2022.

- ИПА II – Програм прекограничне сарадње 2014-2020. године – 11 пројеката укупне вредности око 10.915.938,00 еура; и
- Вишекорисничка регионална ИПА – 9 пројеката укупне вредности око 41.486.484,00 еура, реализованих кроз сарадњу више држава на простору Балкана; и
- Други фондови – 5 пројеката у вредности око 3.468.547,00 евра.<sup>398</sup>

Поред наведених података о реализованим програмима, треба напоменути и да је Шведска финансирала 8 програма од 2012. до 2018. године, укупне вредности од око 8,5 милиона евра, Норвешка 7 програма вредности око 6,4 милиона евра, Велика Британија 5 програма у вредности од око 265 хиљада фунти, Словенија 2 програма вредности 50 хиљада евра.<sup>399</sup> Потребно је рећи и да неки од наведених пројеката нису везани само за МУП, иако је он углавном био носилац коришћења тих средстава, већ и за друге институције Србије у области унутрашње безбедности а пре свега правосуђе, АСК, УСПН и УЦ.

Иначе, у периоду од 2007. до 2013. године, у оквиру ИПА укупно је финансирано 1.4 милијарди евра у различите пројекте. Највећи део ових средстава је издвојен за правосуђе и унутрашње послове, развој приватног сектора, животну средину, климатске промене и енергију. За период 2014-2020. године, укупна алокација средстава у оквиру ИПА II програма је такође била на нивоу од око 1.4 милијарди евра.<sup>400</sup> Напомињемо да су ово укупно додељена средства Србији из предприступних фондова, не само за МУП.

Треба напоменути и улогу ОЕБС у реформи полиције у Србији. У периоду од 2001 – 2012. година, у Одељењу за реформу полиције при Мисији ОЕБС-а је у просеку било стално ангажовано око 50 запослених. У поменутом периоду је укупна донаторска помоћ МУП-у за око 30 пројеката, координирана преко Мисије ОЕБС-а, износила преко 28 милиона евра. Мисија је из свог буџета у десетогодишњем периоду инвестирала у реформу полиције око 5,6 милиона евра. Након поменутог периода, донаторска помоћ реформама у МУП-у Републике Србије се већим делом финансира из претприступних фондова Европске уније (ИПА).<sup>401</sup>

С обзиром на кретање буџета (повећан за око 30% од 2012.) и унапређење услова рада у процесу европских интеграција (повећана вредност имовине за око 20% од 2017.), може се рећи да је утицај ЕУ био позитиван, с обзиром на захтеве који су наметнути у оквиру ПП 24. Донације ЕУ су сигурно биле корисне, али у односу на укупан буџет годишњи буџет МУП-а, или вишегодишњи, оне представљају мање вредности.

<sup>398</sup> Министарство унутрашњих послова, Сектор за међународну сарадњу, европске послове и планирање; <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva;06/08/2022>.

<sup>399</sup> *Ибид.*

<sup>400</sup> Извештај Европске комисије за 2014. годину, стр. 3.

<sup>401</sup> Горан Николић, *Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије*, докторска дисертација, Факултет безбедности, Београд, 2016., стр. 345.

### 1.3. Утицај европских интеграција на правосуђе

Министарство правде (МП) је државни орган који у својој надлежности има улогу да буде веза између Владе као управљачког органа и судства, тужилаштва и система за извршење кривичних санкција. Такође, у склопу ПП 23, носилац је борбе против корупције кроз израду одговарајућих нормативних и планских докумената, а чија је реализација касније у надлежности АСП и других државних органа. У његовом саставу се налази и ДУОИ, која је значајна са аспекта супротстављања организованом криминалу и прању новца, у циљу надокнада штете прузроковане овим активностима. МП је било тежишни орган који је припремао стратегијско-планска и нормативно-правна документа у области правосуђа.

#### 1.3.1. Стратегијско-плански оквир рада правосуђа

Када је у питању стратегијско-плански оквир у правосуђу, тежишни утицај ЕУ је постојао у делу израде и примене Националне стратегије реформе правосуђа (од 2006. године до данас), па ћемо у складу са тим навести и податке који се односе на ове стратегије.

*Национална стратегија реформе правосуђа (2006)*<sup>402</sup> је прва у низу у овој области. У ГИ ЕК 2005. године се даје примедба што њена финализација касни. Након усвајања 2006. године, дате су примедбе да иста има забрињавајуће одредбе о поновном наименовању судија након почетног мандата од пет година, што поткопава независност система. Дате су и примедбе што је тужилаштво у надлежности МП. Током 2006. године је оцењено да је кључни приоритет европског партнерства реформа правосуђа, која је још увек у раној фази, јер је независност судства под политичким је утицајем. Сматрано је да стратегија не обезбеђује ефикасну самоуправну структуру у судству и не обезбеђује довољно гаранција за независно тужилаштво.

*Национална стратегија реформе правосуђа 2013-2018*<sup>403</sup> је планирана кроз НПАА из 2013. године. У априлу 2012. године је израђена прва радна верзија, уз подршку тима експерата Светске банке. ЕК је 2013. године оценила да стратегија полази од проблема који су се појавили у спровођењу претходне стратегије из 2006. године и израђена је на основу кључних начела правосуђа. Циљ стратегије је био да ојача ВСС и ДВТ и учини их одговорним да гарантују независност судства. Наведена је и потреба измене Устава како би се решило питање недостатка стварне независности судства. У каснијим извештајима ЕК давале су примедбе да је при спровођењу АП долазило до кашњења, да стратегија захтева ревидирање како би се обезбедила примена главних препорука из функционалне анализа правосуђа коју је спровела Светска банка.

<sup>402</sup> „Национална стратегија реформе правосуђа“, *Службени гласник РС* број 44/2006.

<sup>403</sup> „Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. године“, *Службени гл. РС* број 57/2003.

*Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025*<sup>404</sup> - ЕК је већ 2017/2018. исказивала потребу ревидовања и одређивања нових циљева у реформи правосуђа, рокова за завршетак преговора о приступању као и расположивих ресурса. Током 2019. године је позитивно оцењено припремање нове стратегије, и напоменуто да нови стратешки документ треба да садржи јасно дефинисане активности и показатеље учинка. Од стране ЕК је позитивно оцењена, уз примедбу да нема јасну финансијску анализу укупних трошкова реформе.

*Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела 2020-2025* - Заштита сведока је била још једна од област на коју је ЕУ придавала пажњу током преговора у оквиру ПП 23. Такође се разговарало и о питању заштите жртава различитих кривичних дела. У ГИ ЕК 2019. године је позитивно оцењено припремање стратегије, да би следеће године било напоменуто да иста још није усвојена. Иста је затим усвојена у јулу 2020. године, заједно са АП. Убрзо је у априлу 2021. године већ успостављено Координационо тело за заштиту жртава кривичних дела и сведока у кривичним поступцима.

*Стратегија људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026*<sup>405</sup> је последица регистрованих проблема који постоје у управљању кадровима. АП за ПП 23 из 2016. године, предвиђено је њено усвајање ради уређивања статуса, броја и структуре носилаца правосудних функција, судијских сарадника, јавнотужилачких помоћника и административног особља у правосуђу. Од 2018. године ЕК је наводила потребу усвајања и спровођења стратегије за људске ресурсе за цело правосуђе. Оцењено је да постоји кашњење у њеном доношењу, што представља озбиљно ограничење за побољшање правосудног система. У ГИ ЕК након тога (2019, 2020, 2021) је понављана оцена и потреба да се усвоји предметна стратегија.

Кратак закључак који се може извести на основу прикупљених података о околностима усвајања наведених 5 стратегија у области правосудног система јесте да је ЕУ имала значајан утицај на њихово усвајање, у склопу укупног интереса да се правосудни систем уреди према правним тековинама ЕУ, а што произилази из интереса достизања европских стандарда у области владавине права од стране Србије. Степен промена је био висок с обзиром да Србија није имала праксу стратегијског планирања активности у правосуђу.

### **1.3.2. Нормативно-правни оквир рада правосуђа**

Нормативно-правни оквир у правосуђу је последично већ наглашеном интересу ЕУ за правосуђе, такође био под значајним утицајем у оквиру процеса придруживања и преговарања за интеграцију Србије у ЕУ. У овом делу је остварен утицај ЕУ чак и на промену Устава, највишег правног акта земље, од кога ћемо и започети представљање резултата истраживања.

<sup>404</sup> „Национална стратегија реформе правосуђа за период 2020-2025. године“, *Службени гл. РС* број 101/2020.

<sup>405</sup> „Стратегија људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026“, *Службени гласник РС* број 133/2021.

*Устав Републике Србије*<sup>406</sup> из 2006. године је у члановима 142. до 165. уређивао судове и положај судија, јавна тужилаштва и положај јавних тужилаца, као и ВСС и ДВТ. ЕУ је од почетка европских интеграција придавала значај обезбеђењу независности судства од политичке власти, и третирање истог онако како то Устав налаже, као једну од грана власти, поред законодавне и извршне. Кључна уставна измена на којој се инсистирало јесте промена начина избора руководилаца на високе правосудне функције које је по Уставу било у надлежности Скупштине (избор чланова ВСС и ДВТ). Такође, тражиле су се и промене састава ВСС и ДВТ ради искључења чланова извршне и законодавне власти. Измене Устава су планиране кроз националне програме за усвајање правних тековина ЕУ. У јануару 2018. године Србија је представила дугоочекивани нацрт реформе Устава у области правосуђа. Након измена и позитивног мишљења Венецијанске комисије и ЕУ, Влада је поднела иницијативу Скупштини за измену Устава у децембру 2020. године. Након референдума о промени Устава у области правосуђа, 16. јануара 2022. године, у фебруару исте године Скупштина је прогласила Акт о промени Устава и усвојила нови Уставни закон.<sup>407</sup> Уставним изменама је улога Скупштине ограничена на избор четири члана ВСС и четири члана ДВТ (по новим уставним изменама ДВТ мења назив у Високи савет тужилаштва - ВСТ), од по укупно 11, при чему је за избор потребна двотрећинска већина. Преостале чланове у ВСС (шест) би бирале судије, док би преосталих 5 у ДВТ бирали тужиоци (шести члан је министар правде који је задржао чланство по положају). Председник ВСС, уједно председник Врховног суда, и председник ДВТ, уједно Републички јавни тужилац (по новим уставним изменама мења назив у Врховни јавни тужилац), биће бирани од стране Скупштине. ВСС и ДВТ ће бирати и разрешавати све судије и тужиоце у правосудном систему.

Када су у питању закони, треба напоменути да је реформа правосуђа почела доношењем сета правосудних закона крајем 2008. године и то: Закона о судијама, Закона о Високом савету судства, Закона о јавном тужилаштву, Закона о Државном већу тужилаца, Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима. ЕУ је имала утицај на усвајање ових закона. У ГИ ЕК 2008. године је наведено да још није усвојено кључно законодавство неопходно за спровођење Устава и стратегију правосудне реформе. У НПИ из 2008. године, у оквиру краткорочних приоритета у области правосудне сарадње са ЕУ, наведено је и усвајање наведених закона. У ГИ ЕК 2009. године је наведено да је остварен напредак у реформи правосудног система, а као позитивно је оцењено што је усвојен низ правосудних закона, чиме је започела широка реформа правосуђа. Оцењено је и да нови пакет правосудних закона садржи слабости. Критикована су пре свега решења код избора судија и тужиоца. Усвојени критеријуми за поновно именовање судија и тужилаца нису

<sup>406</sup> „Устав Републике Србије“, Службени гласник РС број 98/2006, 16/2022.

<sup>407</sup> Званично је на референдуму 1.189.460 гласача, односно већина изашлих (59,62 %), заокружило „да“ на питање да ли су за промену устава у делу правосуђа, док је 39,5 % било против.



били у потпуности у складу са препорукама Венецијанске комисије и остављали су простора за политички утицај. Наведени закони су касније имали своје измене и допуне што ћемо изложити у наредном делу, заједно са другим законима у области правосуђа.

*Закон о судијама*<sup>408</sup> - у НПАА из 2013. године планирано је усвајање измена и допуна предметног закона. ГИ ЕК из 2014. године позитивно оцењене измене и допуне овог закона. АП за ПП 23, 2016. године, предвиђено је усвајање измена и допуна овог закона, у делу који се односи на расподелу предмета случајем.

*Закон о уређењу судова*<sup>409</sup> је такође планиран за измене и допуне у НПАА из 2013. године. Касније су ГИ ЕК 2014. године позитивно оцењене измене и допуне овог закона.

*Закон о јавном тужилаштву*<sup>410</sup> је у НПАА из 2013. године, планиран за измене и допуне. Касније су ГИ ЕК 2014. године позитивно оцењене измене и допуне овог закона. АП за ПП 23 предвиђене су нове измене и допуне у делу који се односи на прелазак надлежности за доношење и надзор Правилника о управи у јавним тужилаштвима, са МП на ДВТ.

*Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва*<sup>411</sup> је у НПАА из 2013. године планиран за измене и допуне. ГИ ЕК 2014. године су измене позитивно оцењене.

*Закон о Високом савету судства*<sup>412</sup> је планиран за измене и допуне у оквиру НПАА из 2014. године. Такође, АП за ПП 23, предвиђене су нове измене и допуне овог закона. ГИ ЕК 2021. године је критиковано кашњење у изменама, што је иначе урађено крајем те године.

*Закон о Државном већу тужилаца*<sup>413</sup> је у оквиру НПАА из 2014. године, планиран за измене и допуне. Такође, АП за ПП 23 предвиђено је усвајање измена и допуна овог закона. ГИ ЕК из 2021. године је критиковано што измене овог закона још нису усвојене.

*Закон о Правосудној академији*<sup>414</sup> је планиран за усвајање у оквиру НПИ из 2008. године. Тада је усвајање Закона о Националном институту за обуку у правосуђу поменуто као приоритет у оквиру правосудне сарадње са ЕУ. У НПАА из 2013. године, планирано је усвајање Закона о Правосудној академији. АП за ПП 23 предвиђено је усвајање измена и допуна.

*Кривични законик*<sup>415</sup> - у НПИ из 2008. године је поменут као краткорочни приоритет за усвајање, у области правосудне сарадње са ЕУ. У Аналитичком извештају ЕК из 2010. године

---

408 „Закон о судијама“, *Службени гласник РС број 116/2008, 58/2009* – одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – одлука УС, 121/12, 124/12 – одлука УС, 101/13, 111/14 – одлука УС, 117/14, 40/2015, 63/15 – одлука УС, 106/15, 63/16 – одлука УС, 47/17 и 76/21)

409 „Закон о уређењу судова“, *Службени гласник РС број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11* – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – др. закон, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – УС, 87/18 и 88/18 – одлука УС.

410 „Закон о јавном тужилаштву“, *Службени гласник РС број 116/08, 104/09, 101/10, 78/11* – др. закон, 101/11, 38/12 – одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – одлука УС; 117/14, 105/15 и 63/16 – одлука УС.

411 „Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва“, *Службени гласник РС број 101/2013.*

412 „Закон о високом савету судства“, *Службени гласник РС број 116/08, 101/10, 88/11, 106/15 и 76/21.*

413 „Закон о државном већу тужилаца“, *Службени гласник РС број 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.*

414 „Закон о правосудној академији“, *Службени гласник РС број 104/09, 32/14* – одлука УС и 106/15.

415 „Кривични законик“, *Службени гласник РС број 85/05, 88/05* – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

наведено је да су изменама Кривичног законика, усвојеним у августу 2009. године, уведена нова кривична дела, посебно у области финансијског криминала. У ГИ ЕК 2014. године је тражена нова измена Кривичног законика, свеобухватна ревизија како би се обезбедило да корупција и привредни криминал буду прецизно дефинисани као и да се они могу делотворно истражити и процесуирати. Кривично законодавство које се односи на питања као што је трговина људима, дечија порнографија на интернету и високотехнолошки криминал мора бити усаглашено са прописима ЕУ, наведено је у извештају.

*Закон о прекршајима*<sup>416</sup> је такође у НПИ из 2008. године поменут као краткорочни приоритет за усвајање, у области правосудне сарадње са ЕУ. Како исти није усвојен, у НПАА из 2013. године, је поновно планирано његово усвајање, што је и учињено.

*Законик о кривичном поступку*<sup>417</sup> је планиран у НПИ из 2008. године као краткорочни приоритет за усвајање. Претходно је још 2005. године у ГИ ЕК навођено да још увек није урађена ревизија Законика о кривичном поступку. У извештају ГИ ЕК 2009. године је критиковано што је ступање на снагу новог Законика о кривичном поступку (усвојеног 2006.) одложено до краја 2010. године. Затим је позитивно оцењено усвајање измена и допуна закона у септембру 2011. године. Новим НПАА из 2018. године су планиране нове измене и допуне. АП за ПП 23 2016. године, предвиђено је усвајање измена и допуна у делу који се односи на унапређење ефикасности поступка.

*Закон о парничном поступку*<sup>418</sup> је у НПИ из 2008. године поменут као краткорочни приоритет за усвајање. У ГИ ЕК је напоменула да измене овог закона још нису усвојене. Затим је у НПАА 2013. године, планирано усвајање нових измена и допуна. Исте су усвојене 2015. године. Новим НПАА из 2018. године су планиране нове измене и допуне. АП за ПП 23 предвиђено је усвајање измена и допуна овог закона у делу који се односи на достављање писмена, снимање суђења и процесну дисциплину, имајући у виду ЕУ стандарде.

*Закон о ванпарничном поступку*<sup>419</sup> је планиран у оквиру НПАА из 2013. године, за усвајање измена и допуна, што је и учињено 2014. године.

*Закон о општем управном поступку*<sup>420</sup> је поменут у Аналитичком извештају ЕК из 2010. године кроз наводе о потреби усвајања новог Закона о управном поступку како би се смањила оптерећеност нерешеним предметима. Закон о управним споровима омогућава да само појединачни управни акти буду преиспитивани од стране Управног суда, што није у складу са европским стандардом за судску ревизију управних аката.

---

<sup>416</sup> „Закон о прекршајима“, *Службени гласник РС* број 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС; 91/19 и 91/19 – др. закон.

<sup>417</sup> „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС* број 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС.

<sup>418</sup> „Закон о парничном поступку“, *Службени гласник РС* број 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

<sup>419</sup> „Закон о ванпарничном поступку“, *Службени гласник РС* број 25/82, 48/88, 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12, 45/13 – др. закон, 55/14, 6/15, 106/15 – др. закон и 14/2022.

<sup>420</sup> „Закон о општем управном поступку“, *Службени гласник РС* број 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

*Закон о јавном бележничтву*<sup>421</sup> је планиран у оквиру НПИ из 2008. године где је наведено да је он један од закона који су приоритет у краткорочном периоду за усвајање. Затим је у НПАА из 2013. године планирано усвајање измена и допуна. Исте су усвојене 2014. и 2015. године. АП за ПП 23 из 2016. године предвиђено је усвајање нових измена и допуна овог закона, ради усклађивања са новом ЕУ праксом.

*Закон о адвокатури*<sup>422</sup> је планиран у оквиру НПИ из 2008. године где је поменут као краткорочни приоритет за усвајање, у области правосудне сарадње са ЕУ.

*Закон о посредовању у решавању спорова*<sup>423</sup> је такође у НПИ из 2008. године поменут као краткорочни приоритет за усвајање, у области правосудне сарадње са ЕУ. Како исти није усвојен, у НПАА из 2013. године, поново је планирано његово усвајање, што је и учињено 2014. године. Новим НПАА из 2018. године су планиране нове измене и допуне овог закона.

*Закон о извршењу и обезбеђењу*<sup>424</sup> је након усвајања 2008. године планиран у НПАА из 2013. године, ради измена и допуна, што је и учињено 2015. године. Усвајање овог закона је било потребно због усклађивања са европским стандардима и ефикасније извршење потраживања из судских пресуда. АП за ПП 23 предвиђено је усвајање измена и допуна у делу који се односи на унапређење ефикасности извршног поступка.

*Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*<sup>425</sup> је први пут усвојен 2002. године (тада се односио само на организовани криминал). Поменут је у НПИ из 2008. године као краткорочни приоритет за усвајање измена, које су и усвојене 2009. године. ГИ ЕК 2009. године помиње у позитивном контексту усвајање измена које су дале веће надлежности Специјалном тужиоцу за организовани криминал. Закон је имао измене и током 2011. и 2013. године. Нове измене уз препоруку ЕК су усвојене 2016. године. Закон усвојен 2016. године је ступио на снагу у марту 2018. након чега су додатно усвојене нове измене, према АП за ПП 23. Закон је предвидео и нових осам кривичних дела у вези са привредом. На чело нове организационе мреже је дошло Тужилаштво за организовани криминал.

*Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању високотехнолошког криминала*<sup>426</sup> је поменут у НПИ из 2008. године, јер је постојала потреба измене одредби које

---

<sup>421</sup> „Закон о јавном бележничтву“, *Службени гласник РС* број 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – др. закон, 93/14 – др. закон, 121/14, 6/15 и 106/15.

<sup>422</sup> „Закон о адвокатури“, *Службени гласник РС* број 31/2011 и 24/2012 – одлука УС.

<sup>423</sup> „Закон о посредовању у решавању спорова“, *Службени гласник РС* број 55/2014.

<sup>424</sup> „Закон о извршењу и обезбеђењу“, *Службени гласник РС* број 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 – аутентично тумачење и 54/19.

<sup>425</sup> „Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције“, *Службени гласник РС* број 94/2016 и 87/2018 – др. закон.

<sup>426</sup> „Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС* број 61/2005 и 104/2009.

су усвојене 2005. године, ради усклађивања са одредбама Конвенције о сајбер криминалу Савета Европеј (усвојене још 2001. године). Измене су усвојене 2009. године.

*Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа*<sup>427</sup> је поменут први пут у ГИ ЕК из 2010. године, где се наводи као негативна чињеница да још није усвојен Закон о нотарима. Затим је у НПАА из 2018. године планирано да се измени предметни закон који је усвојен 2014. године, у делу члана 26. ради нормирања оверавања дигитализоване исправе.

*Закон о бесплатној правној помоћи*<sup>428</sup> је поменут у НПИ из 2008. године као краткорочни приоритет за усвајање, у области правосудне сарадње са ЕУ. Како исти није усвојен, у НПАА из 2013. године, поновно је планирано његово усвајање, што је и учињено те године. У ГИ 2016. године, ЕК је навела захтев за хитно усвајање измена и допуна овог закона и предузимање мера како би се омогућило несметано спровођење.

*Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима*<sup>429</sup> је предвиђен у НПЗУПТ из 2013. године за измене и допуне, с обзиром да су вршене и одређене измене Закона о кривичном поступку, који је са њим повезан.

*Закон о заштити права на суђење у разумном року*<sup>430</sup> није помињан посебно у националним плановима за усвајање правних тековина ЕУ, али је ефикасност судства један од основних критеријума за оцену прилагођености правосуђа европским стандардима, при чему су рокови обраде предмета стално помињани у оквиру извештаја ЕК. У ГИ ЕК 2015. и 2016. године је позитивно оцењено усвајање наведеног закона и поменута неопходност усвајања одговарајућих подзаконских аката ради њиховог спровођења.

Од укупно 26 регистрованих закона који тежишно регулишу рад правосудног система, установљено је да је на 23, већи или мањи утицај имала ЕУ. Посебно се то односи на системске законе из 2008. године које смо поменули на почетку а на које је ЕУ касније утицала да имају и више измена и допуна. За три закона нисмо утврдили утицај ЕУ (Закон о Уставном суду, Закон о судским вештацима и Закон о рехабилитацији). У оквиру утицаја ЕУ на нормативно-правну регулативу, највећи утицај је остварен у делу измене Устава, и инсистирања на већој независности судства и тужилаштва када је у питању вођење и управљање кадровима и осталим кључним процесима у овој области. Свеукупно, утицај ЕУ оцењујемо као позитиван.

### **1.3.3. Организационе промене у правосуђу**

Усвајањем Устава и Стратегије за реформу правосуђа 2006. године, а затим и сетом правосудних закона у децембру 2008. године, почеле су промене у организационој структури

<sup>427</sup> „Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа“, *Службени гласник РС* број 93/2014, 22/2015 и 87/2018.

<sup>428</sup> „Закон о бесплатној правној помоћи“, *Службени гласник РС* број 87/2018.

<sup>429</sup> „Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима“, *Службени гласник РС* број 20/2009.

<sup>430</sup> „Закон о заштити права на суђење у разумном року“, *Службени гласник РС* број 44/2015.

правосудног система. Према Закону о уређењу судова судска власт у Србији припада судовима опште надлежности и посебним судовима.

До 2009. године судови опште надлежности су били општински судови, окружни судови, апелациони судови и Врховни суд Србије. Посебни судови су трговински судови, Виши трговински суд, прекршајни судови и Виши прекршајни суд.

На оперативном нивоу реформа се огледала у реорганизацији мреже судова и њиховом преименовању, пре свега током периода од 2008. године до 2014. године, а та организација је у највећој мери остала и до данас:

- уместо општинских, окружних и Врховног суда, уведени су основни, виши, апелациони и Врховни касациони суд, као судови опште надлежности;
- укупан број судова је смањен са 199 на 129, односно са 2,7 на 1,8 на 100 000 становника;
- укупан број општинских судова од 138 је смањен на 34 основна суда;
- окружни судови су укинута, а њихове надлежности су подељене између 26 виших судова и 4 апелациона суда (Београд, Ниш, Нови Сад и Крагујевац);
- надлежности претходног Врховног суда подељене су између апелационих судова и Врховног касационог суда;
- реорганизовани су и судови посебне надлежности у 16 привредних судова и Привредни апелациони суд, као и 45 прекршајних судова и Виши прекршајни суд;
- нови Управни суд почео је са радом у јануару 2010. године и са 33 судија преузео је све заостале предмете из претходног административног одсека Врховног суда.

У складу са наведеним измењено је и тужилаштво. Организација јавног тужилаштва је хијерархијска и одражава структуру општег судског система. Тужилаштво је подељено на основна, виша и апелациона тужилаштва. Републичко јавно тужилаштво (по новом Врховно јавно тужилаштво) је највише јавно тужилаштво. Јавна тужилаштва посебне надлежности основана су за ратне злочине и за организовани криминал и корупцију.

Одређене промене су вршене у ходу па институционални оквир правосуђа данас чине следеће институције: Уставни суд, ВСС, Врховно веће тужилаца, Министарство правде, Правосудна академија, Врховни суд, четири апелациона суда, 25 виших судова, 66 основних судова са 29 судских јединица, Прекршајни апелациони суд са три одељења, 44 прекршајна суда, Привредни апелациони суд, 16 привредних судова са седам судских јединица, Управни суд са три одељења, Врховно јавно тужилаштво, четири апелациона јавна тужилаштва, 25 виших јавних тужилаштва, 58 основних јавних тужилаштва.<sup>431</sup>

Кључни реформски кораци у организационом смислу су били усмерени на стварање услова да судство и тужилаштво постану независни од политичке власти. На стратегијском нивоу се

---

<sup>431</sup> Министарство за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ*, Београд, 2018, стр. 824.

то чинило преносом надлежности у управљању правосуђем са Скупштине и пре свега Министарства правде на ВСС и ДВТ. За то је било потребно јачање административних и финансијских капацитета ВСС и ДВТ. Оснивање ових тела је предвиђено Уставом а затим и Законом о ВСС и Законом о ДВТ из 2008. године. До тада је постојао Високи савет правосуђа. Правни статус ВСС и ДВТ су издигнути на уставни ниво. У оквиру јачања административних капацитета основани су Административна канцеларија ВСС и Административна канцеларија ДВТ. ВСС је увео дисциплинског тужиоца и дисциплинску комисију, који су водили неколицину предмета и донели неколико коначних одлука.

Законодавна активност и спровођење закона су у почетном периоду од 2008. године извршени са одређеним последицама, због лоших законодавних решења и поступака избора судија и тужилаца. Нова мрежа судова и јавних тужилаштава имала је за последицу неједнак и отежан приступ грађана правосуђу као и повећање трошкова. Затим су ВСС и ДВТ крајем 2009. донели одлуке о разрешењу и избору судија и тужилаца. На основу тих одлука разрешено је 837 судија и 220 тужилаца. Одлуке о разрешењу су донете без образложења и без икаквог учешћа разрешених судија и тужилаца у поступку избора. Уставни суд је 2012. године, поступајући по жалбама разрешених судија и тужилаца наложио враћање на положај 710 судија и тужилаца. Материјална штета лошег избора судија и тужилаца је била велика јер су скоро три године неизабраним судијама и тужиоцима исплаћиване плате и уплаћивани доприноси, а да при томе нису радили, а могли су да раде до коначне одлуке Уставног суда. Морална штета и нарушен углед тешко да се могу проценити. И ЕУ се изразила негативно о овој промашеној реформи.

Правосудна академија је започела је са радом 1. јануара 2010. године, чиме је завршена трансформација Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање, који је осам година спроводио програме сталне обуке судија и тужилаца. Академија је постала одговорно тело за стручну обуку и стално стручно усавршавање судија, тужилаца и судског особља.

Новим сетом закона у правосуђе су уведене и нове правосудне функције: јавни бележници (Закон о јавном бележничтву), извршитељи (Закон о извршењу и обезбеђењу), медијатори-посредници (Закон о посредовању у решавању спорова). Именована је прва генерација јавних бележника у јулу 2014. године, основани су Комора јавних бележника и њени руководећи и дисциплински органи. Успостављен је и систем јавних извршитеља и институт медијације и медијатора, као посредника у решавању спорова.

Треба напоменути и да су кључне промене које је организациона структура наметнула а под утицајем ЕУ, биле промене у надлежностима које су прешле са МП на ВСС и ВСТ.

Организационе промене у правосуђу су биле значајне у периоду европских интеграција и огледале су се у организовању потпуно нових независних институција ван надлежности МП, као што су ВСС, ДВТ, систем јавног бележничтва, систем извршитеља и систем медијатора. Одређене промене је доживела и судска и тужилачка мрежа.

### 1.3.4. Људски ресурси у правосуђу

Напоменули смо да је у дужем периоду ЕУ инсистирала на доношењу Стратегије људских ресурса и она је усвојена 2021. за период до 2026. године. Основ за њено доношење је представљао АП за ПП 23, као и Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године, као виша секторска стратегија. У уводном делу стратегије су наведени кључни проблеми: недостатак стратешког планирања у управљању људским ресурсима, подељена надлежност у управљању између МП, ВСС и ДВТ, недговарајуће планирање судског буџета, неусклађеност броја судија са радним оптерећењем, неадекватан положај судских помоћника и тужилачких помоћника, недостатак капацитета у јавним тужилаштвима, Административној канцеларији ВСС и ДВТ, неодговарајући инфраструктурни и ИКТ капацитети за рад судова и тужилаштва.

Број судија, тужилаца и правосудног особља<sup>432</sup> се у протеклом периоду европских интеграција није значајније мењао, при чему је највише промена било у периоду 2006-2010. године (табела број 23).

Табела 23 - Број запослених у правосудном систему 2006, 2010. и 2019. године

Година	Систематизован број судија	Број судија	Систематизован број тужилаца	Број тужилаца	Број судског особља	Број тужилачког особља
2006 <sup>433</sup>	-	3212	-	648	-	-
2010 <sup>434</sup>	-	2455	-	611	11.526	1.361
2019 <sup>435</sup>	3038	2652	805	714	10.795	1.190

У периоду 2006-2010. је број судова смањен са 199 на 129, број судија са 44 на 33 на 100.000 становника, а број тужиоца за 5,8%, на 8,4 на 100.000 становника.<sup>436</sup> Тренутно, Србија има једну од највиших стопа броја судија у односу на број становника у целој Европи (37 на 100.000 становника у односу на 20 у ЕУ, и 31 у државама Западног Балкана), која не кореспондира са стопом ефикасности и учинка система. Треба напоменути и да је број судијских места према систематизацији био 3.038, а да је ефективно поступало око 2570 судија, од 2.652 запослених. Према последњем извештају Врховног касационог суда о раду судова за 2020. годину, просечна старост судија у Србији је 52 године. Функцију судије вршило је 743

<sup>432</sup> Правосудно особље чине судијски и тужилачки помоћници, судијски и тужилачки приправници и државни службеници и намештеници запослени на административним, техничким, рачуноводственим, информационом и осталим пратећим пословима значајним са судску власт.

<sup>433</sup> Милица Колаковић – Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018, стр. 205.

<sup>434</sup> Одговори на Упитник ЕК, 2011, стр. 118; <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/odgovori-na-upitnik-ek/>, 03/04/2022.

<sup>435</sup> „Стратегија људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026. година“, стр. 22, оп. цит.

<sup>436</sup> Милица Колаковић – Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, исто.

мушкараца и 1.909 жена. Када је број судског особља у питању, Србија има око 3.4 људи на једној судију, што је на нивоу просека у ЕУ.<sup>437</sup>

Број јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца је близу европског просека. Процена је да имамо 10.4 заменика јавних тужилаца на 100.000 становника, а у ЕУ је број од 10.9 тужилаца, док је у земљама Западног Балкана 12.5.<sup>438</sup> Овај број је унапређен у односу на 2016. годину када подаци указују да је било 8.6 тужилаца на 100.000 становника.

Када су у питању ресурси ван званичних државних органа, а који се односе на вршење правосудних функција, треба споменути јавне бележнике, јавне извршитеље и медијаторе.

До краја 2021. године број нотара је износио 225, при чему је за попуњеност потребно 370. Јавни бележници су запошљавали око 1430 људи, од којих су 72 јавнобележничка помоћника, 669 јавнобележничких сарадника и приправника а 689 запослених се бавило административним пословима.<sup>439</sup>

Број судских извршитеља је до данас повећан, али их је и даље недовољно да испуне циљ који је закон поставио за своје спровођење. Тренутно их има 276 према именуку јавних извршитеља и заменика јавних извршитеља, који су добили дозволу за рад до 2022. године.<sup>440</sup>

У области медијације је редовно трајао процес сертификације од доношења Закона о посредовању у решавању јавних спорова, па тренутно има око 1500 медијатора, при чему је циљ да се достигне број од око 5000 када ће регистар бити затворен.<sup>441</sup>

И поред наведених бројки које указују да је Србија много изнад (код судија) или на нивоу просека са ЕУ (код тужиоца), проблем недостатка судија и тужилаца постоји, посебно јер је систематизовано више места. Као један од разлога се наводи број предмета који долазе на суђење, у свим судовима, али се онда у суштини изводи закључак да није проблем број људи већ њихова неефикасност у раду, с обзиром на већи број него што ЕУ има. Ту није помогло нити одвајање неких послова које су судови раније обављали, као што су функције извршитеља, бележника и посредника односно медијатора. Код тужилаца је велики проблем представљао и промена Законика о кривичном поступку у 2011. године, када је уведено вођење тзв. „тужилачке истраге“, где је велики број предмета пребачен из судова у јавна тужилаштва.

Када је у питању број запослених у правосуђу, закључује се да се он није мењао значајно у периоду европских интеграција, да је број већи или на нивоу ЕУ, те да представља добру основу за рад. Поставља се међутим питање реализације и примене правосудне политике, где до изражаја долазе други фактори који се тичу људских ресурса, као што је квалитет људства,

---

<sup>437</sup> Исто, стр. 26.

<sup>438</sup> Исто, стр. 26.

<sup>439</sup> Александра Петровић, *Србији фали још 145 нотара*, Политика, објављено 16.02.2022. године; <https://www.politika.rs/scc/clanak/499679/Srbiji-fali-jos-145-notara>, 25/04/2022. године.

<sup>440</sup> Комора јавних извршитеља, *Именик јавних извршитеља*; <https://komoraizvrsitelja.rs/-imenik-javnih-izvrsitelja/>, 07/05/2022. године.

<sup>441</sup> Комора медијатора Србије, интернет страна; <https://www.kms.rs/sr/>, 07.05.2022. године.



висина зарада, распоређеност и оптерећеност предметима, задовољство радном средином и условима рада, обука, напредовање у каријери итд.

Обука правосудних службеника је вршена у протеклом периоду, у већем броју случајева и кроз програме које је ЕУ финансирала. Као важан сегмент обуке и усавршавања било је стварање Правосудне академије почетком 2010. године, чиме је завршена трансформација Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање, који је осам година спроводио програме сталне обуке судија и тужилаца. Академија је постала одговорно тело за стручну обуку и стално стручно усавршавање судија, тужилаца и судског особља. Има своје просторије у Београду, Нишу, Крагујевцу и Новом Саду (почетком 2022. године је имала 74 запослена лица). ЕУ препоручује да похађање обуке на академији буде једини пут за ступање на правосудну функцију, јер сматрају да се тако добијају непристрасни носиоци правосудних функција, на основу својих заслуга. Почетна обука на академији траје 24 месеца, након чега полазници имају још 6 месеци за припрему завршног испита. Полазници се уписују једном годишње, на основу процена потреба у правосудној мрежи. Касније је предвиђен и програм сталне обуке (обавезан и добровољан) за усвајање нових законских, процедуралних или техничких решења. У свом раду је имала подршку разних донатора и ЕУ кроз ИПА пројекте<sup>442</sup>.

У периоду од 2010. до 2017. године, основну обуку на академији је завршило 203 кандидата, а од тог броја је 103 кандидата изабрано на судијску функцију а 28 на тужилачку. Током 2018. и 2019. године је још 88 лица исту похађало.<sup>443</sup>

Када је у питању стална обука, преглед броја едукативних догађаја и учесника је дат у табели број 24. Правосудна академија иначе организује и обуке јавних бележника, јавних извршитеља, и медијатора, поред лица запослених у судским и тужилачким органима.

Табела 24 - Број едукативних догађаја и учесника у оквиру сталне обуке ПА 2017-2020<sup>444</sup>

Година	Број предавања	Број учесника	Број предавача
2017	399	10.830	1373
2018	329	8790	1084
2019	358	8934	1107
2020	158	2936	-

Различити програми обуке и јачања капацитета правосуђа су реализовани у периоду европских интеграција Србије. Навешћемо неке од њих који су наведени у документима који

<sup>442</sup> У реализацији програма обуке Правосудну академију су подржали Делегација ЕУ у Србији, „USAID“, „UNVIMEN“, „UNODC“, „UNDP“, „UNICEF“, Мисија ОЕБС у Србији, „IRZ“ и „GIZ“ фондације, „EIPA“ институт из Луксембурга, Савет Европе (*ИПАА 2013-2016*, стр. 434).

<sup>443</sup> Правосудна академија, *Годишњи извештај за 2020. годину*, Београд, 2021, стр. 12; <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2021-godina/GODISNJI-IZVESTAJ-PRAVOSUDNE-AKADEMIJE-2020.pdf>, 08/05/2022.

<sup>444</sup> Правосудна академија, *Извештају о раду за 2017, 2018, 2019. и 2020. годину*; <https://www.pars.rs/sr/tags/godisnji-izvestaj>, 08/05/2022.

се налазе на сајту Министарства за европске интеграције, у делу ИПА – Инструменти за претприспуну помоћ као и на сајту Европске комисије:<sup>445</sup>

- ИПА 2007 – Подршка Правосудној Академији у Србији – Стандардизовани систем за едукацију и обуку, 2009-2011. године, вредност 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2013 – Јачање конзистентног правосудног система Републике Србије кроз унапређење јединствене примене закона и побољшање образовних активности Правосудне академије, вредност 2.100.000,00 евра;

- ИПА 2015 – Унапређење инфраструктуре Правосудне академије (реконструкција зграде), вредност 2.789.854,00 евра, уговор потписан у децембру 2017. године;

- Донација Шведске – Припрема студије развојних капацитета Правосудне академије, 2014. године, 40.000,00 евра;

- ИПА 2015 – Подршка правосудном систему (јачање капацитета Министарства правде, Управе за извршење кривичних санкција, Правосудне академије), 2018-2020. године, вредност 12.100.000,00 евра.

Наведени подаци указују да је ЕУ вршила позитиван утицај на људске ресурсе у правосуђу. Сигурно је то у одређеној мери утицало на унапређење стања, иако и даље постоји доста проблема и обавеза на путу ка ЕУ.

### **1.3.5. Материјални ресурси правосуђа**

Када су у питању материјални ресурси за рад правосуђа, представићемо најпре податке о буџету који је Србија издвајала за правосуђе у периоду од 2012. до 2022. године (табела број 25, графикони број 36 и број 37).

Уочава се повећање буџета у последњих десет година од око 60%, са око 27,8 на око 44,5 милијарди динара, односно од око 234 милиона евра на око 374 милиона евра. Један од чинилаца који је утицао на раст буџета јесу и обавезе Србије у ПП 23. Иако Србија издваја процентуално већи део буџета за правосуђе у односу на ЕУ (око 0,77% БДП-а, док је на нивоу ЕУ тај просек у 2018. години износио 0,34%), због мањег БДП-а Србија се по издвајању средстава за правосуђе налази на нижем нивоу у односу на ЕУ – по глави становника издваја око 27 евра евра док се у ЕУ просечно издваја око 60 евра. Највећи део буџета се издваја за плате и накнаде, око 80,8 % (податак за 2014. годину).<sup>446</sup>

---

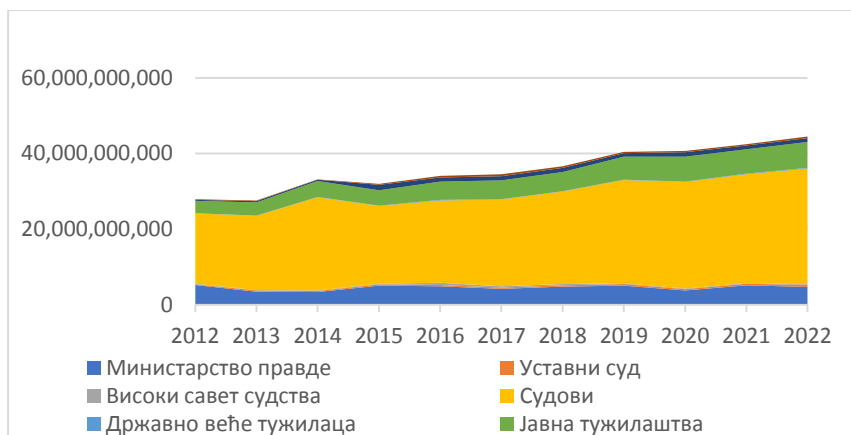
<sup>445</sup> Министарство за европске интеграције, *ИПА – Инструмент за претприспуну помоћ*,; <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/>, и European Commission, *Serbia – financial assistance under IPA II*; [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii_en), 09/05/2022.

<sup>446</sup>Милица Колаковић – Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, стр. 231, оп.цит.

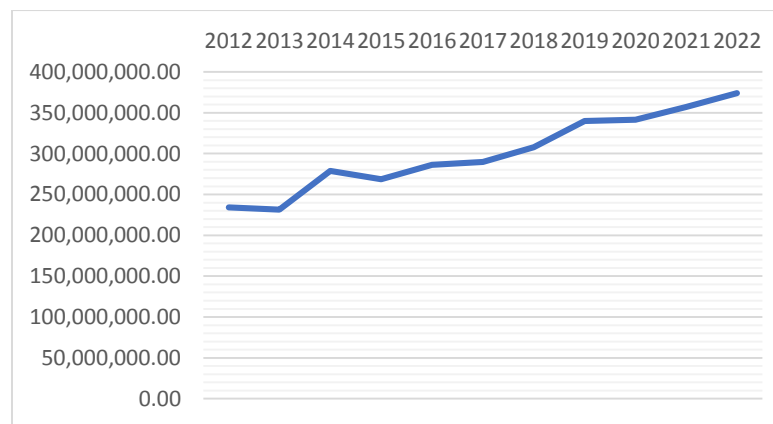
Табела 25 – Преглед висине буџета у правосуђу 2012 –2022. године (динара, евра)

Орган./ година	Министарство правде <sup>447</sup>	Уставни суд	Високи савет судства	Судови	Државно веће тужилаца	Јавна тужилаштва	Државно правобран.	Правосудна академија	УКУПНО (евра) <sup>448</sup>
2012	5,198,918,877	218,483,000	110,730,000	18,624,122,455	65,129,000	3,283,330,065	228,498,462	146,482,813	234,249,535.06
2013	3,466,874,600	297,907,000	114,342,000	19,657,337,727	66,720,000	3,487,743,000	271,325,000	189,660,931	231,528,657.63
2014	3,324,312,403	316,400,000	90,660,000	24,695,805,270	65,004,000	4,237,015,811	301,743,000	148,168,166	278,816,039.08
2015	5,048,394,741	310,395,000	213,438,000	20,569,619,345	61,137,000	4,052,707,290	1,450,491,000	270,951,298	268,715,409.03
2016	4,877,894,567	302,672,000	597,632,000	21,785,721,300	139,634,000	4,848,840,987	1,112,318,000	381,702,364	286,104,329.56
2017	4,190,361,891	334,690,000	370,687,000	22,896,864,852	118,448,000	5,007,406,207	1,097,198,000	473,474,959	289,824,629.49
2018	4,799,385,002	349,363,000	290,100,000	24,459,240,058	122,353,000	5,111,363,273	1,090,254,000	417,569,811	307,896,034.82
2019	5,060,948,269	373,232,000	159,642,000	27,404,216,445	110,564,000	6,017,123,851	993,356,000	332,185,252	339,926,620.31
2020	3,762,736,000	385,935,000	147,603,000	28,188,000,000	108,130,000	6,607,832,000	1,118,477,000	339,319,000	341,664,134.45
2021	5,111,425,000	442,045,000	165,613,000	28,814,896,000	130,088,000	6,475,976,000	997,572,000	340,580,000	356,959,621.85
2022	4,689,546,000	520,880,000	173,529,000	30,652,961,000	129,821,000	6,889,270,000	1,019,725,000	448,656,000	374,154,521.01

Графикон 36 – Кретање појединачних буџета у правосуђу 2012-2022



Графикон 37 – Кретање укупног буџета правосуђа 2012-2022



<sup>447</sup> Приказан је део буџета Министарства правде који се односи на сам управни део министарства и материјалну подршку правосуђу, без буџета Управе за извршење кривичних санкција, Дирекције за управљање

одељком за имовинско правосуђе, Правосудне академије и Управе за сарадњу са верским заједницама.

<sup>448</sup> Коришћен курс евра од 119,00 динара за 1 евра.

У претходном периоду је вршен утицај на унапређење материјалних и осталих капацитета правосуђа кроз донације у оквиру ИПА. Већи број донација се односио на подршку буџету Србије у области правосуђа и финансирање различитих пројеката. У периоду 2007-2013. године ЕУ је кроз ИПА I програм донирала укупно 67,38 милиона евра предприступне помоћи Србији за област правосуђа.<sup>449</sup> Затим је у оквиру ИПА II за период 2014-2020. године ЕУ предвидела област правосуђа као једну од примарних за даље финансирање у процесу европских интеграција. У питању су следећи програми:<sup>450</sup>

- ИПА 2007 – Унапређење ефикасности и транспарентности правосудног система, реализован 2010-2013. године, вредност 3.000.000,00 евра;

- ИПА 2008 – Унапређење транспарентности и ефикасности (тужиоци и казнени систем), 2010-2013. године, вредност 4.500.000,00 евра;

- ИПА 2011 – Јачање капацитета правосудног сектора у борби против корупције у Републици Србији, 2013-2016. године, вредност 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2011 – Подршка заједничком вишедонаторском повереничком фонду за подршку сектора правде у Републици Србији, 2013-2016. године, вредност 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2011 – ПИАЦ пројекат, 2013-2015. године, вредност 2.650.000,00 евра;

- ИПА 2012 – Ефективно извршење судских одлука, 2013-2015. године, 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2012 – Ефикасност правосуђа, вредност 9.000,000,00 евра;

- ИПА 2012 – Имплементација новог Законика о кривичном поступку, 2014-2016. године, вредност 1.3 милиона евра;

- ИПА 2012 – Процена инфраструктуре у правосуђу, вредност 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2013 – Јачање стратешких и административних капацитета ВСС и ДВТ, „Twinning“ уговор, вредност 2.000.000,00 евра;

- ИПА 2013 – Јачање система правосуђа и социјалне заштите како би се унапредила дечија заштита у Србији, 2014-2017. године, вредност 2.300.000,00 евра;

- ИПА 2012 – Набавка аудио-визуелне опреме за опремање јавних тужилаштава, вредност 700.000,00 евра;

- Донација Краљевине Норвешке – Унапређење доступности правде у Србији, 2011-2014. године, вредност 2.000.000,00 евра;

- Донација Републике Немачке – ГИЗ (Немачка канцеларија за сарадњу) - Програм за правне и правосудне реформе, 2011-2018. године, вредност 2011-2018. године, вредност 10.500.000,00 евра;

---

<sup>449</sup> European Commission, *Country Action Programme for Serbia for the year 2015*, Brussels, 2015, стр. 9; [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa_en), 09/05/2022.

<sup>450</sup> Министарство за европске интеграције, *ИПА – Инструмент за претприступну помоћ*, интернет страна; доступно: <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/>, и European Commission, *Serbia – financial assistance under IPA II*, интернет страна; доступно: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii_en), приступљено 09.05.2022.

- ИПА 2016 – Подршка правосудном систему (јачање капацитета Врховног касационог суда и ВСС), 2018-2020. године, 5.000.000,00 евра;

- ИПА 2017 – Подршка правосудном систему (капацитета Врховног касационог суда и ВСС), 2019-2020. године, 5.000.000,00 евра;

- ИПА 2019 – ЕУ за владавину права (подршка реализацији АП за поглавље 23), период 2019-2024. година, вредност 18.000.000,00 евра.

Унапређење инфраструктуре у правосуђу је од почетка био један од задатака који је требао да буде решаван паралелно са осталим предусловима за напредак. Овде су издвојена два сегмента, први су сами објекти за смештај судова и тужилаштава, а други се тиче информатичко-комуникационих технологија. И једно и друго је оцењено као неадекватно и недовољно за квалитетно функционисање правосуђа, у анализи Светске банке из 2014. године. Главне примедбе су биле на непостојање адекватног броја судница, њихове величине и типа, и на недостатак просторија за саслушање за потребе тужилаштава. Ови захтеви су везани и за прилагођавање европским стандардима. Такође је као недостатак регистровано и непостојање адекватних информационих система за вођење и доделу предмета, као и за електронско бележење судских поступака. Ово је у својим извештајима о напретку наводила и ЕУ.

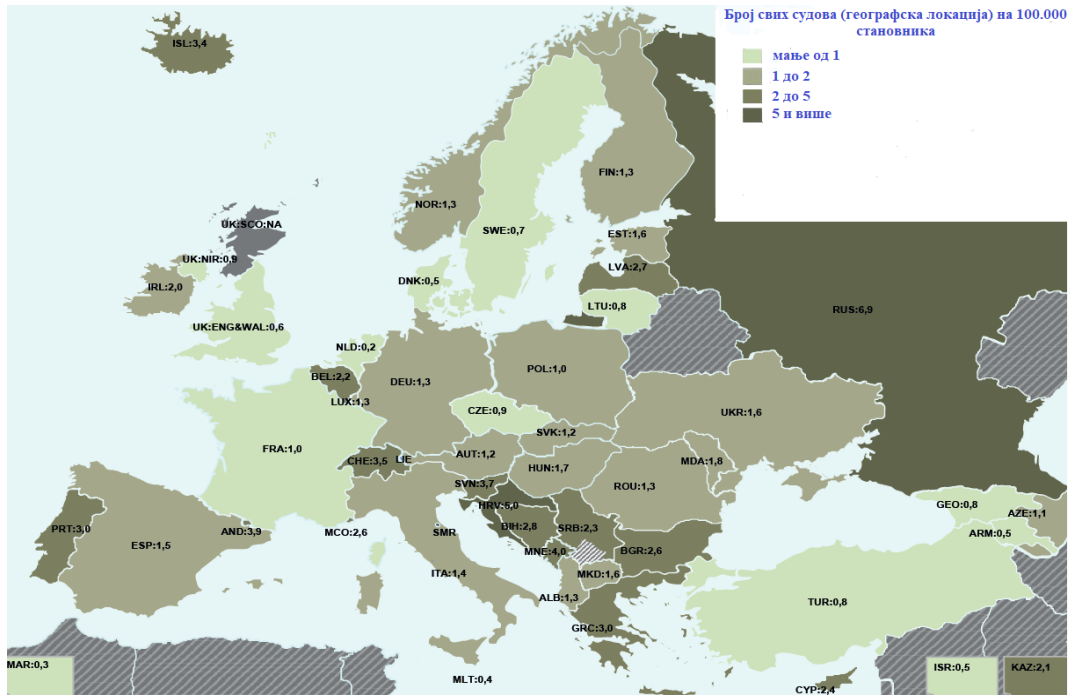
Одговор свих ових година је било издвајање одређених средстава за капиталне инвестиције, уређење објеката и просторија, набавка намештаја и опреме. Постоје одређени подаци о висини тих издвајања, али не и конкретнији и систематизовани. Подаци који су дати у анализи Светске банке из 2014. године су у одређеној мери застарели, и они указују да је Србија издвајала свега око 2,33% буџета за капиталне инвестиције, што је било међу најмањима у Европи. Нови извештај Светске банке за период од 2014. године до данас је у припреми. Као пример каснијих улагања се могу навести подаци за период од 2014. до 2016. године када је за потребе правосудних органа прибављено укупно 28.317 м<sup>2</sup> простора, при чему је уложено у сређивање још око 40 објеката укупне површине 23.060 м<sup>2</sup>. Укупна улагања за наведени трогодишњи период су износила око 1,9 милијарди динара.<sup>451</sup> Процењује се да правосуђе функционише у око 408 објеката (од чега 1701 судница) са укупном површином око 318.058 м<sup>2</sup> (подаци из 2014. године), али тачан списак и квадратура не постоје.<sup>452</sup>

Уколико се број локација и судова узме као критеријум, у поређењу са државама ЕУ, Србија је изнад просека ЕУ, и према извештају СЕРЕЈ-а из 2018. године има 2,3 судова (географских локација) на 100.000 становника, док је европски просек био 1,9 (слика број 17).<sup>453</sup> Поставља се дакле питање њихове адекватности, квалитативног стања, опремљености, старости, власништва и слично.

<sup>451</sup> Милица Колаковић – Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, стр. 230, оп.цит

<sup>452</sup> *Функционална анализа правосуђа у Србији*, Београд, стр. 331-332.

<sup>453</sup> Council of Europe, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020*, стр. 81, оп. Цит.



Сл. 17 - Број судова у Европи (географских локација) на 100.000 становника 2018. године

Када је у питању улагање у информационе технологије, оно је било значајније, посебно јер је целокупна државна управа била обухваћена развојем дигиталних решења и софтвера за ефикасније обављање свакодневних задатака. Током 2010. године је успостављен АВП (Систем за аутоматизовано вођење предмета), који се постепено развијао у мрежи основних, виших и привредних судова. Поред њега од 2012. године су имплементирани и софтвер СИПРЕС (Систем прекршајних судова) који је прекршајне судове повезао са МУП-ом, и омогућено је електронско подношење прекршајних налога, и софтвер САПС (Стандардизована апликација правосуђа) који се користи у Врховном касационом суду, Управном суду и сва четири апелациона суда. Од 2014. године се кренуло са пилот пројектом увођења софтверског система у тужилаштвима, централизованог система за управљање предметима SAPO (Standard Application for Prosecution Offices), он је заживео, али још није имплементиран у свим тужилаштвима. Затим је успостављен „Правосудни информациони систем“ – ПИС, (почело увођење 2018. године) који обезбеђује интегрисан систем за подршку основним активностима правосудних органа, пре свега електронску размену података између државних органа, што убрзава поступке и решавање предмета у судовима. Повезано је до 2019. године укупно 19 база података од 14 државних и правосудних органа, чиме је замењена дотадашња размена података на папиру. У њему се воде разне евиденције (нпр. прекршајна, регистар лица лишених слободе), повезан је са евиденцијама МУП-а (пребивалишта, боравишта, возила), Агенцијом за привредне регистре, евиденцијама из надлежности Министарства државне управе и локалне

самоуправе (матичне књиге рођених, венчаних, умрлих), итд. Такође је са развојем катастра унапређен и рад јавног бележничтва, увођењем система „ПроНеп“, који је омогућио грађанима да све правне послове у вези са прометом непокретности заврше у канцеларији јавног бележника. Апликацијом „е-Суд“ омогућено је вођење управног спора преко интернета, планирано је да се њоме служе и привредни судови. Софтвером СИПРИС (Систем привредних судова) који је такође централизован, повезани су привредни судови. У систему за извршење кривичних санкција се спроводи имплементација SAPA (Standard Application for Prison Administration). Министарство правде ради и на унапређењу могућности за видео саслушања лица лишених слободе, између судова и завода за извршење кривичних санкција.

Закључак који се намеће када су у питању материјално-финансијски ресурси правосудног система јесте да је последњих десетак и више година постојао позитиван утицај ЕУ у овој области. Буџет за правосуђе је повећан од 2012. године за око 140 милиона евра или око 60% (са око 234 на око 374 милиона евра). У инфраструктурном погледу се може рећи да није остварен значајнији напредак, али јесу одређена побољшања. У овом делу и даље предстоји стандардизација и опремање одговарајућег простора за рад судства и тужилаштва. У погледу информатичког опремања и увођења одговарајућих информационих система је започет процес који је достигао одређени ниво, али још није завршен. Уведени софтвери захтевају даљи развој. Подаци о донацијама буџету Србије за област правосуђа или за финансирање одређених пројеката у правосуђу кроз ИПА довољно указују да је овај сегмент безбедносног система Србије имао позитивну подршку ЕУ у процесу интеграције.

#### **1.4. Управа за извршење кривичних санкција**

УИКС је на челу подсистема који је у суштини део правосудног система и који блиско сарађује са правосудним органима и МУП-ом, и под управом је МП као што смо раније навели. Стратегијско-плански, нормативно-правни оквир, материјално-финансијске и људске ресурсе овог подсистема унутрашње безбедности ћемо обрадити кроз овај један поднаслов, због мањег обима докумената и података који се односе на овај подсистем. На овај начин ћемо обрадити и остале мање подсистеме система унутрашње безбедности.

**Стратегијско-плански оквир** система за извршење кривичних санкција чинило је неколико стратегија које су се доносиле у континуитету и замењивале једна другу од 2005. године до данас. Најпре је 2005. године донета *Стратегија за реформу система извршења заводских санкција у Србији*. Она је важила за период до 2012. године. У уводном делу стратегије је наведено да је реформа правосуђа и сектора унутрашњих послова представљају реформски приоритет Владе, како је истакнуто у АП за остварење приоритета у придруживању Европи. Примена ове стратегије је наведена у НПИ 2008. године, као краткорочни приоритет.

Затим је 2006. године усвојена *Национална стратегија реформе правосуђа*, која је представљала основу и за реформске активности у систему извршења кривичних санкција, што је био и један од сегмента у стратегији. Она је била пројектована до 2012. године и већина реформских задатака је реализована у већој или мањој мери. Утицај ЕУ на усвајање ове стратегије смо обрадили у претходном делу.

Након тога је 2010. године усвојена *Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији од 2010. до 2015. године*.<sup>454</sup> Стратегија је настала пре свега као израз реалних потреба да се повећају смештајни капацитети а са друге стране нађу модели за оптималне услове за одслужење затворских казни. Поред тога, у ГИ 2009. године ЕК је навела да пренасељеност у српским затворима последица неефикасне примене алтернативних санкција, недостатака декриминализације неких лакших кривичних дела и непостојања програма реинтеграције. У уводном делу стратегија у оквиру разлога за њено доношење је наведено и да се то чини због препорука Комитета министара Савета Европе.<sup>455</sup>

Посебна стратегија за систем извршења кривичних санкција се доноси 2013. године, и носи назив *Стратегија развоја извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године*.<sup>456</sup> У уводном делу стратегије се наводи да је она припремљена уз помоћ Мисије ОЕБС-а у Србији. Наводи се и да је стратегија сачињена ради даље реформе система извршења кривичних санкција, као део реформе правосудног система, и са тим у вези је повезана са Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године. У НПАА из 2014. године, се наводи да је један од краткорочних приоритета и усвајање АП за ову стратегију. У делу стратегије се наводи и да је она израђена у складу са АП за испуњавање препорука ЕК из ГИ за 2012. годину.

Након ње се доноси нова *Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године*.<sup>457</sup> За ову стратегију нисмо дошли до података из званичних докумената да је ЕУ вршила утицај или да је донешена на њену препоруку. Не може се искључити да је та могућност остварена у званичним контактима две стране, с обзиром да је претходна стратегија за смањење преоптерећености затвора усвојена уз сугестије и ЕУ, а да је ова област од значаја за ЕУ од почетка европских интеграција Србије, у делу основних људских права у ПП 23.

---

<sup>454</sup> „Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији од 2010. до 2015. године“, *Службени гласник РС* број 53/10 и 65/11.

<sup>455</sup> У питању су Препорука (99) 22 у вези са пренасељеношћу у затворима и порастом затворске популације, Препорука (2003) 22 о условном отпуста, Препорука (92) 16 о Европским правилима о санкцијама и мерама у друштвеној заједници, која је допуњена Препоруком (2000) 92. (*Ибид*, стр. 2).

<sup>456</sup> „Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године“, *Службени гласник РС* број 114/2013.

<sup>457</sup> „Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године“, *Службени гласник РС* број 43/2017.



На сајту МП се може наћи и Нацрт *Стратегије развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период 2021-2027. година*, која представља континуитет планског приступа овој области од 2005. године. Приликом израде стратегије су узети у обзир мишљења и препоруке УН-а, Савета Европе и наводи из извештаја о напретку Србије у процесу придруживања ЕУ, што је наведено у уводном делу.

**Нормативно-правни оквир** за извршење кривичних санкција у ужем смислу чине четири закона: *Закон о извршењу кривичних санкција*<sup>458</sup>, *Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера*<sup>459</sup>, који су донети 2014. године и раније усвојени *Закон о извршењу казне затвора за дела организованог криминала* и *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела*.<sup>460</sup> Наравно, ту су и подзаконска акта, правилници и упутства које овде нећемо набрајати. Претходно је био важећи *Закон о извршењу кривичних санкција из 2006. године*.<sup>461</sup> Ову област у ширем смислу дотичу и други закони као што је Кривични законик, Закон о кривичном поступку и остали закони у правосуђу, које смо раније поменули.

У НПИ из 2008. године је наведено да је у склопу реформе правосуђа тада важећи Закон о извршењу кривичних санкција у потпуности прихватио европске тенденције ка сталном подизању нивоа заштићености осуђеничких права, инкорпорирајући у своје одредбе основне принципе постављене у Европским затворским правилима.

У НПАА из 2016. године је наведено да је нови Закон о извршењу кривичних санкција донешен 2014. године ради усклађивања Србије у овој области са ЕУ, односно потпуног прихватања правних тековина ЕУ. У ГИ ЕК 2013. године се наводи потреба усвајања овог закона. У ГИ 2014. године усвајање овог закона, као и Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера, је позитивно оцењено уз напомену ЕК да би они требало да унапреде ниво заштите људских права при извршењу кривичних санкција. ЕК је сугерисала и да треба повећати број алтернативних санкција, као што су кућни затвор уз електронски надзор и рад у јавном интересу. У ГИ ЕК 2015. године је позитивно оцењено усвајање подзаконских аката за наведена два закона. У ГИ ЕК 2019. године је позитивно оцењено усвајање измена и допуна Закона о извршењу ванзаводских санкција у мају 2018. године, чиме се унапређује употреба алтернативних санкција. Затим су ГИ ЕК 2020. године такође позитивно оцењене измене и допуне Закона о извршењу кривичних санкција, усвојене у мају 2019. године.

**Организацију** система за извршење кривичних санкција чини УИКС, и потчињене организационе целине – 29 завода који имају капацитет од око 11.500 лица. Њих чине:

<sup>458</sup> „Закон о извршењу кривичних санкција“, *Службени гласник РС* број 55/14.

<sup>459</sup> „Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера“, *Службени гласник РС* број 55/14.

<sup>460</sup> За Закон о извршењу казне затвора за дела организованог криминала који је усвојен још 2009. године и Закон о малолетним извршиоцима кривичних дела који је усвојен 2005. године, нисмо дошли до података да су усвајани на захтев ЕУ или под њеним утицајем.

<sup>461</sup> „Закон о извршењу кривичних санкција“, *Службени гласник РС* број 85/2005 и 72/2009.

- 2 казнено-поправна завода затвореног типа са посебним обезбеђењем (Пожаревац – Забела и Београд);
- 3 казнено-поправна завода затвореног типа (Ниш, Сремска Митровица и Панчево);
- 4 казнено-поправна завода отвореног типа (Падинска Скела, Ћуприја, Сомбор и Шабац);
- 16 окружних затвора полуотвореног типа;
- Специјална затворска болница у Београду;
- Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу;
- Казнено-поправни завод за малолетнике у Ваљеву;
- Васпитно-поправни дом у Крушевцу;

Поред њих у систему постоје и Центар за обуку и стручно оспособљавање у Нишу и 25 канцеларија за извршење алтернативних санкција и мера у 25 градова – седишта виших судова.

У овом систему су се дешавале организационе промене тежишно након усвајања Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера 2014. године. Главни задатак је био стварање мреже канцеларија за извршење ванзаводских санкција и мера уз сарадњу са локалним самоуправама. Основана је Повереничка служба - Одељење за извршење алтернативних санкција и мера у оквиру УИКС. Потписани су меморандуми о сарадњи МП и 25 градова где су отворене канцеларије. Успостављена је и сарадња са локалним предузећима и организацијама. У том смислу се нагло повећао и број пресуда са казнама за спровођење ван завода (табела број 26).<sup>462</sup>

Табела 26 – Ванзаводске санкције и мере достављене на извршење од 2016. до 2020. године

Врсте мере/санкције	2016	2017	2018	2019	2020
Кућни затвор са применом мере електронског надзора	2027	2135	1917	1855	1847
Кућни затвор без мера електронског надзора	1109	1229	1433	1373	1713
Мера кућног притвора са електронским надзором	212	324	308	315	584
Мера кућног притвора без електронског надзора	48	85	119	108	444
Казна рада у јавном интересу	943	693	561	630	737
Условна осуда са заштитним надзором	16	33	22	14	19
Укупно	4355	4499	4360	4295	5344

Подсистем алтернативних санкција се унапређује и према подацима се повећао од 2016. године за 9.7% и износи 16.5% укупног броја извршења кривичних санкција, у 2020. години.<sup>463</sup> Према препорукама ЕУ ново систематизацијом од 2020. године Одељење за извршење ванзаводских санкција и мера организационо се одвојило од Одељења за третман, а појачан је и број лица која су запослена у повереничкој служби, односно овом одељењу.

<sup>462</sup> Министарство правде, Нацрт „Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период 2021-2017. године“, оп. цит. стр. 27.

<sup>463</sup> Ибид.

**Људски ресурси** у систему за извршење кривичних санкција су били део пажње ЕУ. Напоменули смо да је у систему извршења кривичних санкција је запослено око 4.207 лица према извештају Савета Европе за 2019-2020. годину, или један затворски службеник на 2.6 затвореника, док је европски просек један службеник на 1.6 затвореника. У НПИ из 2008. године наведен је податак да је број запослених у систему био 3.611, а у НПАА из 2013. године тај број је износио 4.430 лица. Дакле, иако је регистровано повећање за око 800 лица, тај број се до 2020. године поново почео смањивати. Према систематизацији УИКС има око 6000 радних места. Чињеница је да систем карактерише недовољна попуњеност радних места, што у условима повећаног броја лица лишених слободе отежава извршавање прописаних послова.

У оквиру УИКС је у Нишу 2006. године формиран Центар за обуку и стручно оспособљавање, који редовно врши обуке запослених, али и осуђених лица, за обављање занатских делатности и полагање испита за добијање сертификата занатских комора, што им омогућава да се након истека казне лакше укључе у друштвену заједницу. У својој надлежности има и коришћење новчаних средстава ЕУ кроз ИПА пројекте. У центру су израђени наставни планови и програми обуке по методологији која је преузета из ЕУ.

У области утицаја на људске ресурсе у затворском систему ЕУ је финансирала следеће:

- ИПА 2010 – „Усклађивање затворског система у Републици Србији са стандардима ЕУ и јачање система алтернативних санкција“ је пројекат који је обухватао и програм „Пордшка стручном образовању и обуци у затворским установама у Србији“, који је реализован у три највећа затвора – Сремској Митровици, Нишу и Забели, и у оквиру којег је обучено више од 500 осуђених лица. Вредност пројекта је била око 2 милиона евра;

- Пројекат под називом „Даље усклађивање затворског система Републике Србије са стандардима Европске уније и јачање система алтернативних санкција“ спроведен је од 2010. до 2014. године. Финансирао се из Националног програма за ИПА 2010. годину, а имао је вредност од 5,1 милион евра. Имао је за циљ успостављање ефикасног система ресоцијализације осуђеника у друштво, увођење програма едукације осуђених лица;

- Пројекат „Нова шанса за социјалну инклузију осуђених лица“ је био први пројекат прекограничне сарадње, конкретно окружног затвора у Панчеву и затвора у Темишвару (Румунија). Око 40 осуђених лица су 2017/2018. године су у Темишвару прошла обуку за сушење и прераду вођа, поврћа и лековитог биља. Вредност пројекта је била 210.000,00 евра;

- ИПА 2013 – „Пројекат јачања капацитета за обуку, образовање и запошљавање осуђених лица и улагања у одрживост хуманих услова живота у затворима“, вредност 1.000.000,00 евра, који су према АП за поглавље 23 реализовани у току 2016. и 2017. године;

- ИПА 2015 – „Унапређење капацитета затворског система у Републици Србији“, вредан 1 милион евра, је имао за циљ унапређење затворског система кроз пренос искустава, конкретно Немачке и Аустрије. „Твининг“ пројекат је реализован 2017-2019. године. Као

результат рада настало је 11 приручника за рад запослених у заводима. Организовани су и програми обуке за инструкторе при чему је 218 инструктора обучено,<sup>464</sup>

- Пројекат „Побољшање капацитета затворске управе у области алтернативних санкција, постпеналне и здравствене неге у Србији“ је реализован у трајању од 36 месеци и завршио се 2022. године. Вредност је била 1,44 милиона евра. Организовано је осам округлих столова за одрасле и малолетнике ради подршке осуђеницима након отпуста.

У периоду од 2015. до 2020. године спроведене су обуке у циљу стручног оспособљавања лица лишених слободе и то укупно 3100 лица, за разне тежишно занатске послове.

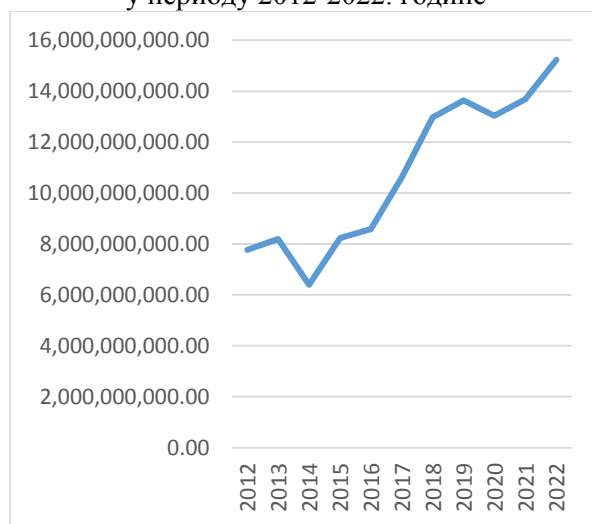
**Материјално-финансијски ресурси** УИКС су најзначајнији елемент који је требало унапређивати у протеклом периоду. Напоменули смо раније да је број осуђеника растао током последњих 30 година па је од `90-их година са 3.600, растао на 6.000 до 2000. године, а затим на око 8.000 до 2005. године. Током 2020. године је било 11.077 да би 2021. године тај број пао на 10.540 лица. Ово је све време стварало притисак на систем да проширује капацитете.

Најпре ћемо приказати кретање буџета УИКС током последњих десет година (табела број 27 и графикон број 38).<sup>465</sup> Исти је скоро дуплиран, што указује да су проблеми инфраструктуре и смештаја затвореника препознати током времена.

Табела 27 – Преглед висине буџета УИКС  
2012 – 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (мил ЕУР) <sup>466</sup>
2012	7,770,782,000.00	65,300,689.08
2013	8,194,956,000.00	68,865,176.47
2014	6,398,704,000.00	53,770,621.85
2015	8,235,115,000.00	69,202,647.06
2016	8,583,150,329.00	72,127,313.69
2017	10,625,736,697.00	89,291,905.02
2018	12,965,861,075.00	108,956,815.76
2019	13,629,760,172.00	114,535,799.76
2020	13,033,842,466.00	109,528,087.95
2021	13,687,008,000.00	115,016,873.95
2022	15,225,760,000.00	127,947,563.03

Графикон 38 – Кретање висине буџета УИКС  
у периоду 2012-2022. године



У протеклом периоду су вршена следећа унапређења објеката УИКС:

<sup>464</sup> ЕУ у Србији, *Пројекти Европске уније у систему извршења кривичних санкција у Србији*; <https://europa.rs/projekti-evropske-unije-u-sistemu-izvršenja-krivicnih-sankcija-u-srbiji/>, 14/06/2022.

<sup>465</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*, оп.цит.

<sup>466</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.

- од 2013. године је завршено 8 нових објеката за смештај по 30 малолетника у ВПД у Крушевцу (финансирани делом из донације ИПА фонда ЕУ за 2007. годину);
- током 2015. године је завршена реконструкција КПЗ за малолетнике у Ваљеву, који има капацитет 208 места (такође финансиран из ИПА предприступног фонда);
- од 2014. до 2017. године су реконструисани блокови у Окружном затвору у Београду, Специјалној затворској болници у Београду и КПЗ у Нишу. У Окружном затвору у Београду је до краја 2019. године реконструисано укупно 9 блокова за смештај лица лишених слободe;<sup>467</sup>
- до 2018. године је завршена изградња новог затвора у Панчеву, за смештај 555 лица лишених слободe. КПЗ у Панчеву је изграђен у складу са европским стандардима;
- од 2020. године је приоритет изградња новог затвора у Крагујевцу, за смештај 500 лица лишених слободe, новог објекта у оквиру КПЗ за жене у Пожаревцу, као и проширење смештајних капацитета у КПЗ у Сремској Митровици, КПЗ у Пожаревцу – Забели и Окружном затвору у Лесковцу;
- у КПЗ у Пожаревцу – Забели је завршено реновирање објекта за смештај лица и особа са инвалидитетом (2015), блока за смештај осуђених лица (2018), павиљона за смештај 216 осуђеника, а тренутно се граде још два нова павиљона капацитета 440 места;<sup>468</sup>

Наведеним улагањима јесте незнатно повећан број места за смештај лица у односу на ранији период, али су тежишно створени бољи услови у раније изграђеним објектима којима је Србија располагала пре почетка преговора са ЕУ.

У систему за извршење кривичних санкција се спроводи имплементација SAPA (Standard Application for Prison Administration) софтверског програма. Пројектом у оквиру ИПА 2008 је финансиран развој и увођење овог јединственог пословног софтвера у УИКС.

Пројекат „Унапређење транспарентности и ефикасности (тужиоци и УИКС)“, трајао је од 2010. до 2013. године. Пројекат се финансирао из Националног програма за ИПА 2008. Укупна вредност пројекта је била 4,5 милиона евра. Циљ је био да се унапреди систем управљања предметима, статистиком и информацијама у области правосуђа.

Пројекат „Унапређење квалитета и капацитета смештаја у КПЗ у Ваљеву“ је одобрен у децембру 2012. године из Програма помоћи Норвешке. Циљ пројекта је био да се побољшају услови за смештај осуђених малолетника. Реализован је у периоду 2013-2015. године.

Пројекат „Унапређење капацитета и компетентности затворског система у Републици Србији“ са буџетом од 5,5 милиона евра (од чега је 710 хиљада евра из буџета Србије) у оквиру ИПА 2013 је имао за циљ побољшање радних и животних услова осуђеника у затворском систему. Реализовао се кроз три подпрограма – развој капацитета за обуку запослених (1

<sup>467</sup> Европски комитет за спречавање тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања у својим извештајима је констатовао значајан напредак у погледу смештајних услова у затвору у Београду и Нишу.

<sup>468</sup> Министарство правде, *Нацрт „Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период 2021-2017. године“*, оп. цит. стр. 18.

милион евра), набавку опреме за унапређење животних услова у затворима (1,5 милиона евра) и реконструкција и изградња објеката у КПЗ за жене у Пожаревцу (3 милиона евра).

Пројекат реконструкције и изградње КПЗ за малолетнике у Ваљеу, финансиран је од стране Норвешке у вредности од 25 милиона норвешких круна.

Управа је током 2013/2014. године спроводила из сопствених средстава два пројекта изградње новог затвора у Панчеву за смештај 500 лица лишених слободе у вредности од 18 милиона евра и новог затвора у Крагујевцу за смештај 400 лица лишених слободе у вредности од 17 милиона евра. Буџет је обезбеђен из кредита Развојне Банке Савета Европе.

Потребно је напоменути и да су материјални ресурси УИКС унапређени у делу техничких средстава за спровођење ванзаводских санкција. До краја 2020. године је набављено 3000 јединица за електронско праћење осуђеника.

Анализирајући промене у области извршења кривичних санкција може се закључити да су оне постојале у периоду европских интеграција и да је утицај ЕУ био позитиван, с обзиром да је у оквиру области основних права ПП 23, ЕК препоручивала унапређење пре свега капацитета за смештај затвореника, а затим и односа службених органа према њима. У циљу растерећења затвора уведен је и систем ванзаводских санкција који се све више развија. У овој области промене су се дешавале и под утицајем Савета Европе. Значајније промене су се догодиле у буџету УИКС који се скоро дуплирао од 2012. године, а изграђени су и реновирано одређени капацитети. У делу стратегијско-планског оквира су се десиле значајније измене јер исти није постојао пре европских интеграција.

### **1.5. Агенција за спречавање корупције**

Корупција је један од три кључна сегмента који се прати у оквиру ПП 23, поред правосуђа и основних људских права. Поред ЕУ значајан утицај има и Савет Европе који је 1999. године формирао Групу држава за борбу против корупције (GRECO) ради надзирања примене прописа и усклађивања законодавстава земаља са антикоруптивним стандардима Савета Европе.<sup>469</sup>

**Стратегијско-плански оквир** у овој области чини пре свега стратегија, као кровни документ за планирање и предузимање мера, и она је усвајана од 2005. године у два наврата.

*Национална стратегија за борбу против корупције за период 2005-2010. године*<sup>470</sup> је донешена у складу са чланом 5. Конвенције Уједињених нација против корупције. ЕК је својим извештајем из ГИ 2006. године напоменула потребу усвајања АП. АП који је усвојен 2006. године је урађен уз помоћ Словеније, у оквиру Твининг пројекта ЕУ. Такође је наводила потребу и оснивања специјализованог тела за примену стратегије. ГИ 2007. године ЕК је

<sup>469</sup> „GRECO“ обухвата 50 држава чланица (48 држава Европе, Казахстан и САД). Србија је чланица од 2003. године (тада као део ДЗ СЦГ).

<sup>470</sup> „Национална стратегија за борбу против корупције“, *Службени гласник РС* број 109/05.

критиковала и сам АП јер нису одређени јасни рокови за његову примену. ГИ 2010. године ЕК је критиковала спровођење АП које је било споро. Није било значајнијег напретка у истрагама и процесуирању предмета у вези са корупцијом.

*Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013-2018. године*<sup>471</sup> је усвојена 2013. године. У НПАА из 2013. године је као један од кључних приоритета наведено усвајање нове стратегије у области корупције. ЕК је ГИ 2012. године навела да стратегија још није усвојена, док је следећим позитивно оценила њено усвајање. У уводном делу стратегије се наводи и да су приоритетне области деловања одређене и на основу ГИ ЕК 2012. године.

У ГИ ЕК 2020. године се наводи препорука да Србија усвоји нову стратегију у области спречавања корупције, са „уверљивим и реалистичним акционим планом, као и ефикасним механизмом координације“. Наводи се и да Србија озбиљно касни са новим стратегијским оквиром у овој области. Ове оцене су поновљене и наредним ГИ ЕК из 2021. и 2022. године.

*Стратегија истрага финансијског криминала*<sup>472</sup> је први пут усвојена за период 2015-2016. године, а затим је планирано доношење нове АП за ПП 23 као један од битних елемената који треба да обједини различите мере у области превентивног спречавања корупције. Усвајање ове стратегије је планирано и кроз НПАА из 2018. године, а такође је предвиђено и као један од циљева у Националној стратегији за борбу против корупције.

**Нормативно-правни оквир** у области корупције је константно мењан, од 2005. године до данас. Тежиште је било на усвајању закона као што су Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закона о заштити узбуњивача, Закона о финансирању политичких активности, Закона о лобирању, закона који су потврђивали међународне конвенције у овој области. У ширем смислу за област корупције су битни и Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Кривични законик, Закон о кривичном поступку, Царински закон, Закон о јавним набавкама, Закон о приватизацији, сет правосудних закона.

*Закон о Агенцији за борбу против корупције*<sup>473</sup> је усвојен крајем 2008. а почео је да се примењује у јануару 2010. године. Још 2006. године је ЕК својим извештајем навела потребу усвајања овог закона. Оцена је била да статус и надлежност Савета за борбу против корупције, који се тада једини бавио проблемима корупције као специјализовани орган, није јасно одређен. Овакве оцене су поновљене и 2007. године. У НПИ из 2008. године Србија је као један од приоритета навела и усвајање закона који је тада већ био у скупштинској процедури. Закон је усвојен крајем 2008. године а почео је да се примењује од јануара 2010. године. Закон је имао неколико измена и допуна неопходних ради повећања надлежности агенције, успостављања

<sup>471</sup> „Национална стратегија за борбу против корупције 2013-2018. године“, *Службени гласник РС* број 57/13.

<sup>472</sup> „Стратегија истрага финансијског криминала“, *Службени гласник РС* број 43/2015.

<sup>473</sup> „Закон о Агенцији за борбу против корупције“, *Службени гласник РС* број 97/08, 53/10, 66/11 - УС и 67/13 – УС, 8/15 – УС и 88/19.

боље координације и јачања њених капацитета. ГИ ЕК 2015., 2016. и 2018. године је дата препорука за израду новог закона. Требало је хитно отклонити идентификоване недостатке, нарочито у погледу сукоба интереса, извештаја о имовини јавних функционера, и сл.

*Закон о спречавању корупције*<sup>474</sup> је усвојен 2019. године и заменио је претходни Закон о Агенцији за борбу против корупције. Њиме је промењен назив Агенције за борбу против корупције у Агенцију за спречавање корупције (АСК). Ступио је на снагу у септембру 2020. године. У АП за ПП 23 из 2016. године је усвајање овог закона је био кључни приоритет, како би се ојачало деловање АСК. Такође, НПАА из 2018. године је предвидео усвајање овог закона. ГИ 2019. године ЕК је навела да закон треба да буде у складу са правним тековинама ЕУ и препорукама GRECO. Такође је препоручивала и његову пуну и адекватну примену у пракси.

*Закон о заштити узбуњивача*<sup>475</sup> је предвиђен за усвајање НПАА из 2013. године. Извештај ЕК са скрининга за поглавље 23 је дао препоруку да се усвоји предметни закон. Исти је ступио на снагу 2015. године. Његов основни циљ је био да се делотворно заштите лица која указују на незаконитости и корупцију државном систему. ГИ ЕК 2015. године позитивно је оцењено његово усвајање. ГИ ЕК 2020. године је дата препорука да се овај закон усклади са новим правним тековинама ЕУ у области узбуњивања.

*Закон о финансирању политичких активности*<sup>476</sup> је усвојен током 2011. године. ГИ 2009. и 2010. године ЕК је навела потребу усвајања закона којим би се финансирање политичких странака учинило транспарентније. АП за ПП 23 су предвиђене измене и допуне предметног закона. ГИ ЕК 2018. и 2019. године је наведена потреба усвајања измена и допуна закона ради повећања транспарентности финансирања политичких странака. У НПАА из 2018. године планиране су измене овог закона након усвајања новог закона за спречавање корупције.

*Закон о лобирању* је усвојен током 2018. године а ступио је на снагу у августу 2019. године. АСК је усвојила подзаконска акта за његово спровођење. Наведени закон је планиран за усвајање АП ПП 23, уз напомену да је исти кључан за спречавање економског и политичког подмићивања. ГИ ЕК из 2020. године је дата примедба што нису спровођење јавне кампање за ширу јавност о овом закону, иако су спровођене одређене обуке запослених у институцијама.

*Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције* који је први пут усвојен још 2002. године је током свих ових година био један од битних закона и за област корупције, посебно од 2016. године када је усвојен нови закон. Његове измене и допуне су планиране националним програмима за усвајање правних тековина ЕУ и АП за ПП 23 и 24.

---

<sup>474</sup> „Закон о спречавању корупције“, *Службени гласник РС* број 35/19, 88/19, 11/21- аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.

<sup>475</sup> „Закон о заштити узбуњивача“, *Службени гласник РС* број 128/2014.

<sup>476</sup> „Закон о финансирању политичких активности“, *Службени гласник РС* број 43/11, 123/14 и 88/19.



**Организација институција** за борбу против корупције је била под значајнијим утицајем ЕУ у протеклом периоду. То се пре свега огледа кроз оснивање Агенције за борбу против корупције, као кључног тела које је Србија требала да формира како би се усагласила са међународним стандардима. Даљи кораци су затим вршени у побољшању њених надлежности. Закон о Агенцији за борбу против корупције је 2008. године предвидео да агенција буде самосталан и независан државни орган за борбу против корупције који је одговоран директно Скупштини. Закон је установио правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција, пријављивање и контролу имовине и прихода лица која врше јавне функције, надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег АП, поступање по представкама правних и физичких лица и по пријавама државних органа, увођење и надзор над плановима интегритета, сарадњу са организацијама цивилног друштва и спровођење програма обуке о корупцији. ЕК је препоручивала унапређење ефикасности АСК кроз измене и допуне закона и ојачање њених административних капацитета. Битна измена се догодила 2019. године када је усвојен Закон о спречавању корупције којим је промењен назив агенције у садашњи назив и повећане су надлежности.

*Савет за борбу против корупције* је основан још 2001. године са задатком да сагледава активности у борби против корупције, да предлаже Влади мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење. Нисмо регистровали утицај ЕУ у делу оснивања савета али су постојале препоруке за разјашњење надлежности агенције и савета у области спречавања корупције.

Поред агенције основана су и међуресорна тела као што је *Координационо тело* за примену АП за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018. године. На челу овог тела је председник Владе а чланови су министар надлежан за послове правосуђа, министар финансија и члан Савета за борбу против корупције. Такође је основана и *Група за спровођење* Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018. године. На челу Групе је државни секретар из МП надлежан за питање корупције. Група је контакт тачка за сарадњу са органима власти у међународним организацијама.

У оквиру МУП-а се корупцијом тежишно бави Сектор унутрашње контроле који контролише законитост рада запослених, а такође и одређене организационе јединице у оквиру Управе криминалистичке полиције и Управи граничне полиције, које се баве општим и организованим криминалом, а у вези са тим и делима корупције.

У оквиру Тужилаштва су формирана посебна одељења за борбу против корупције у оквиру Републичког јавног тужилаштва, Апелационих јавних тужилаштва и Виших јавних тужилаштва у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, и у Првом основном јавном тужилаштву у Београду. Остала јавна тужилаштва имају контакт особе за поступање по предметима корупције. Тужилаштво за организовани криминал је такође надлежно за кривична дела корупције када су она елемент организованог криминала који укључује и лица из власти.

**Људски ресурси** у области борбе против корупције су углавном јачани у протеклом периоду. Размотрићемо пре свега људство АСК, али треба имати у виду и организационе целине других институција које су биле задужене за област супротстављања корупцији.

АСК је након оснивања 2011. године имала 64 запослених. ЕУ је у својим извештајима препоручивала јачање персоналних и материјалних капацитета с обзиром на њен обим посла и надлежности. Током 2018. године агенција је имала 86 запослених. Новим правилником након усвајања Закона о спречавању корупције, којим је назив агенције промењен, предвиђено је тренутно 126 систематизованих радних места на која је могуће запослити 162 лица. У агенцији је у мају 2022. године било запослено укупно 97 лица.

Међународне препоруке из Извештаја о скринингу за ПП 23, ГИ ЕК, као и други релевантни документи, континуирано указују на потребу обезбеђења одговарајућих финансијских, материјалних и људских ресурса како би АСК делотворно спроводила своје надлежности. Запослени у АСК су у претходном периоду похађали редовно обуке у организацији Националне академије за јавну управу и међународних организација, из разних области везаних за трошење буџетских средстава, безбедности, и сл. Више детаља о тим обукама постоје у годишњим извештајима АСК.

АСК је од 2011. године започела процес едукације запослених у органима јавне власти који ће спроводити обуку о етици и интегритету, предвиђених законом који регулише њен рад. АСК је још 2015. године израдила приручник „Етика и интегритет у јавном сектору”, а након 2019. године и Програм обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета и Упутство за спровођење обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета. АСК је паралелно вршила обуку лица за тренере у органима власти и успоставила могућност online приступа порталу за едукацију на свом сајту (учење на даљину), за заинтересована лица. Према податку из ревидованог АП за ПП 23 из 2020. године, обуку из надлежности АСП је у протеклом периоду прошло преко 4000 лица из државне управе укључујући и обуке на Твининг пројекту „Превенција и борба против корупције“ који је финансирала ЕУ.<sup>477</sup> Према подацима из годишњих извештаја АСП од 2011. до 2021. године, број лица из државне управе која су прошла директне обуке и обуке на даљину је био око 8024.<sup>478</sup>

Један од главних пројеката у области борбе против корупције који је финансирала ЕУ јесте ИПА 2013 – „Превенција и борба против корупције“, који је био вредан око 4 милиона евра и био је реализован од 2017. до 2021. године. Обухватао је јачање стручних и техничких капацитета АСК, спровођење активности из АП за ПП 23. Главни корисници су били МП и Републичко јавно тужилаштво.

---

<sup>477</sup> Министарство правде, *Акциони план Поглавље 23 – Правосуђе и основна права*; <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, 25/06/2022.

<sup>478</sup> Агенција за спречавање корупције, *Годишњи извештаји*, доступни: <https://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>, приступљено 25.06.2022. године.

Поменули смо раније и пројекат ИПА 2011 – „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији – ПАКС“ у вредности од око 1,18 милиона евра, чији су корисници били МП и Сектор унутрашње контроле МУП-а.

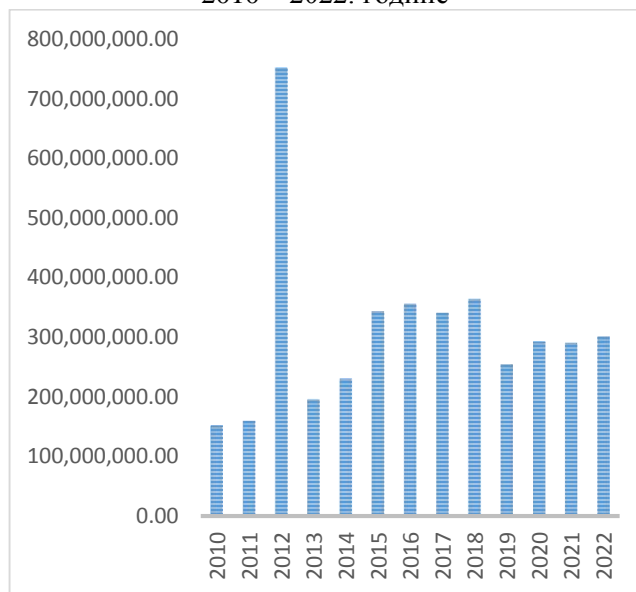
**Материјално-финансијски ресурси** АСК су унапређивани од њеног оснивања 2010. године, с обзиром да је била нова државна институција и да је требало изграђивати од почетка а да је тај процес захтевао и време и новац. ЕУ је од почетка имала ту одређену улогу, како преко саветовања и обуке службеника тако и преко финансирања пројеката.

Буџет АСК је од 2010. године до данас скоро дуплиран, изузимајући 2012. годину када је било нужно издвојити новчана средства за зграду односно објекат где је смештена агенција у Београду (око 500 милиона динара). Кретао се од 1,2 милиона евра у 2010. до око 2,5 милиона евра у 2022. години (табела број 28 и графикон број 39)<sup>479</sup>.

Табела 28 – Буџет АСК  
у периоду од 2010. до 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (ЕУР) <sup>480</sup>
2010	152.445.000,00	1.281.050,42
2011	160.001.000,00	1.344.546,22
2012	751.821.000,00	6.317.823,53
2013	195.962.000,00	1.646.739,50
2014	230.778.000,00	1.939.310,92
2015	344.040.678,00	2.891.098,13
2016	355.940.500,00	2.991.096,64
2017	340.855.000,00	2.864.327,73
2018	364.266.000,00	3.061.058,82
2019	254.616.850,00	2.139.637,39
2020	292.579.000,00	2.458.647,06
2021	290.664.000,00	2.442.554,62
2022	301.209.000,00	2.531.168,07

Графикон 39 – Кретање буџета АСК  
2010 – 2022. године



Од септембра 2011. године званично је промењена седиште АСК са старе локације „Палата Србија“ на нову локацију у пословној згради, у улици Царице Милице број 1. Агенција је на поменутој локацији боравила у статусу закупца, али су у буџету за 2012. годину обезбеђена средства за куповину зграде, чиме се трајно решио проблем смештаја институције. Објекат је укупне бруто површине 1.822 м<sup>2</sup> и потпуно задовољава потребе агенције.

<sup>479</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*, оп.цит.

<sup>480</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.

У овом периоду је постојао позитиван утицај ЕУ у делу финансирања одређених активности и јачања материјалних ресурса. Издваја се пре свега пројекат са самог почетка, под називом „Борба против корупције – Поддршка успостављању Агенције за борбу против корупције”, који је био саставни део ИПА 2008. Реализован је од 2011. до 2013. године. Укупна вредност пројекта је била 2,5 милиона евра. Пројекат је подразумевао и набавку неопходне ИТ опреме за АСК. Поменули смо већ претходно пројекат ИПА 2013 – „Превенција и борба против корупције“, који је обухватао и улагања у материјалне ресурсе, поред обуке.

Агенција је стално унапређивала информатичке и софтверске капацитете. Европска комисија је за потребе АСК у 2011. години, кроз средства „ИПА 2008“ фонда набавила компјутерску опрему укупне вредности од 757.387,00 евра (радне станице, лаптопови, штампачи, скенери и друга опрема). Поред проширења хардверских капацитета, агенција је добила и софтвер „Reporting services, SAP Business Objets“, за пријем финансијских и других извештаја спољних органа. Касније су како кроз буџетска средства, тако и кроз коришћење ИПА 2013 финансирала проширења почетних хардверских и софтверских капацитета.

Утицај ЕУ на АСК је био висок из разлога што је област корупције једна од кључних које се тичу ПП 23 али је значајна и у оквиру ПП 24 и борбе против организованог криминала пре свега. АСК је основана уз препоруке и у складу са европском безбедносном праксом. Стратегије које су усвајани као и закони су нови када је у питању законска регулатива у Србији. Организација која је успостављена је резултат планираних и усвојених законских решења. Степен промена када је у питању оснивање и рад АСК оцењујемо као висок.

## **1.6. Управа царина**

УЦ је извршни орган у Министарству финансија. Раније смо навели њену веома битну улогу у унутрашњем систему безбедности због контроле спољних граница Србије, односно званичних граничних прелаза и преко њих проласка људи, роба и услуга. Због значаја који ЕУ придаје својим спољним границама, УЦ је била на тежишту прилагођавања и у економском и у безбедносном елементу. Безбедносни елемент рада УЦ је разматран кроз ПП 24 у делу царинске сарадње надлжених органа, пре свега управе и МУП-а, а економски део је разматран посебном Поглављу 29 – Царинска унија.

**Стратегијско-плански оквир** рада УЦ су у периоду европских интеграција чиниле пре свега стратегије о интегрисаном управљању границом, које смо обрадили у оквиру стратегијских докумената МУП-а. Међутим, поред ових стратегија УЦ је за своје потребе у периоду од 2010. године усвајала интерни план рада и развоја који је носио различите називе.

*Пословна стратегија Управе царина 2011-2015. године* је била прва стратегија која се односила на стратешко планирање рада овог органа. ЕК је ГИ 2008. а посебно 2010. године навела потребу стратешког планирања пословања али и информационалних технологија.

*План развоја царинске службе 2017 – 2020. године*<sup>481</sup> је усвојен ради обезбеђења континуитета у стратешком планирању УЦ и њеног даљег развоја. ЕК је ГИ 2015. и 2016. године износила препоруке да се овај документ усвоји. У уводном делу стратегије се наводи и да је ово била препорука са састанка са представницима ЕУ у оквиру Пододбора за трговину, порезе и царину одржаног у фебруару 2017. године у Београду. Такође, доношење стратегије развоја помиње се у НПАА из 2014. године и Преговарачкој позицији Србије за Међувладину конференцију о приступању Србије ЕУ за Поглавље 29 - Царинска унија.

*Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија за период 2020 – 2024. године* је усвојен у складу са препорукама које је ЕК изнела у ГИ за 2015, 2016, 2018. и 2019. годину. Такође, доношење стратегије развоја УЦ помиње се у Заједничкој позицији ЕУ за ПП 29, усвојеној на Међувладиној конференцији о приступању Србије ЕУ у јуну 2017. године.

Поред њих, у УЦ су усвајане одређене подстратегije, на основу већ раније усвојене Стратегије интегрисаног управљања границом и Пословне стратегије, документи који у теоријском смислу можда нису били терминолошки адекватно именовани.

**Нормативно-правни оквир** рада УЦ у ужем смислу чине три основна закона: Царински закон, Закон о царинској служби и Закон о царинској тарифи, као и већи број уредби и других подзаконских аката.

Процес усклађивања законодавства Србије у области царинских прописа са прописима ЕУ, али и Светске трговинске организације (СТО), започео је 2003. године доношењем *Царинског закона*.<sup>482</sup> Настављен је доношењем *Закона о Царинској тарифи* 2005. године.<sup>483</sup> У НПИ из 2008. године је истакнуто да је наведени закон прилагођаван и мењан ради усаглашености са Царинским законом ЕУ и да је то један од корака ка потпуној хармонизацији прописа са ЕУ. Већ 2008. године су израђени нови нацрти ових закона с обзиром да важећи нису били у потпуности усаглашени са новим *acquis communautaire* ЕУ, што је било планирано кроз НПИ из 2008. године. Нови Царински закон се доноси 2010. године, а његове измене и допуне у наредним годинама. Измене су редовно су планиране у НПАА од 2013. до 2018. године. У јуну 2019. године почела је примена новог Царинског закона са пратећим подзаконским прописима. Одредбе Царинског закона су усаглашене у највећој могућој мери са Царинским законом Европске уније (УСС). Закон о Царинској тарифи у примени је од 2005. године и претрпео је одређене мање измене 2007, 2009. и 2018. године. На основу овог закона континуирано се доносе уредбе о усклађивању номенклатуре Царинске тарифе са Комбинованом номенклатуром ЕУ за сваку текућу годину.

<sup>481</sup> Влада Републике Србије, „Закључак 05 Број: 021-11436/2017 од 24. новембра 2017. године“, *Службени гласник РС* број 108/17.

<sup>482</sup> „Царински закон“, *Службени гласник РС* број 73/03, 61/05, 85/05 - др.закон, 62/06 - др.закон, 18/2010 – др. закон, 111/2012, 29/15, 108/16, 95/18, 91/19, 144/20 и 118/21.

<sup>483</sup> „Закон о царинској тарифи“, *Службени гласник РС* број 62/05 и 61/07, 5/09, 95/18-др. закон и 91/19.

*Закон о царинској служби*<sup>484</sup> је планиран у НПАА из 2013. године а затим и његовим ревизијама закључно са 2018. годином, када је и усвојен. Надлежности и организација УЦ су биле прописане чл. 252. до 329. старог Царинског закона из 2003/2006. године. УЦ је припремила предметни закон по препоруци ЕК број 221 из АП Владе за 2013. годину а био је обавеза из члана 99. ССП-а.

**Организација** УЦ је највеће промене доживела у отварању нових граничних прелаза и царинарница. Од 2007. године када је било 13 царинарница у међувремену су отворене још две, у Крушевцу 2011. године и Ужицу 2012. године, тако да данас има укупно 15 царинарница.

Када су у питању гранични прелази, њих је на подручју Србије 2006. године било укупно 71, од чега је 60 граничних прелаза за међународни саобраћај (36 друмских, 11 железничких, 3 аеродромска и 10 речних), 8 граничних прелаза за малогранични саобраћај, 2 гранична прелаза за међудржавни саобраћај и 1 гранични прелаз за ванредни саобраћај.<sup>485</sup>

Данас је отворено укупно 96 граничних прелаза рачунајући и 8 контролно-безбедносних пунктова према Црној Гори (62 друмска, 15 железничких, 4 аеродромска, 12 речних и 3 скелска). Дакле отворено је укупно 25 нових граничних прелаза у периоду од 2006. године.<sup>486</sup>

Организација *управног дела* УЦ се није много мењала. У току 2007. године је УЦ извршила реорганизацију која је у суштини актуелна и данас. Управа је тада формирала 6 сектора. Најзначајније промене тичу се Сектора за контролу примене царинских прописа, који је у суштини задужен за безбедносну функцију царинске службе. Формирани су: Одељење за сузбијање кријумчарења, Одељење за царинске истраге, Одељење за обавештајне послове, Одељење за анализу и управљање ризиком и Одељење за заштиту интелектуалне својине, који су тада бројали 162 царинска службеника. До 2018. године број запослених у овом сектору се повећао на 182. Одељење за сузбијање кријумчарења има 9 регионално организованих мобилних тимова, специјализовану јединицу за царинску контролу водних путева, јединицу за координацију рада скенера и јединицу водича паса. У оквиру Одељења постоји Оперативни центар, који има функцију планирања и координације акција сузбијања кријумчарења. УЦ је 2017. образовала Одсек за царинску контролу уз употребу службених паса, са циљем појачане борбе против кријумчарења дуванских производа и наркотика.

Анализом службених докумената, извештаја и јавних извора, нисмо установили директан утицај ЕУ на претходно наведене организацијске промене у царинском систему, посебно не на кључне промене које су се десиле током 2007. године. Постоји вероватноћа да су исте биле неопходне ради реализације одређених стратегијских циљева у области интегрисаног управљања границом, а посредно тиме и због захтева ЕУ да се испуне одређени стандарди у раду царине, али због непостојања доступних извора, такву процену не можемо потврдити.

<sup>484</sup> „Закон о царинској служби“, *Службени гласник РС* број 95/2018-др. закон и 144/20.

<sup>485</sup> „Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2006. године“, стр. 12, оп.цит.

<sup>486</sup> „Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2016-2020. године“, стр. 7, оп.цит.

**Људски ресурси** у царинском систему су увек били битни за квалитетно обављање послова из надлежности. Према подацима о броју радника 2007. године у УЦ је радило 2448 запослених, током 2013. године број се повећао на 2740 људи, да би тај број данас износио 2.810 (према подацима из Информатора за 2022. годину). Број систематизованих радних места је 2.530 лица. Дакле, број запослених се у одређеној мањој мери повећао током година, за око 360 лица. Структура запослених према образовању је 2017. године износила: 36% високо образованих, 22% са вишом школом, 41% са средњом стручном спремом и 0,8 % са нижом.<sup>487</sup>

УЦ има у оквиру своје организационе структуре *Центар за стручно оспособљавање и усавршавање*, који редовно организује царинске курсеве и усавршавања. У оквиру базне обуке за новозапослене спроводи се настава из области царинских прекршаја, сузбијања кријумчарења, препознавања дрога. У школском центру се организују и напредне, уско специјализоване обуке. Центар је реновиран 2008. године, а у исти је уложено око 170.000,00 евра из средстава Европске агенције за реконструкцију (ЕАР).<sup>488</sup>

Представници УЦ се обучавају и кроз програм ЕУ „Царина 2020“, „ТАИЕХ“ радионице, семинаре Светске царинске организације, као и „ЕХБС програм“ за контролу извоза и безбедности граница који финансира и спроводи Влада САД. Тако је нпр. дат податак да су у току 2015. и 2016. године укупно одржане 222 обуке у оквиру УЦ и у иностранству, при чему је кроз наведене међународне програме у посматраном периоду, било укупно 125 догађаја (радионице, семинари, обуке, радне групе).<sup>489</sup>

Посебно је у том смислу био значајан програм „Царина 2020“ који је реализован од 2014. до 2020. године, као наставак претходног програма „Царина 2013“ који је реализован од 2009. до 2013. године.<sup>490</sup> У претходном програму до 2013. године учествовало је укупно 208 царинских службеника, одржано је 212 догађаја у којима је обављено 420 учешћа. Око 163 царинских службеника из европских земаља је учествовало у 38 радних посета.<sup>491</sup> Суштина програма је да обезбеди да 28 царинских администрација у ЕУ спроводи један заједнички царински закон на што уједначенији начин. Програму се могу придружити и земље кандидати за чланство, што је Србија и учинила.

УЦ учествује делимично и у оквиру коришћења средстава из предприступног фонда ЕУ - ИПА 2016 – „Заштита интелектуалне својине“. „Твининг“ пројекат спроводи Министарство

---

<sup>487</sup> Управа царина, Информатор о раду 2022. године, Београд, стр. 10; <https://www.carina.rs/dokumenti/informator-o-radu.html>, 29/06/2022.

<sup>488</sup> Влада Републике Србије, „Отворен адаптирани школски центар Управе царина“, интернет страна, објављен 10.09.2008. године, <https://www.srbija.gov.rs/vest/93455/otvoren-adaptirani-skolski-centar-uprave-carina.-php>, 26/06/2022. године.

<sup>489</sup> Управа царина, *План развоја царинске службе 2017-2020. године*, Београд, 2017, стр. 7.

<sup>490</sup> Програм „Царина 2020“ се реализује на основу „Међународног споразума између Европске уније и Републике Србије о учешћу Републике Србије у Програму Европске уније „Царина 2020“.

<sup>491</sup> Управа царина, *Царина 2020 – Програм царина 2020*; <https://www.carina.rs/o-nama/odeljenja-van-sektora/medjunarodna-saradnja/carina-2020.html>, 29/06/2022.

трговине, туризма и телекомуникација са Данском канцеларијом за патенте и жигове као твининг партнером. Пројекат је започео 2019. године и његова вредност износи 1. 500.000,00 евра. У оквиру овог пројекта планирано је 8 компонената са циљем да се кроз активне обуке, семинаре и студијске посете службеници надлежних органа едукују и/или унапреде своје знање уз практичну примену у сврху заштите права интелектуалне својине.<sup>492</sup>

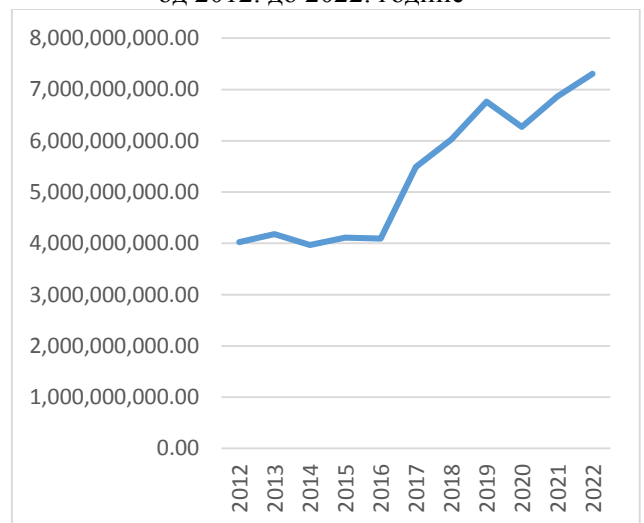
У оквиру билатералне међународне помоћи, Влада Словачке финансирала је пројекат „Сарадња без граница“, у вредности од 96.000 евра, у периоду од 2005. до 2007. године. У оквиру пројекта представници УЦ учествовали су у студијским посетама словачкој царини како би се упознали са њиховим искуствима. Францука је до 2008. године пружила техничку помоћ кроз низ семинара за службенике УЦ а финансирала је и стипендије за службенике Управе царина за похађање обука у француској националној царинској школи.

**Материјално-финансијски ресурси** УЦ су у процесу европских интеграција били један од кључних сегмената за унапређење рада и достизање интероперабилности са царинама држава ЕУ. Буџет УЦ од 2012. до 2022. године се повећао за око 80%, са око 33,8 милиона евра на око 61,3 милиона евра, при чему је значајно увећан од 2017. године (табела број 29 и графикон број 40).<sup>493</sup>

Табела 29 – Буџет Управе царина у периоду од 2012. до 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (ЕУР) <sup>494</sup>
2012	4.023.430.245,00	33.810.338,19
2013	4.178.160.000,00	35.110.588,24
2014	3.969.686.000,00	33.358.705,88
2015	4.109.523.000,00	34.533.806,72
2016	4.091.151.471,00	34.379.424,13
2017	5.490.273.000,00	46.136.747,90
2018	6.025.672.476,00	50.635.903,16
2019	6.765.736.000,00	56.854.924,37
2020	6.269.148.254,00	52.681.918,10
2021	6.862.482.000,00	57.667.915,97
2022	7.305.792.000,00	61.393.210,08

Графикон 40 – Кретање буџета Управе царина од 2012. до 2022. године



Може се рећи да је и у овој области ЕУ имала позитиван утицај, како кроз препоруке и формалне захтеве тако и кроз донације новчаних средстава и опреме. Како би смо указали на

<sup>492</sup> Управа царина, *ИПА -2016 – Заштита интелектуалне својине*; <https://www.carina.rs/o-nama/projekti-uprave-carina/projekti-u-toku/program-ipa-2016-tvining-projekat.html>, 29/06/2022.

<sup>493</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*, оп.цит.

<sup>494</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.



наведено набројаћемо пројекте које је ЕУ финансирала ради унапређења царинске службе у Србији, адекватно опремање граничних прелаза али и јачање унутрашњих капацитета:

- ИПА 2007 – „Изградња административних капацитета УЦ за потпуну имплементацију заједничке транзитне процедуре ЕУ“ - Нови компјутеризовани транзитни поступак је први електронски, беспарирни царински поступак у Србији, чије је увођење обавеза и услов за приступање Србије у ЕУ. Примена је почела 25. јануара 2015. године. Пројекат увођења је финансирала ЕУ са 2,2 милиона евра из претприступних фондова. Током реализације пројекта, који је трајао 27 месеци, ангажовани експерти су преносили своја искуства царинској служби;

- Вишекорисничка ИПА 2010 – „Систем електронске размене података на Западном Балкану (SEED - Systematic electronic exchange of data)“. Од 2008. године до данас је реализовано 6 пројеката кроз које се развила апликација за системску електронску размену информација на западном Балкану, која омогућава рад у беспарирном окружењу, у друмском и железничком саобраћају. Водећа институција на свим пројектима била је италијанска Царинска администрација. Укупан буџет свих пројеката износио је око 4,2 милиона евра. Кроз ове пројекте креирана је и „Ines +“ апликација за заштиту права интелектуалне својине;

- ИПА 2011 – „Спровођење права интелектуалне својине са посебним акцентом на уништавање пиратизованих и кривотворених производа“. Набављене су две машине за уништење кривотворене робе. Вредност пројекта износила је 384.409,10 евра. Донирана машина испуњава све европске стандарде у погледу уништења робе и њеним коришћењем су се смањили трошкови а уништење се сада спроводи по стандардима Европске уније;

- ИПА 2013 – „Припрема за увођење аутоматизованих поступака AIS/AES“. Пројекат техничке помоћи намењен припреми за увођење аутоматизованих система увоза и извоза, финансиран је средствима ЕУ у износу од 1.411.335 евра. Сврха пројекта је увођење беспарирног увозног и извозног поступка;

- ИПА 2013 – „Гранични прелаз БАЈМОК и модернизација мреже“. У оквиру овог пројекта УЦ имала је два уговора: „Изградња граничног прелаза Бајмок између Републике Србије и Мађарске“, чија је вредност износила 2.095.826,37 евра (финансирано 85% из фонда ЕУ) и „Надзор над изградњом граничног прелаза Бајмок између Републике Србије и Мађарске“ вредности 239.680 евра. Циљ овог пројекта је изградња новог граничног прелаза са пратећом инфраструктуром. Пројекат је трајао од 2017. до 2020. године;

- ИПА 2013 - “Оквирни Уговор за Консолидацију ИКТ мреже Управа царина”- У оквиру овог пројекта који је трајао 2 године и за који су издвојена средства у износу од 143,900.00 евра, израђен је и испоручен План консолидације ИКТ мреже УЦ;

- ИПА 2013 - “Уговор о набавци опреме за општу ИКТ мрежу Управа царина”- Кроз овај Уговор набављена је опрема за општу ИКТ мрежу, извршена је инсталација и тестирање опреме, а спроведене су и обуке царинских службеника за рад на инсталираној опреми. Вредност уговора износила је 447,080.00 евра;

- ИПА 2013 – „Гранични прелаз Котроман – припрема тендерске и пројектне документације“. Пројекат је започео 2017. године, а завршен 2019. године. Циљ пројекта била је припрема тендерске и пројектне документације за изградњу граничног прелаза Котроман између Србије и Босне и Херцеговине. Вредност пројекта износила је 159.604,95 евра;

- ИПА 2013 – „Јачање капацитета царинске лабораторије“ - пројекат реализован током 2017. године, под покровитељством ЕУ, вредан 250.000 евра у трајању од 6 месеци. Овај пројекат је омогућио размену искустава са експертима из Пореске службе Шпаније. Царинска лабораторија је прилагођена испуњењу захтева које ЕУ поставља својим стандардима;

- ИПА 2014 – „Изградња ГП Котроман“. УЦ има два уговора: „Надзор над изградњом граничног прелаза Котроман између Републике Србије и Босне и Херцеговине“, вредности од 235.650,00 евра и „Изградња граничног прелаза Котроман између Републике Србије и Босне и Херцеговине“, вредности од 2.174.312,08 евра. Циљ овог пројекта је изградња новог граничног прелаз са пратећом инфраструктуром. Изградња је почела 2019. године;

- ИПА 2016 –Пројекат „Интегрисано управљање границом“ спроводи МУП а реализује се кроз Секторску буџетску подршку. УЦ има неколико активности за које је задужена по АП за спровођење стратегије.<sup>495</sup>

Поред наведене директне помоћи, потребно је напоменути и да је током ових година УЦ вршила набавке опреме која је компатибилна и у складу са ЕУ стандардима, а уз њихове савете и препоруке. Царинска служба од опреме поседује: патролна возила опремљена таблет рачунарима, GPS јединицама и са по две камере, мотоцикле опремљене камерама и GPS навигацијом, патролне чамце/глисере, скенере, стациониране мониторе за заштиту од јонизујућих зрачења (постављених на најфреквентијим друмским и железничким граничним прелазима), радио станице Motorola МТР 850 са интегрисаном GPS антеном. Царински службеници Одељења за сузбијање кријумчарења у свакодневном раду користе: лаптоп рачунаре, камере, фотоапарате, фиберскопе, бустер-уређаје за мерење густине материјала, даљиномере, пејцере за детекцију радиоактивности, уређај за брзу анализу хемијских супстанци („AhuraFirstDefender“), уређај за откривање експлозива, пакете за детекцију наркотика, двогледе за дневно и ноћно осматрање и другу опрему.

Стратегијско-плански оквир рада УЦ је доживео веома значајне промене (степен висок) с обзиром да раније ова област није стратегијски регулисана. Промене у законском оквиру су биле мале и огледале су се у уподобљавању постојећих закона европским. Организационе промене су биле значајне у отварању 25 нових граничних прелаза и 2 царинарнице. Њихово опремање савременим технологијама, као и дуплиран буџет у последњих десет година, утичу да се промене у материјалним ресурсима оцењују такође као значајне.

---

<sup>495</sup> Управа царина, *Пројекти*; <https://www.carina.rs/o-nama/projekti-uprave-carina/projekti-u-toku/program-ipa-204.html>, 29/06/2022.

## 1.7. Управа за спречавање прања новца

УСПН је још једна специјализована управа Министарства финансија, организацијски и персонално много мања од УЦ, али значајна за област супротстављања финансијском криминалу и финансирању тероризма. Спречавање прања новца је тежишно једна од тема у оквиру ПП 4 – Слободно кретање капитала, а делимично и у оквиру ПП 24. Преговоре у оквиру поглавља 4 води Министарство финансија. Према ССП-у, УСПН је надлежна за усклађивање са европским законодавством у области „текућа плаћања и кретање капитала” (Поглавље 4). Чланом 84. Према Аналитичком извештају ЕК из 2010. године, УСПН је надлежна за имплементацију прописа како би се национални систем ускладио са законодавством ЕУ. Оцењено је да је српско законодавство делимично усклађено са прописима ЕУ у овој области.

**Стратегијско-плански оквир** рада УСПН чини пре свега *Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма* која је усвајена 2008. године, а затим занављана 2015. и 2020. године. Утицај ЕУ на израду ових докумената смо обрадили у делу стратегијског оквира МУП-а. Подсетићемо само да Србија у овој области уско сарађује са Комитетом Савета Европе за област прања новца и финансирање тероризма, MONEYVAL. Усвајање стратегије из 2015. године је било планирано у НПАА за период 2013.-2016. године. У ГИ ЕК 2014. године је наведена потреба да се усвоји нова стратегија за борбу против прања новца и АП, да би ГИ ЕК 2015. и 2016. године њено усвајање позитивно оценио. Актуелна је стратегија за период 2020--2024. године. У оквиру стратегије је наведено да се она заснива и на извештајима комитета Manuval, ГИ ЕК за 2018. годину и АП за ПП 24 из 2016. године.

**Нормативно-правни оквир** рада УСПН чини пре свега *Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма*<sup>496</sup>. УСПН је основана 2002. године доношењем Закона о спречавању прања новца, који је допунама из 2009. и 2010. године усклађиван са међународним стандардима. У НПАА из 2013. године су планиране нове измене и допуне закона. Нови закон је усвојен у децембру 2017. године, након чега се приступило и измени подзаконских аката. Стари закон је престао да важи. У ГИ ЕК из 2016. године се наводи потреба усклађивања законске регулативе у овој области са новим прописима ЕУ и у складу са препорукама комитета MONEYVAL из извештаја за Србију 2016. године. Закон је допуњаван изменама 2019. и 2020. године, што је позитивно оцењено кроз ГИ ЕК.

У надлежности УСПН је и *Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење*.<sup>497</sup> Израда и усвајање овог

<sup>496</sup> „Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма“, *Службени гласник РС* број 20/09, 71/09, 91/10, 139/14; број 113/17, 91/19 и 153/20– др. закон. Област прања новца третирају и Закон о банкама, Закон о тржишту капитала, Закон о рачуноводству, Закон о рачуноводству и ревизији и други закони који прописују обавезе субјектима у приватном и државном сектору да предузимају мере за спречавање и откривање прања новца.

<sup>497</sup> „Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење“, *Службени гласник РС* број 29/15, 113/17, 41/18.

закона је планирано у НПАА из 2013. године. У НПАА из 2018. године су предвиђене нове измене и допуне, пре свега ради проширења на одређена друга кривична дела, убрзање судског поступка одузимања имовине и регулисања надлежности државних органа у овој области.

У ГИ ЕК из 2020. године се дају оцене да је Србија након усвајања неколико закона о борби против прања новца и финансирања тероризма, јуна 2019. године уклоњена са списка земаља *Радне групе за финансијске мере против прања новца* (FATF) које имају стратешке недостатке за спречавање прања новца и финансирања тероризма. За Србију је тада и даље важила појачана процедура праћења MONEYVAL-а док се земља не врати у редовну процедуру праћења на основу процене постигнутог напретка.

**Организација УСПН** се у периоду европских интеграција није пуно мењала. У односу на почетну организацију од оснивања 2002. године, значајнија промена се десила 2012. године. Тада је новим *Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места* предвиђено следеће устројство и систематизација: 1. Одељење за аналитику; 2. Одељење за међународну сарадњу и правне послове; 3. Одељење за надзор; 4. Група за информационе технологије и 5. Група за финансијско-материјална питања. Наведене организационе промене су биле узроковане планским и законским обавезама УСПН да одговори захтевима у оквиру своје надлежности. Посредно је то био и утицај ЕУ која је условљавала одређене резултате у овој области. Наведене промене су позитивно оцењене у ГИ ЕК 2012., 2014., и 2015. године.

Такође, током 2017/2018. године УСПН је променила унутрашњу организацију стварањем *Тима за превенцију финансирања тероризма* који се конкретно бави случајевима везаним за финансирање тероризма. Ово је позитивно оцењено у ГИ ЕК 2018. године.

Поред УСПН, Влада је 2018. године образовала *Координационо тело за спречавање прања новца и финансирања тероризма* које је имало задатак да прати реализацију стратегије и АП донешеног за њену реализацију.

**Људски ресурси** УСПН у већем периоду европских интеграција нису били на задовољавајућем нивоу, што је редовно оцењивано од стране ЕК у годишњим извештајима, при чему су даване препоруке за јачање административних капацитета, подразумевајући и број запослених и материјално-техничке ресурсе. Тако је у ГИ ЕК 2012., 2014., 2015. године, оцењено да број запослених УСПН стагнира, нису обезбеђене одговарајуће просторије, а план за оснивање центра за обуку још увек није спроведен. Током 2012. године у УСПН је било 22 запослена лица од 40 систематизованих места. До 2018. године број стално запослених је био 26. У АП за ПП 24 је тада предвиђено запошљавање 15 државних службеника. На крају 2021. године управа је имала 35 запослених (33 лица са високом стручном спремом).

Када је у питању обука запослених у УСПН и другим органима који су се бавили облашћу прања новца, она је организована континуирано. УСПН је активно радила на оснивању Тренинг центра, чији је задатак обука за пружање помоћи осталим државним органима у примени Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма.

Број обука које запослени у УСПН реализују (као слушаоци или као предавачи) је велики у току године, па је по годинама њихов број био следећи: 2013 – 19, 2014 - 44, 2015 – 23, 2016 – 57, 2017 – 33, 2018 – 63, 2019 – 27, 2020 – 41, 2021 - 50.<sup>498</sup>

Изменама и допунама Закона о спречавању прања новца од 2010. године прописано је да УСПН организује и спроводи стручне испите за стицање лиценце за овлашћена лица. Сврха увођења лиценци је првенствено потврђивање стручног знања овлашћених лица који су значајна карика система борбе против прања новца и финансирања тероризма. До 2013. године је већ било уручено више од 600 лиценци за обављање послова овлашћених лица.

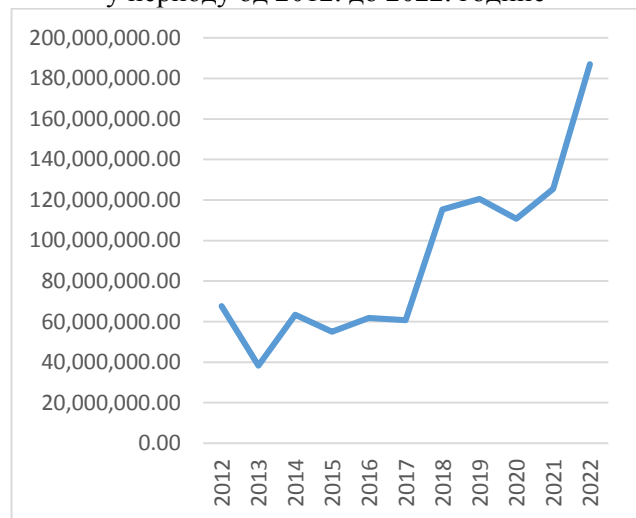
**Материјално-финансијски ресурси** УСПН су скромни у односу на друге значајније и веће институције у области безбедности и одбране Србије. До 2017. године инфраструктурни простор за рад управе није био адекватно решен. Тада је Влада донела одлуку о распоређивању УСПН дела пословног простора укупне површине 625 м<sup>2</sup>, док је до тада користила простор величине 251 м<sup>2</sup>. Неадекватан простор је до тада био препрека и за запошљавање нових лица. О неопходности стварања одговарајућих услова рада управе, ЕК је скретала пажњу својим ГИ све до 2017. године. Сређивање нових просторија и премештај управе је био предвиђен и НПАА из 2018. године.

Буџет УСПН се у последњих 10 године повећао за нешто мање од три пута (276%), при чему се значајније повећање десило од 2018. године (табела број 30 и графикон број 41).<sup>499</sup>

Табела број 30 – Буџет УСПН  
у периоду од 2012. до 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (ЕУР) <sup>500</sup>
2012	67.712.000,00	569.008,40
2013	38.300.910,00	321.856,39
2014	63.442.000,00	533.126,05
2015	55.008.000,00	462.252,10
2016	61.790.000,00	519.243,70
2017	60.672.000,00	509.848,74
2018	115.294.000,00	968.857,14
2019	120.475.000,00	1.012.394,96
2020	110.776.000,00	930.890,76
2021	125.438.000,00	1.054.100,84
2022	187.016.000,00	1.571.563,03

Графикон 41 - Кретање буџета УСПН  
у периоду од 2012. до 2022. године



<sup>498</sup> Више о томе у *Годишњим извештајима УСПН од 2013. до 2021. године*; <http://www.apml.gov.rs/-godisnji-izvestaji>, 27/06/2022. године

<sup>499</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*, оп.цит.

<sup>500</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.

Када је у питању директан утицај ЕУ УСПН је била носилац неколико пројеката које је ЕУ финансирао за потребе борбе против прања новца и тероризма. Поред ЕУ, новац су донирали и Савет Европе, USAID и други инострани партнери.

Главни пројекат који је реализован из средстава ЕУ јесте ИПА 2010 – „Пројекат техничке помоћи за борбу против прања новца и финансирања тероризма“ (Project against Money Laundering and Terrorist Financing in Serbia - MOLI-Serbia). Трајао је од 2010. до 2014. године, био је вредан 2.265.000,00 евра, од чега је ЕУ доирала 2 милиона евра. Циљ пројекта је био да унапреди капацитете Србије за борбу против финансијског криминала, у смислу прописа, оперативног рада и материјалних ресурса. Спроведено је преко 50 акција у складу са планом рада, укључујући израду 24 техничка документа. Србија је успешно успела да заврши низ стратешки важних активности, укључујући израду нове Стратегије и АП, законодавну ревизију преко 40 релевантних законских и регулаторних аката, спроведе низ секторских процена ризика, као и преглед праксе и оквира сарадње међу агенцијама у областима спровођења закона и надзора. Извршена је велика информатичка надоградња УСПН.<sup>501</sup>

Овај пројекат је био наставак пројекта који је финансирао ЕУ а спровео Савет Европе – „РАСО – Serbia“ од 2005. до 2007. године, када су доирана средства у износу од 1.578.200,00 евра. Средства су утрошена за сличне потребе као и у пројекту MOLI – Serbia.<sup>502</sup>

Поред ова два завршена пројекта, тренутно је актуелан ИПА 2015 – „ЕУ подршка спречавању прања новца и финансирања тероризма у Србији“. Има за циљ да ојача унапређење рада саме управе. Пројекат је вредан 1,4 милиона евра, финансира га ЕУ, а спроводи конзорцијум који предводи KPMG д.о.о. Београд, од 2018. године. У сарадњи са свим учесницима у систему, пројекат је у 2019. подржао организацију више од 30 информативних и едукативних догађаја са више од 1.350 учесника. Пројекат је подржао израду више публикација, бави се унапређењем ИТ система УСПН, а једна и од активности била је и израда вебсајта управе као и веб апликације за праћење предмета прања новца и финансирања тероризма која се налази у фази тестирања.<sup>503</sup>

Чињеница је да је ЕК давала позитивне препоруке у овој области а да је стратегијско-плански оквир био нешто ново што Србија до почетка интеграција није имала. Такође су и усвојени одређени нови закони. Са друге стране, организација УСПН није доживела велике промене, као и систем за супротстављање прању новца ван ове управе, што се последично одражава и на људске и материјалне ресурсе у овој области, који су унапређени али не толико значајно, већ у мањој мери.

---

<sup>501</sup> Управа за спречавање прања новца, *Завршени пројекти*; <http://www.apml.gov.rs/latinica/zavrsheni-projekti>, и Council of Europe, *Project against Money Laundering and Terrorist Financing in Serbia (MOLI Serbia)*; <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/moli-serbia>, 29/06/2022.

<sup>502</sup> Council of Europe, *Project against economic crime in the Republic of Serbia (PACO – Serbia)*; [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/Projects/PACO%20Serbia/PacoSerbia\\_en.aspx](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/Projects/PACO%20Serbia/PacoSerbia_en.aspx), 29/06/2022.

<sup>503</sup> Управа царина, *Актуелни пројекти*; <http://www.apml.gov.rs/aktuelni-projekti>, 29/06/2022.

## 1.8. Инспекцијске службе

Инспекцијске службе су специфичан подсистем унутрашње безбедности из разлога њихове разуђености на велики број државних органа, како на републичком тако и на локалном нивоу. У том смислу се утицај ЕУ не може једноставно сагледати. Потребно је рећи и да инспекцијске службе нису издвојене у оквиру преговарачких поглавља као посебан сегмент, већ се помињу у оквиру одређених области као органи чији рад треба унапредити и ојачати (нпр. област животне средине, здравства, пољопривреде, тржишне привреде, заштите потрошача, рада и сл.).

Прегледом расположивих извора регистрована је вишегодишња пажња и низ препорука ЕУ да се у појединим областима инспекцијски капацитети ојачају. Анализу ћемо представити најпре кроз опис препорука ЕК у својим годишњим извештајима, које су биле следеће:

- У области *интелектуалне својине*, у ГИ ЕК 2006. године наведена је оцена да стручност и капацитет трговинских и тржишних инспектората за случајеве кршења права интелектуалне својине треба да се ојачају. Затим је ГИ ЕК 2008. године наведено да и даље не постоје одговарајућа складишта за кривотворену робу која нарушава ауторска и сродна права. До 2012. године је стање унапређено па је ГИ ЕК 2012. године дата оцена да је Тржишна инспекција добила на употребу дванаест складишта за смештај кривотворених и пиратских производа а да је број добара која су одузета у 2012. знатно порастао у односу на 2011;

- У области *заштите животне средине* је у ГИ ЕК 2006. и 2007. године наведена оцена да су административни капацитети у области животне средине незадовољавајући и неопходно их је ојачати, укључујући и инспекцијску службу, иако су одређене обуке инспектора одржане. Затим је у ГИ 2008. године дата оцена да су инспекцијске службе за заштиту животне средине реорганизоване, што је поновљено и у ГИ ЕК 2009. године. У ГИ ЕК 2012. године је оцењено да је остварен напредак усвајањем одређених закона и због оснивања заједничког тела које обухвата три инспектората, Инспекцију за животну средину, Инспекцију за тржишни надзор и Инспекцију за санитарни надзор. У ГИ ЕК 2018., 2019., 2020. и 2021. године је дата препорука да се појачају капацитети инспекције за заштиту животне средине на свим нивоима;

- У области *транспорта и саобраћаја* су давале оцене да: јачање инспекције у ваздушном саобраћају није завршено (ГИ ЕК 2007); да још увек није дошло до раздвајања надлежности за инспекцију и ревизију, као ни до успостављања независног тела за истрагу несрећа у ваздушном саобраћају (ГИ ЕК 2010); да је потребно даље јачање капацитета за спровођење прописа и инспекције (сви ГИ ЕК од 2013. до 2021. године);

- У области *пољопривреде и безбедности хране* су почетне примедбе почеле од 2009. године када је ГИ ЕК оцењено да одржив систем за инспекцију и управљање виноградарским и винским сектором тек треба да се успостави, а инспекцијски орган у оквиру министарства треба да се ојача. Затим је дата позитивна оцена након усвајања новог Закона о безбедности

хране 2009. године, којим је реорганизована ветеринарска инспекција - пребачена у новоосновани Генерални Инспекторат. У ГИ ЕК 2010. године је дата препорука да инспектори и друге званичне службе контроле боље спроводе планове анализе опасности и критичних контролних тачака, да ветеринарски инспектори треба да буду подвргнути сталној обуци о новим начелима које уведе законски прописи. У ГИ ЕК 2012. године је дата оцена да су административни капацитети Одељења тржишне инспекције Министарства пољопривреде у смислу обуке и материјалних средстава даље неадекватни а да су процедуре фитосанитарне инспекције застареле и треба да се побољшају; У ГИ ЕК 2018. године је препоручено јачање инспекције која се бави безбедношћу хране на тржишту; У ГИ ЕК 2019. године је похваљено јачање Ветеринарске инспекције кроз делегирање надлежности, а у ГИ ЕК 2020. године запошљавање нових 40 ветеринарских инспектора. У ГИ ЕК 2021. године је дата примедба да још није извршена ревизија инспекцијског кадра задуженог за безбедност хране;

- У области *тржишног надзора* је ГИ ЕК 2009. и 2010. године оцењено да су капацитети тржишне инспекције и даље слаби, да недостаје координација међу органима надлежним за тржишни надзор и успостављање заједничке базе података. У ГИ ЕК 2016. године је дата препорука да се капацитети тржишне инспекције унапреде, посебно у делу контроле безбедности производа на тржишту. У ГИ ЕК 2018., 2019., 2020. и 2021. године године је препоручено да се ојача административни капацитет надлежних органа за заштиту потрошача, тржишни надзор и санитарни инспекцијски преглед;

- У области *заштите на раду* је у ГИ ЕК 2010. године оцењено да је постигнут изванредан напредак. Интензивирани су активности које се односе на спровођење интегрисане инспекцијске контроле у смислу да ће један инспектор бити надлежан за спровођење инспекције радних места у вези са поштовањем прописа о медицини рада и заштите на раду. Позитивно је оцењено и то је припремљен АП за период 2010–2014. године за инспекторат рада. Затим је у ГИ ЕК 2012. године оцењено да је остварен напредак у области здравља и безбедности на раду у виду усвајања правила усклађених са правним тековинама ЕУ;

- У области *радних односа и запошљавања* ГИ ЕК 2012. године је оцењено да је Инспекторат рада извршио велики број инспекцијских надзора, и наставио са обукама и активностима подизања свести међу радницима и социјалним партнерима. У ГИ ЕК 2014., 2015., 2016. и 2018. године године је оцењено да капацитет Инспектората за рад треба да буде ојачан како би омогућио ефикасне инспекције на терену за боље спровођење Закона о раду (2014. године је било 250 инспектора или 1 инспектор на 1300 привредних друштава). У ГИ ЕК 2020. и 2021. године је дата препорука да се Закон о инспекцијском надзору треба изменити како би био у складу са релевантним конвенцијама Међународне организације рада;

- У области *финансијске контроле* је кроз ГИ ЕК 2010. године дата препорука да Србија мора да настави да успоставља јединице интерне ревизије у организацијама корисницама буџета, а ревизоре треба даље обучавати. Оцењено је да се развој финансијског управљања и



контроле још увек налази у почетној фази те да је неопходно даље развијати централизовану буџетску инспекцију. У ГИ ЕК 2012. године су дате оцене да се административни капацитети буџетске инспекције Министарства финансија и привреде, задужене за праћење *јавних набавки*, морају ојачати како би била у стању да прати бројне неправилности. Иста препорука за јавне набавке је дата и у извештају 2013. године. У ГИ ЕК 2013., 2014., 2015. и 2016. године је назначено и да је потребно регулисати улогу, односно функцију буџетске инспекције. Министарство финансија је интегрисало све *ex-post* контролне функције под један сектор током 2017. године а овом функционалном консолидацијом је обезбеђена усаглашеност централне буџетске инспекције са стандардима финансијске контроле јавног сектора. У ГИ ЕК 2020. и 2021. године је дата препорука да Министарство финансија треба да ојача буџетску инспекцију како би се добила јасна мапа окружења за националну инспекцију у целини;

- У области *супротстављања корупцији* је у ГИ ЕК 2015. године дата препорука да је неопходно извршити реформу инспекцијских служби, што је у суштини и започето усвајањем те године Закона о инспекцијском надзору. У ГИ ЕК 2016. и 2018. године је препоручивано да се капацити свих органа који се баве корупцијом унапреде;

- У области *реформе државне управе* је ГИ ЕК 2012. године позитивно оцењено усвајање Закона о управној инспекцији 2011. године, који уређује поступке провере усаглашености управних тела са управним правом. У ГИ ЕК 2019. године су позитивно оцењене измене Закона о инспекцијском надзору у делу супротстављања сивој економији и кораци ка унапређењу координација инспекција увођењем јединствене информационе платформе за све инспекције. У ГИ ЕК 2021. године су позитивно оцењене мере у борби против неформалне економије кроз формирање јединствененог информационог система за инспекције (еИнспектор), који има за циљ да обезбеди бољу координацију између различитих инспекција, стандардизацију њиховог рада и бољу доступност података;

- У области *информационог друштва и медија* је ЕК од 2013. до 2021. године оцењивала да су административни и инспекцијски капацитети ресорног министарства и његових организационих јединица надлежних за ИКТ и дигиталну администрацију и даље недовољни, посебно на локалном нивоу, те да их је потребно и ојачати;

- У области *поштанских услуга* је од 2013. до 2021. године ЕК оцењивала да су административни капацитети инспектората ресорног министарства слаби, па је праћење квалитета неадекватно, те да је потребно ојачати инспекцијску службу у овој области;

- У областима *нуклеарне енергије и заштите од зрачења* је од 2013. до 2018. године ЕК је давала оцену да су инспекцијске функције уситњене и још нису пренете на Агенцију за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије. Када су коначно пренете, у ГИ ЕК 2019. године је оцењено да су капацитети агенције слаби за вршење функције генералног инспектората;

- У области *јавног здравља*, конкретно Управи за биомедицину, од 2015. до 2021. године је ЕК кроз своје ГИ давала препоруке да је потребно развити инспекцијску службу, ради контроле сектора везаног за људске органе, крв, ткива и ћелије;

- У области *енергетике* је у ГИ ЕК 2016. године дата препорука да је потребно ојачати капацитете грађевинске инспекције.

**Стратегијско-плански оквир** инспекцијских служби се ослања на *Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији*<sup>504</sup> из 2014. године и *Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.*<sup>505</sup> И једна и друга стратегија су резултат тежње Србије да успостави ефикасну организацију државних органа и у њима успостави оптималне капацитете за обављање послова из своје надлежности. Оне су наставак стратегије која је у овој области донешена још 2004. године. У НПАА из 2013. године је планирано усвајање нове стратегије. Као једна од мера и активности за достизање циљева стратегије из 2014. године, предвиђена је *реформа инспекцијског надзора*. Кључни елементи које је требало мењати јесте нормативно-правни оквир који је био застарео, рационализација правног оквира који је тада бројао око 1000 закона и подзаконских прописа за инспекцијски надзор, побољшање координације између тадашњих 35 инспекција у 15 министарстава. Усвајање актуелне стратегије из 2021. године је такође вршено уз сарадњу са представницима Делегације ЕУ у Србији и у складу са европским Принципима јавне управе.

Поред ових стратегијских докумената, на планском нивоу су у претходном периоду усвојени и следећи АП, који се односе на инспекцијску службу, ради операционализације циљева који су постављени за њену реформу:

- АП за примену Стратегије реформе јавне управе 2015-2017;
- АП за примену Стратегије реформе јавне управе 2018-2020;
- АП за примену Закона о инспекцијском надзору и реформу инспекцијског надзора;
- АП за запошљавање службених лица који обављају послове инспекцијског надзора за 2019–2021. годину.

Потребно је рећи и да је Србија кроз НПАА, као такође стратегијским планским документима посебно усмерених на европске интеграције, у периоду од 2013. до 2018. године, планирала низ мера и активности за унапређење инспекцијске службе. Набрајање истих би у истраживању одузело додатни простор, те из тог разлога је процена да детаљнија њихова операционализација и набрајање није потребно, уз напомену да су оне тежишно биле усмерене на повећање броја запослених у одређеним инспекцијама, планирање обуке инспектора, и одређене мање реорганизације.

---

<sup>504</sup> „Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији“, *Службени гласник РС* број 9/14, 42/14 – испр., 54/18.

<sup>505</sup> „Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2030. године“, *Службени гласник РС* број 42/21.

**Нормативно правни оквир** чини *Закон о инспекцијском надзору*<sup>506</sup> као кључан закон који је битно поменути у делу рада инспекцијских служби. У НПАА 2013. године је наведено да је уочен као битно неповољан фактор недостатак хоризонталне регулативе о инспекцијама, нарочито с обзиром на чињеницу да више од 1.000 закона и подзаконских аката регулишу рад инспекција. У њему је планирана израда нацрта током 2014. и усвајање закона током 2015. године. У области *супротстављања корупцији* је у ГИ ЕК 2015. године дата препорука да је неопходно извршити реформу инспекцијских служби, што је у суштини и започето усвајањем овог закона. Као један од основних циљева Стратегије реформе јавне управе предвиђена је реформа инспекцијског надзора. На основу овог закона је донето пет подзаконских аката и то две уредбе које је усвојила Влада и три правилника у оквиру надлежног министарства.

У анкети коју је спровело МДУЛС, је утврђено да све републичке инспекције и 78% анкетираних локалних инспекција, сматра да је примена Закона о инспекцијском надзору унапредила инспекцијски надзор. Инспекције сматрају да су највећа унапређења учињена у области превентивни надзор (88% републичких и 67,8% локалних инспекција), затим кроз саветодавну улога инспекција (75% републичких и 69,6% локалних инспекција), уређење нерегистрованих субјеката (75% републичких инспекција), као и уједначену праксу (63% републичких и 40,6% локалних инспекција).<sup>507</sup>

**Организација** инспекцијских служби је у периоду европских интеграција доживљавала одређене промене, како због реалних потреба у пракси, тако и због одређених захтева ЕУ које смо претходно набрајали. Кључне организацијске промене у овом подсистему су се догодиле на највишем нивоу, управљања, односно координације. У складу са Законом о инспекцијском надзору образована је *Координациона комисија за инспекцијски надзор* ради обезбеђивања делотворнијег и свеобухватнијег надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања надзора, која је почела са радом у августу 2015. године. Комисија броји 17 чланова из министарстава која имају утврђене надлежности у инспекцијском надзору, а њен председник је министар МДУЛС. Формирана и *Јединица за подршку рада Координационе комисије*, која има задатак да обезбеди њено функционисање.

На основу члана 12. став 7. Закона, образоване су радне групе и стручни тимови за одређене области, односно одређена питања инспекцијског надзора. До сада је формирано 10 радних група: за сузбијање недозвољене трговине; за безбедност објеката; за храну; за заштиту природних ресурса; за јавно здравље; за угоститељство и туризам, за сузбијање неформалног рада („рада на црно“), за превоз путника и робе, за унутрашњи надзор, за вршење контроле над

---

<sup>506</sup> „Закон о инспекцијском надзору“, *Службени гласник РС* број 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18.

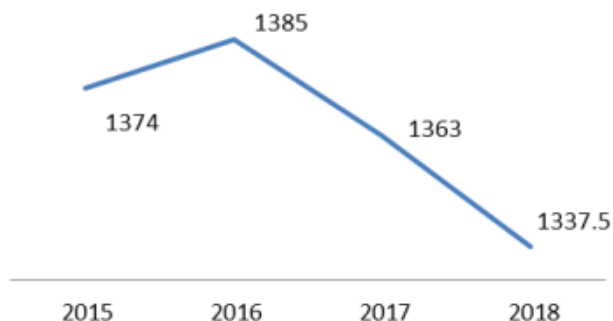
<sup>507</sup> Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Реформа јавне управе 2015-2017. године, АП реформе јавне управе 2015-2017. године – сажетак*, Београд, 2018, стр. 45-46; [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP\\_PAR\\_final\\_version-2015-2017.pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_PAR_final_version-2015-2017.pdf), 01/07/2022,

непрофитним организацијама. Чланови радних група су представници различитих министарстава надлежних за одређене области инспекцијског надзора.

Раније смо напоменули да се на сајту Координационе комисије за инспекцијски надзор налазе подаци о 48 републичких инспекција. Поред наведених битнијих измена на републичком нивоу, вршене су и одређене мање измене у организацији самих инспекција, при чему се начелно организација инспекцијских служби није пуно мењала.

**Људски ресурси** инспекцијских служби су главни проблем који је регистрован у Србији, у смислу недостатка кадра али такође и његове старости. Такође смо раније поменули податак да је на републичком нивоу у Србији тренутно број инспектора испод стандарда ЕУ, јер на 1200 становника ради један инспектор, а у ЕУ је просек 780 становника на једног инспектора. Анализа NALED-а и Балканског центра за регулаторну реформу у току 2019. године, за 41 инспекцију републичку инспекцију, је установила да од 2951 систематизованих радних места, је попуњено 2.413 а да недостаје 1240 инспектора. Координациона комисија је располагала податком 2018. године да све републичке комисије имају укупно 2545 инспектора. Процена је била и да број систематизованих радних места треба до 2021. године да се повећа на 3.776.<sup>508</sup> Анализа инспекција на локалу (на узорку од 115 од укупно 161 локалне самоуправе) је показала да се број инспектора смањује од 2016. године када је био највећи (графикон број 42).<sup>509</sup>

Графикон 42 – Кретање броја запослених у локалним самоуправама (узорак 115 ЛС)



Закључак анализе инспекција на локалу је да Србија у просеку има 1 инспектора на око 4.000 становника. Координациона комисија је изнела податак 2018. године да је на локалу запослено 1968 инспектора.

Влада је 2019. године усвојила Трогодишњи АП за запошљавање инспектора и других службеника у републичким инспекцијама, који је предвиђао запошљавање 1272 инспектора до краја 2021. године. Ово је реакција на горуће проблеме са недостатком кадра.

<sup>508</sup> НАЛЕД, Балкански центар за регулаторну реформу, *Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета*, Београд, 2019, стр. 364.

<sup>509</sup> НАЛЕД, Балкански центар за регулаторну реформу, *Анализа стања капацитета инспекција свих локалних самоуправа за обављање поверених послова*, Београд, 2019, стр. 247.

Обуке инспектора су редовне. На националном нивоу значају улогу има Национална академија за јавну управу која је почела са радом 2018. године. До 2018. године је за коришћење софтвера е-Инспектор обучено 836 инспектора из 4 пилот инспекције (Управни инспекторат, Инспекторат за рад, Тржишна инспекција и Санитарна инспекција). Током 2019. године организоване су додатне обуке за пилот инспекције, као и обуке за преостале 32 инспекције, током којих је обучено око 1500 инспектора. Осим тога, организоване су и тродневне обуке за управне и пореске инспекторе на тему раног откривања и превенције тероризма, током којих је обучено 19 пореских инспектора и 3 начелника као и 17 управних инспектора. Обуку је прошло и 11 чланова Радне групе за вршење контроле над непрофитним организацијама.<sup>510</sup>

Такође, у оквиру МДУЛС је од 2018. године основан нови Српско-Корејски ИТ приступни центар који је важан центар за обуку и едукацију првенствено за грађане али такође и за пословне субјекте. Од тада је спроведено преко 500 програма обуке за више од 13.662 учесника, укључујући највећим делом грађане, али такође и запослене у јавној управи и привредне субјекте. Теме обуке до сада су обухватале: унапређење инспекција, успостављање адресних регистара, имплементација одређених закона, итд. Центар је од стране Владе Кореје проглашен најбољим центром ове врсте у свету.

Када је у питању утицај ЕУ на људске ресурсе, из ранијих навода из годишњих извештаја је евидентно да ЕУ последњих петнаестак година редовно даје препоруке за јачање административних капацитета различитих инспекција. Такође су регистроване и конкретне радње ради обуке постојећег кадра, пре свега кроз донације новчаних средстава за организацију различитих семинара, радионица и унапређење правне регулативе.

ЕУ је кроз „твининг“ програм финансирала током 2008. и 2009. године обуке Инспекције за заштиту животне средине: а) за процену утицаја, заштиту ваздуха и вода и утицаја буке (око 729.270,00 евра); б) за сарадњу са међународним мрежама, локалном самоуправом и интегрисани приступ на граници (вредност око 152.000,00 евра); в) за јонизујуће и нејонизујуће зрачење (вредност око 111.000,00 евра); г) за поступање са опасним и осталим отпадом (вредност око 111.000,00 евра).

Министарство животне средине је од 2011. године реализовало низ пројектних активности у оквиру пројекта ИПА 2010 - „Јачање инспекције за заштиту животне средине и релевантних заинтересованих страна у Републици Србији“. Такође, у оквиру пројекта набављена је опрема за инспекцију на свим нивоима, у вредности од 500.000 евра, укључујући и набавку опреме за еко-токсиколошку лабораторију за Завод за јавно здравље у Туприји. Вредност пројекта је била 2 милиона евра, а завршен је до краја 2013. године.

---

<sup>510</sup> Координациона комисија за инспекцијски надзор, Извештај о спровођењу Акционог плана за инспекције за период 2018-2019. године, Београд, 2020; <https://inspektor.gov.rs/page/15/Остала-документа>, 29.06.2022.

Након доношења Закона о инспекцијском надзору, започео је процес обука инспектора о његовој примени и реформи инспекцијског надзора („Train the Trainers курс“), које је МДУЛС спровело уз подршку невладине организације „USAID“. До краја априла 2016. године одржано је 9 обука у оквиру којих је било обучено око 330 инспектора, будућих тренера који ће своја знања и искуства пренети колегама и сарадницима. Такође, у циљу даљег преношења стеченог знања, реализовано је спровођење даљих обука одржавних до краја маја 2016. године.

Пројекат „Одељење реформске подршке раду Координационе комисије у реформи инспекцијског надзора,“ пружио је подршку раду координационе комисије. Пројекат је био вредан 293.710,00 евра а реализовао се из средстава Европске банке за обнову и развој, од јуна 2017. до јуна 2020. године.

Уз подршку „PLAC I“ пројекта који је финансиран из средстава ЕУ је 2016. године спроведена обука дела републичке, покрајинске и локалне инспекције за заштиту животне средине, а током 2017. године, у складу са „VOC Petrol“ правилником, Инспекција за заштиту животне средине је припремила „Контролну листу за бензинске станице“.

Кратак закључак по питању људских ресурса у инспекцијским службама јесте да су проблеми током година регистровани и са једне и са друге стране, да се у решавању кадровске непопуњености приступило интензивније у последњих неколико година, пре свега кроз доношење АП за запошљавање, а да је ЕУ вршила позитиван утицај кроз указивање на проблем и препоруке, а такође и кроз финансирање одређених обука и пројеката.

**Материјално-финансијски ресурси** инспекцијских служби су такође процењивани последњих година. Основно средство за рад сваке инспекције су возила и рачунари. Такође ту је и опрема за рад у зависности од врсте инспекције и контроле (разни електронски програми за унос и обраду података, материјали и супстанце које се користе за анализу у лабораторијама, одећа, обућа итд). Недосататак опреме доводи до тога да инспекције одређене послове не могу да обављају на прави начин, а у појединим случајевима не могу ни да врше надзор.

У функционалној анализи републичких инспекција 2019. године вршена је процена возила и ИТ опреме, али и материјалних примања. Закључено је да су ретке инспекције које немају проблем са опремљеношћу. Иако већи број инспекција има довољан број возила, а скоро све и довољан број рачунара, опрема је застарела и онемогућава ефикасно вршење инспекцијског надзора. Такође је установљено и да је један од узрока проблема са попуњеношћу чињеница да су се тада (2019) плате инспектора кретале између 48.000 и 67.500 динара.<sup>511</sup> У анализи која је вршена 2016. године закључено је да је просечна старост рачунара и возила 6-10 возила, у оквиру пет посматраних инспекција у узорку (табела број 31).<sup>512</sup>

---

<sup>511</sup> НАЛЕД, Балкански центар за регулаторну реформу, *Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета*, стр. 17-21.

<sup>512</sup> Балкански центар за регулаторну реформу, *Анализа капацитета инспекција*, Београд, 2016, стр. 5-8.

Табела 31 - Преглед стања возила у анализираним инспекцијама

Инспекција	Број возила	Да ли број возила одговара броју надзираних субјеката	Просечна староста возила (година)
Туристичка инспекција	50	Не	6-10
Управни инспекторат	14	Не	6-10
Инспекторат рада	85	Не	преко 10
Санитарна инспекција	88	Не	6-10
Инспекција за заштиту животне средине	56	Да	преко 10

Новим законом о инспекцијском надзору је предвиђен а затим и уведен специјализовани софтвер за умрежавање инспекција, е-Инспектор, који за циљ има успостављање боље координације рада како у оквиру једне инспекције тако и у оквиру инспекција уопште, бржу размену података, лакше праћење стања у области инспекцијског надзора. Он олакшава и рад на терену јер је инспектору у сваком моменту доступна електронска контролна листа, као и информације о претходно спроведеним надзорима код надзираног субјекта. Укупно 36 републичких инспекцијских служби почело је да користи овај алат у јулу 2019. године, а затим је проширено на још неколико инспекција тако да је сада укупан број 44. Такође, Контакт центар преко кога грађани могу директно да пријаве неправилности и који повезује централне инспекције са локалним самоуправама почео је са радом у марту 2020. године.

Када је у питању директан утицај ЕУ на јачање материјално-финансијских ресурса инспекцијских служби, регистровани смо следеће пројекте које је ЕУ финансирала у периоду европских интеграција, а који указују на њен позитиван утицај у овом сегменту:

- Пројекат CARDS 2004 „Јачање капацитета ветеринарске граничне инспекције” - реализована је детаљна анализа граничних прелаза, усклађивање законодавства, едукација и набавка преостале опреме за граничне ветеринарске прелазе;

- У току 2007. године и наредних година је реализован програм CARDS 2006 из области заштите потрошача, који је финансирала Европска агенција за реконструкцију, у износу од 2.000.000 евра;

- Твининг пројекат ИПА 2011 – „Спровођење права интелектуалне својине“, у вредности од 1.300.000,00 евра. Корисници су више државних органа, реализован је 2014. и 2015. године, а између осталог су финансирани развој процедура, прописа и информационог система за рад Тржишне инспекције;<sup>513</sup>

<sup>513</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Твининг пројекат ИПА 2011*, интернет страна; <https://mtt.gov.rs/tekst/sr/2001/tvining-projekat-ipa-2011.php>, 29/06/2022. године.

- Пројекат „Подршка и унапређење безбедности и здравља на раду и инспекције рада у Републици Србији“, укупне вредности 1.500.000,00 евра финансира ЕУ у оквиру ИПА 2014. Крајњи примаоци су Управа за безбедности и здравље на раду и Инспекторат за рад. Уговор је потписан 2018. а реализован 2021. године. Циљ је унапређење капацитета Инспекције рада;<sup>514</sup>

- ИПА 2012 - Пројекат „Спровођење одрживе примене средстава за заштиту биља и успостављање система за редовну техничку инспекцију опреме и уређаја за примену пестицида“ укупне вредности 2.500.000 евра. Реализован у Министарству пољопривреде;<sup>515</sup>

- ИПА 2012 - Пројекат „Развој одрживог информационог система за Министарство пољопривреде и заштите животне средине“. Овај пројекат техничке помоћи је са укупним буџетом од 1.500.000 евра. Циљ пројекта је стварање система за интегрисано управљање информационом технологијама инспекција Министарства пољопривреде;<sup>516</sup>

- ИПА 2010 - „Јачање система тржишног надзора у Србији за непрехрамбене и прехрамбене производе“, реализован од 2012. до 2014. године, у вредности од 2,85 милиона евра. Дао је подршку прилагођавању домаћих прописа регулативи ЕУ у области безбедности производа, развоју информационог система који подржава рад органа тржишног надзора санитарних инспектора, представника Управе царина.<sup>517</sup>

- На иницијативу НАЛЕД-а и уз финансирање Европске банке за обнову и развој, реализован је пројекат увођења јединственог Контакт центра републичких агенција за привреду и грађане. Путем центра је омогућена лакша пријава случајева пословања у сивој зони, нелојалне конкуренције, и других питања у надлежности 44 републичке инспекције. Центар је почео са радом у марту 2020. године;<sup>518</sup>

- UNDP је у 2020. години финансирао пројекат „Пружање подршке за увођење система Е-инспектор“ у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Утицај ЕУ на инспекцијске службе је специфичан и углавном мали. Препоруке, активности и пројекти су постојали али ова област није ипак била приоритетна када је укупан процес европских интеграција у питању. Може се рећи да су промене укупно гледано биле мале, иако постоје организационе промене у управљању инспекцијским радом. Промене у људским ресурсима се могу оценити и као негативне, с обзиром на хроничан недостатак кадра у овој области током година.

---

<sup>514</sup> Министарство за рад, *ИПА*; <https://www.minrzs.gov.rs/sr/projekti/programi/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc>, 29/06/2022.

<sup>515</sup> Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, *Управљање пројектима*; <http://www.minpolj.gov.rs/ministarstvo/sektori/sektor-za-medjunarodnu-saradnju/upravljanje-projektima-u-oblastima-poljoprivrede/?script=lat>, 29/06/2022.

<sup>516</sup> Ибид.

<sup>517</sup> Влада Републике Србије, *Национални програм усвајања правних тековина ЕУ за период 2013-2016. године*, Београд, 2013, стр. 146.

<sup>518</sup> NALED, *IVA Chat bot republičkih inspekcija*; <https://naled.rs/en/projekti-iva-chat-bot-republickih-inspekcija-5433>, 29/06/2022.



## 1.9. Безбедносно-обавештајни систем

Напоменули смо већ да ЕУ нема заједничке правне тековине у области безбедносних и обавештајних служби, не постоје посебни правно обавезујући секундарни извори права ЕУ са којима би се усклађивало национално законодавство. Због наведеног је у процесу европских интеграција овај сегмент углавном изостављен из директног утицаја ЕУ, у смислу одређених сталних препорука и захтева да се рад служби организује, плански и нормативно уреди. Поред тога анализа промена у овом систему по чиниоцима организације, људских и материјалних ресурса је отежана, с обзиром на природу њиховог посла и тајност наведених података. Узимајући у обзир наведено, у анализи утицаја ЕУ осврнућемо се само на оне сегменте који су у суштини и једино били присутни, а то су одређени захтеви за нормативно, односно законско уређење рада БИА, ВБА и ВОА, у складу са „добром праксом“ ЕУ и захтеви за редовну контролу рада служби безбедности.

Треба рећи и да су у почетном периоду европских интеграција постојале препоруке да се област безбедности и одбране стратегијско-плански уреди, што је учињено усвајањем СНБ и СО. Ова два документа су основни *стратегијско-плански оквир* рада служби у Србији. Постоји већи број других стратегија и акционих планова у надлежности МУП-а, правосуђа, УЦ, УСПН, АСК, који уређују области у којима БИА, ВБА и ВОА имају надлежности а које смо поменули.

*Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*<sup>519</sup> је први и основни закон који је уредио рад безбедносно-обавештајног система у Србији. Њиме је основан Савет за националну безбедност који, између осталог, обавља и послове координације служби безбедности. У ГИ ЕК 2005. године је наведен захтев/преорука да се усвоји закон о службама безбедности, како би се обезбедила основа за даље реформе овог сектора. Следећим извештајем 2006. године је поновљена констатација да закон још није усвојен. У ГИ ЕК 2008. године је као позитивно оцењено његово усвајање претходне године.

*Закон о Безбедносно-информативној агенцији*<sup>520</sup> је иницијално усвојен још 2002. године, при чему је имао одређене промене 2014. године и 2018. године. У току 2014. године је Уставни суд донео пресуду којом је прогласио неуставну одредбу о примени посебних мера према одређеним физичким и правним лицима, која је била уопштена, па је било потребно изменити закон у том делу. Такође је усвојена и измена која је судијама додељивала надлежност у одобрењу посебних поступака и мера, односно њихово изузеће од начела апсолутне поверљивости писама и других средстава комуникације. У ГИ ЕК 2014. године су позитивно оцењене наведене измене. Нова измена закона је уследила 2018. године, али не због утицаја ЕУ већ због регулисања статуса припадника БИА, који је по старим одредбама одређен законом

<sup>519</sup> „Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије“, *Службени гласник РС* бр. 116/07 и 72/12.

<sup>520</sup> „Закон о Безбедносно-информативној агенцији“, *Службени гласник РС* број 42/02, 111/09, 65/14-УС, 66/14 и 36/18.

који регулише радни однос припадника МУП-а, а пошто је 2016. године усвојен нови Закон о полицији, потребно је било адекватније регулисати статус припадника БИА њиховим основним законом. Иначе је у НПАА из 2016. године, у делу цивилне контроле службе безбедности, конкретно БИА, наведено да је потребно да се донесе нови закон о БИА којим ће се „обезбедити предвидљивост у употреби посебних мера“. До ових измена није дошло.

*Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији*<sup>521</sup> је усвојен 2008. године, заједно са сетом других закона у области одбране. У ГИ ЕК 2006. године је позитивно оцењен наставак реформе војске и оснивање Војне обавештајне службе и Службе безбедности, које су стављене под надзор министра одбране. У ГИ ЕК 2010. године је позитивно оцењено усвајање сета закона у области одбране, између осталог и Закона о ВБА и ВОА, као кључних за завршетак реформе одбране. У ГИ ЕК 2012. године је наведено да су одредбе Закона о ВБА и ВОА допуштале да осетљиви подаци у вези са комуникацијама грађана буду надзирани без судског налога. Уставни суд је исте прогласио неуставним априла 2012. године. У НПАА из 2013. године је у области краткорочних приоритета из надлежности МО, а ради усклађивања са ЗБОП ЕУ, наведено да се планира усвајање измена Закона о ВБА и ВОА. Наведено је да су разлог за то наведене препоруке из ГИ ЕК 2012. године. Измене су усвојене у фебруару 2013. године, што је позитивно оцењено ГИ ЕК те године. У периоду од тада није било посебних захтева и препорука ЕУ за нормативно уређење рада ВБА и ВОА.

Поред наведеног утицаја на нормативну регулативу безбедносно-обавештајних служби, поменућемо и две области које су посебно биле од интереса за ЕК у периоду европских интеграција када су службе у питању: цивилна контрола и примена посебних мера и поступака прикупљања података о физичким и правним лицима.

*Контрола службе безбедности* је од почетка европских интеграција, 2005. године до данас, у ГИ ЕК имала поглавље „Цивилна контрола снага безбедности“, где је анализирала постојећи законски оквир и давала препоруке по овом питању. У почетним извештајима је указивано на потребу формирања скупштинског одбора за контролу снага безбедности, те на његово редовно вршење контрола у току године. У ГИ ЕК 2007. године је оцењено да је остварен напредак у овом делу, усвајањем новог Устава, формирањем Националног савета за безбедност, формирањем скупштинског одбора за одбрану и безбедност. У ГИ ЕК 2008. године је оцењено као позитивно усвајање новог закона о уређењу службе безбедности. У ГИ ЕК 2009. и 2010. године је оцењено да је цивилна контрола недовољна, а скупштинском одбору недостаје специјализовано особље. Критиковано је што је одбор одржавао рутинске периодичне седнице. У току 2010. године се доноси нови правилник по основу ког се формирају два скупштинска одбора – Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за

---

<sup>521</sup> „Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији“, *Службени гласник РС* број 88/09, 55/12-УС, 17/2013.

надзор служби безбедности. Својим ГИ ЕК 2013. године се први пут позитивно оцењује рад Одбора за надзор служби безбедности, који је био „проактиван“, регулисавши начин надзора над службама путем контролних посета, инспекција и извештаја Скупштини. Такође је и Државна ревизорска институција је по први пут урадила ревизију БИА. Исте позитивне оцене о контролама су поновљене и у наредним годишњим извештајима, све до 2021. године.

Треба рећи и да је Србија реформом система одбране и безбедносног сектора у периоду европских интеграција, успоставила вишеструку цивилну, односно политичку контролу служби безбедности. Најпре је то одређено Уставом (члан 99) где је предвиђен парламентарни надзор, непосредно и посредством својих одбора. Непосредни надзор Скупштина остварује законским уређењем рада служби, одобравањем буџета, итд. Посредно то чини преко Одбора за контролу служби безбедности. Контрола је обезбеђена и Законом о основама уређења служби безбедности, и појединачним законима о службама. Координацију рада врши Савет, којим председава председник. Најважнију улогу у управљању и контроли сигурно врши сама Влада, директно када је у питању БИА а посредно преко МО када су у питању ВБА и ВОА. Поред извршне власти постоји и контрола од стране судске власти, тежишно преко одобравања посебних мера и поступака за прикупљање података из комуникација. И на крају, контрола постоји од стране независних органа као што су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција.

*Спровођење посебних доказних радњи у кривичним истрагама* је први пут поменуто као „проблем“ у Аналитичком извештају ЕК 2010. године. Наведено је да „за разлику од већине обавештајних агенција ЕУ, српске агенције за безбедност имају истражна овлашћења“. Изражена је забринутост јер се оне налазе у позицији да контролишу обавештајни материјал који се користи у кривичним истрагама. Оцењено је да зависност полиције од безбедносно-обавештајних служби када се ради о спровођењу одређених посебних истражних мера у кривичним истрагама није у складу са стандардима ЕУ. У свим ГИ ЕК од 2012. до 2020. године су на сличан начин понављане наведене оцене.

У НПАА из 2016. године наведена је потреба да се размотре полицијска овлашћења обавештајно-безбедносних служби, односно њихова улога у кривичним поступцима. У НПАА из 2018. године је наведено да је Србија формирала *Радну групу за анализу улоге и праксе служби безбедности и полиције у спровођењу посебних доказних радњи у току кривичне истраге*. Анализа постојећег модела, као и предлози за одређене измене направљена је крајем 2015. године и достављена члановима Бироа за координацију служби безбедности. Такође је у мају 2017. године, на састанку представника свих релевантних служби у Србији, Радне групе и представника ЕУ закључено да у Европи постоји само један модел који је сличан српском, и то у Румунији, која се такође суочава са критикама ЕУ. Закључено је да треба наставити са упознавањем и изучавањем нормативе ЕУ у вези са наведеном темом. Тада су дати рокови за завршетак активности до краја 2018. године, али до промена у законима Србије није дошло.

Треба рећи и да је ЕК у свом ГИ 2016. године напоменула да је потребно обратити пажњу на могућу злоупотребу пресретања комуникација и да треба донети нови Закон о приступу комуникацијама државне безбедности. У то време су изношене у јавности и оцене о реорганизацији служби безбедности, обједињавање у једну, али такође и оцене да треба формирати посебну агенцију која ће се бавити применом посебних мера увида у комуникације физичких и правних лица за потребе БИА, ВБА и МУП-а. До наведених законских и организацијских промена такође није дошло.

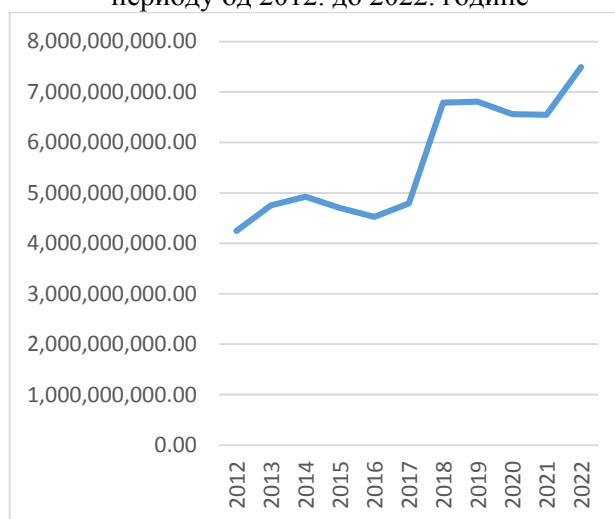
Такође, у периоду 2010. до 2021. године, од стране ЕК је препоручивано да се усвоји закон о приступу досијеима државне безбедности, што до данас није спроведено.

Поред наведеног утицаја ЕУ на нормативно-правну регулативу, о раду служби су јавно доступни подаци о годишњем буџету БИА, и ВБА и ВОА за 2012. и 2013. годину, које ћемо представити, као један од показатеља њених материјално-финансијских ресурса (табела број 32 и графикон број 43).

Табела 32 – Буџет БИА  
у периоду од 2012. до 2022. године

Година	Укупан буџет (динара)	Укупан буџет (ЕУР) <sup>522</sup>
2012	4.244.884.200,00	35.671.295,80
2013	4.750.182.000,00	39.917.495,80
2014	4.920.930.000,00	41.352.352,94
2015	4.701.717.000,00	39.510.226,89
2016	4.522.193.000,00	38.001.621,85
2017	4.792.630.000,00	40.274.201,68
2018	6.789.183.324,00	57.051.960,71
2019	6.806.903.678,00	57.200.871,24
2020	6.558.071.000,00	55.109.840,34
2021	6.547.973.000,00	55.024.983,19
2022	7.496.983.000,00	62.999.857,14

Графикон 43 - Кретање буџета БИА у  
периоду од 2012. до 2022. године



Буџет БИА је од 2012. до 2022. године повећан за око 76% (изражено у еврима). Буџет ВБА је 2012. године био око 6,2 милиона евра односно 6,6 милиона евра 2013. године. Буџет ВОА је био око 6,2 милиона евра 2012. односно 7,3 милиона евра 2013. године. У наредним годинама су буџети ВБА и ВОА укључени у збирни буџет МО тако да нису били представљани као посебне ставке у Закону о буџету и Закону о завршном рачуну током претходних година.<sup>523</sup>

Закључак који може да се изведе када је у питању утицај ЕУ на безбедносно-обавештајни систем јесте да је он био незнатан и да није битније утицао на рад овог система.

<sup>522</sup> Обрачунато по курсу од 119.00 динара за 1 евро у целокупном периоду.

<sup>523</sup> Министарство финансија, *Закони о Завршним рачунима буџета 2012. до 2019. године*, и Народна Скупштина Републике Србије, *Закони о буџету Р. Србије од 2012. до 2022. године*, оп.цит.

Промене које су се догађале у протеклом периоду су биле резултат настојања Србије да самостално и без утицаја са стране унапреди законске норме, организационе, људске и материјалне ресурсе БИА, ВБА и ВОА. Одређено прилагођавање је извршено у делу контроли служби безбедности у складу са демократским начелима и европским стандардима, и то у почетном периоду европских интеграција, до 2010. године.

## 2. ПОКАЗАТЕЉИ ПРИМЕНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ

У овом сегменту истраживања потребно је извршити *анализу промена* у показатељима стања безбедности у периоду европских интеграција Србије. Поновићемо чињеницу да појам „хармонизације“ правних тековина ЕУ не значи само њихово формално „преписивање“ и усвајање, већ и стварање одговарајућих институционалних капацитета и адекватну примену. Хармонизација (грчка реч *harmonia*) означава и усклађивање, усаглашавање, слагање, стварање услова да би одређена целина остварила одређене циљеве. За бољу хармонизацију је неопходно и изграђивати ресурсе, институције и логистику како би се законски прописи примењивали на начин који задовољава стандарде ЕУ. Напредак у хармонизацији се не мери само усаглашавањем прописа већ и доказивањем да се они доследно примењују.<sup>524</sup>

Србија је потписивањем ССП са ЕУ 2008. године преузела и обавезу усклађивања законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), као и обавезу њихове примене. У члану 72. ССП-а се користи термин „усклађивање“ и наводи да ће „...Србија обезбедити да важеће и будуће законодавство буде правилно примењено и спроведено“.

У Документу Општа позиција Европске уније у преговорима са Републиком Србијом, је на више места поновљена потреба усклађивања законодавства, али и јачање капацитета за њихову примену. У тачки 42. се помињу и мерила на основу којих ће да се оцењује напредак и испуњење услова, а за ПП 23 и 24 и прелазна мерила. Наглашено је да ће се мерила односити и на: „...на задовољавајући учинак у спровођењу кључних елемената правних тековина, што указује на постојање адекватних административних и правосудних капацитета...“.<sup>525</sup> Дакле, оцена постојања капацитета се оцењује кроз учинке у спровођењу правних тековина.

Даљу анализу око примене политике Србије у области безбедности и одбране ћемо усмерити на *одређивање одговарајућих области – питања*, на основу којих ћемо извршити операционализацију истраживања у овом делу (табела број 33).

<sup>524</sup> Радован Вукадиновић, „Употреба и злоупотреба хармонизације домаћег права са правом Европске уније“, *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе*, зборник радова, Правни факултет, Ниш, 2009, стр. 1-19.

<sup>525</sup> *Ибид*, члан 42, стр. 12.

Табела 33 – Упоредни преглед националних интереса и области преговарачких поглавља

<b>СНБ</b>	Очување суверености, независности и територијалне целовитости	Реформа правосуђа	<b>П 23</b>
	Очување унутрашње стабилности и безбедности	Корупција	
	Очување мира и стабилности у региону и свету	Основна права	
	Очување постојања и заштите српског народа где год он живи, као и националних мањина	Спољне границе и царинска сарадња	<b>П 24</b>
	Европске интеграције и чланство у ЕУ	Миграције, азил, визе	
	Економски развој и укупни просперитет	Организовани криминал	
	Очување животне средине и ресурса	Трговина људима	
	Тероризам		
	Трговина дрогом		
	Полицијска сарадња		
<b>СО</b>	Заштита суверености, независности и територијалне целовитости	Судска сарадња	<b>П 31</b>
	Заштита безбедности Р. Србије и њених грађана	Спољна политика ЕУ (усклађивање)	
	Очување мира и безбедности у региону и свету	ЗБОП и спречавање конфликта	
	Унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција	Тероризам (спољнополитички аспект)	
	Војна неутралност Србије	Контрола наоружања	
	Сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама	Односи са Косовом	

Досадашње истраживање нас усмерава на два модела за груписање индикатора:

- 1) у складу са националним интересима из стратегијских докумената, СНБ и СО;
- 2) у складу са областима које ЕУ разматра у ПП 23, 24, 31 и 35.

Категорије дате у табели се могу поделити по критеријуму унутрашње безбедности (плава боја) и одбране (зелена). Код одбране, сви национални интереси се могу уподобити са сегментима ПП 31 и 35 (осим „заштите безбедности Србије и њених грађана“ који се више односи на питања унутрашње безбедности). Елементи ПП 31 нису јасно одређени али начелно постоји подела на спољну политику и ЗБОП, при чему се разматра и питање контроле наоружања. С тим у вези примену политике у области одбране разматраћемо кроз питања:

1. Очување мира и безбедности у региону и свету и међународна сарадња,<sup>526</sup>
2. Контрола наоружања;
3. Утицај ЕУ на војну неутралност Србије; и

<sup>526</sup> У оквиру овог питања ће бити обухваћен и интерес сарадње са државама и међународним организацијама и интерес унапређења националне безбедности кроз евроинтеграције.

#### 4. Утицај ЕУ на очување територијалног интегритета и суверенитета на територији КиМ.

Код наведених области такође ћемо користити методологију процене промена које су се десиле по следећем: *негативна промена, без промена, позитивна промена*. Изузетак од наведених критеријума ће бити питање војне неутралности, код којег ћемо ценити постојање правних и осталих могућности да Србија задржи тај свој статус и као чланица ЕУ.

Питања која се тичу унутрашње безбедности ћемо издвојити на почетку следећег поглавља (трећег) у овом трећем делу истраживачког рада.

### **2.1. Очување мира и безбедности у региону и свету и међународна сарадња**

Политика одбране је од пет одбрамбених интереса четири усмерила на спољну одбрамбену политику (рачунајући и војну неутралност). Три од четири интереса ћемо обрадити у овом питању: очување мира и безбедности у региону и свету, унапређење националне безбедности и одбране кроз европске интеграције, сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама. За остварење ових интереса су одређени циљеви: учешће у мултинационалним операцијама и мисијама УН, ЕУ и ОЕБС, учешће Србије у активностима ЗБОП-а и достизање потребног нивоа способности за учешће у цивилним мисијама ЕУ, развој партнерских односа и сарадње са међународним организацијама и другим државама, јачање регионалне сарадње у области безбедности и одбране, унапређење научно-истраживачке и војноекономске сарадње са ЕУ, контрола наоружања и борба против пролиферације, очување Републике Српске као ентитета у саставу БиХ у складу са Дејтонским споразумом и унапређење положаја Срба у региону и свету. Већина циљева ће нам послужити за даљу операционализацију овог питања, кроз потпитања у оквиру којих ћемо износити индикаторе и показатеље о остварењу циља.

#### **2.1.1. Учесће у мултинационалним операцијама и ЗБОП ЕУ**

*Учесће ВС у мултинационалним операцијама и мисијама УН и ЕУ* смо начелно обрадили у делу представљања могућности ВС и њених способности. Поновићемо податке да се ВС тренутно ангажује у пет мисија УН-а и три мисије ЕУ, са укупно 294 својих припадника. Када је у питању ЕУ, ангажовано је 28 лица, која се ротирају на шест односно дванаест месеци:

- Сомалија - EUTM, 5 припадника, штабни официр и санитарски тим, од 2012. године;
- Сомалија - EUNAVFOR – ATALANTA, 16 припадника, штабна група, аутономни тим за заштиту бродова, од 2012. године; и
- ЦАР - EUTM RCA, 7 припадника, санитарски тим, лица за обуку, од 2014. године.<sup>527</sup>

<sup>527</sup> Министарство одбране Републике Србије, *Актуелне мултинационалне операције*; <https://www.mod.gov.rs/lat/-4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>, 17/06/2022.

ВС је учествовала у још три мисије ЕУ: EUMAM RCA и EUFOR RCA у ЦАР-у и EUTM у Малију. Србија је још 2011. године потписала „Споразум између Републике Србије и ЕУ којим се успоставља оквир за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама“. Србија је на седмом месту међу европским државама по обиму учешћа у мировним мисијама УН и водећа је у региону западног Балкана (табела број 34).<sup>528</sup>

Табела 34 – Ранг држава из Европе по броју ангажованих припадника у мисијама УН-а

Р.Б.	Држава	Број мисија	Број лица	Р.Б.	Држава	Број мисија	Број лица
1	Италија	5	898	11	Португал	4	217
2	Шпанија	4	671	12	Пољска	6	204
3	Француска	5	634	13	Финска	7	199
4	Немачка	7	583	14	Аустрија	6	185
5	В. Британија	9	532	15	Грчка	1	111
6	Ирска	7	503	16	Холандија	4	101
7	Србија	5	265	17	Р. Федрација	9	77
8	Украјина	3	251	18	Румунија	7	60
9	Словачка	2	249	19	Норвешка	6	58
10	Шведска	9	227	20	Белгија	3	55

УН тренутно има 22 активне мировне мисије у свету. Последњих десет година је учествовало више од 5000 припадника МО и ВС у операцијама широм света. Највеће учешће је било 2016. године, када је Србија учествовала у 7 мисија УН-а и 4 мисије ЕУ. Учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету је једна од три мисије ВС и заснива се на утврђеним безбедносним и одбрамбеним потребама и интересима. ВС овим ангажовањем веома повољно утиче на углед и оцену Србије европским интеграцијама.

Уколико се историјски сагледава учешће Србије у операцијама, иако ЕУ није директно утицала на ангажовање у УН мисијама, ВС је у периоду од 2000. године ширила своје активности и унапредила је значајно деловање за достизање овог циља и његово квалитетно одржавање током година. Задње ангажовање бивше ЈНА у мировним мисијама је било 1991. године у Ираку са групом посматрача. Војска Југославије обнавља сарадању са УН 2002. године слањем три војна посматрача у Источни Тимор, затим медицински тим у Конго и војне посматраче у Либерију 2003. године, војне посматраче у Обалу Слоноваче и Бурунди 2004. До 2009. године, су завршене мисије у Бурундију и Источном Тимору, тако да је тада ВС имала људе ангажоване у три мисије са мањим капацитетима, али су тада почела значајнија ангажовања ВС. Почињу мисије у Централноафричкој републици и Чаду (2009/2010), Либану (2010) и Кипру (2011) где ВС шаље веће јединице (вод, чету) а од 2014. године у ЦАР и

<sup>528</sup> United Nations Peacekeeping, *Troop and police contributors*; <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, 07/07/2022.



пољску болницу са 68 лица и има тежишно ангажовање у овим земљама до данас, при чему се мисија на Кипру смањила у међувремену.<sup>529</sup>

Мисије ЕУ ВС почиње први пут 2012. године слањем војника у мисију EUNAVFOR у Сомалији, а затим 2014. године у мисију EUTM у Малију и краткотрајно у мисију EUFOR RCA у ЦАР, која се наставила ангажовањем у мисији EUMAM RCA у истој земљи.

*Учешће Србије у активностима ЗБОП-а* се реализује заједничким снагама МО и ВС. У Сектору за политику одбране од 2105. године постоји Дирекција за европске интеграције и управљање пројектима, а у Управи за међународну војну сарадњу делује Група за ЗБОП и регионалне иницијативе. Сектор за материјалне ресурсе МО носилац је сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом, а ГШ ВС руководи процесом планирања, обуке и упућивања припадника ВС у операције управљања кризама под вођством ЕУ. Војно представништво у оквиру сталне Мисије Србије при НАТО, у Бриселу, надлежно је и за комуникацију са институцијама ЕУ надлежним за ЗБОП.

Сарадња Србије са ЕУ у области ЗБОП се тренутно тежишно реализује кроз наведене три мисије ЕУ али и кроз учешће у борбеним групама ЕУ. Србија је 2015. године приступила и Концепту борбених група ЕУ, а од 2016. је постала и чланица борбене групе „EU HELBROC“, коју предводи Грчка. Група се зове још и „Балканска борбена група“ а назив „HELBROC“ је добила по акрониму првих држава чланица – HEL (Грчка), Бугарска, Румунија и Кипар. Састоји се од војних јединица наведених држава и Србије и Украјине. Формирана је 2007. године, а почетним чланицама групе су се придружиле Украјина 2011. и Србија 2016. године. ВС је за ангажовање у групи декларисала вод војне полиције, тим за цивилно-војну сарадњу, до пет штабних официра и национални елемент подршке. Евалуација српске јединице је показала висок ниво оспособљености за учешће у евентуалним задацима борбене групе у оквиру ЗБОП.<sup>530</sup> Један од бенефита учешћа је сигурно и унапређење капацитета војске за брзо реаговање и ангажовање у мировним операцијама. Борбене групе побољшавају сарадњу између држава чланица, унапређују интероперабилност војних снага и међусобно познавање војних способности и доприносе позитивним политичким процесима.<sup>531</sup>

У оквиру сарадње са ЕУ у области ЗБОП Србија је од новембра 2017. године упутила и официра за везу у Војни штаб ЕУ. Овај релативно нови вид односа ће сигурно побољшати комуникацију са војним структурама ЕУ у циљу побољшања даље сарадње. Иначе Србије је

<sup>529</sup> Војска Србије, *Историјат Србије у МнОп*; [https://www.vs.rs/sr\\_lat/istorijat-ucesca-u-mnop](https://www.vs.rs/sr_lat/istorijat-ucesca-u-mnop), 08/07/2022.

<sup>530</sup> Министарство одбране Републике Србије, *Посета команданта борбене групе „EU HELBROC“*, објављено 03.07.2019; <https://www.mod.gov.rs/cir/14142/poseta-komandanta-borbene-grupe-eu-helbroc-14142>, 19/03/2022.

<sup>531</sup> Борбене групе ЕУ броје до 1500 припадника, углавном нивоа пешадијског батаљона са придруженим јединицама за подршку. Намењене су за брзо реаговање у свету, у случају потребе смиривања конфликта и мировних операција. Учешће у борбеним групама не нарушава војну неутралност Србије, с обзиром на тренутна правила ангажовања и могућност Србије да ограничи своје ангажовање уколико буде сматрала да се нарушавања њена неутралност, што ћемо детаљније анализирати у посебном питању.

још од 2012. године почела учешће на неформалним састанцима министара одбране држава ЕУ и састанцима Војног комитета ЕУ.

Оно што предстоји када је у питању сарадња у оквиру ЗБОП јесте стварање услова за учешће цивилног особља у мировним мисијама. Укључење Србије у цивилне мисије ЕУ за управљање кризама представља једно од важних питања у оквиру ПП 31. Влада је 2017. године задужила МСП да у сарадњи са МО и ВС изради АП за стварање капацитета за учешће цивила у мисијама, што је и учињено. Међутим, до данас Србија није реализовала планиране и потребне мере тако да је овај елемент остао елемент препорука ЕК у оквиру ПП 31.

Треба рећи и да ПП 31 још није отворено. Разлог је пре свега спољнополитичка област и недовољан степен усклађености Србије са ЗСБП. У 2021. години ЕУ је издала укупно 85 спољнополитичке декларације, а за исте је тражила да их подрже и државе кандидати за чланство. Србија се ускладила са 52 декларације, што је стопа од 61%. Претходних година је била слична ситуација. Главни разлог је питање Косова и Метохије и жеља Србије да одржава добре односе са државама које подржавају њен суверенитет. Већи део декларација ЕУ које Србија није прихватила усмерен је против држава које не признају независност Косова - Русије (17), Белорусије (4), Кине (3).<sup>532</sup> У свом извештају из 2021. године ЕК оцењује да је Србија *умерено припремљена* у области ПП 31, тежишно због неусклађивања са спољном политиком ЕУ. Најновији извештај ЕК из 2022. године указује на проблем неусаглашености Србије са ЕУ, у делу не-увођења санкција Руској Федерацији због рата у Украјини. Србија се налази пред условљавањем да уколико то не учини, процес европских интеграција може бити обустављен. Нарушавање односа са Русијом, са друге стране, може да утиче на њену подршку Србији за очување територијалног интегритета у УН и другим међународним организацијама.

### **2.1.2. Сарадња са НАТО и програм Партнерство за мир**

Сарадња са НАТО је још један од значајних аспекта одбрамбене политике Србије, који се посебно развија у периоду европских интеграција, не као обавеза и нужност која је наметнута од стране ЕУ, већ као препозната прилика да Србија развија добре односе са свим значајним факторима у окружењу када је одбрана у питању. Чињеница је и да су 22 државе ЕУ уједно и чланови НАТО. Партнерство за мир је програм који је званично покренут од НАТО 1994. године, као програм билатералне сарадње НАТО-а и појединих држава. Нема правно обавезујући карактер за заједничко ангажовање у војним операцијама. Нарушени односи са НАТО су почели да се поправљају након 2000. године. Поред другачијег спољнополитичког опредељења СР Југославије, сарадња је била нужна и због ангажовања НАТО у оквиру KFOR-а на Косову и Метохији. Званично је ДЗ СЦГ још 2003. године поднела

---

<sup>532</sup>Игор Новаковић, Натан Албахари, Јована Богосављевић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније од 01. јануара до 31. децембра 2021. године*, ISAC, Београд, 2022, с. 2.

захтеву за приступ програму Партнерство за мир, а Србија је приступила истом 2006. године. Прокламовани циљеви партнерства од стране Србије су били: учешће у обезбеђењу мира у свету и региону, мировним мисијама УН-а и јачање интероперабилности са НАТО.

*NATO војна канцеларија за везу* је био први значајнији, конкретнији институционални облик сарадње са НАТО, након 1999. године. Основана је при МО у фебруару 2006. године, и до данас је остала основна платформа и вид комуникације две стране. Група Србија – НАТО за реформу одбране (DRG – Defence Reform Group) је исте године почела да функционише у оквиру канцеларије. Србија је 2008. године закључила „Споразум о безбедности информација“ са НАТО који је ратификован 2011. године, ради заштите података који се међусобно размењују. Такође је 2009. године отворена Мисија Републике Србије при НАТО, у Бриселу, што је ојачало дипломатско и војно присуство у седишту ове организације.

Механизми сарадње са НАТО које је затим Србија почела да користи су: Процес планирања и прегледа, Концепт оперативних способности, Индивидуални АП партнерства, Програм за изградњу интегритета, Финална листа догађаја, Комитети и радне групе НАТО, Поверљачки фонд програма Партнерство за мир, Програм за унапређење образовања у области одбране, и остали специфични облици сарадње Србије са НАТО.<sup>533</sup>

*Процес планирања и прегледа (PARP – Planning and Review Process)* је механизам којим се МО и ВС усмеравају да планирају, припремају и спроводе своје планове према критеријумима који су упоредиви са земљама НАТО. Обухвата процес унапређења интероперабилности ВС јер се усваја идентичан процес планирања снага као у НАТО. Циљ је да ВС обучи одређен број снага за учешће у активностима обуке, вежби и операција НАТО. ВС је кроз PARP одредила и декларисала јединице за активности у оквиру програма Партнерство за мир.

*Концепт оперативних способности (ОСС - Operational Capabilities Concept)* се наслања на претходни механизам PARP. Он је искључиво намењен питањима интероперабилности ВС са оружаним снагама држава чланице ЕУ и НАТО. Интероперабилност представља способност различитих оружаних снага да спроводе заједничке операције. Србија је у периоду 2009. до 2015. године декларисала четири јединице ВС за учешће у мултинационалним операцијама: моторизовану пешадијску чету, вод војне полиције, вод АБХО и инжињеријску чету опште подршке, са укупно 401 припадником.<sup>534</sup> Декларисане јединице пролазе евалуацију у периоду од око четири године до добијања сертификата о борбеној готовости. Укупно 15 држава је приватило овај механизам сарадње у оквиру Партнерства за мир и до сада је декларисано 90 јединица са око 13.000 припадника кроз овај

---

<sup>533</sup> Министарство одбране, *Партнерство за мир*; <https://www.mod.gov.rs/cir/4358/-partnerstvo-za-mir-4358,08/07/2022>.

<sup>534</sup> Више о томе у: Марија Игњатијевић, *Значај изградње интероперабилности Војске Србије за учествовање у мултинационалним операцијама*, ВСВР, Београд, 2018.

програм.<sup>535</sup> Поред тога, за развој интероперабилности су значајне и билатералне и мултилатералне вежбе које ВС сваке године спроводи у већем броју, затим обуке које се спровode за припрему јединица за мултинационалне операције, као и различити курсеви у земљи и иностранству за припаднике ВС.

*Индивидуални акциони план партнерства* (IPAP – Individual Partnership Action Plan), представља највиши облик сарадње са НАТО. Његова израда је покренута 2011. године. Претходно су у периоду 2009-2012. године реализована три Индивидуална програма партнерства (IPP – Individual Partnership Programme), по један годишње.<sup>536</sup> IPAP превазилази област одбране и укључује и политичка питања. Треба напоменути да се Србија изјаснила да сарадња не предвиђа и чланство у НАТО, за шта се иначе израђује AP за чланство (MAP). Први IPAP је реализован у периоду 2015-2017. године. Србија се у свом плану определила за области: политика, безбедност, одбрана и војна питања; јавна дипломатија; научна сарадња; систем управљања кризама и планирање у ванредним ситуацијама и заштита тајних података. Тренутно је у току други циклус реализације IPAP-а, који је отпочео новембра 2019. године, и који је начелно био израђен за период до 2021. године.<sup>537</sup> IPAP је значајан и са аспекта европских интеграција, јер се одређена питања у оквиру ПП 23, 24 и 31 унапређују и кроз реализацију овог плана, као што су родна равноправност, смањење сиромаштва. Поред спољне и безбедносне политике овај документ се односи и на економске реформе. IPAP води и координира МСП Србије.

*SOFA споразум о статусу снага* (Status of Forces Agreement) је стандардни међународни споразум између чланица НАТО-а и чланица Партнерства за мир. Тиче се статуса снага и особља за време њиховог боравка на територији друге земље потписнице SOFA. Овај споразум је потписан најпре 2006. године са САД, за потребе дефинисања обавеза и имунитета њихових снага на територији Србије, као и наших припадника на територији САД. Затим је 2015. године потписани исти споразум са НАТО за припаднике и других држава, који је затим ратификован законом.<sup>538</sup> Споразуми имају функцију регулисања статуса припадника страних оружаних снага у периоду њиховог проласка или боравка на територији Србије, њихове контроле на граничним прелазима и јурисдикције уколико буду прекршени закони једне или друге државе том приликом. Иако су били критиковани у јавности, они предвиђају одговорност држава и појединаца за понашање, њихове обавезе и поступање услед евентуалне незаконитости.

---

<sup>535</sup> Војска Србије, *Концепт оперативних способности, евалуација и извештавање (ОСС E&F)*, интернет страна, [https://www.vs.rs/sr\\_cyr/medjunarodna-saradnja/partnerstvo-za-mir/koncept-operativnih-sposobnosti](https://www.vs.rs/sr_cyr/medjunarodna-saradnja/partnerstvo-za-mir/koncept-operativnih-sposobnosti), 08/07/2022.

<sup>536</sup> Министарство спољних послова, *Партнерство за мир*; <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/bezbednosna-politika/partnerstvo-za-mir>, 08/07/2022.

<sup>537</sup> Влада Републике Србије, *Индивидуални AP партнерства (ИПАП) између Републике Србије и НАТО за период 2019-2021. године*, [https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IPAP\\_2019-2021\\_0.pdf](https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IPAP_2019-2021_0.pdf), 08/07/2022.

<sup>538</sup> Закон доступан на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1690-15%20-%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1690-15%20-%20lat.pdf), 08/07/2022.

*Финална листа догађаја (FLE – Final list of events)* је механизам где Србија од понуђених око 1500 активности сваке године изабере око 100, у виду семинара, курсева, конференција и вежби. Припадници МО и ВС кроз ове догађаје стичу нова знања, вештине и успостављају сарадњу са осталим земљама. Званично сарадњу координира Управа за међународну војну сарадњу СПО МО, а реализују састави МО и ВС, шаљући своје представнике.

*Програм за изградњу интегритета (Building Integrity Programme)* је званично намењен јачању добре управе у систему одбране. Србија је активна у овом програму од 2012. године, када је МО доставило НАТО-у попуњен Упитник за самопроцену изградње интегритета. Експертски тим НАТО је на основу одговора из упитника израдио низ препорука за јачање интегритета у систему одбране. Више о њима може се наћи у публикацији НАТО из 2015. године, „Изградња интегритета: процеси и утицаји – Србија“.<sup>539</sup> Представници МО и ВС су у оквиру овог програма сваке године узимали учешће на већем броју међународних конференција, радионица и програма за обуку у земљи и иностранству.

*Комитети и радне групе НАТО* су још један механизам сарадње који се огледа у могућности да представници МО и ВС присуствују састанцима и форумима НАТО у складу са својим потребама у областима за које процене да би нова знања и искуства била пожељна. Србија на високом нивоу званично учествује у току године у раду: Војног комитета евроатлантског партнерства (ЕАРМС), Политичког партнерског комитета (РРС), Конференције националних директора за наоружање (СНАД), Комитета за кодификацију (АС/135), Комитета начелника војномедицинских служби НАТО (СОМЕДС), Комитета за авијацију (АвС), Логистичког комитета (ЛС), Комитета за стандардизацију (СС), Одбора за консултације, командовање и контролу (НСЗВ).

Србија на експертском нивоу учествује у раду више радних група, а најзначајније су: Радна група Војног комитета за сарадњу (МСWG/COOP+PfP), Радна група за кретање и транспорт (АС/305 MTG), Радна група за медицинско збрињавање (МНС WG), Панели НАТО Организације за науку и технологију.<sup>540</sup>

*Поверилачки фонд програма Партнерство за мир* је заживео од самог почетка. Већ 2003. године је Холандија донирала 400 хиљада евра за уништење 28.000 комада лаког наоружања. Затим је од 2005. до 2007. године је донирано 1,7 милиона евра од стране 12 држава, за уништавање делаборацијом залиха противпешадијских мина, укупно 1,4 милиона мина. Извршиоци ових пројеката су Техничко-ремонтни завод у Крагујевцу и привредно друштво „Прва Искра – Наменска“ из Барича. Затим је 2006. године донирано 5,9 милиона евра за подршку запошљавању припадника ВС у цивилном сектору, а који су кроз реформу одбране били вишак. Током 2013. године је отпочело издвајање нових средстава за уништавање око 2000 тона застарелих убојних средстава и унапређење ТРЗ у Крагујевцу, при

<sup>539</sup> Министарство одбране, *Изградња интегритета*; <https://www.mod.gov.rs/cir/4353/izgradnja-integriteta-4353,08/07/2022>.

<sup>540</sup> Министарство одбране, *Партнерство за мир, Ибид.*

чему је до 2016. године прикупљено око 3,7 милиона евра од 12 земаља НАТО. Споразум о реализацији је потписан те године и још је у реализацији.<sup>541</sup>

*Програм за унапређење образовања у области одбране* (DEEP – Defence Education Enhancement Programme) је инициран и предвођен „Џорџ Маршал европским центром за безбедносне студије“ из Гармишпартенкирхена у Немачкој, са циљем да помогне изградњи капацитета партнерских држава у области војног образовања. Спроводи се тренутно у 16 држава. Отпочео је 2007. а Србија се прикључила програму 2014. године ради реформе наставних планова и програма у војно-образовним установама, као и усвајања европских и НАТО стандарда у области војног образовања. Реализовано је више активности на Универзитету одбране са универзитетима из Аустрије, Румуније, Чешке и Словачке. Почела је и обука подофицира кроз овај програм, која се реализује са аустријском страном.

*Специфични облици сарадње Србије са НАТО* су се у досадашњем периоду огледали кроз сарадњу са поменутом Групом за реформу одбране, сарадњу са снагама KFOR на Косову и Метохији, и сарадњу у програму „Иницијатива за изградњу одбрамбених и безбедносних капацитета“. У оквиру овог програма који је са НАТО до сада закључио једино Ирак, Србија је 2017. године у Нишу организовала обуку за припаднике ОС Ирака из области медицине.

У анализи сарадње са НАТО у овом периоду европских интеграција, као једним од циљева за достизање националног интереса остваривања мира и безбедности у региону и свету, приказаћемо и дијаграм који користи НАТО војна канцеларија за везу, за приказивање нивоа и хронологије сарадње Србије и НАТО, у смислу кључних споразума које је Србија прихватила и спроводи до сада (графикон број 44).

Графикон 44 – Хронологија и нивои споразума Србије и НАТО у оквиру Партнерства за мир



<sup>541</sup> *Ибид* и НАТО војна канцеларија за везу, *Сарадња између НАТО-а и Србије*, [https://jfcnaples.nato.int/belgrade\\_cyt/page699524443](https://jfcnaples.nato.int/belgrade_cyt/page699524443), 08/07/2022.

Дијаграм указује да је Србија успоставила значајну сарадњу са НАТО у оквиру Партнерства за мир и да је евентуални последњи корак израда и прихватање АП за чланство Србије (MAP). Наравно, Србија није тако близу чланства с обзиром на политику војне неутралности, при чему дубина сарадње није толико обимна колико неке друге земље у програму имају. Србија не учествује у ниједној мисији НАТО-а а капацитете које опредељује за сарадњу у оквиру програма су адекватни њеним тренутним могућностима и потребама.

Наведеним подацима се може додати и податак који се износи у јавности да је Србија од 2006. године спровела преко 150 вежби са НАТО.<sup>542</sup> У презентацији НАТО из 2018. године се наводи податак да је ВС учествовала у 32 веће вежбе са њиховим снагама од 2006. године, а да сарађује у укупно 19 области.<sup>543</sup>

### 2.1.3. Регионална сарадња

У оквиру регионалне сарадње остварује се још један од циљева политике одбране у међународним односима. Овај сегмент се пре свега односи на регион Југоисточне Европе, као ближе окружење Србији. У том смислу је Србија развила активности на неколико поља:

- на министарском нивоу члан је „Процеса сарадње министара одбране земаља Југоисточне Европе“ (SEDM);
- на експертском нивоу учествује у раду Центра за безбедносну сарадњу (RACVIAC);
- на нивоу начелника ГШ учествује у раду „Конференције начелника Генералштабова балканских земаља“;
- на нивоу државних секретара и помоћника министра учествује на „Састанцима политичких директора министарстава одбране Западног Балкана“;
- у својству посматрача учествује у „Америчко-јадранској повељи (А-5)“.

Поред тога, Србија у регионалним иницијативама МО промовише могућности коришћења и развијања одређених националних капацитета у регионалне центре, у којима је до сада реализован већи број активности са страним партнерима:

- Центар за усавршавање кадрова АБХО у Крушевцу,
- Војномедицинску академију,
- Универзитет одбране,
- Базу „Југ“,
- Центар за мировне операције,
- и ТРЗ у Крагујевцу, као центар за уништавање убојних средстава.

<sup>542</sup> Voice of America, *Srbija sa NATO učestvovala u 150 vežbi od 2006. godine*; <https://www.glasamerike.net/a/srbija-sa-nato-ucestvovala-u-150-vezbi-od-2006/4267149.html>, 08/06/2022.

<sup>543</sup> НАТО војна канцеларија за везу, Презентација НАТО канцеларија Београд, [https://jfcnaples.nato.int/belgrade\\_cyr/page699544757](https://jfcnaples.nato.int/belgrade_cyr/page699544757), 08/06/2022.

*Сарадња министара одбране Југоисточне Европе* траје од 1996. године на предлог САД. Политички је форум, намењен политичко-војној сарадњи и јачању стабилности у региону. Чланице су: САД, Грчка, Италија, Турска, Словенија, Румунија, Бугарска, Хрватска, Албанија, Украјина, Македонија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Грузија и Србија, док Молдавија има статус посматрача. Србија је примљена 2009. године. МО редовно учествује на министарским састанцима, састанцима Координационог комитета и састанцима заменика начелника генералштабова земаља од 2006. године, уз активно учешће у пројектима ове иницијативе. Србија је била домаћин састанка на нивоу министара одбране 2018. године, а на нивоу заменика НГШ 2014. године.

*Центар за безбедносно сарадњу - RACVIAC* је основан 2000. године у оквиру Пакта за стабилност Југоисточне Европе у Ракитју поред Загреба. Области сарадње су кооперативно безбедносно окружење, супротстављање транснационалним безбедносним претњама и управљање сектором безбедности. Сталне државе чланице су: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Грчка, Северна Македонија, Црна Гора, Румунија, Србија и Турска. Постоји и већи број придружених чланица које немају право одлучивања, углавном чланица НАТО. Србија се придружила 2010. године. МО на годишњем нивоу усаглашава план активности са RACVIAC а представници МО и ВС сваке године учествује у раду конференција, округлих столова, радионица, семинара и курсева у организацији центра.

*Конференција начелника генералштабова балканских земаља* успостављена је на иницијативу Грчке и Турске 2006. године. Циљ форума је да разматра и јача моделе војно-војне сарадње балканских држава. У оквиру сарадње се реализују курсеви, семинари, конференције и вежбе. Поред наведеног, постоји и директна веза на нивоу начелника генералштабова у хитним случајевима. ГШ ВС је био домаћин Конференције начелника генералштабова балканских земаља у току 2018. године.

Поред наведених активности МО учествује у организацији и стварању „*Балканских војно-медицинских снага*“ (ВМТФ) од 2011. године. Концепт ВМТФ је усвојен потписивањем Споразума о успостављању „*Балканских војно-медицинских снага*“ 2016. године од стране свих држава учесница (Северна Македонија, Словенија, Србија, Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора). Након тога је почело успостављање организационе структуре. Предвиђено је да снаге буду мултинационална медицинска јединица са задатком да обезбеди медицинску подршку нивоа 2 у операцијама одговора на кризу за велики број ванредних ситуација (природне непогоде) у региону. Одржано је неколико вежби до сада.

#### **2.1.4. Унапређење научно-истраживачке и војноекономске сарадње**

Раније смо већ поменули да се у оквиру ЗБОП реализује се и *сарадња са Европском одбрамбеном агенцијом*. Уговор је потписан у децембру 2013. године. Сарадња је усмерена на унапређење војних и одбрамбених способности Србије, јачање домаће одбрамбене



индустрије, истраживачких потенцијала и модернизације наоружања и војне опреме коју користи ВС. Тренутни ниво сарадње није велики и реализује се тежишно у оквиру два пројекта развоја нових система: „Супротстављање импровизованим експлозивним направама” (C-IED) и „Обезбеђење сателитских комуникација” и „Јединствено европско небо” – (Single European Sky – Air Traffic management Research, SESAR). Пројекти развоја су у току.

Када је у питању сарадња МО и ВС и обрмбене индустрије Србије са војном индустријом држава чланица ЕУ, онда су ту показатељи много бољи. Србија је последњих година определила значајнија средства за набавке наоружања од произвођача из ЕУ. Поред спољнополитичког ефекта који ови процеси имају, сигурно је један од разлога и јачање интероперабилности за потребе будуће сарадње оружаних снага. Србија је још 2008. године почела да набавља веће количине опреме, уговорима са компанијом „Thales“ из Француске, за набавку телекомуникационих уређаја за које се Србија стратешки определила да их користи у систему веза. Након тога је постојао период у коме није било значајнијих послова, све до 2019. године када Србија из Немачке набавља 9 хеликоптера „Н-145М“ произвођача „Airbus“, из Француске 18 лаких преносних ПВО система „Mistral“ који се интегришу на домаћи систем „Pasars“. Такође је договорен из Француске и увоз радара „GM-400“ и „GM-200“ за систем ПВО и ВОЈиН. Почетком 2022. године је уговорена и набавка 2 транспортна авиона „С-295“ из Шпаније, компаније „Airbus“. У одређеним сегментима сарадње су реализовани и договори око трансфера технологија и оспособљавања домаћих произвођачких, ремотних и капацитета завода за усвајање ове технологије и евентуалну будућу самосталну производњу.

Потребно је напоменути и капацитете привредних друштава одбрамбене индустрије Србије коју чини 54 регистрована произвођача наоружања и војне опреме и неколико научно-истраживачких институција, са Војнотехничким институтом као ослоном домаћег развоја и модернизације. У истој је запослено око 20.000 радника.<sup>544</sup> Групацију ОИС чине компаније у државном власништву, и тренутно их има 17 према „Уредби о групацији Одбрамбена индустрија Србије“.<sup>545</sup> Број компанија је проширен а дуго је окосницу наменске индустрије чинило шест компанија: „Застава оружје“ Крагујевац, „Милан Благојевић“ Лучани, „Слобода“ Ужице, „Први Партизан“ Чачак, „Прва Искра“ Барич и „Крушић“ из Ваљева. Овим предузећима су се придружили „Прва Петолетка“ Трстеник, „Телеоптик-Жироскопи“ Земун, „ФАП“ Прибој, „Застава Терво“, и компаније које су под контролом ЈП „Југоимпорт СДПР“ – „Утва“ Панчево, „Борбени сложени системи“ Велика Плана и „Белом“ Узиће.

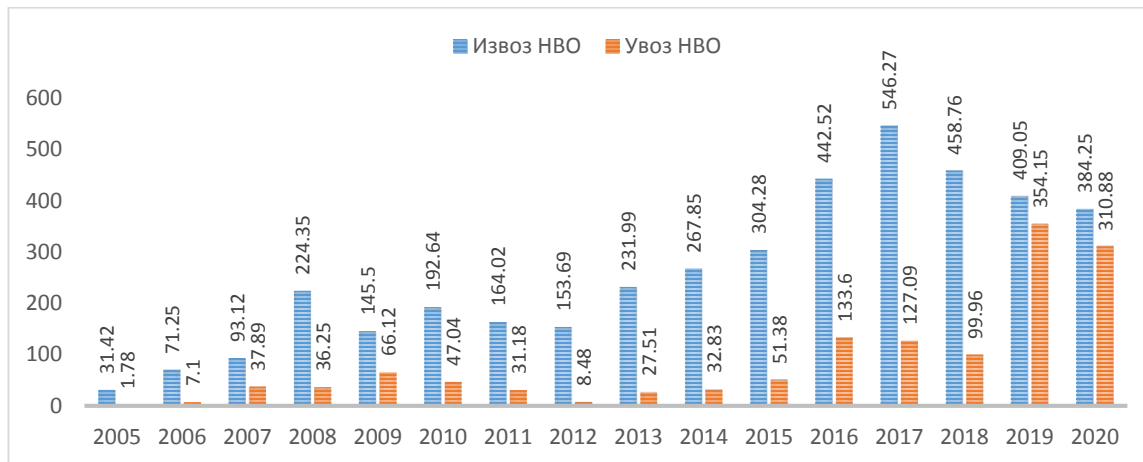
---

<sup>544</sup> Ана Шувалија Пешић, *Raste izvoz Namenske industrije: U Srbiji se pravi mnogo prototipa, ali se postavlja pitanje kapaciteta proizvodnje*, Euronews Serbia, објављено 21.10.2021; <https://www.euronews.rs/biznis/privreda/21814/-raste-izvoz-namenske-industrije-u-srbiji-se-pravi-mnogo-prototipa-ali-se-postavlja-pitanje-kapaciteta-proizvodnje/vest-09/07/2022>.

<sup>545</sup> „Уредба о Групацији Одбрамбена индустрија Србије“, *Службени гласник РС* број 96/19 и 4/2020.

За ову индустрију се не може рећи да је била под директним утицајем ЕУ, посебно не у области безбедности и одбране. Али је вероватно позитиван пословни амбијент на који је ЕУ вршила утицај и привредни развој у земљи и окружењу утицао да резултати производње и извоза расту у периоду европских интеграција. Према подацима МТГТ, за период 2005-2020. година, извоз наоружања је порастао вишеструко, са око 31 милион \$ 2005. на око 384 у 2020. години, при чему је 2017. године имао вредност од око 546 милиона \$ (графикон број 45).<sup>546</sup> Извозне дестинације су углавном државе Блиског Истока, Африке и САД.

Графикон 45 – Извоз и увоз наоружања и војне опреме у Србији 2005-2020 (у милионима \$)



Подаци указују и на значајно повећање увоза НВО од 2015/2016. године, са око 30 до 50 милион \$ годишње до тада, на око 350 милиона \$ 2019/2020. године. Ово указује на материјална издвајања Србије за опремање ВС, с обзиром да је МО највећи увозник оружја, а делимично и МУП и произвођачи наоружања у делу набавке сировина и материјала.

Уколико се у обзир узме вредност издатих увозних дозвола у 2020. години, може се уочити и обим набавки НВО које реализује ВС и делимично МУП из држава чланица ЕУ, у току те године (табела број 35 и графикон број 46).<sup>547</sup>

У претходном делу конкретније облике сарадње са Руском Федерацијом нисмо описивали али су они такође били садржајни последњих година кроз одржавање заједничких вежби, а посебно кроз војнотехничку сарадњу. Србија је закључила велике уговоре са компанијом „Рособороноекспорт“ која обједињује њихову војну индустрију за страна тржишта, пре свега за ремонт и модернизацију авиона МиГ-29, набавке система „Панцир“, „Корнет“, хеликоптера Ми-17 и Ми-35, купола за борбена возила, убојних средстава за РВиПВО, као и кроз донацију 30 борбених возила и 30 тенкова М-72.

<sup>546</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Годишњи извештај о реализацији послова извоза, увоза, пружања брокерских услуга и техничке помоћи у области наоружања и војне опреме за 2020. годину*, Београд, 2020, стр. 18; <https://mtt.gov.rs/tekst/32867/izvozna-kontrola-nvo-i-rdn.php>, 09/07/2022.

<sup>547</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Годишњи извештај извоза и увоза НВО за 2020.. оп.цит.*

Табела број 35 – Вредност увоза НВО у Србију у 2020. години по државама

Држава	Вредност \$	%
Белорусија	56,400,967.33	19
Бугарска	49,028,221.37	16
Француска	47,782,082.65	16
БиХ	40,716,802.43	13
Русија	29,475,837.00	10
Словенија	19,567,260.50	6
Словачка	18,708,239.89	6
Румунија	5,738,840.90	2
САД	5,203,852.13	2
Немачка	4,628,726.27	2
Све остале	25,918,220.24	9
Укупно	303,169,050.71	100

Графикон 46 – Структура увоза НВО у Србију у 2020. години по државама



У краћем закључку овог питања треба рећи да се Србија кроз политику националне безбедности и политику одбране определила за сарадњу са свим релевантним факторима у регионалном и глобалном окружењу, уз опредељење да води политику војне неутралности. Србија је на овом путу активна кроз више различитих облика институционалне сарадње са УН, ЕУ, НАТО, Руском Федерацијом, и другим државама на билатералном нивоу, пре свега у региону Југоисточне Европе. Ова сарадња је евидентно унапређена и постепено је развијана у периоду европских интеграција.

## 2.2. Контрола наоружања

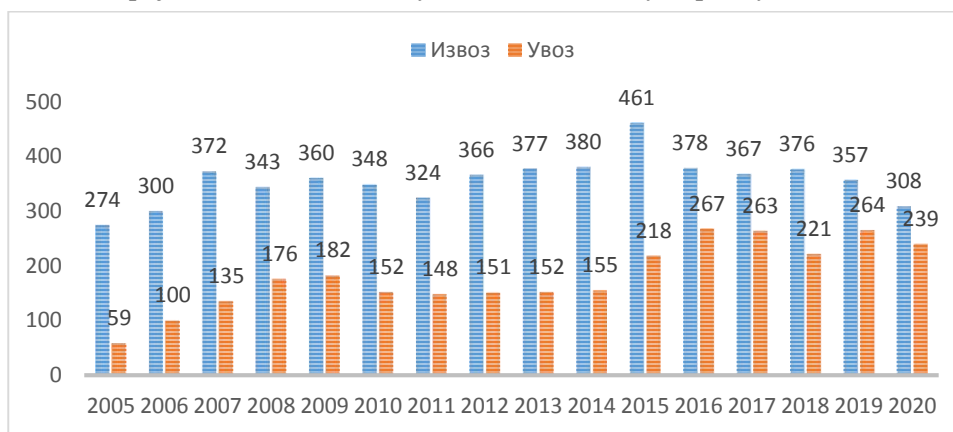
Контрола наоружања и борба против пролиферације се тежишно реализује применом међународних и националних прописа у овој области. Србија је ратификовала већи број међународних уговора и конвенција из ове области.

Још 2008. године покренут је преговарачки механизам за приступање Србије међународним контролним извозним режимима (Васенарски аранжман - WA, Група нуклеарних снабдевача - NSG, Режим контроле ракетне технологије - MTCR, Аустралијска група - AG). До сада је регулисан статус у Групи нуклеарних снабдевача (NSG) а процедура за приступање Васенарском аранжману (WA) још увек није окончана.<sup>548</sup> Усвајањем Закона о извозу и увозу робе двоструке намене (2013) и Закона о извозу и увозу наоружања и војне опреме (2014), Србија је ускладила своје законодавство из ове области са новим стандардима

<sup>548</sup> Министарство спољних послова, *Контрола наоружања*; <https://www.mfa.gov.rs/-spoljna-politika/bezbednosna-politika/kontrola-naoruzanja>, 08/07/2022.

ЕУ. За одобравање увоза/извоза наоружања сагласност се тражи и провера врши од стране шест институција – МТТТ (које спроводи процедуру и издаје дозволе), МО, МУП-а, МСП, БИА, ВБА и ВОА (који достављају сагласности). Тежиште у процени је увек осетљиво питање извоза оружја у земље које су под санкцијама УН, или пак њима блиских држава, посебно оних близу ратишта последњих година на Блиском Истоку, Африци, а тренутно и у Украјини. Број издатих увозних и извозних дозвола током година је променљив али се креће у границама од око 350 до 650 дозвола годишње од 2005. године до данас (графикон број 47).<sup>549</sup>

Графикон 47 – Број издатих дозвола за увоз и извоз НВО у периоду 2005-2020. године



У области *спречавања трговине оружјем за масовно уништење* Србија је реализовала у ранијем периоду најпре прве две фазе „Пројекта нуклеарне декомисије“ Института Винча (Пројекат VIND), односно трансфер обогаћеног уранијума у земљу порекла (Руску Федерацију), који је Влада покренула 2002. године, уз подршку Међународне агенције за атомску енергију (ИАЕА). Србија се придружила групи земаља на чијој се територији више не налази обогаћени уранијум. Србија је 2017. године ратификовала Конвенцију о нуклеарној безбедности и Заједничку конвенцију о сигурности управљања истрошеним нуклеарним горивом и радиоактивним отпадом.

У складу са препорукама из Резолуције СБ УН 1810 (2008), Србија је 2012. године, као прва држава у Југоисточној Европи и пета држава УН, усвојила Национални АП за примену Резолуције СБ УН 1540 (2004), која се односи на неширење оружја за масовно уништавање. Крајем децембра 2012. године формирана је и радна група за његову примену, којом председава представник МСП. Процедура усвајања новог АП за следећи петогодишњи период је у завршној фази. Стратегија за борбу против ширења оружја за масовно уништење за период 2021-2025. године је усвојена у јулу 2021. године, а носилац њене израде је било МСП.

<sup>549</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Годишњи извештај извоза и увоза НВО за 2020. оп.цит.*

Србија је чланица међународне Организације за забрану хемијског оружја (ОПСВ) са седиштем у Хагу, која је задужена за спровођење Конвенције о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја. Србија је приступила конвенцији још 2000. године. На основу обавеза Србија је донела Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, 2013. године.<sup>550</sup> Србија је образовала и комисију која координира надлежне органе на примени конвенције.

Србија је и члан Глобалне иницијативе за борбу против нуклеарног тероризма чији је основни циљ јачање безбедности цивилних нуклеарних постројења, унапређење откривања радиоактивних материјала у циљу спречавања недозвољене трговине тим средствима. Приступила је 2007. године и редовно учествује у њеном раду.

У области *контроле стрељачког и лаког наоружања* се спроводи друга по реду Стратегија контроле малог и лаког оружја за период 2019-2024. године и њен АП. Нови Закон о оружју и муницији ступио је на снагу 2015. године. Србија се 2018. године придружила иницијативи реализације „Мапе пута за борбу против илегалне трговине, злоупотребе и шверца малог (стрељачког) и лаког оружја на Западном Балкану“, коју су иницирале Немачка и Француска годину дана раније. Србија редовно усваја и прихвата међународне документе у овој области које доносе УН, ОЕБС као и директиве ЕУ које су услов за усклађивање са правним тековинама ЕУ.

Оно што Србију прати као релативан проблем свих ових година јесте процењен број стрељачког и лаког оружја које се налази у поседу грађана, при чему је велики број нерегистрованих корисника. Истраживањима у овој области се већ дужи низ година бави „Graduate Institute of International and Development Studies“ (IHEID) из Женеве, који спроводи пројекат „Small Arms Survey“, истраживање о броју лаког и малог оружја у поседу цивилних лица, оружаних снага и полиције, броју убистава лаким оружјем, транспарентности трговине оружјем и сл. Они процењују да је од милијарду комада ватреног оружја у свету 2017. године, 857 милиона (85 одсто) било у рукама цивила, 133 милиона (13 одсто) у војном арсеналу, а 23 милиона (2 процента) су у власништву агенција за спровођење закона. За десет година се број оружја код цивила повећао са 650 милиона у 2006. години. Процена из 2017. године процењује да Србија има 2.719.000 комада лаког и малог оружја, или 39,1 комад на 100.000 становника, што је сврстава на 5. место у рангирању у свету. Процена је да је 1.186.086 комада оружја регистровано а да је 1.532.914 комада нерегистровано (табела број 36).<sup>551</sup>

---

<sup>550</sup> „Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању“, Службени гласник РС број 36/09 и 104/13.

<sup>551</sup> Aaron Karp, *Estimating Global civilian-held firearms numbers – Briefing paper*, Small Arms Survey, 2018, стр. 4; <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>, 08/07/2022.

Табела 36 - Процењена стопа цивилног лаког оружја у 24 првих држава у рангу и Косова, 2017. години (број комада на 100 становника)

Држава	Комада	Држава	Комада	Држава	Комада
САД	120,5	Исланд	31,7	Шведска	23,1
Јемен	52,8	БиХ	31,2	Пакистан	22,3
Црна Гора	39,1	Аустрија	30,0	Португал	21,3
Србија	39,1	Македонија	29,8	Француска	19,6
Канада	34,7	Норвешка	28,8	Немачка	19,6
Уругвај	34,7	Малта		Ирак	19,6
Кипар	34,0	Швајцарска	27,6	Луксембург	18,9
Финска	32,4	Нови Зеланд	26,3		
Либан	31,9	Косово	23,8		

Да би смо утврдили евентуалне промене у овом безбедносном аспекту, податке треба упоредити са подацима из ранијих година. Овде је наравно највише спорна процена о броју нелегалног оружја, коју је тешко дати. Према незваничним проценама МУП-а тај број у Србији се креће између 200 и 900 хиљада комада.<sup>552</sup> Према званичним подацима, у Србији је на крају 2008. године било регистровано 1.172.468 комада оружја у легалном поседу грађана.<sup>553</sup> Подаци о процени нерегистрованог оружја нису дати у стратегији из 2010. године. Пројекат „Small Arms Survey“ није обрађивао и сакупљао податке из ранијег периода о броју стрељачког наоружања, али смо дошли до података из базе „United Nations Office for Drugs and Crimes“ (UNODC), и њиховог извештаја из 2010. године са проценом за оружје у 2007. години. Према тим подацима Србија је имала сличан просек броја оружја на 100 становника и износио је 37,8.<sup>554</sup> На први поглед стање се није пуно променило за десетак година. Међутим, одређени помаци су начињени у овој области. Неки од резултата који су постигнути у периоду примене претходне стратегије за контролу малог и лаког оружја (2010-2015) и након тога су:

- у периоду од 2005. до 2009. године од грађана је одузето 6.284 комада ватреног оружја у илегалном поседу, а уништено је 50.541 комада оружја који су били у поседу државе;<sup>555</sup>
- током 2016. године у Србији је у поступцима који се воде пред надлежним органом МУП укупно одузето 10.595 комада оружја, од чега се 744 комада оружја налазило у нелегалном поседу грађана за које су поднете кривичне пријаве. МУП је поднео и 874 прекршајне пријаве за несавесно чување и коришћење оружја;

<sup>552</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Zavisni od oružja*, објављено 13.07.2017; <https://bezbednost.org/publikacija/zavisni-od-oruzja/>, 08/07/2022.

<sup>553</sup> „Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Р. Србији за период 2010-2015. године“, стр. 1, *он.цум*.

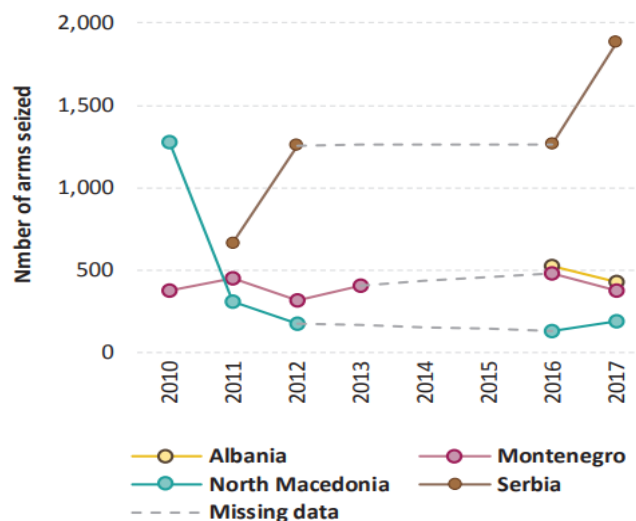
<sup>554</sup> UNODC, *The Globalization of Crime – A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UN, New York, 2010, стр. 130; [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/ТОСТА\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/ТОСТА_Report_2010_low_res.pdf), 08/07/2022.

<sup>555</sup> „Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Р. Србији за период 2010-2015. године“, стр. 1, *он.цум*.

- током законске легализације од 4. марта до 4. јуна 2015. године из илегалних у легалне токове је прешло укупно 6.438 комада оружја, од чега је предато укупно 2.138, а поднето је било 4.300 захтева за регистрацију оружја. У поступку законске легализације је предато и 979 бомби, 128 минско-експлозивних средстава и 160.434 комада муниције различитог калибра;
- МУП је спровео поступак легализације и од 1. јула до 1. новембра 2016. године. Из илегалних у легалне токове је прешло укупно 1.410 комада оружја, од чега је предато 926, а поднето је 484 захтева за регистрацију оружја. Током ове легализације предато је и 298 бомби, 115 минско-експлозивних средстава и 61.755 ком. муниције различитог калибра;
- од 1. јуна до 1. октобра 2017. године, спроведена је легализација током које је из илегалних у легалне токове прешло укупно 1.104 комада оружја, од чега је предато укупно 661, а поднето је 443 захтева за регистрацију оружја. Током ове легализације предато је и 124 бомби, 189 минско-експлозивних средстава и 56.852 комада муниције различитог калибра;
- МУП је 2010. уништио 28.285, док је у 2012. години уништио 17.000 комада оружја, уз финансирање ЕУ, у вези са контролом оружја на Западном Балкану, унутар оквира Стратегије ЕУ за борбу против илегалног сакупљања и трговине малим и лаким оружјем;
- на основу сарадње МУП и међународних организација UNDP/SEESAC, у јулу 2017. године, МУП је уништио 18.009 комада оружја.<sup>556</sup>

Према подацима UNODC Србија је 2011. године имала укупно 668 одузетих нелегалних комада оружја, 2012. – 1258; 2016. – 1267 и 2017. – 1881, по чему је испред земаља у окружењу које по статистикама такође имају већи број оружја у поседу цивилних лица (графикон 48).

Графикон 48 – Број одузетог илегалног малог и лаког оружја 2010-2017. године<sup>557</sup>



<sup>556</sup> „Стратегија контроле малог (стрелјачког) и лаког оружја у Р.Србији за период 2019-2024. године“, *оп.цит.*

<sup>557</sup> United Nations Office of Drugs and Crime, *Global Study of Firearms Trafficking 2020*, UN, New York, 2020, стр. 99 и 118; <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>, 08/07/2022.

МО је у периоду 2010–2015. године изградило 26 објеката укупне површине 11.260 m<sup>2</sup> ради безбедног складиштења наоружања и војне опреме. МУП је уз финансијску помоћ UNDP/SEESAC изградио магацински комплекс за складиштење малог и лаког оружја у Платичеву код Руме. УЦ има дугогодишњу сарадњу са ЕУ, која је отпочела још 2005. године, кроз дугорочни пројекат ЕУ – Помоћ у контроли извоза робе двоструке намене, и дугорочну сарадњу са пројектом „EXBS“ који води САД. ЕУ и САД пружају подршку УЦ у њеним настојањима да ојача сопствене системе контроле наоружања и робе двоструке намене.<sup>558</sup>

Када су у питању убиства и самоубиства малим и лаким оужјем, тај број се у Србији током година смањивао. Према истраживању насилних смрти од лаког и малог оружја, Србија је 2004. године имала 2,1 лице убијено на 100.000 становника а 2020. године тај број је износио 1,2. Укупно је било 107 убиства и 89 самоубиства (табела број 37).<sup>559</sup>

Табела 37 - Број смрти од лаког и малог оружја у Србији на 100.000 становника 2006-2020.

Година	`06	`07	`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Број жртава	2.0	2,3	1,9	2,1	1,7	1,8	1,5	1,9	1,6	1,4	1,7	1,3	1,5	1,2	1,2

Према независном истраживачком пројекту „Барометар транспарентности“, који се реализује кроз већи програм „Small Arms Survey“, од стране „Graduate Institute of International and Development Studies“ (IHEID) из Женева, Швајцарске, а који обухвата све државе чији годишњи извоз стрељачког и лаког оружја прелази 10 милиона долара, Србија се налази на четвртом месту у свету по транспарентности извоза стрељачког и лаког оружја, у 2021. години, са укупним бројем индексних поена од 19,75. Прва је Швајцарска са 21,75 поена.<sup>560</sup> Транспарентност Србије је на високом нивоу од 2008. године и осамостаљивања, одржава стално место у првих 5 држава у рангирању (табела број 38).<sup>561</sup> Објављени резултати истраживања у датој години су се односили на извоз оружја три године уназад (нпр. 2021. је објављена процена за 2018. годину).

Табела 38 - Ранг Србије по транспарентности извоза стрељачког оружја 2006-2021. године

Година	`06	`07	`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`16	`17	`18	`19	`20	`21
Ранг	30	29	5	7	5	4	4	4	3	4	4	5	4	4	4
Поена	9,2	9,2	16,5	16,5	17,0	18,5	18,7	19,7	19,5	19,0	19,5	19,0	18,2	19,2	19,7

<sup>558</sup> *Ибид.*

<sup>559</sup> Small arms survey, *Global violent deaths*, IHEID, Geneva, 2018; <https://www.smallarmssurvey.org/database/global-violent-deaths-gvd>, 08/07/2022.

<sup>560</sup> Elodie Hainard, Olena Shumska, *The Small Arms Trade Transparency Barometer*, Small Arms Survey - IHEID, Geneva, 2018; <https://smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-TB21.pdf>, 08/07/2022.

<sup>561</sup> Small Arms Survey, *The Small Arms Trade Transparency Barometer*; <https://www.smallarmssurvey.org/database/small-arms-trade-transparency-barometer>, 08/07/2022.



У ГИ ЕК се углавном оцењује да се Србија придружила скоро свим кључним споразумима о неширењу оружја, разоружању и контроли наоружања које промовише ЕУ, те да поседује адекватан законски и стратегијски оквир у овој области. Последњим извештајем из 2021. године је позитивно оцењена контрола трговине оружјем, побољшање капацитета МУП-а и УЦ, и похваљени су добри резултати Србије са великим бројем оружја добровољно предатог властима.<sup>562</sup>

### 2.3. Утицај европских интеграција на војну неутралност Републике Србије

Неутралност је реч која означава непристрасност и незаузимање било чије стране у неком спору или сукобу. У сукобима држава има историјско порекло од античког доба, али формално-правно као институт у међународним односима постоји од 1815. године, након што је Швајцарска добила овај статус на Бечком конгресу, и то као трајну категорију. Ово је уједно био и први случај за једну државу у Европи. Касније су тај статус добиле Белгија, Луксембург, Шведска а у новије време од европских држава Ирска (1939), Аустрија (1955), Финска (1956). Категоричко дефинисање појма неутралности, са правима и обавезама је допуњавано кроз одређена међународна документа и конференције у току 19. и 20. века, а посебно га дефинише Хашка конвенција из 1907. године.<sup>563</sup> Према Хашкој конвенцији, неутралне државе морају се понашати непристрасно према свим странама које учествују у оружаном сукобу. Обавеза државе је и да на њеној територији не сме бити ниједна страна војна база. Забрањено и је да се регрутују трупе на територији неутралних држава, као и трговина оружјем са зараћеним државама. Једна од дефиниција неутралности је да подразумева „непристрасан положај једне државе у односу на ратни сукоб, признат од стране ратујућих страна; положај неутралности рађа реципрочна права и обавезе између неутралних држава и ратујућих страна.“<sup>564</sup> Постоје различите врсте неутралности, при чему се најчешће дефинише као војна неутралност, ради избегавања учешћа појединих држава у ратовима или припадања војним савезима.

Основ за оцену утицаја европских интеграција на војну неутралност Србије јесте садржај правних тековина ЕУ у области одбране. Ово питање третирају Уговор о ЕУ (чланови 42. до 46.) и Уговор о функционисању ЕУ, тзв. „Лисабонски уговори“. Најпре члан 42. тачка 7. Уговора о ЕУ предвиђа одредбу везану за обавезу држава да учествују оружаном сукобу уколико једна од њих буде нападнута:

*„Ако је држава чланица жртва оружане агресије на своје државно подручје, остале државе чланице обавезне су пружити јој помоћ и потпору свим средствима којима*

<sup>562</sup> Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2021. годину*, Стразбур, 2021, стр. 51.

<sup>563</sup> Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011, стр. 758.

<sup>564</sup> *Ибид*, стр. 757.

*располажу, у складу с чланком 51. Повеље Уједињених нација. То ни на који начин не доводи у питање посебан карактер безбедносне и обрмбене политике одређених држава чланица“.*

Затим члан 222. Уговора о функционисању ЕУ садржи *Клаузулу о солидарности* која предвиђа ангажовање држава чланица, укључујући и војним средствима, уколико је нека држава нападнута терористичким нападом, ако је жртва природне или несреће изазване људским деловањем. За потребе и на инсистирање војно неутралних држава ЕУ, за ову клаузулу је у тачки 37. Изјава приложених уз уговоре дата посебна *Изјава о члану 222.* која додатно појашњава њено значење, у интересу неутралног статуса ових држава:

*„Не доводећи у питање мере које је Унија усвојила како би испунила своју обавезу солидарности с државом чланицом која је мета терористичког напада или жртва природне непогоде или несреће изазване људским деловањем, ниједном одредбом члана 222. не намерава се утицати на право друге државе чланице да одабере најпримерије средство за испуњење своје обавезе солидарности према тој држави чланици“.*<sup>565</sup>

Наведене правне одредбе уговора на којима се заснива ЕУ гарантују у одређеној мери могућност и право државе чланице да сама одлучује о евентуалном војном ангажовању, обиму тог ангажовања и модалитетима, уколико је нека држава чланица нападнута. Тзв. „Ирска клаузула“ која је унета још у Уговор о ЕУ из Нице, 2001. године, је била предмет спора и код сачињавања Уговора из Лисабона, али је због инсистирања Ирске, али и Аустрије, Финске и Шведске, да задрже своју неутралност у оквиру спровођења ЗБОП, опет нашла своје место. „Ирска клаузула“ се односи на формулацију: *„...То ни на који начин не доводи у питање посебан карактер безбедносне и обрмбене политике одређених држава чланица“.*<sup>566</sup>

У даљој анализи ћемо се осврнути и на искуство Аустрије, Ирске, Финске и Шведске, као чланица ЕУ у вођењу своје политике војне неутралности унутар заједнице и паралелно са обавезама учествовања у спровођењу ЗБОП ЕУ.

**Аустрија** је своју неутралност успоставила 1955. године, након договора великих сила које су је окупирале после Другог светског рата као поражену земљу. Као гаранција за повлачење оружаних снага СССР-а и САД, Аустрија је својим уставом усвојила „вечну неутралност“ која се огледа у томе да не приступа ниједном војном савезу нити да дозвољава да се на њеној територији отварају војне базе других земаља или савеза. Њена неутралност није била препрека да Аустрија постане члан „не-војних“ међународних организација, као што су УН (1955), Савет Европе (1956), ЕФТА (1960), ЕУ (1995). Узимале је учешће и у мировним операцијама УН-а у Конгу, Кипру, на Блиском Истоку (Голанској висоравни).

<sup>565</sup> „Treaty on European Union“, *Official Journal* C 326, оп. цит. и „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal* C 326, оп. цит.

<sup>566</sup> Игор Новаковић, *Неутралност у Европи у 21. веку и случај Србије*, ISAC фонд, Београд, 2012, стр. 8..

Посебно је у том случају битан био процес прикључења Аустрије у ЕУ. Аустрија је остала при ставу да остане војно неутрална а њене оцене су биле да Уговор о ЕУ из 1992. године, у потпуности омогућава да она задржи тај свој статус и у оквиру заједнице. У њеној апликацији за чланство тражила је да њен будући уговор са ЕУ садржи и гаранције неутралности. ЕК је у разматрању будућег чланства сматрала да је у одређеној мери неутралност Аустрије потенцијално препрека за извршавање обавеза у оквиру ЗСБП ЕУ, тражили су додатне гаранције да ће Аустрија моћи да извршава све обавезе, укључујући и мировне операције ЕУ.<sup>567</sup> Аустрија је то додатним изјавама и документима гарантовала, и обавезала се да ће у потпуности прихватити све одредбе постојећих правних тековина ЕУ у области безбедности, одбране и спољне политике. Међутим, због чврстих националних норми везаних за неутралност, које су предвиђене и Уставом, Аустрија је у одређеној мери морала да их редефинише и „омекша“ прерастањем неутралности у опцију „неуласка у војне савезе“, гарантујући солидарност са осталим чланицама у погледу помоћи и заједничког деловања у одређеним ситуацијама, али и увођења санкција трећим земљама.<sup>568</sup> Резултат овог процеса је био да су Аустрија, али такође и Шведска и Финска, потписале уговор о прикључењу ЕУ без икаквих одредби о „сталној неутралности“.<sup>569</sup> Аустрија је 1995. године ушла и у програм „Партнерство за мир“ са НАТО. Занимљиво је и поступање Аустрије у време Агресије НАТО на СРЈ 1999. године, где је Аустрија одбила да учествује у агресији, јер мисија није имала мандат УН, али су тадашњи канцелар и министар спољних послова дали подршку бомбардовању на Европском самиту у Келну. Званично Аустрија није дозволила прелет НАТО авиона изнад земље.<sup>570</sup> Потребно је рећи и да касније измене основног уговора ЕУ развијале и обавезе Аустрије и других неутралних земаља ЕУ да потенцијално учествују у војним операцијама ван својих граница. Последњи и важећи уговор из Лисабона им је гарантовао могућност избора и потенцијално не-учествовање у свим аспектима ЗБОП а посебно оних који се тичу оружане помоћи у случају напада на неку од земаља чланица. Аустрија својом стратегијом одбране такође предвиђа статус неутралности.<sup>571</sup>

---

<sup>567</sup> European Union, „The challenge of enlargement Commission opinion on Austria s application for membership“, у *Bulletin of the European Communities*, Brussels, 1991, стр. 5.

<sup>568</sup> Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, Институт за европске студије, Београд, 2019, стр. 120-128.

<sup>569</sup> European Commission, *Commission's opinion of 19 of April 1994 on applications for accession to the European Union by the Republic of Austria, the Kingdom of Sweden, the Republic of Finland and the Kingdom of Norway*, Official Journal of the European Communities, С 241/3, 1994; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC\\_1994\\_241\\_R\\_0003\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_1994_241_R_0003_01), 05/07/2022.

<sup>570</sup> Karen Donfried, *Kosovo: International Reactions to NATO Air Strikes*, CRS Report for Congress – Library of Congress, Washington, 1999, стр. 8.

<sup>571</sup> Мирослав Лазански, *Ми остајемо неутрални, новински чланак*, Политика, објављено 17.04.2011; [www.politika.rs/sr/clanak/172347/Mi-ostajemo-neutralni](http://www.politika.rs/sr/clanak/172347/Mi-ostajemo-neutralni), 06/07/2022.

**Ирска** је своју неутралност градила на противљењу политици Велике Британије, најпре због поделе Ирске на Републику Ирску и Северну Ирску, а затим и њеним глобалним аспирацијама. Прогласила је војну неутралност 1937. године, након усвајања свог првог устава. Уставом то није предвиђено као норма, али се неформално сматра да је неутрална због тадашње изјаве њиховог премијера и каснијег вођења политике војне неутралности. Због близине и зависности од Велике Британије, ова политика је била и „заобилажена“, као што је то случај током Другог светског рата када су дозвољавали британским бродовима и авионима коришћење њиховог простора.<sup>572</sup> Приступила је Савету Европе 1949. године, УН 1955. а захтев за прикључење ЕЕЗ су поднели са Великом Британијом још 1961. године, али су ушли тек 1973. године. У то време још није била дефинисана јаснија одбрамбена политика заједнице, а евентуални притисци по питању неутралности су више били повезани за приступање НАТО. Кроз период Хладног рата Ирска је водила политику техничке сарадње са Западом, критикујући повремено њихову спољну политику и водећи чврсту анти-совјетску.<sup>573</sup> Ирска је чест учесник мировних операција УН-а (Конго, Кипар, Либан, Синај, итд.).

За Ирску је посебно карактеристичан период стварања ЕУ почетком `90-их прошлог века, када је у правне тековине ЕУ, односно Уговор из Мастрихта 1992. године, унета први пут „Ирска клаузула“. То је период стварања „три стуба“ ЕУ од којих је један ЗСБП. Уговором је предвиђено да се ЗСБП реализује консензусом свих чланица. Тих година су све чланице ЕУ позване и да постану посматрачи или чланови Западноевропске уније, форума у оквиру НАТО, који је касније, као што смо раније навели, прерастао у „војни елемент“ администрације ЕУ са формрањем најпре ЕБОП, а затим ЗБОП. Ирска је постала посматрач у овом форуму, али је због наведених тежњи захтевала и успела да издејствује да у Уговор из Мастрихта у члану J.4 уђе њена клаузула:

*„Политика Уније у складу са овим чланом неће утицати на специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица и поштоваће обавезе одређених држава чланица НАТО и биће компатибилна са заједничком безбедносном и одбрамбеном политиком успостављеном у том оквиру“.*<sup>574</sup>

Сличне политичке иницијативе у смеру заштите својих „неутралних“ интереса Ирска је водила и приликом наредних ревидирања основних уговора о ЕУ, све до Уговора из Лисабона. Ирска је ушла у програм „Партнерство за мир“ 1999. године, при чему није подржала бомбардовање СРЈ те године, али јесте помагала САД у рату у Ираку, давањем на коришћење војног аеродрома, при чему овај рат није осудила.

---

<sup>572</sup> Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, стр. 101-102, оп.цит.

<sup>573</sup> Ибид.

<sup>574</sup> Treaty on European union – Contents, Official Journal C 191, Brussels, 1992; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT,04/08/2022>.

Ирска је чланица „Нордијске борбене групе“ у оквиру ЕУ, од 2010. године, заједно са Шведском, Финском и Норвешком, са 170 људи. Такође је чланица и немачко-аустријско-чешке борбене групе. Учествује у мировним операцијама ЕУ, а своју безбедносну политику види искључиво кроз мандат УН-а. Има у својим оружаним снагама око 11.500 војника. Треба рећи и да је Ирска слична Србији по питању неутралности јер је окружена земљама из НАТО-а, при чему нема односе са Руском Федерацијом као Србија.

**Финска** држава је своју неутралност промовисала након Другог светског рата, за разлику од Ирске, Шведске и Швајцарске које су је одржале и током тог рата. Већ 1947. године је потписала споразум о пријатељству са СССР. Споразум је предвиђао и обавезу Финске да се не укључује у војне савезе или нападе других држава против СССР-а, а са друге стране се СССР обавезао на помоћ у случају напада на Финску. Финска неутралност се постепено развијала вођењем политике неуплитања у сукобе великих сила на међународном нивоу, нити војно, нити политички. СССР је званично признао финску неутралност 1956. године.<sup>575</sup> Она није прокламована унутрашњим националним документом у том периоду, већ изјавама водећих политичара и садржајем њихове политике. Финска је 1955. године постала члан УН-а, ОЕБСА, 1969. придружени члан ЕФТА, а 1989. године је ушла у Савет Европе, тек по окончању Хладног рата. Учествовала је у мировним операцијама УН-а у Индији, Пакистану, Блиском Истоку, Либану, итд.

Финска подноси пријаву за чланство у ЕЕЗ 1992. године. За разлику од Аустрије, нису тражили да им се призна чврста неутралност уласком у ЕУ. Ипак, препозната је могућност неусаглашавања Финске са чланом 113. уговора о ЕЕЗ који је предвиђао увођење санкција трећим земљама и када оне нису подржане од стране Савета безбедности УН. ЕК је ипак проценила да Финска може да се усклади са ЗСБП пошто њена неутралност није правно утемељена и има флексибилност, те да је сведена на неучествовање у војним алијансама и одржавање самосталне одбране.<sup>576</sup> Финска се у том процесу приступања до 1995. када је званично постала чланица, обавезала на поштовање свих уговора и правних обавеза ЕУ који су тада постојали. Од 1994. године Финска је ушла у програм „Партнерство за мир“. Иако се декларативно изјаснила против Агресије НАТО на СРЈ, без одлуке Савета безбедности УН-а, председник Финске Марти Ахтисари се негативно изјашњавао о тадашњем руководству СРЈ. Узела је учешће и у Авганистану, у оквиру трупа Велике Британије, односно НАТО, са 40 лица за цивилно-војне односе, дакле не искључиво војника.<sup>577</sup> У Белој књизи одбране 2001. године

---

<sup>575</sup> Kari Möttölä, „The Politics of Neutrality and Defence: Finnish Security Policy Since the Early 1970s“, у *Cooperation and Conflict*, Vol.17, 1982, стр. 290; <https://www.jstor.org/stable/45083536>, 07/07/2022.

<sup>576</sup> European Commission, *Finlands Application for Membership: Opinion of the Commission – Extracts*, Brussels, 1992; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_92\\_7](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_92_7), 06/07/2022.

<sup>577</sup> Government of Finland, *Finland prepares to participate in a peacekeeping operation in Afghanistan*, Information Unit Press release, 2001.

Финска је поновила став о неутралности, али је задржала и право да сама одлучује о својој несврстаности, зависно од опасности<sup>578</sup>. Ово се данас може протумачити у контексту приступања НАТО-у, као опција коју је Финска стално имала као могућност, али је није користила. Финска је члан „Нордијске борбене групе“ у оквиру војних снага за брзо реаговање ЕУ, са 60 људи, а на располагању је за ЕУ војне снаге ставила укупно 1500. Има обавезан војни рок и интегрални приступ безбедности. Регрути чине 80% њихове војске. Редовно одржава курсеве у току године за активну резерву, које годишње прође око 35.000 резервиста. Редовну војску чини око 30.000 војника и официра, а резерву око 235.000 људи.<sup>579</sup> Финска је учествовала у мисији УН у БиХ са једним батаљоном, као и на Косову и Метохији, тренутно са 20 лица. Актуеалан је процес приступања НАТО чиме ће се њена неутралност завршити.

**Шведска** је била војно неутрална земља од 1815. године, све до 1914. године, када је избио Фински грађански рат, а затим је опет прогласила своју неутралност од 1918. године, када се он завршио. Званично од стране међународних актера ова неутралност није призната, ниједним међународним документом, као и код Финске и Ирске (за разлику од Швајцарске и Аустрије). Издржала је одређени притисак САД после рата да постане чланица НАТО, када су то учиниле Данска и Норвешка, али је наставила да сарађује са њима на војном плану, што је донекле држало близу овог војног савеза. На тим темељима је и развила своју јаку војну индустрију током Хладног рата.<sup>580</sup> Занимљив је био став Шведске да током Хладног рата не улази у ЕЗ јер је сматрала да чланство није компатибилно са неутралношћу.<sup>581</sup> Шведска је поднела захтев за пријем у ЕУ 1991. године. Уследио је сличан пут као и код Финске. С обзиром да је неутралност била флексибилна и да није била тврдо омеђена унутрашњим законодавством, пријем у ЕУ је уследио 1995. године са мање проблема око прихватања ЗСБП ЕУ. Политика неутралности се модификовала у политику несврставања у војне савезе, са новим акцентом на солидарност са осталим чланицама ЕУ у области одбране.<sup>582</sup> У вези са управљањем кризама као новим спољним аспирацијама ЕУ, Шведска је '90-их имала став да се активности ЕУ у том смеру обављају уз мандат УН-а.<sup>583</sup> Током 1994. године је ушла у програм „Партнерство за мир“. Тих година је упутила војнике и у мировну мисију УН у Босни и Херцеговини. Током Агресије НАТО на СРЈ није се јасно одредила јер акција није имала подршку УН-а. Током 2002. године усваја нову доктрину у којој се наводи да Шведска води

---

<sup>578</sup> Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, стр. 175, оп.цит.

<sup>579</sup> Ибид. 194.

<sup>580</sup> Johan Eliasson, “Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration“, *European Integration Online Papers*, Brussels, 2004; [https://www.researchgate.net/publication/5014999\\_Traditions\\_Identity\\_and\\_Security\\_The\\_Legacy\\_of\\_Neutrality\\_in\\_Finnish\\_and\\_Swedish\\_Security\\_Policies\\_in\\_Light\\_of\\_European\\_Integration](https://www.researchgate.net/publication/5014999_Traditions_Identity_and_Security_The_Legacy_of_Neutrality_in_Finnish_and_Swedish_Security_Policies_in_Light_of_European_Integration), 07/07/2022.

<sup>581</sup> Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, стр. 99, оп.цит.

<sup>582</sup> Ибид, стр. 125, оп.цит.

<sup>583</sup> Anders Björner, “Sweden”, у Hanna Ojannen (ed.) *Neutrality and non-alignment in Europe today*, The Finish Institute of International Affairs, 2003; [https://www.files.ethz.ch/isn/10696/fiia\\_neutrality.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/10696/fiia_neutrality.pdf), 07/07/2022.

политику „неучествовања у војним алијансама“, што не искључује и могућност војне помоћи некој земљи уколико процени да је то неопходно.<sup>584</sup> Након Уговора из Лисабона Шведска усваја нови закон о одбрани у коме се наводи и могућност да Шведска оружаном помоћу суседним земљама уколико сматра за сходно.<sup>585</sup> Већ 2010. године Шведска по први пут учествује у акцији која се може сматрати потпуно пристрасном, а то је била операција НАТО у Либији, за коју је иначе постојала резолуција СБ УН. Узели су своје учешће у снагама KFOR-а на Косову и Метохији, али и у Авганистану са НАТО. Своју неутралност Шведска је током ових година у суштини свела на потпуну сарадњу у оквиру ЗБОП са ЕУ и са НАТО у оквиру Партнерства за мир. Она је земља која своју неутралност зове несврстаношћу за време мира и неутралношћу за време рата. Од како је постала чланица ЕУ, и на неки начин политички се сврстала, Шведска сматра да је она војно несврстана земља, а не војно неутрална. Члан је „Нордијске борбене групе“ у оквиру брзих снага ЕУ, где има највећи број војника. Цела група има око 2500 војника а Шведска има 1900. Војска ове државе данас има око 25000 војника, уз концепт тоталне одбране, који обухвата и територијалне јединице, тзв. „Отаџбинску гарду“ са око 22.000 људи. Мобилизациона могућност Шведске је око 300.000 војника.<sup>586</sup>

**Србија** је 2007. године званично прогласила војну неутралност усвајањем „Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије“ од стране Скупштине.<sup>587</sup> Повод за доношење резолуције је одбијање Србије да прихвати тзв. „Ахтисаријев план“ за решење конфликта на Косову и Метохији, и намере одређених западних земаља да преко мисије ЕУ почну његово спровођење, што је оцењено као угрожавање територијалног интегритета и суверенитета Србије. Између осталог, у тачки 6. резолуције је наведено:

*„Због укупне улоге НАТО пакта, од противправног бомбардовања Србије 1999. године без одлуке Савета безбедности до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО "коначан орган" власти у "независном Косову", Народна скупштина Републике Србије доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању.“*

У СО, тачка 4.5. Војна неутралност, наведено је да је она „*одбрамбени интерес Републике Србије који ће се остваривати реализацијом следећих циљева: а) неприступање*

---

<sup>584</sup> Christine Agius, „The Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity and Sovereignty“, *Journal of Cold War Studies*, 2009; <https://direct.mit.edu/jcws/article-abstract/11/1/154/13051/Christine-Agius-The-Social-Construction-of-Swedish?redirectedFrom=fulltext>, 07/07/2022.

<sup>585</sup> Government of Sweden, *A functional defence – Summary of the defence bill*, Stockholm, 2009; [https://ecfr.eu/archive/page/-/Suède\\_-\\_2009\\_-\\_Fact\\_Sheet\\_A\\_Functional\\_Defence.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/Suède_-_2009_-_Fact_Sheet_A_Functional_Defence.pdf), 07/07/2022.

<sup>586</sup> Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, стр. 274, оп.цит.

<sup>587</sup> „Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије“, *Службени гласник РС* број 125/2007.

војно-политичким савезима; б) интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала; и в) стварање услова за одбрану ослонцем на сопствене снаге и потенцијале“.

Опредељење Србије је да одржава квалитетне односе и са НАТО и са Организацијом Уговора о колективној безбедности (ОДБК), као и са свим другим актерима на пољу безбедности у региону и свету. Нећемо у даљој анализи улазити у могућности, условима и потребама Србије да одржи своје опредељење војне неутралности, већ ћемо размотрити могућности да она свој статус одржи у процесу европских интеграција и као будући члан ЕУ.

Овде треба разјаснити и врсту неутралности Србије која се искључиво односи на област одбране односно војну неутралност, а не и политичку. Историјски примери су показали да је неутралност флексибилан појам, и да војна неутралност не значи и политичка или економска, при чему се кредибилитет војно неутралне државе огледа у одређеној мери и неутралним одлукама када су у питању политички или економски савези или одлуке (нпр. санкције), али не мора да значи. У том контексту је и војна неутралност Србије довољно јасно „омеђена“ терминологијом коришћеном у поменутој резолуцији – „*војна неутралност Републике Србије у односу на постојеће војне савезе*“, односно у СО – „*неприступање војно-политичким савезима*“. У том смислу не би требало да буде дилеме када је у питању приступање Србије ЕУ, односно дилеме на питање да ли европске интеграције угрожавају војну неутралност Србије.

Друго питање је колико је војна неутралност Србије чврста када је у питању спровођење ЗСБП ЕУ, односно да ли би прокламована неутралност угрозила извршавање обавеза Србије као чланице ЕУ у области примене ЗБОП, учествовања у мировним операцијама ЕУ и слично. У дељу спољнополитичких одлука је ситуација јасна, и ту ЕУ нема компромиса, или их делимично има док је Србија у процесу преговарања. Притисци да се Србија прикључи политичким и економским санкцијама према трећим државама, а пре свега према Руској Федерацији, су посебно наглашени од почетка рата Русије у Украјини. Пракса и правне тековине ЕУ дозвољавају одређене слободе држава чланица, што рецимо Мађарска повремено користи. Али Мађарска је дугогодишњи члан ЕУ, и није у процесу прикључења који оставља пуно простора за условљавање кандидата. Србија ће морати да се саглашава са спољном политиком ЕУ уколико жели да буде члан ЕУ. Занимљив је у том смислу и случај Швајцарске која је имала покушај уласка у ЕУ почетком `90-их година прошлог века али су на референдуму 1992. године грађани то одбили. У периоду расправе о прикључењу део



посланика у њиховом парламенту је сматрао да уласком у ЕУ Швајцарска треба да се „опрости“ од свог статуса неутралности, мислећи при томе на политичку.<sup>588</sup>

Србија се у смислу „чврстине“ војне неутралности може поредити са Аустријом, која је националним законодавством исту предвидела, па је у процесу прикључења ЕУ морала додатно да даје гаранције ЕК о будућем понашању у области ЗСБП. Финска и Шведска су примери са флексибилном војном неутралношћу, без јасних националних правних тековина и уз стално остављање могућности да се приклоне некој страни у складу са ситуацијом на терену, што су 2022. године захтевом за уласком у НАТО и показале. Ово је ЕУ сасвим одговарало и нису у овом делу компликовале приступ ЕУ као што је то било у одређеној мери са Аустријом. У томе се на неки начин и огледа и одређен прикривени став ЕУ у погледу војне неутралности – боље је бити приклоњен неком војном савезу, или бити максимално флексибилан, него бити чврсто неутралан. Не би требало наглашавати који би то војни савез требао да буде, с обзиром да су већина држава ЕУ чланице НАТО, а у спровођењу ЗБОП се у доброј мери и даље ослањају на структуре овог савеза. За наведени „прикривени“ став ЕУ се може узети као показатељ и одређен отпор и „борба“ Ирске током сачињавања уговора о ЕУ, од Мастрихта 1992. до Лисабона 2009. године, да исти садрже и „Ирску клаузулу“. Ирска је стари члан ЕЕЗ од 1973. године и није морала да пролази процесе „тестирања“ своје неутралности јер тадашња одбрамбена политика ЕЕЗ није и постојала. Међутим, морали су да се за своје политичко-војно опредељење боре у ситуацијама када су правне тековине ЕУ мењане, што довољно говори о већинској вољи ЕУ када је војна неутралност у питању.

Војно-неутралне чланице ЕУ су у пракси промениле своје концепте неутралности. Тежиште је постало истицање солидарности са партнерима у ЕУ, учествовање у програму Партнерство за мир са НАТО, мировним мисијама УН-а и ЕУ, као и учествовање у одбрамбеној политици формирања и одржавања борбених група ЕУ. Истим путем иде и Србија, и у том погледу не би требало да њена војна неутралност буде препрека чланству. Такође, овај пут се показује и као једини реално могућ, уколико се већ држава определи за статус војно неутралне земље, а посебно уколико је на путу прикључења у ЕУ.

Војна неутралност захтева велике материјалне, логистичке, људске и системске напоре уколико држава жели да је очува. Уколико тога нема, или бар нема у довољној мери, политичка вештина је излазна стратегија у ситуацији када је рецимо Србија окружена суседима који су скоро сви у НАТО (осим Босне и Херцеговине). Како то наводи Митар Ковач: *„Као безбедносно опредељење, неутралност подразумева активно ангажовање државе у правцу вођења такве политике која се залаже за мир и решавање спорова политичким*

---

<sup>588</sup> 4 Daniele Ganser, Georg Kreis, “Swiss neutrality: incompatible with EU membership?“, у Clive H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union – A close, contradictory and misunderstood relationship*, Routledge, Oxon, 2007, стр. 59.

*средствима, без употребе силе... И поред најбоље намере статус неутралности сваке земље, па и Србије, не обезбеђује нити гарантује њену безбедност, него чак отвара са собом многе изазове и дилеме. Агресивне силе и савези немају данас разумевања о томе да ли се нека држава декларише као војно неутрална. Оне се руководе искључиво својим интересима. Због таквог односа према међународном праву Србија, као војно неутрална држава, може постати објекат агресије“.<sup>589</sup>*

Искуство неутралних држава током Другог светског рата говори да идеалистички приступ неутралности није пуно вредео, и да је за очување војне независности и суверенитета потребан и активни политички приступ. Игор Новаковић је обрадио примере неутралности Молдавије и Украјине, које нису успеле да изграде кредибилитет неутралних земаља због сталних уступака једној или другој страни, и неутралности четири чланице ЕУ, и закључио: *„Јачање кредибилности и респектабилности доводи до признања неутралности и смањује потребу за уступцима.. Статус неутралности није идеалан концепт и зависи од спољнополитичких токова и природе међународног система. Неутралност као таква неумитно подразумева чињење уступака заинтересованим странама.“<sup>590</sup>*

Србија на европском путу има могућности да одржи свој статус војне неутралности, и поред повремених медијских и стручних мишљења да су скоро све нове чланице ЕУ последњих двадесет година морале да постану и чланице НАТО. Правно и искуствено у пракси је то показано. Опредељење Србије да у области одбране сарађује са свим заинтересованим странама у томе помаже. Институционални аранжмани у том погледу постоје и они су до сада коришћени од стране Србије кроз програм Партнерство за мир, мировне операције УН-а и ЕУ, учешће у борбеним групама ЕУ, војне вежбе са оружаним снагама Белорусије и Руске Федерације. Стратегијско-плански и нормативни оквир су такође усмерени у том правцу.

#### **2.4. Утицај европских интеграција на очување територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије на територији АП Косово и Метохија**

Косово и Метохија има површину од 10.887 км<sup>2</sup> што чини 12,3 одсто територије Србије. Према подацима Републичког геодетског завода у катастру на Косову и Метохији као власништво Србије уписано је 319.256 хектара, што чини трећину укупног земљишта. Као

---

<sup>589</sup> Митар Ковач, „Интереси великих сила и неутралност Републике Србије“, у (ед. Срђан Кораћ) *Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 238.

<sup>590</sup> Игор Новаковић, „Политика неутралности у Европи као „цена“ за статус сталне неутралности“, у (ед. Срђан Кораћ) *Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 29-48.

друштвена својина је уписано 157.66 хектара што чини 14% територије. У приватној својини Срба и другог неалбанског становништва је 163.980 хектара, односно 15% укупног земљишта.<sup>591</sup> Процена је да је око 58% земљишта у власништву Србије, Срба, Српске православне цркве и предузећа која су регистрована у Србији ван покрајине (у хектарима од око 1,08 милиона хектара око 641.072 хектара).<sup>592</sup>

Према подацима изнетим у Стратегији одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију<sup>593</sup> катастар земљишта обухвата око 2,5 милиона парцела укупне површине 1.090.410 хектара. Око 33.411 стамбених јединица (кућа и станова) је у већини уништено и мањим делом оштећено од јуна 1999. године када се ВЈ повукла са Косова и Метохије. Више од милион карастарских парцела чија се вредност процењује на око 50 милијарди динара је узурпирано. Заштита имовинских права Срба је веома отежана и скоро недостижна.

Србија у свом власништву на територији има велики број државних и друштвених предузећа која су делом незаконито приватизована од стране привремених власти у Приштини а делом оне њима управљају. Процењено је да имовина свих јавних предузећа вреди најмање 1,5 милијарди долара.

Рудна богатства у покрајини се процењују на око 15 милијарди тона лигнита (пето место у свету), 51 милион тона олова и цинка (75% резерви Србије), око 20 милиона тона никла и кобалта и 1,7 милиона тона боксита.<sup>594</sup> У покрајини се налази и Национални парк „Шар планина“ са богатом флором, фауном и великим бројем језера, а простире се и део Националног парка „Копаоник“.

На Косову и Метохији је регистровано 478 споменика културе, од чега је 61 од изузетног значаја за Србију. Налази се и 1.300 православних цркава и манастира, 534 српска гробља, 96 тврђава и 14 двораца српске властеле.<sup>595</sup> Манастир Високи Дечани, Пећка патријаршија и Грачаница су на УНЕСКО листи светске културне баштине.

Питање АП Косово и Метохија, односно односа Београда и Приштине, је питање које ЕУ намеће од почетка европских интеграција Србије, са мањим или већим интензитетом, као један од услова за пријем Србије у ЕУ. У већој мери је то и оправдано због чињенице да се укупно стање безбедности не може оценити као задовољавајуће за пријем, уколико постоји унутрашњи грађански и територијални проблем.

---

<sup>591</sup> Аница Телесковић, *Српска имовина на Космету вредна 200 милијарди евра*, Политика, објављено 09.08.2018; <https://www.politika.rs/scc/clanak/408931/Економија/Српска-имовина-на-Космету-вредна-200-милијарди-евра>.

<sup>592</sup> Kosovo Sever portal, *BLIC: Država Srbija, SPC i Srbi su vlasnici 58 odsto teritorije Kosova*, објављено 24.12.2017. године; <https://kossev.info/blic-drzava-srbija-spc-i-srbi-su-vlasnici-58-odsto-teritorije-kosova/>, 04/07/2022.

<sup>593</sup> Службени гласник РС број 32/2010.

<sup>594</sup> Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију, Службени гласник РС 32/2010, стр. 9.

<sup>595</sup> Радослав Гађиновић, *Отимање Косова и Метохије*, НИЦ Војска, Београд, 2004, стр. 13-14).

За процену утицаја ЕУ на територијални интегритет и суверенитет Србије на територији Косова и Метохије, а посредно и на безбедност и одбрану, анализираћемо следећа питања:

- Улога мисије KFOR-a;
- Улога мисије EULEX-a;
- Безбедносна ситуација у АП Косово и Метохија;
- Ставови чланица ЕУ о статусу АП Косово и Метохија;
- Став ЕУ о статусу АП Косово и Метохија;
- Утицај ЕУ на односе Србије и Косова.

*KFOR* је сегмент који потребно поменути када је у питању улога међународне заједнице и ЕУ на Косову и Метохији, с обзиром да је велики број држава ЕУ послао своје војнике у ову мисију.<sup>596</sup> Дошао је у покрајину у оквиру спровођења Резолуције 1244 СБ УН и доласка мисије УНМИК.<sup>597</sup> Она је са око 50.000 војника у првим годинама дошла до тренутног броја од око 3770 припадника. Имала је мандат да замени Војску Југославије у покрајини и спречи даља непријатељства између терористичких формација Албанаца и наших оружаних снага, али и да разоружа тзв. „Ослободилачку Војску Косова“, подржи међународне хуманитарне акције и цивилно међународно присуство. Званично води операцију спровођења мира.

Сарадњу са KFOR-ом остварује пре свега ВС, и она се последњих 23 године постепено развијала. Првобитно је то било преко Заједничке комисије за имплементацију Војнотехничког споразума из Куманова, потписаног 1999. између KFOR-a и ВС, а затим су потписани и други споразуми у циљу успостављања процедура за координацију између страна на административној линији. Јединице ВС и KFOR-a сарађују у широком спектру активности које укључује патроле, вежбе евакуације, редовне комуникације и оперативно-техничку сарадњу о ситуацији на терену и сл. Сарадња делимично постоји и по питањима тероризма и организованог криминала. Састанци се одржавају на локалном, координационом, командном, главном и високом нивоу. У оквиру Заједничке комисије за имплементацију, редовно се одржавају састанци а такође и на највишем нивоу, начелника ГШ ВС и команданта KFOR-a.

---

<sup>596</sup> KFOR – Косовске снаге (*Kosovo Force*) су званичне оружане међународне мировне снаге под вођством НАТО-а на Косову и Метохији, чији је задатак чување реда и мира. Стигао је на Косово и Метохију 12.06.1999. године, два дана након усвајање Резолуције 1244 и три дана након потписивања Војнотехничког споразума у Куманову. Од почетних 5 бригада и 50.000 припадника из 39 држава, до 2008. године је тај број смањен на 17.500 припадника, а сада се процењује да има око 3.770 војника из 28 држава, организованих у две мултинационалне борбене групе, једна са седиштем у бази „Bondstil“ код Урошевца, а друга у кампу „Вилађо Италија“ код Пећи. (Више о томе на: <https://jfcnaples.nato.int/kfor> ).

<sup>597</sup> УНМИК - Привремена административна мисија УН на Косову (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) је мисија УН која је основана на основу Резолуције СБ УН 1244 од 10.06.1999. године. Тада је одлучено да се на Косову и Метохији распореде међународне цивилне и војне снаге, ради одржавања мира након Агресије НАТО на СРЈ. Тренутно мисија УНМИК ради у малом капацитету са око 374 службеника, од којих је свега 18 униформисаних (8 војних посматрача и 10 полицијских службеника) а остало су цивилни. Ангажовање мисије се у многоме смањило након 2008. године, када је Косово прогласило независност а на територији АП Косово и Метохија започела мисија ЕУЛЕКС (Више о томе на: <https://unmik.unmissions.org/mandate> ).

На састанцима се размењују информације о безбедности дуж административне линије, обавља се координација, потврда и одобравање активности на терену. Организују се и заједничка извиђања дуж линије, једновремене патроле ВС и KFOR-а.

Улога KFOR-а је веома битна за безбедност Срба у АП Косово и Метохија, с обзиром да Србија нема присуство својих оружаних снага на територији. У том смислу се може рећи да је ова војна мисија делимично остварила своју мисију предвиђену споразумом, у одређеној мери и негативно, с обзиром на пропусте који су се дешавали у прошлости када је у питању безбедност Срба и прећутну сагласност да се последњих година формирају тзв. „Оружане снаге Косова“. У периоду од јуна 1999. године до мартовског насиља 2004. године, више од 220 хиљада Срба и других неалбанаца је изгнано из покрајине, а 120 хришћанских светиња и споменика девастирано и уништено. У историји ће бити упамћен тзв. „Мартовски погром“ Срба и другог неалбанског становништва 2004. године, када је у току три дана, од 17. до 19.03.2004. године нападано, протеривано и убијано српско становништво и паљена и рушена њихова имовина и културно-историјски споменици и објекти. Процењује се да је више од 4.000 људи изгнано из својих кућа, запаљено више од 800 домова широм Косова и Метохије, погинуло 28 људи, више од 900 људи је претучено и тешко повређено, тешко оштећено 35 културних споменика и православних цркава. Од Срба је етнички очишћено шест градова и девет села. Свим догађајима је присуствовала и/или је у њима учествовао KFOR са око 20.000 припадника, UNMIK-а, и 6.000 припадника косовске полиције и њихових челника. Мисија је показала да није била спремна или није желела да осујети или спречи нападе, а у самом свом почетку да спречи протеривање великог броја Срба који се до данас нису вратили.<sup>598</sup>

KFOR није извршио и свој мандат у делу демилитаризације тзв. „ОВК“, већ је дозволио њихову трансформацију у тзв. „Косовски заштитни корпус“, који се сада трансформише у тзв. „Оружане снаге Косова“. Најпре је НАТО након проглашења независности од стране власти у Приштини, KFOR-у 2008. године доделио нови задатак, обучавање „мултиетничких, професионалних и цивилно-контролисаних“ снага за подршку цивилним властима (за гашење пожара, цивилну заштиту, итд). Мисија није била да буду одбрамбена формација. Могле су да имају највише 2500 припадника и 800 у резерви. У децембру 2018. године, EULEX и KFOR су дозволили тзв. косовском парламенту да усвоји законе који дозвољавају трансформацију „Косовских безбедносних снага“ у тзв. „Оружане снаге Косова“. План је да се у наредних десет година формира војска са око 5000 војника и око 3000 резервиста.<sup>599</sup> Србија је ове процесе оценила као грубо кршење Резолуције СБ 1244, што и јесте чињеница.

---

<sup>598</sup> Влада Републике Србије, *Мартовски погром 2004. године*; <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19988,04/07/2022>; и Драган Којадиновић, Бранко Јокић, *Мартовски погром на Косову и Метохији: 17-19. март 2004. године*, Министарство културе Републике Србије, Београд, 2004.

<sup>599</sup> European Western Balkans, *Tag: Kosovske bezbednosne snage*, (интернет страна); <https://europeanwesternbalkans.rs/tag/kosovske-bezbednosne-snage/>; и Вукашин Живковић, *Kakvu će ulogu u budućnosti KFOR imati na*

*EULEX Kosovo* мисија је успостављена 2008. године као највећа цивилна мисија ЕУ, уз одобрење УН-а и уз дуже настојање Србије да се њен мандат регулише у оквиру Резолуције 1244.<sup>600</sup> У почетку је имала око 2000 припадника, са око 1400 полицајаца, 20 тужиоца, 40 судија, усмерена је пре свега на успостављање владавине права. Током 2018. године Савет ЕУ је променио мандат мисији са „извршења“ на задатке „посматрања, менторства и саветовања“ привремених институција самоуправе у Приштини у успостављању владавине права. Самопроглашене институције Косова су преузеле у овом прелазном периоду све истраге, кривична гоњења и суђења, које је EULEX до тада водио. Мандат мисији је у јуну 2021. године продужен до 14.06.2023. године, а тренутно броји око 450 службеника. Сарадња Србије са мисијом EULEX је углавном у протеклом периоду била формална и усмерена на регулисање техничких питања и активности на терену. С обзиром да институције Србије не могу да остварују надлежност на територији АП Косово и Метохија, сарадња са EULEX-ом је била нужна, како би се остваривала одређена права грађана Србије у јужној покрајини. МУП је још 2009. године потписао са мисијом „Протокол о полицијској сарадњи EULEX-а и МУП Републике Србије“. Односи се на техничка питања сарадње, у складу је са Резолуцијом СБ 1244, и не дотиче се политичких питања, већ размене информација ради спречавања организованог криминала на територији Косова и Метохије и уже Србије (трговина људима, дрогом, кријумчарење и сл.). Затим је крајем 2012. године у Бриселу усвојен „Технички протокол о интегрисаном управљању административном линијом“, којим је установљено званичних 6 прелаза линије АП Косово и Метохија и уже Србије, на којима послове контроле са једне стране врше представници Србије а са друге Косова, уз надгледање службеника из EULEX-а. Мисија има отворену канцеларију у Београду, управо из разлога комуникације и размене информација. Иако је у почетним годинама та сарадња тешко остваривана, касније су успостављени редовни контакти и периодично се одржава. Такође, сарадњу су остваривали и други државни органи, Канцеларија за Косово и Метохију Владе, Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, и сл.

С обзиром на низак степен безбедности грађана српске националности у АП Косово и Метохија, честе инциденте, немогућност остваривања основних права у појединим срединама, може се рећи да и поред формалног наратива о улози мисије она није испунила своја очекивања. Мисија углавном није испунила своје циљеве, или их је остварила у мањем обиму

---

*Kosovu*, интернет чланак, објављен 26.02.2021. године; <https://europeanwesternbalkans.rs/kakvu-ce-ulogu-u-buducnosti-kfor-imati-na-kosovu/>, 04/07/2022.

<sup>600</sup> EULEX - Мисија владавине права ЕУ на Косову (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX Kosovo*) је покренута у фебруару 2008. године на основу одлуке Савета ЕУ (уз уздржаност Кипра), како би заменила мисију УНМИК. Призната је од стране СБ УН у новембру 2008. године. У питању је мисија полиције и цивилне администрације ЕУ која броји око 2000 цивилних и полицијских службеника. (Више о томе на: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=3,16>).

од планираног. Сектори владавине права и правосуђа су и даље слаби на Косову, а карактерише их неспособност, корупција и политичко уплитање. Мисија је остваривала одређени ниво правде на територији али без вођења сложенијих случајева против организованог криминала и носиоца криминалних активности на Косову.<sup>601</sup> Сада се већ ушло у прелазну фазу када мисија завршава полако свој мандат а од институција Косова се очекује да преузму пуну одговорност за стање безбедности на територији.

*Безбедносна ситуација* на Косову и Метохији је и даље нестабилна. Процењује се да је са Косова и Метохије и даље у осталом делу Србије преко 200.000 интерно расељених лица, а да ништа није учињено од стране међународне заједнице да се обезбеди њихов повратак и сигуран живот.<sup>602</sup> Према подацима из 2013. године, број Срба на Косову и Метохији је био око 146.000, при чему је последњи попис 2011. године показао да је број Албанаца око 1,6 милиона. Већи део Срба живи у енклавама испод реке Ибар, и територијално није повезан са ужим делом Србије, за разлику од Срба у четири општине на северу.<sup>603</sup> Инциденти и напади на Србе су и даље чести. У току 2021. године је регистровано 128 етнички мотивисаних инцидената и напада на Србе а у 2022. години је тај број тренутно 71.<sup>604</sup> Чињеница је и да је део Срба укључен у рад званичних институција Косова те да учествује са својим политичким партијама на изборима које организује самопрокламована власт у Приштини, што је резултат и утицаја ЕУ да се нормализују односи Београда и Приштине. У покрајини је и даље изражена претња ширења радикалног исламског екстремизма, због још увек актуелног повратка лица која су учествовала у борбеним дејствима на разним блискоисточним и северно афричким ратиштима. Косово и Метохија је и даље остало чвориште путева за организоване криминалне групе, пре свега у трговини хероинем из Авганистана, али и трговине људима и другим врстама дрога. У Извештају ЕК за напредак Косова у процесу придруживања ЕУ за 2021. годину се у области корупције наводи да је она широко распрострањена и да Косово по том питању остварује озбиљну забринутост и ограничен напредак. Правосуђе се такође оцењује као неефикасно, споро и подложно политичком утицају. У свим областима безбедности, али и економије и развоја државне управе за Косово је оцењено да је у раној фази развоја, што у преводу значи да је далеко од европских стандарда.

---

<sup>601</sup> Balkanska grupa za istraživanje politika, *Decenija nakon EULEX-a – Novi pristup poboljšanju vladavine prava na Kosovu*, Norwegian Embassy, Приштина, 2019; [https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/01/Decenija-nakon-eulex-a\\_Novi-pristup-poboljsanju-vladavine-prava-na-kosovu.pdf](https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/01/Decenija-nakon-eulex-a_Novi-pristup-poboljsanju-vladavine-prava-na-kosovu.pdf), 04/07/2022.

<sup>602</sup> Министарство спољних послова, *Селаковић: Ситуација на Косову и Метохији далеко од нормалне и стабилне*, објављено 20.04.2022; <https://www.mfa.gov.rs/mediji/vesti/selakovic-u-sbun-srbija-se-zalaze-za-postovanje-rezolucije-1244-i-dalji-angazman-unmik-i-kfor>, 04/07/2022.

<sup>603</sup> European Centre for Minority Issues, *Community profile: Serb community*, Flensburg (Denmark), 2013; <https://www.ecmikosovo.org/uploads/Serbcommunity1.pdf>, 04/07/2022.

<sup>604</sup> Канцеларија за Косово и Метохију, *Етнички мотивисани инциденти на Косову и Метохији, 2021. и 2022. године*; <https://www.kim.gov.rs/lat/incidenti-kim.php>, 04/07/2022.

Ставови чланица ЕУ о АП Косово и Метохија су следећи показатељ утицаја који се посредно преко ЕУ испољава на територијални интегритет Србије. Они у суштини представљају и највећи „политички проблем“ када је чланство Србије у ЕУ у питању. Званично су Косово признале 22 државе чланице ЕУ (слика број 18).



Државе ЕУ по питању независности Косова: ■ признају Косово ■ не признају Косово

Сл. 18 – Мапа држава ЕУ које су признале и које нису признале тзв. Косово

Косово нису признале Грчка, Шпанија, Словачка, Румунија и Кипар. Нећемо улазити детаљно у политичке разлоге непризнавања, али су они начелно везани за унутрашње потенцијалне сепаратистичке проблеме ових држава, које историјски испољавају одређене њихове националне мањине и етничке групе, што посредно може да се јави опет као тежња уколико званичне владе ових земаља признају Косово као независну државу.

Са друге стране богате и најутицајније државе Европе, као што су Немачка, Француска, Аустрија, Холандија, Белгија, раније и Велика Британија, својим утицајем и моћи, заједно са САД, су свих ових година дозвољавале кршење Војнотехничког споразума из Куманова и Резолуције СБ 1244, и на неки начин ојачавале независност Косова. Исту су подржале 2008. године, чиме су директно политички угрозиле територијални интегритет Србије, а не треба подсећати да су га војном силом угрозиле још 1999. године учешћем у отвореној Агресији НАТО. Сигурно су утицале и да одређен већи број других земаља у свету призна Косово као независну државу. Процене броја држава које су то учиниле се крећу различито, од 116 колико наводи самопроглашена власт у Приштини, преко испод 100 колико тврде српски представници, до 97 колико се наводи на неким сајтовима.<sup>605</sup> Косово је од проглашења

<sup>605</sup> На сајту Wikipedia су актуелни подаци да је 97 држава признало Косово од укупно 193 чланице УН-а. Такође је дат податак да је 26 од 30 чланица НАТО то учинило и 31 од 57 чланица Организације исламске сарадње.



независности до данас учлањено у међународне организације као што су Међународни монетарни фонд, Светска банка, Међународни олимпијски комитет, FIFA, UEFA. Нису учлањени али је било покушаја да то учине у UNICEF, INTERPOL и УН. Понављају захтев да се учлане у НАТО. Наведене државе ЕУ су отворено подржавале и на неки начин користиле своју моћ да подрже учлањење Косова у ове организације, што додатно говори о односу према територијалном интегритету Србије.

Водеће државе ЕУ имају понекада и отворене захтеве својих политичара о потреби да Србија призна своју покрајину као независну државу. Званично се у билатералним сусретима овакав захтев избегава јавно исказивати, због политичке коректности, већ се углавном говори о потреби наставка дијалога који ће да доведе до потписивања одређеног споразума и трајног решења конфликта. Никада се не заузимају ставови који су формално-правно актуелни како у документима УН, ЕУ тако и у Уставу Србије, да су Косово и Метохија део Србије. Радикалнији коментари о признању су углавном долазили од нижеранжираних политичара.<sup>606</sup> Од нивоа оваквих захтева који се јавно испољавају може се судити о интензитету притиска који Србија има када је овај проблем у питању. Недавни сусрети на високом нивоу то и потврђују.<sup>607</sup>

Потребно је напоменути и да се званични ставови појединих држава ЕУ понекада и формално одсликавају кроз одлуке институција ЕУ, као што је то више пута био случај са одлукама ЕП.<sup>608</sup> Резолуцијама, одлукама или извештајима који су изгласавани простом већином посланика, се тражило од преосталих 5 држава ЕУ које нису признале Косово да то учине, или пак од Србије, као што је то случај у последњем извештају Известноца ЕП за Србију, Владимира Билчика, који је усвојен 10.07.2022. године. Посланици ЕП су у Извештај предложили и изгласали амандман којим се позива Србија да постигне споразум о

---

(Wikipedia, *Међународноправни статус Републике Косово*; [https://sr.wikipedia.org/sr-es/Међународни\\_статус\\_Републике\\_Косово](https://sr.wikipedia.org/sr-es/Међународни_статус_Републике_Косово), 04/07/2022.).

<sup>606</sup> Радио и телевизија Црне Горе, *Ороа: Србија мора да призна Косово*, (француска посланица), чланак објављен 18.02.2013; <https://rtcg.me/vijesti/region/2634/oroa-srbija-mora-da-prizna-kosovo.html>; CDM, *Fon Kramon: Srbija mora da uvede sankcije Rusiji i prizna Kosovo ako zeli u EU*, (посланица у ЕП), чланак објављен 16.06.2022; <https://www.cdm.me/svijet/region/fon-kramon-srbija-mora-da-uvede-sankcije-rusiji-i-prizna-kosovo-ako-zeli-u-eu/>, 04/07/2022.

<sup>607</sup> Актуелни канцелар СР Немачке, Олаф Шолц је у последњој посети и разговору са највишим државним органима Србије, али и са представницима Косова, изнео потребу међусобног признања, без којих није могуће да се оствари чланство у ЕУ једних и других (Слободан Маричић, Александар Миладиновић, *Олаф Шолц у Београду: Признање Косова немачки услов за улазак Србије у ЕУ, председник Вучић тврди да то чује први пут*, *BBC news*, објављено 10.06.2022; <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>, 04/07/2022);

<sup>608</sup> Kosovo online, *Evropski parlament pozvao pet država članica EU da priznaju Kosovo*, објављен 26.03.2021; <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/evropski-parlament-pozvao-pet-drzava-clanica-eu-da-priznaju-kosovo-26-3-2021>; *Srbija Danas, Medjusobno priznanje Kosova i Srbije*, објављено 04.07.2022; <https://www.sd.rs/vesti/info/medusobno-priznanje-kosova-i-srbije-ovaj-covek-je-dodao-amandman-u-izvestaj-koji-je-usvojio-evropski-2022-06-16>, 04/07/2022.

нормализацији односа са Косовом „заснован на међусобном признању“.<sup>609</sup> Овакве одлуке су у рангу декларативних и необавезујућих, али се могу тумачити и као притисци већине држава чланица ЕУ на осталих пет чланица које нису признале Косово, и Србију, да то учине, чиме се територија наше земље распарчава.

*Званични ставови ЕУ о АП Косово и Метохија* се нису пуно мењали током периода европских интеграција. Формално-правно се могу оценити као *неутрални* по питању коначног статуса ове територије, на шта упућује више података. Пре свега, мисија EULEX, која је почета 2008. године, је призната од стране Србије а затим и СБ УН-а након што је ЕУ гарантовала њену неутралност у будућем раду. Званично се и спроводи под окриљем Резолуције 1244 СБ која гарантује очување територијалног интегритета и суверенитета Србије, као сукцесора СРЈ, на коју се резолуција односи.<sup>610</sup>

ЕУ се суштински у многоме опходи према АП Косово и Метохија као према независној држави, али у том свом поступању се придржава става о нерешеном статусу ове територије. Тако је ЕУ 2016. године закључила са Косовом „Споразум о стабилизацији и придруживању“ али у преамбули и у свим другим документима уговорну страну означава са *Косово\** у складу са „Договором о регионалном представљању Косова“ који је постигнут 24.02.2012. године између Владе и представника Косова.<sup>611</sup> Договором је Србија пристала на могућност самосталног учешћа Косова у регионалним скуповима, као и закључење споразума у своје име, под условом да се користи назив Косово са \* (звездицом), која ће у фусноти бити појашњена текстом: „*Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о*

---

<sup>609</sup> Naslovi.net, Bilčik: *Rezolucija EP o Srbiji ne dovodi u pitanje njen evropski put, napredak zavisi od tri stuba*, интернет чланак, објављен 06.07.2022; [www.naslovi.net/2022-07-06/beta/bilcik-rezolucija-ep-o-srbiji-ne-dovodi-u-pitanje-njen-evropski-put-napredak-zavisi-od-tri-stuba/31003958](http://www.naslovi.net/2022-07-06/beta/bilcik-rezolucija-ep-o-srbiji-ne-dovodi-u-pitanje-njen-evropski-put-napredak-zavisi-od-tri-stuba/31003958), 06/07/2022.

<sup>610</sup> У преамбули Резолуције СБ 1244 се наводи да се резолуција усваја између осталог и „...*поново потврђујући приврженост свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету СР Југославије и других држава региона, како је наведено у Хелсинском документу и анексу 2.*“ . Затим се у Анексу 1 Резолуције наводе принципи које су министри Групе 8 усвојили на састанку у Петербургу 06.05.1999. године, где се између осталог наводи и принцип: „...*политички процес ка успостављању споразума о привременом политичком оквиру, који ће обезбедити суштинску самоуправу на Косову, узимајући у потпуности у обзир споразуме из Рамбујеа и принципе суверености и територијалног интегритета СР Југославије и других земаља у региону, и демилитаризацију ОВК.*“ . Коначно, у Анексу 2 Резолуције се наводе принципи на основу којих треба да буде постигнут споразум између Србије и управе на територији АП Косово и Метохија, и између остало и принцип: „*Политички процес у циљу успостављања споразума о привременом политичком оквиру који ће обезбедити суштинску самоуправу за Косово, узимајући у потпуности у обзир споразуме из Рамбујеа и принципе суверенитета и територијалног интегритета СР Југославије и других земаља региона, као и демилитаризацију ОВК. Преговори између страна у правцу постизања решења не треба да одлажу или ометају успостављање демократских самоуправних институција.*“ (United Nations, *Resolution 1244 (1999) – Adopted by the Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999*; [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old\\_dnn/Res1244ENG.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf); и Влада Републике Србије, *Резолуција СБ УН 1244*; <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>, 04/07/2022).

<sup>611</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ и Косова\* је доступан на: [https://www.mei-ks.net/repository/docs/msa\\_-\\_srb.pdf](https://www.mei-ks.net/repository/docs/msa_-_srb.pdf).

декларацији о независности Косова.<sup>612</sup> ЕУ на својим званичним сајтовима и документима се придржава овог договора, али у свим аспектима реализације ССП-а са Косовом поступа као и са другим државама Западног Балкана које учествују у процесу придруживања и прикључења ЕУ. Води преговоре кроз пододборе, пружа саветодавну и финансијску помоћ, израђује годишње извештаје о напретку и сл. ЕУ на Косову има отворену своју Канцеларију као испоставу ЕССП која обезбеђује политички и технички дијалог Косова и институција ЕУ.<sup>613</sup>

У оквиру званичног става ЕУ према овом делу територије ЕУ треба изнети и преговарачку позицију ЕУ према Србији, а која је садржана у документу ЕУ из јануара 2014. године. Тако се у тачки 23. „Опште позиције ЕУ“ говори о условима од којих ће зависити напредак у преговорима Србије и ЕУ, и између осталог се наводи и став да се очекује „*Континуирано ангажовање Србије, у складу са условима Процеса стабилизације и придруживања, у циљу видљивог и одрживог унапређења односа са Косовом\*. Овај процес ће обезбедити да обе стране могу да наставе својим европским путем, избегавајући да једна другу блокирају у овим напорима, и треба постепено, до краја приступних преговора са Србијом, да доведе до свеобухватне нормализације односа између Србије и Косова\*, у форми правно обавезујућег споразума у намери да ће обе стране бити у стању да у потпуности остварују своја права и испуњавају своје обавезе.*“

Даље се помиње да ЕУ очекује да Србија спроводи све споразуме постигнуте у оквиру дијалога са Косовом и да сарађује са властима у Приштини о неопходним техничким и правним питањима. Наведено је и да ће се питање „нормализације односа између Србије и Косова“ разматрати у оквиру ПП 35 „Остала питања“, као посебна ставка којом се треба бавити у раној фази преговора. „Општом позицијом ЕУ“ је у тачки 25 одређено и да ће се на ПП 35 примењивати иста правила као за ПП 23 и 24 – уколико се оцени да напредак у поглављу значајно заостаје ЕУ може захтевати затварање одређених поглавља или неће предлагати отварање нових.<sup>614</sup> Дакле, признање Косова као независне државе није формално и званично захтев ЕУ, већ се може рећи да је захтев потписивање свеобухватног споразума о нормализацији односа, чија садржина накнадно треба да се договори.

*Утицај ЕУ на односе Србије и Косова* је званично постао активнији од 2008. године, са формирањем мисије EULEX, а посебно интензиван од марта 2011. године, када је ЕУ покренула дијалог две стране за нормализацију односа, уз њено посредовање. Односи Србије и Косова су од 1999. године до данас нестабилни и генерално лоши, уз сво настојање ЕУ да

---

<sup>612</sup> Влада Републике Србије, *Договор о регионалном представљању и сарадњи*; <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/168200>, 04/07/2022.

<sup>613</sup> Канцеларије ЕУ се налазе у преко 130 држава у свету и формално представљају амбасаде службе за спољне послове ЕУ.

<sup>614</sup> European union, *General EU position – Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European union*, Ибид, стр. 7 и 8.

дође до нормализације тих односа, и свеобухватног мирног решења. Преговори пре 2011. годину су такође вођени, али у оквиру УН-а и под окриљем Савета безбедности. Тада је преговоре водила Контакт група састављена од представника САД, ЕУ и Руске Федерације, и специјални представник УН Марти Ахтисари. Србија је максимално давала широку аутономију а албански представници су искључиво тражили независност.<sup>615</sup> Преговори нису успели. Самопроглашене власти у Приштини 17.02.2008. године проглашавају независност, којој се до данас Србија супротставља правним и дипломатским средствима.

Као што смо раније навели, Србија и Косово су потписали следеће споразуме у последњих десетак година, под утицајем ЕУ:<sup>616</sup>

- Споразуми из техничког дијалога који је вођен од марта до септембра 2011. године (тичу се регионалног представљања и заступљености Косова у регионалним организацијама, царинских питања, интегрисаног управљања административном линијом, слободе кретања, универзитетских диплома, матичних књига, катастра, размене официра за везу);<sup>617</sup>

- Први споразум о принципима регулисања нормализације односа, од 19.04.2013. године, тзв. „Бриселски споразум“ по основу преговора који су вођени од октобра 2012. до априла 2013. године (тиче се избора на територији АП Косова и Метохије, формирања асоцијације/заједнице српских општина, полиције, правосуђа, цивилне заштите);

- Споразум о енергетици и Споразума о телекомуникацијам, из септембра 2013. године.

- Споразум о нормализацији економских односа Србије и Косова (септембар 2020. године у организацији САД).

Споразуми су углавном договорени пре више година, а у међувремену се периодично разговарало о њиховој примени и потврђивању. Тако је у августу 2015. године главна тема био Статут Заједнице српских општина (ЗСО), али и акциони планови за реализацију споразума о енергетици и телекомуникацијама. У току 2016. године се водио спор око имовине предузећа „Трепча“ али и имплементације споразума о ЗСО. Током 2017. године је потврђен споразум о правосуђу и договорени су детаљи његове имплементације. Косово је од тог периода ушло у период политичких превирања и смене власти неколико фракција. Периодични сусрети се обнављају од тог периода, ради нових техничких дијалога или покушаја да се дође до приближавања ставова везано за коначни статус покрајине. Преговори су под вођством ЕУ посебно интензивирани крајем 2022. године, а оптерећени су и ратом у

---

<sup>615</sup> Марти Ахтисари је у фебруару 2007. године представио решење статуса Косово у којем се не помиње реч независност, али би Косово имало атрибуте државе и приступ свим међународним организацијама. Предлог је одбијен од стране Скупштине Републике Србије са оценом да се њиме крши територијални интегритет земље.

<sup>616</sup> Канцеларија за Косово и Метохију, *Преговарачки процес са Приштином*; <https://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>, 04/07/2022.

<sup>617</sup> Преговарачки тим Србије је водио Борко Стефановић, албанску страну Едита Тахири, а представник ЕУ је био Роберт Купер.

Украјини и потребом Запада да у осуђивању анексије дела територије Украјине од стране Руске Федерације, елиминише чињеницу да су 1999. године они војном силом привремено одузели део територије Србије. Договором Београда и Приштине би поништили своје незаконито поступање из прошлости.

ЕУ је закључење споразума од 2011. до 2013. године постављала као услов за одобрење кандидатуре за чланство Србији у ЕУ (одобрено у јануару 2014). Србија је одређеним одредбама споразума чинила уступке, као што је на пример сагласност да српска полиција и правосуђе на територији покрајине уђу састав самопроглашене управе у Приштини. Поставља се питање да ли ово условљавање утиче на нарушавање територијалног интегритета Србије. Формално не, с обзиром на термилошке формулације да ЕУ захтева „нормализацију односа“ а не „признање“ Косова од стране Србије, и да је ЕУ до сада кроз документа и позиције према Србији и Косову задржала неутралан став. Последње изјаве руководства Србије то и потврђују, када се говори о захтевима за признањем покрајине као независне државе.<sup>618</sup>

Закључак овог питања не може да буде једноставан, с обзиром и на комплексност саме ЕУ као организације и на неки начин двоструког политике које њене чланице воде на билатералном нивоу односно на нивоу заједнице. Иако званични ставови ЕУ као заједнице дају трачак наде у позитиван исход преговора, чињеница је да кроз деловање у преговарачком процесу ЕУ више штити интересе Албанаца, с обзиром да Србија свих протеклих година није ојачала институционално присуство у покрајини, на шта има право према Резолуцији 1244 УН. Због услова које ЕУ ставља пред Србију у процесу европских интеграција може се рећи да она отежава остваривање њеног националног интегритета и суверенитета на целој њеној територији, на један прикривени начин. Са једне стране се захтева да Србија договори мирно решење са страном која већ више од двадесет година подразумева да је то искључиво признање независности, и није га променила ни мало. Уз то има и подршку водећих држава ЕУ за свој став. Са друге стране својим деловањем кроз оружане и административне структуре на Косову и Метохији, али и „неформалним“ ставовима у току преговарачког процеса, већина држава ЕУ утиче на смањење надлежности Србије у покрајини и утиче на јачање независности власти привремених институција у Приштини, од званичних државних органа Србије.

---

<sup>618</sup> У недавним коментарима на план ЕП да усвоји извештај у коме се декларативно (не и обавезно) тражи да Србија призна Косово као независну државу, председник Србије је изјавио да тиме ЕУ не поштује сопствени преговарачки оквир где се говори о нормализацији односа а не о признању. (Kosovo online, *Председник Србије Александар Вучић изјавио је, коментаришући поруку Европск уније да Србија мора да призна Косово и Метохију, да је реч о некој чудној политици*, интернет чланак, објављен 15.06.2022.). Премијерка Србије је такође изјавила да ЕУ мора да мења своју преговарачку позицију ако тражи независност Косова. (Analitika, Brnabić: *Ako se traži nezavisnost Kosova EU mora da menja svoju pregovaračku poziciju*, интернет чланак, објављено 17.02.2022; <https://www.portalanalitika.me/clanak/brnabic-ako-se-trazi-nezavisnost-kosova-eu-mora-da-mijenja-pregova-racku-poziciju>, 05/07/2022.).

### 3. ПОКАЗАТЕЉИ ПРИМЕНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Када је у питању област унутрашње безбедности поменули смо раније (у уводу 2. питања овог III поглавља) да се на унутрашњу безбедност односи национални интерес „Очување унутрашње стабилности и безбедности“. Њему одговарају одређена питања која се разматрају у ПП 23 и 24. Треба рећи и да три битна оперативна документа МУП-а разматрају безбедносне претње према скоро истоветним категоријама. У питању су Процене претњи од тешког и организованог криминала израђене 2015. и 2020. године и Стратешка процена јавне безбедности из 2022. године, о којима ће касније бити више речи. У складу са тим примену политике у области безбедности (унутрашње) ћемо разматрати кроз следећа питања:

1. Реформа правосуђа,
2. Супротстављање корупцији,
3. Супротстављање организованом криминалу (трговина дрогом, трговина људима, привредни криминал и високотехнолошки криминал),
4. Супротстављање ирегуларним миграцијама,
5. Супротстављање тероризму и екстремизму, и
6. Јавна безбедност – статистика општег криминалитета.

Код наведених области такође ћемо користити процену промена које су се десиле а критеријуми ће бити следећи:

- *негативна промена* – мања вредност индикатора у садашњем периоду (2019/2022) у односу на вредност из ранијег периода (2005/2012); нарушавање квалитета стања, односа у одређеној области, систему, током периода европских интеграција Србије;

- *без промена* – иста или приближна вредност индикатора, слично стање, односи у одређеној области или систему, на почетку европских интеграција и у данашње време;

- *позитивна промена* – позитивна промена квантитативног индикатора; унапређење стања, односа или система у одређеној области у односу на време са почетка интеграција.

#### 3.1. Реформа правосуђа

Реформа правосуђа се од почетка европских интеграција наметала као један од главних задатака ради обезбеђивања основних принципа владавине права као општег услова за уређење једног државног система и друштва. Основна начела или принципи на којима се заснивала реформа јесте обезбеђење независности, одговорности, ефикасности, непристрасности и квалитета правде, стручности и транспарентности, „стубови“ на којима су

се даље операционализовали циљеви и мере. С обзиром на период анализе у оквиру нашег истраживања европских интеграција, најпре ћемо обухватити примену прве стратегије из 2006. године, можда и период који је највише критикован у оквиру реформе правосуђа, иако је стратегија поставила амбициозне циљеве за достизање до 2011. године (табела број 39).<sup>619</sup>

Табела 39 – Оквир реформе правосуђа у периоду 2006 – 2011. године

НЕЗАВИСНОСТ	ТРАНСПАРЕНТНОСТ	ОДГОВОРНОСТ	ЕФИКАСНОСТ
Независно управљање	Отворени процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције	Јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада	Бољи приступ правосуђу
Независтан буџетски орган	Одговарајући приступ информацијама из судских евиденција и поступака	Делотворно управљање предметима	Стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања запослених
Независно утврђивање унутрашњег уређења и рада судова	Унапређени однос са јавношћу и учешће јавности	Делотворно коришћење ресурса у судству и тужилаштву	Модерна мрежа судова

У овом периоду су кључни резултати реформе били следећи:

- Законом о уређењу судова који је усвојен 2008. године су промењени називи судова и редукована је мрежа – са 199 на 129 судова; са 2,7 на 1,8 судова на 100.000 становника; број судија смањен са 3.212 априла 2009. на 2.455; број тужилаца смањен на 611, за 5,8% од 2006.;
- усвојени закони за оснивање и рад ВСС и ДВТ, њихових административних канцеларија, делимично и подзаконски акти, именовани су њихови чланови;
- усвајањем реформских закона регулисан је поступак избора, вредновање рада и дисциплинска одговорност судија и тужилаца;
- увођењем система АВП (аутоматског вођења предмета) у судовима омогућено је да подаци о току предмета започетих након 2010. године буду доступни јавности преко портала ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)). Врховни касациони суд, као и апелациони судови, на својим интернет страницама почели су да објављују поједине судске одлуке значајне за судску праксу;
- ВСС је 2011. године формирао радне групе за израду правилника о вредновању рада судија, критеријумима за њихово вредновање и одређивање методологије за вредновање тежине предмета;
- ВСС је именовао Дисциплинског тужиоца и чланове Дисциплинске комисије и они су почели свој рад по пријавама;

<sup>619</sup> Национална стратегија реформе правосуђа“, *Службени гласник РС* број 44/2006.стр. 8.

- праћење продуктивности рада је започето кроз електронски систем вођења предмета (АВП) у свим судовима. Почео је развој новог унапређеног система са истом сврхом средствима из ИПА 2007 фондова (САПС систем). У тужилаштвима је почело увођење САПО софтвера за управљање предметима;

- привредни судови су у потпуности завршили аутоматизацију вођења предмета кроз АВП. Увођење АВП је омогућило израду различитих извештаја о предметима у судовима;

- образована је Правосудна академија, припремљен је Програм почетне обуке од 30 месеци а до краја 2012. године су уписане три генерације студената почетне обуке.<sup>620</sup>

Одређени општи закључак претходних навода о реформи правосуђа до 2012. године, јесте да је она резултирала успостављањем правног и институционалног оквира за рад правосуђа, али такође и недостацима у достизању прокламованих циљева. Правосудна мрежа није процењена на одговарајући начин, процесни закони нису били адекватно измењени, нити је успостављена равномерна оптерећеност судова и судија. Каснило се са усвајањем подзаконских аката и њиховом применом. Није успостављена довољна транспарентност рада.

Национална стратегија за реформу правосуђа 2013-2018. године је обухватила и корекцију пропуста из претходног периода, уз наставак позитивних активности које су започете у оквиру правосудног система. Имала је сопствени АП који је затим настављен и допуњен АП за ПП 23 из 2016. године, а затим и ревидираним из 2020. године.

У овом периоду је требало: изменити Устав у делу који регулише независност ВСС и ДВТ (нова препорука ЕК од 2014. године), вратити већи број судија у систем, реорганизовати мрежу судова, смањити број заосталих предмета, обезбедити равномернију расподелу предмета, увести нове правосудне професије ради растерећења судова (извршитеље, бележнике, медијаторе), дати буџетску независност судству и тужилаштву, проширити коришћење информационих система, унапредити систем доставе писмена, наплате судских такси, рад судских вештака, алтернативног решавања спорова, обуке и усавршавања судија, тужилаца и правосудног особља на Правосудној академији, итд. У свим овим активностима је било нужно и обезбедити транспарентност као начело битно за све аспекте реформе.

Анализу реформе правосуђа за период од 2013. до данас ћемо приказати по одређеним областима, односно питањима која су била суштинска за реформу правосуђа. Наведено је у одређеној мери отежано с обзиром да у литератури и службеној документацији не постоји јединствен сажет образац праћења реформе, већ је исти обиман и разуђен на велики број питања (у извештајима државних органа) или само на одређене елементе (у анализама невладиног сектора и појединих аутора).

---

<sup>620</sup> Подаци су узети из Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, у оквиру поднаслова *Досадашње реформске активности*, стр. 17 до 25 (Службени гласник РС број 57/2013).



Анализом и прегледом извора, извршили смо сублимацију најбитнијих питања реформе од 2013. године, по следећем:

*1. Независност правосуђа и уставне промене* – У овој, може се рећи кључној области за ЕУ, паралелно су спровођене мере на измени Устава у делу надлежности и рада ВСС и ДВТ и мере на јачању њихове независности до промена Устава. Током 2016. године су измењени пословници о раду ВСС и ДВТ који су предвидели одредбе о јавном реаговању ових тела у случајевима политичког утицаја на рад правосуђа. Затим су усвојени 2017. године Кодекси понашања за народне посланике, чланове Владе и за припаднике МУП-а, који су прописали границе дозвољеног понашања и коментарисања судских и тужилачких одлука. Ојачани су и стручни и аналитички капацитети административних канцеларија ВСС и ДВТ. У циљу транспарентности, изменом закона о ВСС и ДВТ, савети су обавезани на јавно обављање седница, објављивање одлука и њихово образлагање на интернет страницама. Изменом Устава почетком 2022. године створене су уставне претпоставке за стицање независности правосуђа од политичке власти, а у даљим радњама је потребно извршити законске и подзаконске промене, како би се независност и спровела у дело. Уставне промене су биле главни „камен спотицања“ за бољу оцену Србије у оквиру ПП 23. Оне су и једно од прелазних мерила које је ЕУ утврдила 2016. године за Србију.

Недостатак реформе правосуђа у протеклом периоду по питању независности јесте кашњење у уставним променама. Од 2013. године је протекло 9 година до организовања референдума, иако је стратегијом из 2013. предвиђено да се тај посао заврши до 2018. године. Због овог кашњења нису остварени други бенефити. Нису измењени закони о ВСС и ДВТ у делу избора чланова ових тела и њихових надлежности за управљање правосудним системом; није успостављено независно управљање судством и тужилаштвом од стране судија и тужилаца јер је надлежност у избору судија и тужилаца за ова највиша тела и даље имала Скупштина; није пребачена надлежност за планирање, предлагање и располагање буџетом од стране ВСС и ДВТ, већ то и даље чини МП као део извршне власти.

*2. Избор, напредовање и престанак судијске функције* – Током 2016. године су од стране ВСС усвојени правилници који регулишу критеријуме и мерила за избор судија и вредновање њиховог рада, а од стране ДВТ правилници за избор и вредновање рада тужилаца. Такође су донешени и правилници за вредновање судијских и тужилачких помоћника. Током 2020. године је од стране ВСС формирано радно тело ради праћења ефеката примене правосудних закона који се тичу избора, вредновања и напредовања судија. Оно је током 2021. године почело са радом и редовно доставља извештаје два пута годишње. Исто је учинило и ДВТ, са закашњењем, тек средином 2021. године. Током овог периода наведени подзаконски акти су се редовно примењивали у избору кадрова. Према њиховим одредбама судије и тужиоци су

бирани од стране комисија које су формирали ВСС и ДВТ, путем јавног огласа и спровођења процедуре оцењивања и избора кандидата.

Недостаци у области избора и престанка функција у правосуђу се огледају у кашњењу уставних измена а посредно и законских, који би регулисали избор чланова ВСС и ДВТ. Такође је било непходно изменити Устав и у делу омогућавања да функције буду сталне и без трогодишњег пробног периода, који је раније важио, а такође и за предвиђање основне обуке на Правосудној академији као обавезне приликом првог избора на функцију, што није коришћено у већој мери, иако је било препоручивано од стране ЕК.

3. *Одговорност судија и тужилаца и непристрасност* је веома битан сегмент њиховог рада, и повезан је пре свега са борбом против корупције и евентуалног непримереног утицаја политичке власти или трећих страна. Нови правилници о дисциплинској одговорности судија и тужилаца су донешени 2015. односно 2014. године за тужиоце. Примена прописа о дисциплинској одговорности судија је била редовна уз извештавање ВСС о резултатима рада. Постоје мишљења да систем дисциплинског кажњавања не функционише, да нису јасни критеријуми санкционисања, да су благе казне и да је пракса неуједначена;<sup>621</sup> Регистрован је већи број пријава на рад тужиоца од стране странака, што је углавном резултат одбијања кривичних пријава. Већина пријава је било одбацивано као неосновано.<sup>622</sup>

Етички кодекс за судије је усвојен 2010. а Етички кодекс за чланове ВСС је донешен 2016. године. Етички кодекс за тужиоце је усвојен 2013. године. Институције у правосуђу су донеле планове интегритета који су одобрени од стране АСК. У годишњем програму обуке Правосудне академије је унета и тема интегритета. У Регистру функционера АСК је до 2018. године пријављено 3.823 судија (2.676 активних) и 983 тужилаца (720 активних). Укупан број обрађених и објављених извештаја о имовини и приходима је до тада био 5672 извештаја судија и 1807 извештаја тужилаца.<sup>623</sup>

Аутоматска расподела предмета је битан предуслов непристрасности. Закон о судијама одређује да се предмети додељују према редоследу пријема и на годишњем нивоу расподељених бројева и редоследу. Постоје предвиђени изузеци од овог правила. Оно што је представљало проблем јесте различита тежина предмета и тиме могућност да одређене судије буду оптерећене, а одређене не. Због тога је започета активност увођења *пондерисања предмета* ради њихове равномерне расподеле. Измена Закона о судијама у овом делу извршена је тек 2021. године. У току је измена Судског пословника како би се критеријум сложености укључио у аутоматску расподелу.

---

<sup>621</sup> Јован Спремо, Милан Филиповић, Извештај о спровођењу акционог плана за поглавље 23 – Реализација мера које се односе на правосуђе, YUCOM - Комитет правника за људска права, Београд, 2019, стр. 40.

<sup>622</sup> Ибид, стр. 41.

<sup>623</sup> Организација правосуђа у Републици Србији, стр. 178, *оп.цит.*

Недостаци у делу одговорности судија и тужилаца се огледају у непостојању транспарентног система обраде пријава и жалби (ДВТ од 2015. не објављује податке о броју пријава). У делу аутоматске расподеле предмета у оквиру тужилаштва правилником није уређена аутоматска расподела предмета већ се она и даље врши на основу одлуке јавног тужиоца. Измена правилника је у току. Предстоје и организацијске промене ради спровођења инспекцијске контроле аутоматске расподеле предмета у судству и тужилаштву. Још није уведен систем пондерисања ради одређивања њихове тежине и равномерне расподеле. Такође, није успостављен систем одговорности и контроле рада судских вештака и судских тумача.

4. *Ефикасност и организација правосуђа* - Након пресуде Уставног суда из 2012. године да се вишак судија врати на своје дужности, уследила је нова реорганизација мреже судства и тужилаштва. У систем је враћено 593 судија и 118 тужилаца који нису били изабрани. Од 01. јануара 2014. године је почела са радом нова мрежа судова, где је од 129 судова након реформе 2009. године њихов број повећан на 162 суда (пре реформе их је било 199). Када се упореди број несудског особља на 100.000 становника, онда Србија има 140 а просек ЕУ је 70, што указује да има знатно више;<sup>624</sup> Повећан је и број тужилаштва на 88. Број не-тужилачког особља на 100.000 становника је 16,8 што је близу просека ЕУ од 14,3.

Врховни касациони суд је донео програм решавања старих предмета по коме је у периоду од 2012. до 2017. године број старих предмета са 1.729.768 смањен на 859.272 (план је био да се смањи на око 355 хиљада).<sup>625</sup> Број нерешених предмета на крају 2012. године је био 3.158.400 а на крају 2017. године 2.044.154, што је смањење за око 1,1 милион предмета;<sup>626</sup> О овим статистичким показатељима ћемо нешто касније.

У периоду од 2014/2015. године судство је део предмета пребацило на нове правосудне елементе – извршитеље и јавне бележнике, а део послова су преузели и медијатори код случајева који су решавани споразумно. Тиме се значајно растеретио дотадашњи правосудни систем. У тужилаштвима је почела да се води тужилачка истрага, па је део предмета и послова из судова пребачен и њима.

Настављен је и развој информационих система: АВП је од 2010. године уведен у свим основним, вишим и привредним судовима; САПС је уведен од 2010. године у Врховном касационом суду, Управном суду и апелационим судовима; СИПРЕС од 2015. у свим прекршајним судовима; САПО у већини тужилаштава; САПА у систему за извршење кривичних санкција. Успостављена је и платформа за Е-правосуђе. Аутоматско вођење предмета се проширило на већи број судова и тужилаштава у овом периоду. У јануару 2022. године је усвојена и нова Стратегија развоја ИКТ система у правосуђу и пратећи АП.

<sup>624</sup> Организација система правосуђа, стр. 207, *оп.цит.*

<sup>625</sup> Ибид, стр. 211, *оп.цит.*

<sup>626</sup> Ибид, стр. 210, *оп.цит.*

Недостаци се огледају у неповезаности различитих информационих система и ефикасној размени података и документације између њих. Такође, потребно је појачати активности на решавању старих предмета и оптималном решавању прилива нових.

5. *Увођење нових правосудних функција* је активност која је у потпуности вршена под утицајем ЕУ и њихове правосудне праксе. Ту се наравно мисли на усвајање и примену Закона о извршењу и обезбеђењу и увођење функције *извршитеља*, Закона о јавном бележничтву и увођење функције *јавног бележника* и Закона о посредовању у решавању спорова и увођење функције *посредника/медијатора*.

Као пример растерећења судова навешћемо податак да су од јула 2016. до октобра 2017. године основни судови јавним бележницима поверили близу 50.000 предмета ради спровођења оставинских расправа, а око 97.000 из ванпарничне материје.<sup>627</sup> Од 2014. године када су бележници почели са радом, до 2022. године, обављено је око 15 милиона правних послова, према речима председника Јавнобележничке коморе. Правосуђе је растерећено, правни промет је боље контролисан и убрзан. Средином 2022. године у Србији је било 226 јавнобележничких канцеларија.<sup>628</sup>

Извршитељи су са друге стране утицали на финансијску дисциплину и повећан број завршених случајева извршења након судских пресуда. Новом стратегијом се планира измена постојећег закона у делу решавања статуса извршитеља и можда проширења надлежности на принудну наплату пореза пореских дужника на нивоу локалних самоуправа. Планира се и израда централизоване платформе за продају свих покретних и непокретних ствари из поступака извршења. На дан 31.10.2021. године у Србији је радио 231 јавни извршитељ и 32 заменика јавних извршитеља. Резултати рада извршитеља се огледају у броју окончаних случајева са извршењем, чију ћемо статистику касније приказати.

Медијација, као алтернативни начин решавања спорова, у коме треће лице – медијатор, помаже странама у сукобу да дођу до узајамно прихватљивог решења, представља веома користан и ефектан механизам да се судска организација растерети, а квалитет правде повећа. Према наводима на сајту МП, овај проце појефтини трошкове спора за 35-60% зависно од вредности спора. Медијација је уведена у правни систем Србије још 2005. године, тадашњим законом, а исти је унапређен 2014. године. Број случајева медијације се нарочито повећао након издавања Заједничких смерница за промоцију медијације од стране Врховног касационог суда, у јуну 2017. године. Ипак он и даље није значајан и има капацитета за повећање. У 2019. години је било свега 569 случајева медијације, што је 0,12% од укупног

<sup>627</sup> НПАА из 2018. године, стр. 819.

<sup>628</sup> Јавнобележничка комора Србије, *Интервју председника Јавнобележничке коморе Србије Србислава Цвејића за часопис „Право у правосудју“*, објављено 26.05.2022. године; <https://beleznik.org/vesti/intervju-predsednika-javnobelesnicke-komore-srbije-srbislava-cvejica-za-casopis-pravo-u-pravosudju>, 16/07/2022.

броја. Иначе се у ЕУ просек решених случајева медијацијом креће око 1% што је исто мало. Истраживање које је спроведено уз подршку ЕУ, на анализи 8.302 предмета из 26 судова (18 основних и 8 виших), завршених у току 2019. године, је показало да је просечно судски поступак трајао 425 дана, док је у медијацији просек 45 дана. Просечан број рочишта је био 4,6 са размаком између рочишта од 101 дан. Истраживање је показало и да су трошкови медијације 5 пута мањи. Просечни судски трошкови пред основним судом су били 85.167 динара а пред вишим 331.890 динара. Код медијације је просечни трошак 15.000 динара, односно 78.000 за случајеве који су били сложенији.<sup>629</sup> Новом стратегијом за правосуђе планирано је доношење посебне стратегије о посредовању, али до сада она није израђена. Такође је у припреми и нови закон о медијацији, којим можда буде уведена и обавезна медијација (пре судског спора).

6. *Стручност, обука и усавршавање* - Током 2015. године је Правосудној академији додељена зграда површине 2800 метара квадратних ради смештаја и организације рада, а њена адаптација и уређење је почело 2019. године из фондова ЕУ. У међувремену су донети подзаконски акти од стране ВСС и ДВТ који су регулисали почетну и сталну обуку за постављење на судијске и тужилачке функције и вођење у каријери. Од стране Правосудне академије су усвојени планови и програми за обуку приправника, судијских и тужилачких помоћника, вештака, медијатора, јавних бележника и судских извршитеља. Уведен је информациони систем Е-Академија, доступан свима, који је повећао ефикасност и транспарентност рада. Број обука током овог периода је био велики и континуиран. На сајту Правосудне академије су и изнети подаци да су они до сада објавили 147 приручника, у њиховом раду учествовало је 1373 предавача, имају 11781 диплома и сертификата.

Као главни недостатак у раду Правосудне академије јесте чињеница да при избору судија и тужилаца и даље не постоји обавеза од стране ВСС и ДВТ да кандидати имају завршену почетну (основну) обуку, односно академија није још успоставила главну функцију која се од стране ЕУ сугерише све време, да буде основни механизам у вођењу и обучавању кадрова у правосуђу. Изменом Устава 2022. године су предвиђене почетне обуке као обавезне и као услов за први избор на правосудну функцију, али је прошло 12 година од оснивања Правосудне академије а предвиђена законска решења још нису заживела.

7. *Уједначавање судске праксе и транспарентност* – Уједначавање судске праксе као извора права је предвиђено кроз измене Устава. Унапређена је област уједначавања судске праксе кроз формирање база правних и других прописа и одлука. Формиран је интернет портал „Судска пракса“ ([www.sudskapraksa.sud.rs](http://www.sudskapraksa.sud.rs)), на коме се континуирано уносе одлуке, извештаји и материјали из судске праксе судова републичког ранга. На дан 31.03.2022. године је било

---

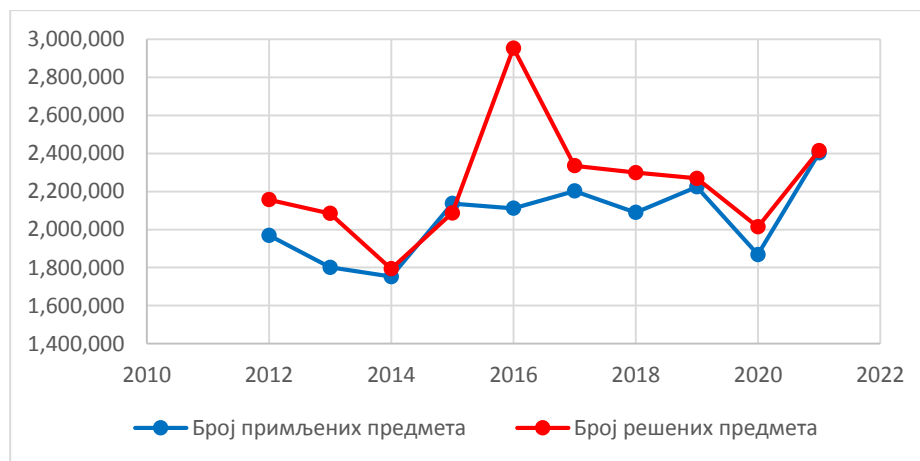
<sup>629</sup> Блажо Недић, *Зашто су судски предмети погодни за медијацију*, *Danas*, објављено 06.08.2021. године; <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/zasto-su-sudski-predmeti-pogodni-za-medijaciju/>, 16/07/2022.

објављено 12.085 анонимизованих одлука, 112, правних схватања, 33 билтена судске праксе, из надлежности овог суда. Такође је објављено и 80.049 интегралних одлука и 4.313 анонимизованих одлука Апелационих судова, 6874 одлука Прекршајног апелационог суда, 20.067 одлука Привредног апелационог суда, 177.945 интегралних одлука Управног суда. Врховни касациони суд на свом сајту објављује своје одлуке, одлуке бившег Врховног суда, одлуке апелационих судова и судова републичког ранга. Правосудна академија је успоставила модул „е-Јурис“ у оквиру сервиса „е-Академије“, електронске платформе едукативног карактера. Током 2013. године је усвојен Закон о објављивању закона и других прописа и аката, где је предвиђено оснивање сајта Правно-информациони систем (ПИС) који је почео да ради 2014. године. Сајтом управља ЈП „Службени гласник“. Почетком 2018. су у ПИС-у израђене личне карте за преко 1900 различитих прописа. Средином 2018. су у бази судске праксе у ПИС-у објављене 23.832 судске одлуке. Годишње се у базу убацује 2500-3500 нових одлука на годишњем нивоу. Оно што је негативно јесте што приступ бази ПИС није бесплатан осим за одређене кориснике из државног сектора у складу са ограниченим бројем шифара. У току је и развој интерне базе података за тужилачку праксу, доступност базе података свим јавним тужилаштвима и њено повезивање са базом Правосудне академије.

Поред описних оцена о остварењу одређених циљева реформе правосуђа и појединачних мера, навешћемо и одређене квантитативне показатеље и индексе који указују на унапређење владавине права пре свега, резултате рада судова у претходном периоду, итд.

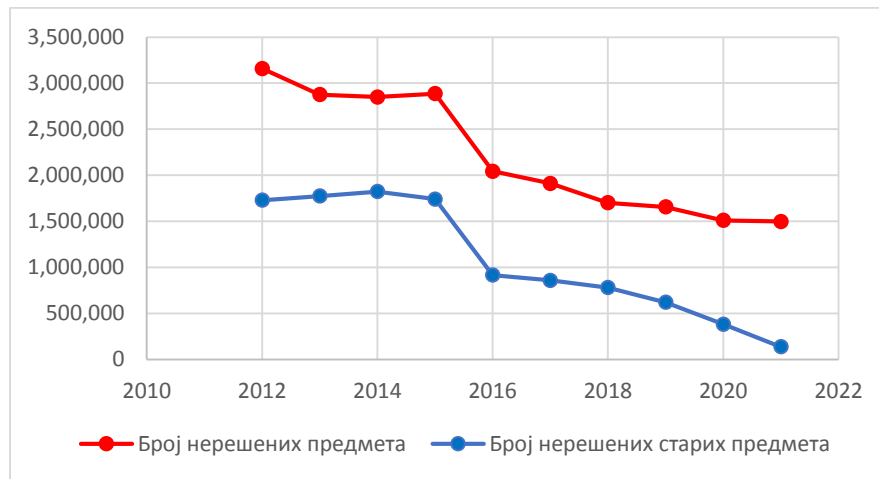
На графикону број 49 је приказан број примљених и број решених предмета у свим судовима у Србији у периоду од 2012. до 2021. године, а на графикону број 50 број нерешених предмета, у оквиру којих је приказана и посебно структура нерешених старих предмета.

Графикон 49 – Број примљених и број решених предмета у судовима 2012. - 2021. године<sup>630</sup>



<sup>630</sup> Врховни касациони суд, *Годишњи извештаји о раду судова у Републици Србији за 2016; 2017; 2018; 2019; 2020. и 2021. годину*, Београд; <https://www.vk.sud.rs/sr/публикација-извештај-о-раду-судова>, 17/07/2022.

Графикон 50 – Број нерешених и број нерешених старих предмета у судовима 2012. - 2021. године



Уочљив је тренд повећања броја решених предмета од последње реорганизације мреже судова 2014. године, са изузетним резултатима 2016. године. Србија је „скрининг“ правосуђа од стране ЕК дочекала 2012. године са укупно 3.158.400 нерешених предмета у судовима. Њихов број је 2021. године био 1.498.237, уз константан годишњи прилив нових предмета. Број примљених предмета се кретао од 1.969.270 током 2012. године до 2.402.486 током 2021. године, што указује на тренд повећања. „Скок“ који се десио 2016. године је био последица ступања на снагу новог Закона о извршењу и обезбеђењу 01.07.2016. године. Наиме, број нерешених случајева са извршењем је у укупном броју 2012. године био 2.285.569 предмета, што је чинило око 72% укупно нерешених случајева. Нови закон о извршењу је проширио надлежност и на старе предмете, а члан 547. Закона је остављен рок за изјашњење поверилаца, чије је пропуштање аутоматски резултирало обуставом поступка. Тиме је само у 2016. години решено 1.225.471 предмет.

Треба рећи и да се највећи број решених предмета односи на основне судове, а затим на прекршајне. Они заједно чине око 76% решених предмета у 2021. години. Иначе се тај број 2013. године кретао око 80% тако да је то приближан удео ових судова у укупном обиму посла.

Ради указивања и на ефикасност система за извршење, с обзиром да је велики број предмета у судској пракси везан за извршење, посебно код заосталих предмета, на графикону број 51 смо приказали кретање предмета са извршењем по годинама од 2012. до 2021. године. Подаци указују да је Закон о извршењу и обезбеђењу дао добре резултате од 2016. године. Карактеристична је 2021. када је број примљених нових предмета био 255.792 а број решених предмета у току године 514.833, при чему је остало нерешено свега 66.610 предмета. У односу на број од 1.939.807 из 2012. године, то је значајан резултат у овој категорији.

Графикон 51 – Кретање броја предмета са извршењем по категоријама 2012-2021. године



Једни од кључних показатеља ефикасности правосуђа јесу и проценат савладавања прилива и време потребно за решавање предмета. Они су значајни за оцену ефикасности према методологији СЕРЕЈ-а. На графикону број 52 су приказани подаци од 2012. до 2021. године.

Графикон 52 – Стопа решавања прилива нових предмета и просечно трајање судског поступка 2012-2021. године



За смањење великог броја предмета из ранијег периода би било значајно да стопа решавања прилива буде око 110% у континуитету на годишњем нивоу. Србија је до 2018. године имала добре стопе, али се последње три године осећа пад у решавању прилива због великог броја нових предмета. Стопа прилива је показатељ продуктивности судског система. Значајни су и подаци о просечном трајању судских поступака које се смањило са 534 дана из 2012. на 226 дана у 2021. години. Европски просек је 241 дан у прекршајним судовима, 201 дан код привредних судова и 122 дана код кривичних пријава.<sup>631</sup>

<sup>631</sup> Council of Europe, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020*, стр. 110, оп.цит.



За наведене податке потребно је навести мишљење Светске банке. У Функционалној анализи правосуђа из 2014. године, се наводи да је потражња за судским услугама у Србији незнатно нижа од просека ЕУ. Србија прима око 13,8 нових предмета на 100 становника годишње. Са друге стране има скоро двоструко већи број судија, 39 на 100.000 становника у односу на ЕУ која има 21, па је број нових предмета по судији у Србији скоро за половину нижи. Светска банка сматра и да је број судских предмета у Србији увеличан, јер се под „предметима“ сматрају одређени послови који у неким другим системима то нису (нпр. извршења не захтевају много судског посла). Послови бележника, тужилачка истрага, медијација, су растеретили судство. И поред тога анкете и пракса указују на оптерећеност правосуђа, што је можда последица системске организације а не реалног обима посла.

Уколико се подаци упоређују са европским просецима Србија је достигла ниво ефикасности који је у одређеним категоријама стабилан и на нивоу осталих држава а у одређеним категоријама постоје могућности за унапређење (табела број 40).<sup>632</sup>

Табела 40 – СЕРЕЈ индикатори ефикасности судства за Србију у 2018. години

		Стопа решавања прилива (%)		Дужина поступка (дана)		Нови случајеви на 100 становника		Завршени случајеви на 100 становника		Незавршени случајеви на 100 становника	
		Србија	Европа	Србија	Европа	Србија	Европа	Србија	Европа	Србија	Европа
Грађански предмети	Основни судови	110	100	224	201	4.65	2.23	5,14	2,14	3,16	-
	Виши судови	89	101	223	141	2.09	0.23	1,87	0,24	1,14	-
	Највише инстанце	93	98	211	207	0.15	0.05	0,14	0,05	0,08	-
Кривични предмети	Основни судови	104	100	132	122	27.9	1,6	29,24	1,58	10,6	-
	Виши судови	98	98	27	104	0,82	0,16	0,81	0,15	0,06	-
	Највише инстанце	97	98	70	114	0,02	0,02	0,02	0,02	0,005	-
Управни предмети	Основни судови	73	99	745	241	0,36	0,33	0,26	0,35	0,53	-
	Виши судови	-	97	-	209	-	0,10	-	0,11	-	-
	Највише инстанце	104	97	76	228	0,008	0,04	0,009	0,03	0,002	-

<sup>632</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – Part 2 Country profiles, 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, Strasbourg, France, 2020, стр. 80; <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>, 17/07/2022.

Подаци указују да су стопе решавања прилива приближне или веће код основних судова, осим у управним поступцима. Код дужина поступка Србија је мало испод просека код основних судова, осим у случајевима испред управних судова где је кашњење значајно, а код виших и највиших судова дужина трајања поступака је изнад европског просека. Број нових случајева је знатно виши него у Европи, посебно код кривичних предмета.

У табели број 41 су дати подаци о тужилачким истрагама. Србија има скоро три пута већи број случајева него што је европски просек (5,7 на 100 становника у односу на 2,07), што се одражава и на број случајева по једном тужиоцу. С обзиром да је број случајева који се заврше кажњавањем приближан, а број обустављених поступака три пута већи, подаци указују да је већи број покренутих истрага неоснован или неуспешан за доказивање на суду.<sup>633</sup>

Табела 41 – СЕРЕЈ индикатори ефикасности тужилаштва за Србију у 2018. години

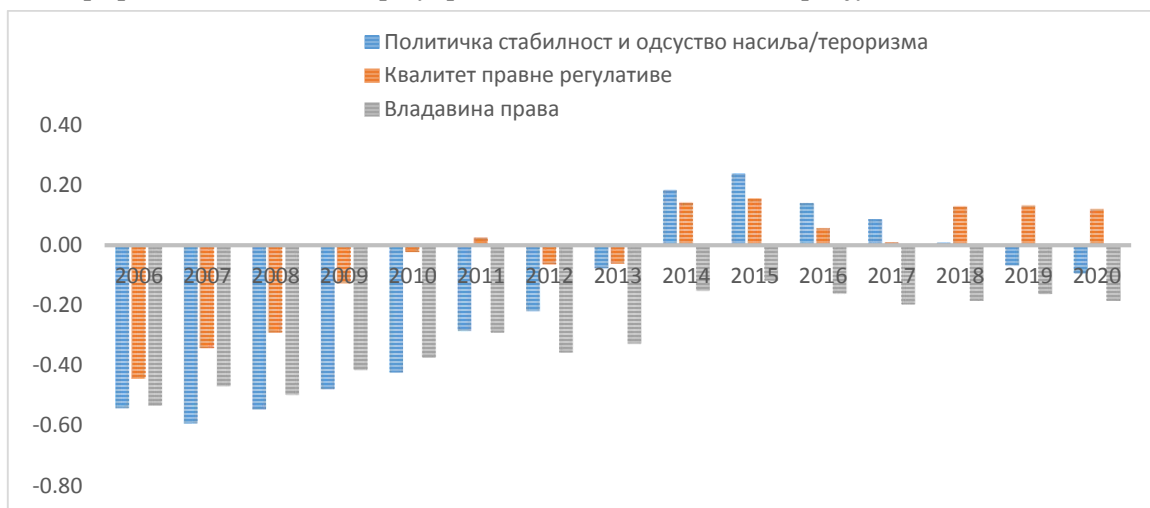
Резултат поступка	Тужилачки случајеви на 100 становника		Тужилачки случајеви по тужиоцу	
	Србија	Европа	Србија	Европа
Примљени	5,70	2,07	508,4	189,6
Обустављен	3,28	1,04	292,2	74,5
Завршен казном	0,27	0,2	24	16,0
Кажњен пре суђења	0,63	0,59	55,9	51,6

Табела 42 – Индикатори управљања Светске банке за Србију у периоду 2006-2020.

Индикатор	Владавина права		Политичка стабилност и одсуство насиља		Квалитет правне регулативе	
	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг
Година						
2006	-0.53	37.3	-0.54	28.5	-0.44	36.3
2007	-0.47	39.2	-0.59	26.1	-0.34	41.7
2008	-0.50	37.0	-0.54	27.4	-0.29	45.6
2009	-0.41	42.2	-0.48	29.4	-0.13	49.8
2010	-0.37	42.7	-0.42	31.3	-0.02	53.1
2011	-0.29	46.5	-0.28	37.0	0.03	53.1
2012	-0.36	44.6	-0.22	38.9	-0.06	51.2
2013	-0.33	45.5	-0.08	43.1	-0.06	52.1
2014	-0.15	51.0	0.18	53.3	0.14	55.8
2015	-0.12	52.9	0.24	55.2	0.16	57.2
2016	-0.16	48.1	0.14	50.0	0.06	54.8
2017	-0.20	48.1	0.09	49.5	0.01	55.3
2018	-0.18	48.6	0.01	46.7	0.13	60.1
2019	-0.16	48.1	-0.07	45.3	0.13	60.6
2020	-0.18	47.6	-0.09	43.9	0.12	57.2

<sup>633</sup> Ибид.

Графикон 53 – Индикатори управљања Светске банке за Србију 2006-2020. године



У табели број 42 и на графикону број 53 смо приказали три индикатора Светске банке о ефикасности управљања за Србију у периоду од 2006. до 2020. године. У питању су индикатор политичке стабилности, одсуства насиља и тероризма, индикатор квалитета правне регулативе и индикатор владавине права. Критеријуми се вреднују индексом у распону од - 2.5 (мање ефикасне) до 2.5 (ефикасне), а показали смо и процентуални приказ ранга у односу на укупан број ранжираних земаља (100%).<sup>634</sup> Показатељи указују на напредак Србије у периоду европских интеграција, посебно у делу квалитета правне регулативе и политичке стабилности и одсуства насиља. И код владавине права је учињен одређени напредак, али Србија и даље има негативну вредност. Такође је 2019/2020. године и по питању политичке стабилности имала негативан индекс.

По питању правног уређења приказаћемо и податке које међународна организација Светски економски форум (World Economic Forum - WEF) истражује објављујући Глобални индекс конкурентности (Global Competitiveness Index – GCI). Конкурентност дефинишу као скуп институција, прописа и других чинилаца који одређују ниво продуктивности државе, а GCI је њен показатељ. Он представља композитни индекс око 100 показатеља а сви су груписани у дванаест стубова који одражавају пре свега економске али и друге могућности једног друштва и државе.<sup>635</sup> Први стуб су „Институције“, и у оквиру њих се мере и параметри који могу да послуже за оцену реформе правосуђа у периоду европских интеграција, као што су: независност правосуђа, имовинска права и заштићеност интелектуалне својине.

<sup>634</sup> World Bank, *DataBank, Worldwide Governance Indicators*; <https://databank.worldbank.org/source/world-wide-governance-indicators#>, 17/07/2022.

<sup>635</sup> У питању су следећи стубови: Институције, Инфраструктура, Макроекономско окружење, Здравље и основно образовање, Високо образовање и обука, Ефикасност тржишта роба, Ефикасност тржишта рада, Софистицираност финансијског тржишта, Технолошка опремљеност, Величина тржишта, Софистицираност пословања, Иновације.

Индикатори су мерени на скали од 1 до 7, при чему 7 означава најбољи резултат. Скоро две трећине показатеља долази из Анкете о мишљењима истакнутих пословних лидера у матичним земљама, а једна трећина из јавно доступних података различитих извора, домаћих и међународних организација. У табели број 43 су дати подаци о кретању Србије од 2008. до 2019. на глобалној ранг листи.<sup>636</sup> Србија је дуже време била испод просека на глобалном нивоу по питању GCI али је од 2017/18. године успела да достигне просек. Напредак је постојао али незнатан. Када су правни индикатори у питању исти су имали успон, али у мањој мери. Србија је по овом критеријуму испред земаља у региону које нису чланице ЕУ, док је испод држава које су у ЕУ. WEF је 2018. године променио методологију рачунања оцена уводећи процентуалну вредност просека свих оцена од 1 до 7, у распону од 0 до 100%, па оцене за 2018. и 2019. годину нису упоредиве са претходним, али ранг јесте.

Табела 43 – Глобални индекс конкурентности (GCI) за Србију у периоду 2008-2019. године

Индикатор	Независност правосуђа		Имовинска права		Заштићеност интелектуалне својине		Институције		GCI	
	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг	Индекс	Ранг
Година/број држава										
2008 (134)	-	106	-	108	-	105	3.40	108	3.90	85
2009 (133)	-	110	-	111	-	101	3.24	110	3.77	93
2010 (139)	-	124	-	122	-	111	3.19	120	3.84	96
2011 (142)	2.4	128	3.1	116	2.7	107	3.15	121	3.88	95
2012 (144)	2.4	129	3.1	130	2.8	116	3.2	130	3.87	95
2013 (148)	2.6	124	3.2	130	2.9	115	3.2	126	3.77	101
2014 (144)	2.6	118	3.1	127	2.9	113	3.2	122	3.90	94
2015 (140)	2.6	123	3.1	128	3.0	129	3.2	120	3.89	94
2016 (138)	2.8	122	3.2	126	3.2	127	3.3	115	3.97	90
2017 (137)	2.8	118	3.4	124	3.3	116	3.4	104	4.14	70
2018 (140)	3.0	107	3.7	115	3.6	100	51.6	76	60.9	65
2019 (141)	3.0	101	3.9	116	3.7	104	52.5	75	60.9	72

Навешћемо и резултате анализе владавине права из извештаја Савета за борбу против корупције 2019. године. Они су у делу извештаја оценили да до тада правосуђу није омогућено независно поступање те да се то види из начина избора судија, трајања њиховог мандата, непостојање гаранција да се неће вршити притисци на судије. Савет сматра да уставне промене нису биле потребне како би се и раније обезбедила независност судства и да су постојале законске могућности за то. У закључку су навели следеће примедбе: доношење закона у

<sup>636</sup> World Economic Forum, Reports, *The Global Competitiveness Reports for 2008. up to 2019*, Geneva; <https://www.weforum.org/reports/>, 18/07/2022.

правосуђу по хитном поступку је постало правило уместо да буде изузетак, чиме се избегава суштинска јавна расправа; последица је њихова отежана применљивост и честе измене; примена закона се осујећује неуставним мешањем представника власти у судске поступке; поједини закони су лошег квалитета јер не одговарају постојећим друштвеним условима и посебностима друштва; уставне одредбе о уређењу власти се не поштују стриктно; јавна добра у пракси нису довољно заштићена.<sup>637</sup>

Оцене ЕК од 2015. године, када је усвојена постојећа методологија оцењивања спремности и годишњег напретка држава кандидата, су приказане на графикаону број 54.

Графикон 54 – Квантитавни еквивалент годишњих оцена ЕК о напретку и спремности за чланство у области правосуђа у Србији



Последња оцена ЕК када је у питању правосуђе у Србији, у оквиру ГИ из 2021. године, јесте да је она постигла ограничени напредак (3) и одређени ниво припремљености (2). Карактеристична је 2020. година када је оцењено да није било напретка (2). У суштини је оцењено да су административни капацитети ВСС и ДВТ ојачани у међувремену, да је број старих предмета наставио да се смањује, да је судска пракса додатно усклађена, али и да су главни проблеми и даље независност судства и нереализоване уставне и законске промене. Дате су кључне препоруке за 2022. годину да Србија треба даље да јача независност правосуђа, управљање каријером и спровођење дисциплинских поступака против судија и тужиоца; да измени законе у делу независности након уставних промена; да усвоји свеобухватну стратегију у области људских ресурса; и да успостави јединствен, централизован систем управљања предметима, ради побољшања ефикасности правосудног система.

<sup>637</sup> Савет за борбу против корупције, *Владавина права као основ борбе против системске корупције*, Београд, 2019, стр. 19.

### 3.2. Супротстављање корупцији

Корупција је реч која потиче од латинске речи *corruptio* што значи поквареност, пропадање. Предмет је политичких, правних, социолошких расправа. Постоји више дефиниција корупције, али ћемо навести дефиницију Светске банке која корупцију одређује као „злоупотребу јавног овлашћења за приватну корист“. Означава се и као „девијантно понашање запослених у јавној управи које није у складу са њиховим задацима, ради приватног богаћења или у корист појединаца, блиских рођака или повезане групе лица“.<sup>638</sup>

МП, правосуђе, АСК и МУП су главне институције у чијем опису надлежности су и предузимање радњи за спречавање корупције при чему је АСК посебна, специјализована институција искључиво за област корупције. Поред њих значајније мере у борби против корупције предузимају и Министарство финансија, УЦ, УСПН, Пореска управа, БИА, ВБА, ВОА, ИС. У превентивном делу главне радње предузима АСК.

АСК је у превентивном делу као један од механизма спроводила препоруке по питању изградње интегритета, кроз изradу и спровођење планова интегритета од стране сваке државне институције. Свака институција која има више од 30 запослених је дужна да донесе и спроводи План интегритета. У другом циклусу, од 2016. године је 1663 државних институција израдило и спровело План интегритета.<sup>639</sup>

Такође је успостављен и механизам процене ризика корупције у прописима. Од септембра 2020. године органи државне управе имају обавезу да достављају АСК нацрте закона из области које су одређене као ризичне за настанак корупције (јавне набавке, приватизација, коришћење јавних ресурса, просторно планирање и изградња, итд.). Ова мера се примењивала од 2013. године, али без обавезе државних органа.

Закон о спречавању корупције је увео термине „сукоб интереса“, „функционер“, „јавна функција“, „повезано лице“, „приватни интерес“ и слично, како би спречио запослене у државној служби, да обављају два посла истовремено или да имају сукоб интереса. Број јавних функционера у Србији није прецизно објављен, али се процењује да је тај број између 25 и 30 хиљада на свим нивоима власти.<sup>640</sup> У Годишњем извештају о раду АСК из 2020. године је наведено да је број регистрованих јавних функција 81.519, а да је од тога 35.454 активних. Они су по закону обавезни да пријаве своју имовину по ступању на јавну дужност, а имовинске карте је обавезна да проверава АСК.

<sup>638</sup> Joseph Nye, "Corruption and Political Development": A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967, 417-427.

<sup>639</sup> Агенција за спречавање корупције, *Извештај о раду 2021. година*, Београд, 2022, стр. 49.

<sup>640</sup> Радио-телевизија Војводине, *У Србији скоро 30.000 јавних функционера*, објављено 20.08.2018. године; [https://rtv.rs/sr\\_lat/politika/u-srbiji-skoro-30.000-javnih-funkcionera\\_946022.html](https://rtv.rs/sr_lat/politika/u-srbiji-skoro-30.000-javnih-funkcionera_946022.html), 20/07/2022.

У овој анализи смо наишли на проблем праћења и анализе супротстављања корупцији од стране надлежних институција. Свака институција селектира податке по својој методологији. МУП не објављује статистичке податке о поднетим кривичним пријавама. Тужилаштво то ради у обимним извештајима од 2012. године, без јасно структурираних и издвојених података по одређеним безбедносним претњама као што су корупција или организовани криминал, при чему су подаци углавном описно навођени по тужилаштвима. Судство води статистику по предметима. АСК се „држи“ своје надлежности и извештава о поступцима контроле имовине, сукоба интереса, праћењу финансирања политичких странака и сл. У јавним изворима ових институција нема заједничких критеријума за извештавање о корупцији и самим тим јасно систематизованих података.

У табели број 44 су дати подаци о предузиманим мерама од стране АСК, МУП-а и правосуђа у периоду од 2013. до 2021. године, према ГИ ЕК.

Табела 44 – Статистички подаци о активностима институција надлежних за супротстављање корупцији у периоду 2012-2020. године према ГИ ЕК<sup>641</sup>

Индикатор/година	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Истраге случајева високе корупције	140	147	-	-	-	50	41	20	19
Број оптужених лица високе корупције	81	168	86	816	-	-	21	-	21
Број првостепених пресуда у случајевима високе корупције	-	-	-	87	-	50	41	30	22
Истраге корупције јавних тужилаштва	2690	-	-	8460	-	-	9095	3577	2958
Број оптужених лица од стране јавних тужилаштва	-	-	1044	1546	-	-	547	583	606
Број првостепених пресуда против корупције	-	-	-	1246	-	2140	1952	399	416
Број мишљења за постојање сукоба интереса АСК	872	1402	1481	1358	1761	41	77	63	-
Број прекршајних пријава сукоба интереса АСК	9	56	68	-	8	20	31	10	2
Број прекршајних пријава о пријави имовине АСК	-	168	168	123	80	86	45	76	29
Број кривичних пријава о пријави имовине АСК	-	9	14	15	17	15	16	25	13

<sup>641</sup> Европска комисија, *Годишњи извештаји о напретку Србије у периоду 2013-2021. године*, Поглавље 23 – Правосуђе и основна права (област Борба против корупције).

Као један од најбољих индикатора у супротстављању корупцији је сигурно број оптужених и осуђених лица за високу корупцију, а такође и за остале облике корупције. До броја правоснажних пресуда и изречених казни нисмо дошли за дужи период европских интеграција. Оно што могу да буду корисни подаци јесу статистички извештаји на сајту МП за период од 2018. године, о броју покренутих поступака, лица, поднетих кривичних пријава, броју осуђених, ослобођених, врстама казне, и то *по коруптивним кривичним делима* и збирно, за предмете које су водили Тужилаштво за организовани криминал и корупцију и посебна одељења за сузбијање корупције и праће новца у Апелационим и Вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. У табели број 45 смо приказали скраћене и додатно обрађене податке из овог извора.<sup>642</sup>

Табела 45 – Број пријављених, оптужених и осуђених лица за коруптивна кривична дела 2018-2021. године

Година	Број оптужених лица			Осуђујуће пресуде			Ослобађајуће пресуде
	Укупно у раду пријава	Укупно одбачаја	Укупно оптужених лица	Укупно осуђених	Казна затвора	Условне казне	
2018	7675	2716	416	279	96	183	0
2019	8099	2115	662	465	143	317	24
2020	7576	2380	489	252	103	129	112
2021	7887	2332	233	281	118	156	21
Укупно	31237	9543	1800	1277	460	785	157

Подаци указују на велику диспропорцију између броја пријављених лица за коруптивна кривична дела, броја оптужених и на крају броја осуђених лица. Од 31.237 пријављених лица за последње четири године, 1800 је оптужених, а 1277 осуђених, при чему је 460 лица служило казну затвора, а 785 је добило условне казне.

Одређени показатељи о напретку у супротстављању корупцији се могу добити кроз истраживања нивоа корупције. Постоје две групе истраживања које се методолошки разликују. Прва се односи на испитивању перцепције корупције, а друга на искуствима у коруптивним радњама испитаника. Најпознатије истраживање у оквиру прве групе јесте истраживање међународне невладине организације Transparency International, који се примењује од 1995. године. Недостатак овог истраживања је што се ослања на утисак испитаника а не на стварне чињенице. Друга група истраживања се заснива на испитивању жртава, односно личном искуству испитаника.

<sup>642</sup> Министарство правде, *Статистика коруптивних кривичних дела*, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>, 20/07/2022.

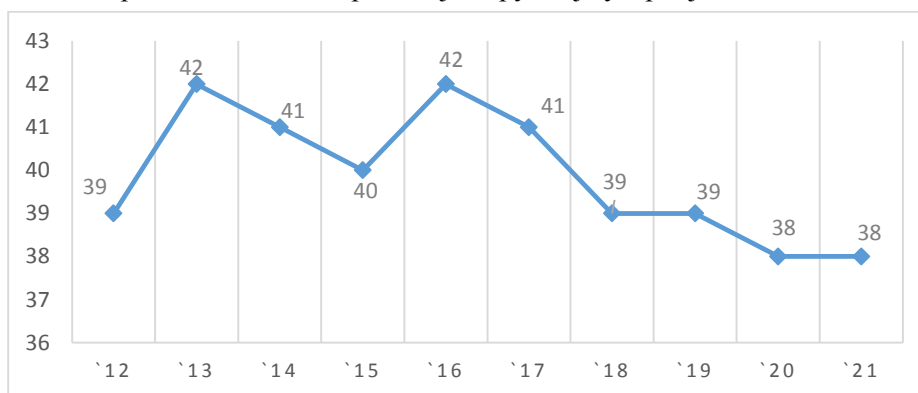


У табели број 46 дат је преглед резултата истраживања перцепције корупције у Србији од 2006. до 2021. године, резултат и ранг, при чему треба напоменути да је „Transparency International“ 2012. године променио методологију рангирања како би резултати могли да буду упоредиви по годинама.<sup>643</sup> На графикону број 55 је приказано кретање упоредивог индекса од 2012. до 2021. године.<sup>644</sup>

Табела 46 – Ранг и вредност индекса перцепције корупције у Србији у периоду 2006-2021.

Индикатор/ година	`06	`07	`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20	`21
Индекс корупције	3	3.4	3.4	3.5	3.5	3.3	39	42	41	40	42	41	39	39	38	38
Ранг	90	79	85	83	87	86	80	72	78	71	72	77	87	91	94	96

Графикон 55 – Кретање индекса перцепције корупције у Србији од 2012. до 2021. године



Годишњи просек у последњих десет година износи 43 индексна поена (0 је највећи степен корупције а 100 најнижи). Две трећине држава имају оцену испод 50, што указује да имају озбиљне проблеме са корупцијом, при чему је оцена „Transparency International“ да 131 држава није направила значајан напредак у борби против корупције у последњих десет година.

Србија се све време креће на граници глобалног просека и незнатно испод. Када је у питању ранг, он је доживљавао промене па је Србија од 90 места у свету 2006. године, напредовала на 71. место 2015. да би за последњих пет година пала на 96 позицију у рангу од 180 земаља. Подаци указују да Србија стагнира по питању корупције у дугорочном периоду од петнаест година а назад ује у последњих пет по питању ранга, док се индекс перцепције корупције не мења пуно.<sup>645</sup>

<sup>643</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index*; <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>, 20/07/2022.

<sup>644</sup> Ибид.

<sup>645</sup> Ниже рангиране земље из окружења Србије су: Албанија (индекс 35) и Босна и Херцеговина (35), док су испред С. Македонија (39), Бугарска (42), Мађарска (43), Румунија (45), Црна Гора (46), Грчка (49), Словачка (52), Чешка (54).

„Transparency International“ спроводи још једно истраживање, о проценту људи који су платили мито када су били у контакту са лицима из јавних служби – Global Corruption Barometer. Спроводи се анкетирањем грађана на репрезентативном узорку о њиховом личном искуству у подмићивања у свакодневном животу. Резултати последњег истраживања из 2017. године из 119 земаља, и на основу одговора преко 160 хиљада људи, у периоду од 2014. до 2017. године указују да на глобалном нивоу је у просеку 1 од 4 лица платило мито јавном службенику. У Србији су добијени подаци да је 20 до 30% укупног становништва то учинило. Србија се у овом истраживању налази у друштву држава као што су Румунија, Литванија, Мађарска, Кина, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора.<sup>646</sup>

Светска банка такође врши истраживање перцепције корупције, при чему се индексни поени крећу од -2.5 за висок ниво корупције до + 2.5 за низак ниво корупције. Такође се државе рангирају и у процентном рангу од 0 до 100, при чему је 0 најнижи ранг а 100 највиши. Истраживање процењује перцепцију грађана о мери у којој јавни службеници користе своје послове за личне приватне интересе и у којој мери је држава „заробљена“ од стране елита и приватног интереса. Србија се према подацима Светске банке од 2006. до 2021. године кретала од - 0.29 у 2006. години до -0.43 у 2020. години (табела број 47). У процентуалном изражавању ранга од 0 до 100 је пала са 46 на 38 процентних поена.

Табела 47 – Индекс перцепције корупције у Србији према подацима Светске банке 2006-2020.

Инд./ година	`06	`07	`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Индекс	-0.29	-0.35	-0.31	-0.31	-0.29	-0.27	-0.33	-0.30	-0.23	-0.27	-0.32	-0.38	-0.34	-0.39	-0.43
Ранг %	46	44	47	46	48	51	47	47	51	50	45	43	43	40	38

Према истраживању које је спроведено у оквиру пројекта који је финансирала ЕУ „Превенција и борба против корупције“ 2018. године, установљено је да просечан мито који су грађани Србије дали током 2018. године био 74 евра. Као професије које су највише склоне корупцији су наведени лекари и полицајци, а затим службеници државне администрације и цариници. Такође је 71% испитаника сматрало да су политичке партије корумпиране, 70% да је то и здравство, а 63% сматра да је то и правосуђе. Око 33% грађана сматра да су професори на факултетима и вишим школама корумпирани, за професоре у средњим школама 13% а у основним 7%. Истраживање је показало и да је 20% грађана имало индиректног додира са

<sup>646</sup> Transparency International, *People and corruption > Citizens voices from around the world – Global Corruption Barometer*, London, 2017; [https://images.transparencycdn.org/images/GCB\\_Citizens\\_voices\\_FINAL.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Citizens_voices_FINAL.pdf), 20/07/2022.

корупцијом у 2015. години а проценат се повећао у 2018. години на 25%. Када је у питању директно искуство са корупцијом проценат је био 8% односно 11% у 2018. години.<sup>647</sup>

Србија уско сарађује са Групом држава за борбу против корупције (GRECO) Савета Европе, која периодично усваја извештаје о напретку Србије, а исте прихвата и ЕУ када је оцена напретка у питању. Савет Европе је носилац нормативног уређења борбе против корупције и у оквиру ЕУ, која инсистира на прихватању његове две кључне конвенције: Кривичноправне конвенције о корупцији (1999.) и Грађанскоправне конвенције о корупцији (1999.). Србија је у своје законодавство прихватила обе конвенције још 2002. и 2007. године.

GRECO кроз механизам заједничких евалуација и препорука врши „притисак“ на државе чланице да унапређују своје капацитете у борби против корупције. До сада је покренуто 5 кругова евалуације са препорукама за спровођење 20 водећих принципа претходно поменутих конвенција. Србија је у протеклом периоду прошла кроз 4 круга евалуације, а у току је пети:

- Први и други круг евалуације су спроведени заједно за Србију, од 2006. до 2010. године. Закључено је да је 20 препорука испуњено а 5 није. Оцењено је да је Србија учинила значајан напредак пре свега у усвајању законских прописа у овој области;

- Трећи круг евалуације је започет 2007. године, са препорукама у области „Инкриминације“ (коруптивних кривичних дела) и „Транспарентности финансирања политичких странака“. У другом извештају из 2013. године ГРЕКО је оценио да је Србија испунила 10 од 15 препорука, а у трећем извештају из 2014. године да је испунила 14 од укупно 15 препорука. Тиме је трећи круг евалуације за Србију био завршен;

- Четврти круг евалуације је почео званично 2012. године. Након неколико извештаја GRECO је 2020. године оценио да је Србија испунила само 2 од 13 препорука у оквиру четвртог круга евалуације. Кључне примедбе се односе на уставне реформе и положаја судија и тужилаца у правосудном систему, односно њихове независности. Коначно је у марту 2022. године израђен још један допунски извештај којим је закључено да је Србија тренутно испунила 7 од 13 препорука у оквиру четвртог круга евалуације. Позитивно су оцењене допуне Закона о спречавању корупције и уставне промене за правосуђе.<sup>648</sup>

Корупција је дакле значајан и велики безбедносни проблем Србије. Чињеница је да је ЕУ позитивно утицала на ову област, али у делу нормативно-правног и стратегијско-планског оквира. Примена позитивних правних тековина у пуном капацитету у Србији није заживела у последњих 15 година што указују индекси перцепције корупције, а чак су се исти и незнатно погоршали последњих неколико година у односу на почетак европских интеграција.

---

<sup>647</sup> Мирослав Дерикоњић, *Просечан мито у Србији 74 евра*, Политика, објављено 19.09.2019. године; <https://www.politika.rs/scc/clanak/438172/Prosecan-mito-u-Srbiji-74-evra>, 21/07/2022.

<sup>648</sup> GRECO, *Четврти круг евалуације – Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце – Други прелазни извештај о усклађености са препорукама GRECO Србија*, Стразбур, 2022 <https://rm.coe.int/greco-greco-90-1680a5ff35>, 20/07/2022.

ЕК је у ГИ 2021. године оценила да је Србија остварила изванредан ниво припремљености (оцена 2) и ограничени напредак (оцена 3) у борби против корупције. Исте су оцене биле и претходних година, почевши од 2015. Констатује се да је АСК ојачана новим законом у 2020. години, али указује и на примедбе GRECO-а који је навео одређене његове недостатке. Од Србије се тражи израда нове стратегије и АП. Указује се и да је број оптужница и број првостепених пресуда за случајеве корупције на високом нивоу додатно смањен у односу на претходне године. Према ГИ ЕК судови су у 2020. години донели пресуде против 22 лица у вези са корупцијом на високом нивоу. Одузимање имовине је извршено у три случајева. Србији се препоручује да унапреди резултате истрага, оптужница и пресуда корупције на високом нивоу, укључујући и одузимање имовине стечене кривичним делом.

### **3.3. Супротстављање организованом криминалу**

Организовани криминал је безбедносна претња са којом се данас свака држава суочава. Има разне своје аспекте, а чињеница је да је то пре свега најозбиљнији вид криминала, уједно и најсложенији, који је увек повезан и са државним структурама у мањој или већој мери, на нижем или вишем нивоу. Дефиниција организованог криминала која је најчешће у употреби а коју и Закон о кривичном поступку (члан 2.) користи јесте да је то „вршење кривичних дела од стране организоване криминалне групе или њених припадника“. Затим додатно појашњава да је организована криминална група (ОКГ) „група од три или ише лица, која постоји одређено време и делује споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради непосредног или посредног стицања финансијске или друге користи“. У нашем истраживању ћемо извршити анализу у делу генералног супротстављања организованом криминалу, и одређеним резултатима, а такође и посебно ћемо обрадити питања којима и ЕУ уједно даје значај, а то су: трговина дрогом, трговина људима, прање новца, привредни криминал и високотехнолошки криминал.

Носиоци супротстављања организованом криминалу у Србији су тежишно: МУП, МП, ВСС, ДВТ, БИА, ВБА, УСПН, УЦ и Пореска управа. Тужилаштво за организовани криминал је надлежно за покретање кривичног поступка за дела организованог криминала. Након покретања кривичног поступка, као првостепени суд, надлежно је Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал.

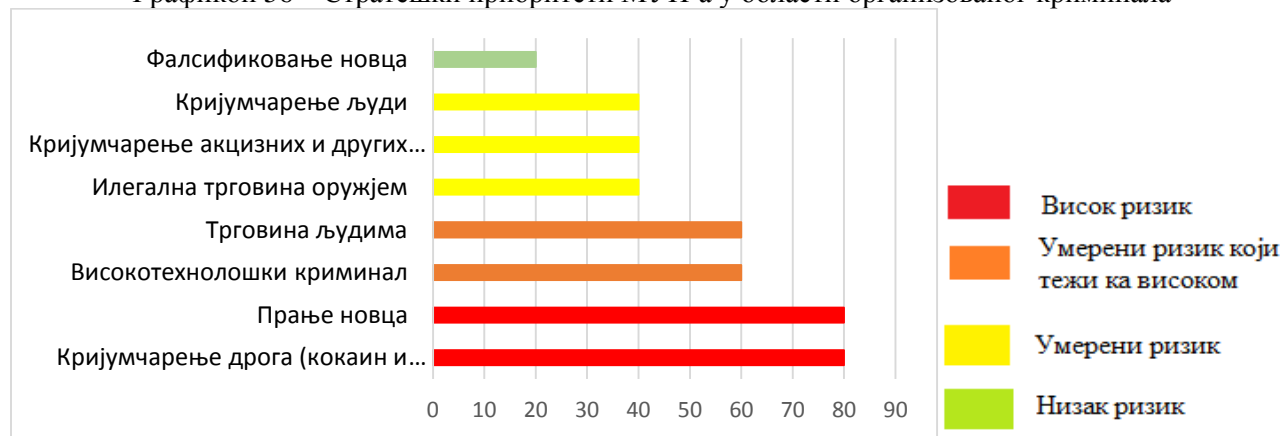
У оквиру анализе МУП-а напоменули смо да је један од захтева ЕУ био и да МУП усвоји методологију за израду процена претњи од тешког и организованог криминала, тзв. Serious and Organized Crime Threat Assessment – SOCTA. Коначно је МУП израдио први стратешки

извештај те врсте 2015. године.<sup>649</sup> Затим је 2019. године израђена друга Национална процена претње од тешког и организованог криминала (SOCTA 2019, за период 2020. до 2023. године).<sup>650</sup> МУП је такође објавио и Стратешку процену јавне безбедности 2022-2025, као наставак и стратегијског усмеравања на пољу супротстављања безбедносним претњама.<sup>651</sup>

У документу SOCTA 2019 је наведено да је у Србији присутно 27 ОКГ, што је смањење од око 53% у односу на број ОКГ у 2015. години. Већина група из претходног периода је растурена или значајно ослабљена деловањем полиције. Око 55% група има средњи ниво организације, док је 26% са високим нивоом организације. Висок ниво организације подразумева интернационално деловање, и у просеку 12 и више чланова. Низак ниво организације подразумева око 7 чланова а средњи око 10 чланова ОКГ. Просечна старост чланова је 38 година, и углавном су мушкарци. Око 12% чланова ОКГ су странци.<sup>652</sup> Најважнија криминална активност већине ОКГ (око 77% њих) је трговина дрогом. Половина је мултикриминална и баве се и кријумчарењем оружја, возила, људима, различитим робама, имовинским криминалом, прањем новца и пореским утајама.<sup>653</sup> Око 18% њих употребљава насиље и склони су убиствима чланова супарничких ОКГ.

МУП је применом EUROPOL-ове методологије за процену претње и анализу ризика, рангирао области деловања ОКГ и стратешке приоритете у свом раду (графикон 56).<sup>654</sup>

Графикон 56 – Стратешки приоритети МУП-а у области организованог криминала



<sup>649</sup> Министарство унутрашњих послова, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, Београд, 2015; [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/proцена\\_pretnje\\_od\\_teskog\\_i\\_organizovanog\\_kriminal.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/proцена_pretnje_od_teskog_i_organizovanog_kriminal.pdf), 22/07/2022.

<sup>650</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, Belgrade, 2020; <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/3d0a3df4-4e1d-4b70-8475-3d69f6d21107/SOCTA+2019++ENGcompressed.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nnvYIq8>, 22/07/2022.

<sup>651</sup> Министарство унутрашњих послова, *Стратешка процена јавне безбедности 2022-2025*, Дирекција полиције, Београд, 2021; <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/98632591-2b0d-4cба-9cd1-e7ff993705a6/Strateska+procena+javne+bezbednosti+MUP.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nYH6yro>, 22/07/2022.

<sup>652</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 18 и 19. *оп.цит.*

<sup>653</sup> Ибид, стр. 20.

<sup>654</sup> МУП, *Стратешка процена ризика јавне безбедности*, стр. 12. *оп.цит.*

Према Глобалном индексу организованог криминала (GI-TOC – Global Index of Transnational Organized Crime) који израчунава невладина организација Глобална иницијатива против транснационалног и организованог криминала са седиштем у Женеви, Србија не може да се похвали добрим резултатом у њихово првом извештају за 2020. годину, које иначе планирају да објављују сваке две године. Србија је на 33. месту од 193 државе у свету са скором од 6.21 индексних поена. Прва држава у рангу је најугроженија а индекс 10 означава највећу вредност организованог криминала. Просек је добијен од индексних поена за криминална тржишта (5.55), криминалне актере (6.88) и мере и ефикасности државе (4.92). Потребно је напоменути да су резултати добијени на основу стања у периоду 2019/2020. године, а да су одређени значајнији резултати постигнути 2021. године, хапшењем припадника јаким ОКГ, посебно у Београду, што ће се потенцијално одразити на бољи резултат у наредном периоду. Иза Србије су Црна Гора (45.), БиХ (49.), Албанија (61.), Бугарска (70.), С. Македонија (74.), Хрватска (85.), Словенија (132.). Проблеме са организованим криминалом имају и Италија (53.), Шпанија (55.), Француска (59.). Индекс је указао да око 80% светског становништва живи у земљама са високим нивоом криминала.<sup>655</sup>

### 3.3.1. Трговина дрогом

Србија је у периоду европских интеграција унапређивала техничке капацитете у циљу супротстављања трговини опојним дрогама. Током 2014. године је основана Канцеларија за борбу против дрога као међуресорно тело Владе, за координацију надлежних служби. У оквиру Министарства здравља је 2018. године основан Српски центар за мониторинг дрога и зависности од дрога који уско сарађује са МУП. Током 2020. године је потписан радни аранжман са Европским центром за праћење дрога и зависности од дрога (EMCDDA). Успостављен је систем раног упозоравања за сарадњу са EMCDDA.

У процени МУП-а из 2015. године трговина дрогом се наводи као најзаступљенији и најunosнији вид организованог криминала у Србији,. Групе из Србије и окружења, пре свега Црне Горе, заједно учествују у кријумчарењу кокаина из Јужне Америке, а пошто је илегално тржиште у Србији мало, већи део се усмерава ка Европи, које је треће илегално тржиште у свету. Марихуана се углавном производи за домаће потребе, а хероин све ређе иде преко тзв. „централнобалканске руте“ где је и Србија, јер су поморски путеви сигурнији. Кријумчарење

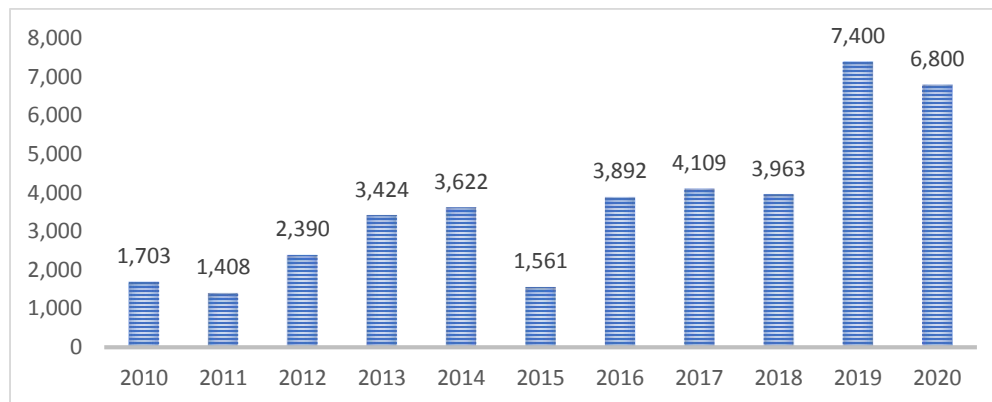
---

<sup>655</sup> Индекс организованог криминала је вишедимензионалан алат који се добија из квалитативних и квантитативних извора са око 350 стручних процена и евалуација регионалних канцеларија. Организација у Женеви се финансира средствима Владе САД, а сарађују са Интерполом, Институтом за безбедносне студије и ЕУ, са којима су развили програм ENACT који се користи у израчунавању индекса. (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2021*, Geneva, 2021; <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report.pdf>, 23/07/2022).

хероина традиционално карактерише улога албанских ОКГ. Производња синтетичких дрога је у порасту а у Србији су откривене лабораторије производње амфетамина и метамфетамина.

О количинама дроге које су заплењене добили смо податке из различитих извора. На графикону број 57 су приказане заплене свих врста дрога од 2010. до 2020. године.<sup>656</sup>

Графикон 57 – Укупна количина заплених дрога у Србији 2010-2020. године (килограма)



Подаци указују о значајном повећању заплена у овом периоду, посебно 2019. и 2020. године. У просеку 90% заплених количина је марихуана. Подаци о количинама осталих дрога које су заплењене су дате у графикону број 58.<sup>657</sup> Марихуана се највише користи међу овисницима јер је и цена најнижа, а и последице су релативно благе. Цена грама се креће од 1000 до 1500 динара, цена грама кокаина око 80 до 100 евра, а хероина 20-25 евра<sup>658</sup>.

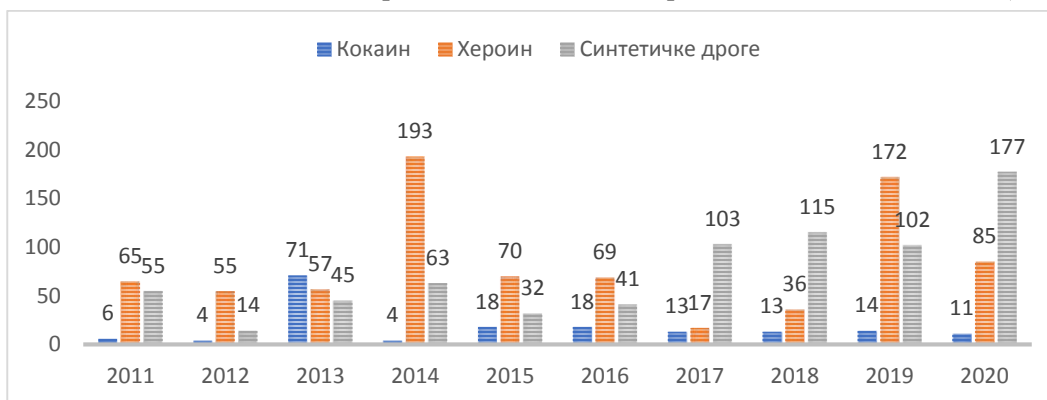
Заплена кокаина у Србији је у последњих 10 износила укупно око 172 килограма, а хероина 819. Прикупили смо податке о заплени хероина и кокаина од 2001. до 2010. године, како би смо упоредили ове периоде (графикон број 59). У периоду ДЗ СЦГ и након тога регистроване су велике заплене хероина па је до 2010. године укупно запленио 2.983 килограма хероина али и мање количине кокаина, укупно свега 87 килограма.

<sup>656</sup> Министарство унутрашњих послова, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, стр. 14, *Ибид*; Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 26, *Ибид*; Саша Ђорђевић, запослен у невладиној организацији Београдски центар за безбедносну политику, је изнео на свом твитер налогу одређене аналитичке податке добијене из годишњих извештаја рада МУП-а, који нису јавно доступни, али који су му по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја били уступљени. (Марко Радоњић, *Nova, Objavljeni podaci o zapleni droga u Srbiji od 2011*, објављено 10.04.2021. године; <https://nova.rs/vesti/hronika/objavljeni-podaci-o-zapleni-droga-u-srbiji-od-2011/>, 22/07/2022).

<sup>657</sup> *Ибид*.

<sup>658</sup> Цена килограма кокаина се креће од 40 до 50 хиљада евра, а хероина око 19 до 22 хиљаде евра. (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – Министарство здравља, *Србија – ситуација у области дрога 2017 – Преглед*, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2018, стр. 10).

Графикон 58 – Количине кокаина, хероина и синтетичких дрога заплетење 2011-2020 (килограма)



Графикон 59 – Количине кокаина и хероина заплетење у Србији 2001-2020. у килограмима<sup>659</sup>



Не располажемо тачним подацима количини дроге која се илегално на годишњем нивоу пребаци преко територије Србије, с обзиром да у званичним изворима нема тих података. Податак који је добијен из извештаја UNDOCK 2010. године указује да кроз југоисточну Европу пролази годишње око 90 тона хероина на путу ка Европи, од чега сезапсени око 2.8 тона или око 3%.<sup>660</sup> Према неким актуелним проценама та количина је око 60-65 тона хероина, чија се вредност процењује на више од 960 милиона евра у 2020. години.<sup>661</sup>

<sup>659</sup> Подаци се до 2006. године односе и на територију Црне Горе. Подаци су добијени из следећих извора: Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 31, *Ибид*; UNODC, *World Drug Report 2007 – Seizures* и *World Drug Report 2011 – Drug seizures*, <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/previous-reports.html>; Марко Радоњић, *Nova*, *Objavljeni podaci o zapleni droga u Srbiji od 2011*, *Ибид*; и за 2009. годину у Стеван Дојчиновић, Владимир Костић, *Слаби у сузбијању шверца хероина*, CINS, објављено 19.03.2010, <https://www.cins.rs/slabi-u-suzbijanju-sverca-heroina/>, 23/07/2022.

<sup>660</sup> У југоисточну Европу су убројили земље: Бугарску, Румунију, Србију, С. Македонију, БиХ, Хрватску и Црну Гору. (UNODC, *World Drug Report 2010*, Vienna, 2010, стр. 47; [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf), 23/07/2022).

<sup>661</sup> UNODC, *regionalni program za jugoistočnu Evropu*, 2015, с. 19;

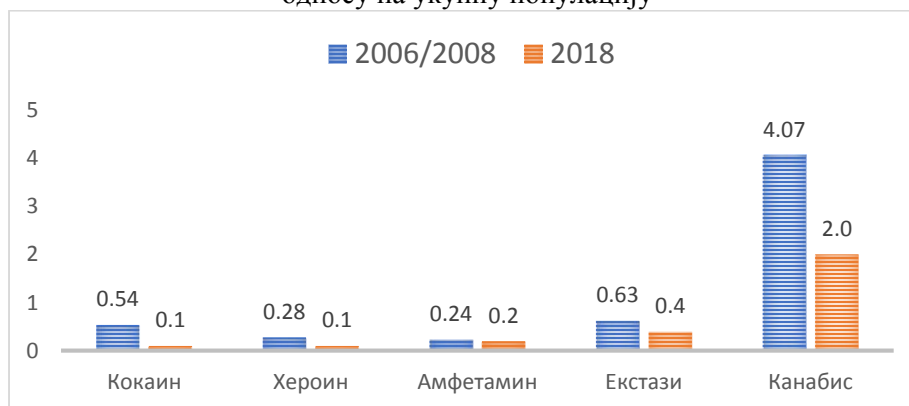


У Европи су регистроване заплене од 214,6 тона кокаина у 2020. и 240 тона у 2021. години, од чега око 70% заплена је извршено у лукама Шпаније, Белгије и Холандије, као најчешћим рутама кријумчарења. Тржиште кокаина у Европи се процењује на око 10.5 милијарди евра, а свих дрога заједно око 34 милијарди. Највеће количине су заплењене на глобалном нивоу 2019. године и то 1.436 тона.<sup>662</sup> Иначе се процењује да је глобална производња кокаина 2019. године била око 1784 тоне а хероина између 474 и 694 тоне.<sup>663</sup>

Треба поменути и податак да је у Србији у периоду од 2009. до 2019. године откривено више од 140 лабораторија за синтетичке дроге.<sup>664</sup>

Подаци о броју овисника о дрогама у периоду од 2006/2008. до 2018. године, према UNODC у Србији указују да се број корисника дрога смањио процентуално у односу на укупну популацију (графикон број 60).<sup>665</sup>

Графикон 60 – Процена броја корисника дрога у Србији 2006/2008 и 2018. године у процентима у односу на укупну популацију



Према проценама из 2015. године у Србији око 30.000 људи конзумира различите врсте дрога, при чему је процена из 2009. године била да је у Београду 13.040 лица, Новом Саду 1640 и Нишу 2967 лица користило дрогу.<sup>666</sup> Урађена је и процена броја корисника високо ризичних

[https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/RP\\_SEE\\_2016-2019\\_Approved.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/RP_SEE_2016-2019_Approved.pdf); и N1 БиН, *Niš ključna tačka Balkanske rute za trgovinu heroinom*, 27.01.2022.; <https://n1info.ba/regija/nis-kljucna-tacka-balkanske-rute-za-trgovinu-heroinom/>, 23/07/2022.

<sup>662</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *EU Drug Market: Cocaine, report*; <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/eu-drug-markets-report>, 22/07/2022.

<sup>663</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2021 – Global Overview - Drug demand drug supply*, Vienna, 2021, стр. 96 и 97; <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>, 22/07/2022.

<sup>664</sup> Robin Cartwright, Kristina Amerhauser, *Ilegalni finansijski tokovi u Bosni I Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji*, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Ženeva, 2022, стр. 31; <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/IFFs2-BCMS.pdf>, 23/07/2022.

<sup>665</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Drug Use & Treatment, Prevalence of drug use* (база података), <https://dataunodc.un.org/dp-drug-use-prevalence>, 22/07/2022.

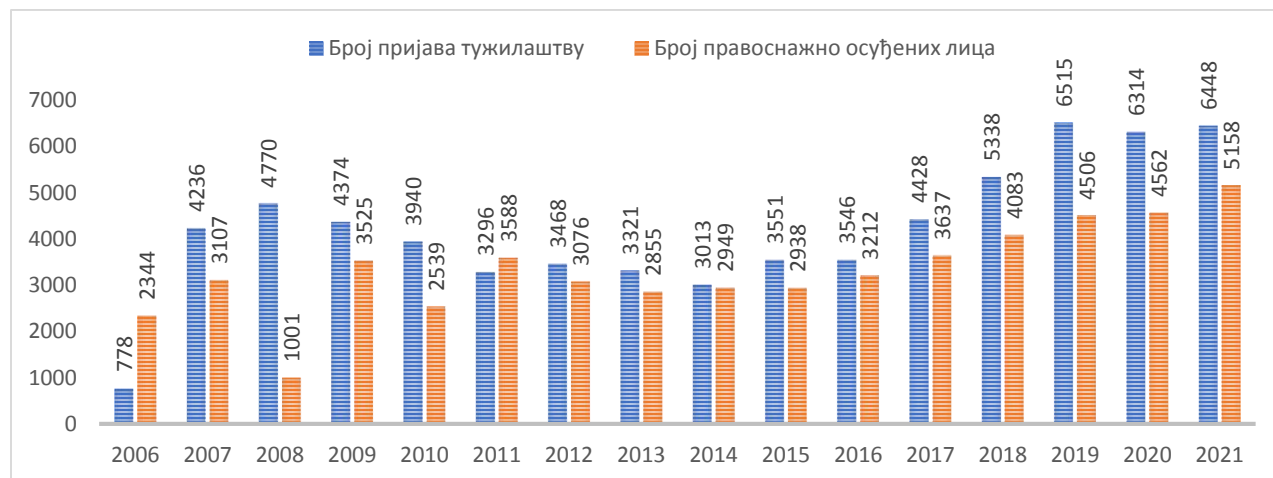
<sup>666</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Drug use and its consequences in the Western Balkans 2006-14*, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2015, стр. 7 и 16.

дрога путем инјектирања шприцем, најчешће хероина. На основу ње 2013. године је процењени број био око 20.500 корисника у Србији.<sup>667</sup> У односу на регион Европе у Србији је вишеструко мање корисника психоактивних супстанци. Преваленција употреба дрога по наведеним врстама у Европи за 2020. годину је била следећа: кокаин 5.2%, хероин 3.1%, амфетамин 2.9%, екстази 3.6% и канабис 29.2%.<sup>668</sup>

У периоду од 2008. до 2019. године од последица коришћења дрога у Србији је преминуло 735 особа (од тога 88 жена). Праћење је вршено преко Републичког завода за статистику и Института за јавно здравље (Др Милан Јовановић Батут). Број преминулих је био највећи 2009. године (119), да би у 2017. био најмањи (33), и у 2019. години 57. Србија је на дну листе у Европи према броју преминулих на милион становника са бројем од 8.21.<sup>669</sup>

Када је у питању *процесуирање кривичних дела у вези са дрогом*<sup>670</sup> приказаћемо податке које смо прикупили из годишњих извештаја Републичког завода за статистику у периоду 2006-2021. године (графикон број 61). Подаци указују да се број осуђених лица повећавао током година, са 2344 лица у 2006. години на 5.138 лица у 2021. години. У структури кривичних дела већина лица је осуђена за неовлашћено држање опојних дрога, затим мањи део за неовлашћену производњу и стављање у промет а најмањи за дело омогућавање уживања (2019. – 3393/1045/68; 2020. – 3639/875/48; 2021. – 4270/847/41).<sup>671</sup>

Графикон 61 – Пунолетни учиниоци кривичних дела у вези са дрогом 2006-2021. (број лица)



<sup>667</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – Министарство здравља, *Србија – ситуација у области дрога 2017 – Преглед*, стр. 5. Ибид.

<sup>668</sup> Ибид.

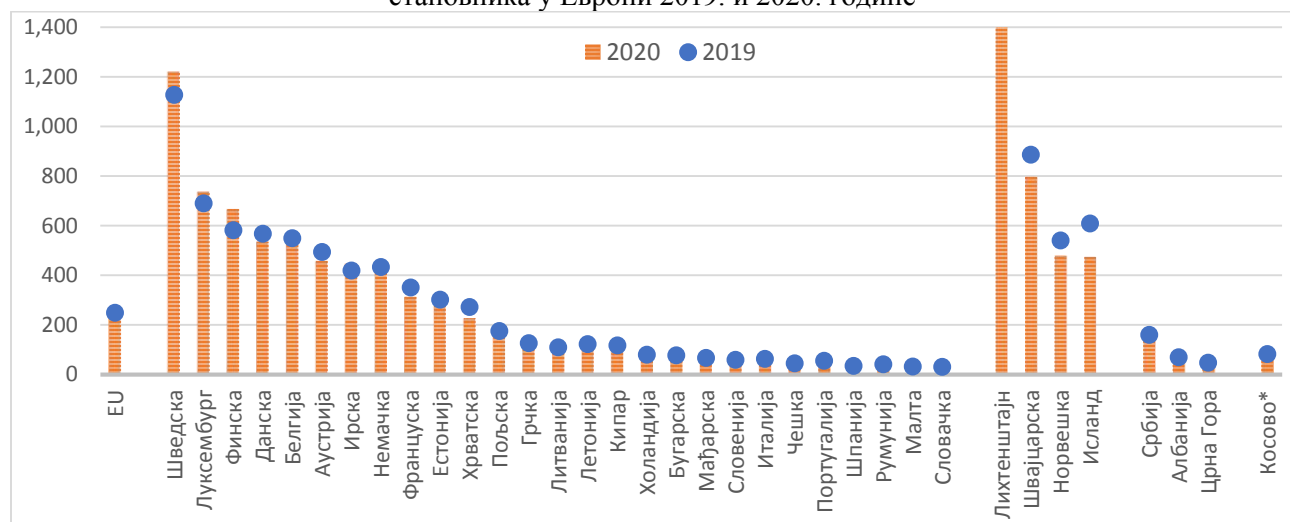
<sup>669</sup> *Danas, Analiza: Od 2008. do 2019. godine od korišćenja droge u Srbiji je preminulo 735 osoba*, објављено 15.03.2021. године; <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/analiza-od-2008-do-2019-godine-od-koriscenja-droge-u-srbiji-je-preminulo-735-osoba/>, 22/07/2022.

<sup>670</sup> Кривична дела у вези са дрогом су неовлашћено држање опојних дрога (обухвата већином кориснике), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога и омогућавање уживања опојних дрога.

<sup>671</sup> Републички завод за статистику, *Годишњи извештаји о пунолетним учиниоцима кривичних дела од 2006. до 2021. године*, Београд; <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/pravosudje/>, 23/07/2022.

У поређењу са ЕУ Србија се налази значајно испод просека када се мери параметром „противправна дела везана за илегалне дроге и прекурсоре“.<sup>672</sup> У 2019. години је регистровано у Србији 160 противправних дела на 100.000 становника а у 2020. години 155 дела. Просек ЕУ ових година је био 249 у 2019. години и 244 у 2020. години (графикон број 62).

Графикон 62 - Број противправних дела везаних за илегалне дроге и прекурсоре на 100.000 становника у Европи 2019. и 2020. године



Према подацима из ГИ ЕК, остварен је одређени напредак у разбијању криминалних мрежа јер су инициране нове истраге против припадника ОКГ и то: 2016. – за 163 лица, 2017. – 191, 2018. – 146 лица, 2019. – 156 лица. У контексту организованог криминала у 2016. години је осуђено 123 лица, 2017. - 110 лица, у 2018. - 155 лица, 2019. – 167, а у 2020. години је осуђено 34 лица само за трговину дрогом.<sup>673</sup>

### 3.3.2. Трговина људима

Трговина људима је озбиљно криминално и кривично дело које задира у нарушавање основних људских права и достојанства. Србија је земља порекла, транзитна тачка и одредиште трговине људима. Региструје се трговина женама и децом ради сексуалне експлоатације и принудног рада, а мушкараца ради принудног рада, обично у грађевинској индустрији. Србија је изложена и мигрантској кризи због близине држава ЕУ и зато што чини део „балканске мигрантске руте“ која иде од југа кроз Србију, Мађарску и Хрватску ка северу.

<sup>672</sup> Према Закону о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога прекурсор је „супстанца утврђена Списком прекурсора, као и смеша супстанци или природни производ који садржи прекурсор, а који се користе за недозвољену производњу опојних дрога и психотроних супстанци.

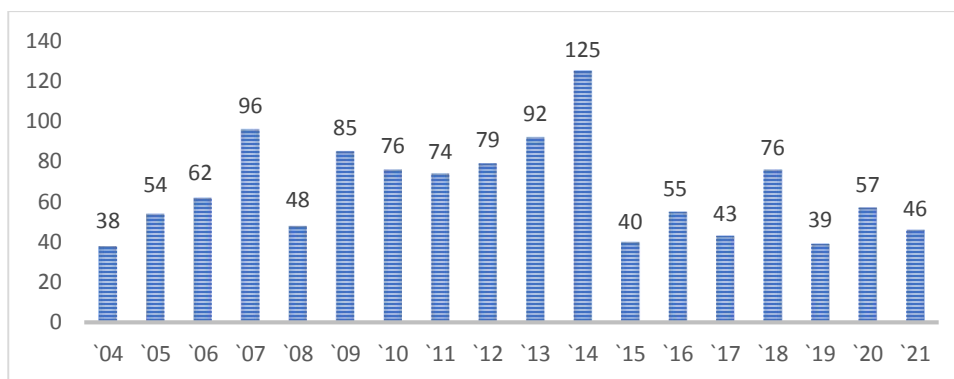
<sup>673</sup> Годишњи извештаји Европске комисије о напретку Србије из 2016., 2017., 2018., 2019., 2020., и 2021. године.

У овој области је Србија такође усвајала посебна стратегијска документа под утицајем ЕУ, а последња стратегија је усвојена 2017. са пратећим акционим планом за реализацију до 2022. године. Након тога је основан Савет за борбу против трговине људима, ради координације борбе против ове безбедносне претње, и предлагања мера. Савет се није састао ниједном у 2020. и 2021. години. У овој области Србија сарађује са Саветом Европе и њиховом Групом експерата за сузбијање трговине људима (GRETA), која периодично врши евалуације испуњења препорука за спровођење Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима. Основан је и Центар за заштиту жртава трговине људима као установа социјалне заштите који је оперативан још од 2012. године. Од 2019. године је почело са радом и Прихватилиште за смештај жртава трговине људима.

Према подацима МУП-а у Србији је заступљено већим делом интерна трговина људима, око 93%, држављанима Србије, у оквиру које се лица крећу унутар територије, најчешће ради сексуалне експлатације и мањим делом радне.<sup>674</sup> У Србији су регистроване и жртве трговине људима из Албаније, Молдавије, Русије, Румуније, С. Македоније, Црне Горе, Данске. Главни центри где се региструју жртве од стране МУП-а су Београд, Нови Сад, Смедерево, Ниш и Суботица.<sup>675</sup> Србија се налази на 51. месту од 193 земље према индексу овог криминалног тржишта, са резултатом 5.55, у оквиру поменутог извештаја о Глобалном индексу организованог криминала из 2021. године.

Према подацима Центра за заштиту трговине људима (подаци од 2012. године) и UNODC базе података (за период 2004-2011) на графикону број 63 смо приказали број формално регистрованих жртава трговине људима у периоду од 2004. године.

Графикон 63 – Број регистрованих жртава трговине људима у Србији у периоду 2004-2021. године<sup>676</sup>



<sup>674</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 58, Ибид.

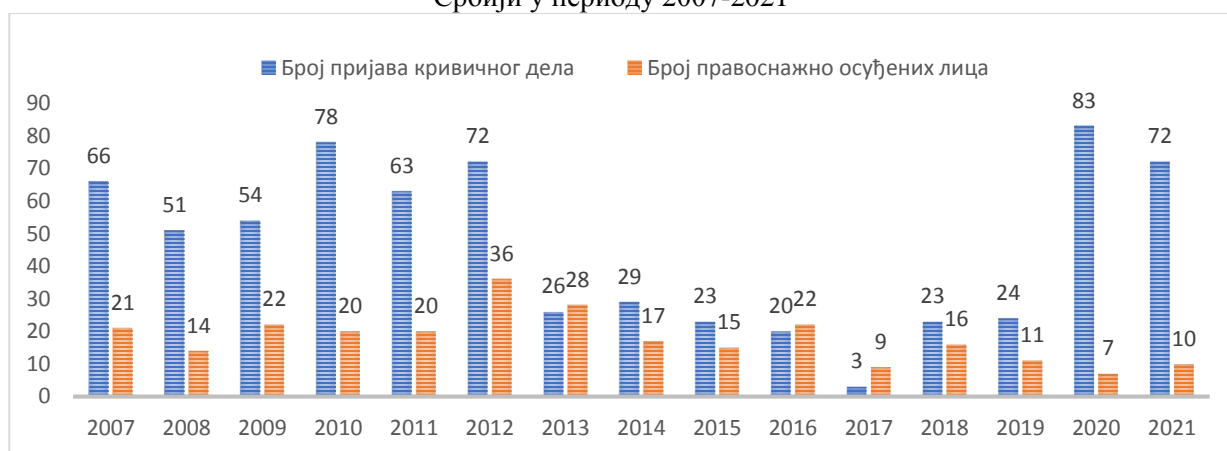
<sup>675</sup> Ибид, стр. 61.

<sup>676</sup> Центар за заштиту жртава трговине људима, Извештаји о раду за 2012. до 2021. годину, <https://centarzztlj.rs/planovi-i-izvestaji-o-radu/>; и UNODC, *Trafficking in Persons, Detected trafficking victims/People convicted of trafficking* (база података); <https://dataunodc.un.org/dp-trafficking-persons>, 23/07/2022.

Подаци указују да је укупан број жртава био 1185 а да је он променљив и дугорочно се креће у просеку од око 40-60 лица годишње. Тренд побољшања се уочава, уколико се узме у обзир да је смањени број регистрованих жртава уједно и знак смањене трговине.<sup>677</sup>

Рад МУП-а и правосудног система у области супротставља трговини људима указује да се број осуђених лица за кривично дело трговине креће око 20 лица годишње при чему је тај број незнатно повећан 2012-2014. након чега се враћа на бројеве који су важали и пре тога Уочава се диспропорција у броју пријављених и осуђених лица у последње две године (графикон број 64).

Графикон 64 – Број пунолетних лица пријављених и осуђених за кривично дело трговине људима у Србији у периоду 2007-2021<sup>678</sup>



Поменућемо и податке невладине организације „Anti trafficking action“ (ASTRA) која је основана 2000. године у Србији и која се бави пројектима и помоћи жртвама трговине. Познат је и програм „Astra SOS telefon“ који је започет 2002. године, као телефонска служба за контакт и помоћ жртвама трафикинга. Од 2002. до краја 2020. године ASTRA је регистровала укупно 46.559 позива од 6142 лица, која су се обраћала за помоћ. Путем ове линије је регистровано 542 жртава од којих су 437 женског пола (међу њима 158 девојчица) и 105 мушког пола (14 дечака). Укупно је било 421 држављана Србије и 121 странаца.<sup>679</sup>

<sup>677</sup> Одређене анализе указују и да је највећи део трговине људима сакривен. Студија о укупном броју жртава трговине у Србији је показала да на једну откривену жртву иде до 9 неоткривених. Тако је процењено да је у Србији било 2013. године 720 жртава, 2015. – 830, 2016. – 970. Процењена стопа жртава трговине људима је према овој методологији била у Србији 2015. године 12 људи на 100.000 становника. (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals: multiple systems estimation of the numbers of presumed victims of trafficking in persons, Serbia. Research Brief*, Vienna, 2018. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE\\_Research\\_Brief\\_Serbia.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE_Research_Brief_Serbia.pdf), 23/07/2022).

<sup>678</sup> Републички завод за статистику, *Годишњи извештаји о пунолетним учиниоцима кривичних дела од 2006. до 2021. године*, Ибид.

<sup>679</sup> Anti trafficking action (ASTRA), *Годишњи извештај за период јануар-децембар 2020*; <https://drive.google.com/file/d/1SOyBQlihHx8QPbICdytsz3wAkeczZTk/view>, 23/07/2022.

### 3.3.3. Привредни (економски) криминал

Привредни или економски криминал се одликује радњама појединаца или криминалних група које наносе штету економском систему једне земље, најчешће кроз умањење буџетских прихода од пореза или царина, али и кроз разне друге преваре у привредном пословању. Дела која се углавном спроводе су кријумчарење акцизне робе, фалсификовање новца и пословне документације, злоупотребе службеној положаја у привредним друштвима ради остваривања одређених припадности или екстра профита, злоупотребе у јавним набавкама, приватизацијама. Последице ове врсте криминала су између осталог и смањење буџетских прихода, стварање нелојалне конкуренције на тржишту, смањење радних места, појава сиве економије, нелегалних тржишта итд.

У оквиру овог питања изнећемо одређене показатеље кроз питања: пријављених кривичних дела привредног криминала, статистику привредних преступа, супротстављање прању новца, податке о обиму сиве економије, потенцијалним злоупотребама у јавним набавкама и слично. Детаљнију обраду проблема кријумчарења акцизних роба ћемо извршити у питању интегрисаног управљања границом, с обзиром да је тежишно у надлежности УЦ.

*Кривична дела у привреди и привредни преступи* су један од показатеља рада органа на супротстављању привредном криминалу. Треба најпре појаснити да у нашем правном систему постоје три врсте кажњивих деликата: кривична дела, прекршаји и привредни преступи. Кривична дела у привреди регулише Кривични законик, а привредне преступе Закон о привредним преступима.<sup>680</sup> За привредне преступе одговарају само правна лица и одговорна лица у њима. Преступи се односе на привреду и финансије а прекршаји на све области живота. Кривични законик одређује 29 кривичних дела у привреди (од члана 223 до члана 245), од превара у обављању привредне делатности, осигурању, преко злоупотребе положаја одговорног лица, пореске утаје, злоупотребе у вези са јавном набавком, злоупотребе у приватизацији, до фалсификовања или прања новца. Потребно је рећи и да Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, прописује да се кривична дела у области привреде сматрају организованим криминалом уколико је имовинска корист починиоца преко 200 милиона динара, односно ако је вредност јавне набавке преко 800 милиона динара.

Према проценама МУП-а из 2015. године, кривична дела из области привреде чине мање од 10% укупно пријављених кривичних дела, а материјална штета износи око 60% од укупне

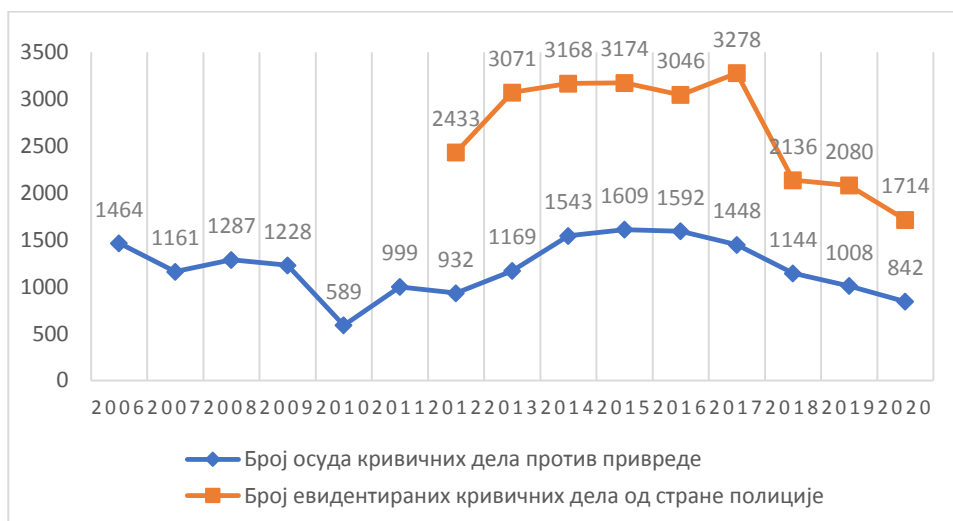
---

<sup>680</sup> Према члану 2. Закона о привредним преступима привредни преступ је: „друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ“.

штете учињене кривичним делима.<sup>681</sup> Подаци за 2017. и 2018. годину указују да су кривична дела економског криминала чинила 8,1% свих кривичних дела, уз материјалну штету од око 38,7 милијарди динара (више од 328 милиона евра).<sup>682</sup>

Подаци о броју осуда и броју евидентираних кривичних дела против привреде у Србији указују да се тај број последњих година смањује (графикон број 65). На бројеве у 2020. години је сигурно утицало и проглашење пандемије болести „Covid-19”.

Графикон 65 – Осуде и евидентирана кривична дела против привреде од стране полиције у Србији 2006-2020. године<sup>683</sup>



Посебно су изражена пореска кривична дела. У току 2014. и 2015. године је откривено било 1956 пореских кривичних дела и против 2.621 лица су поднешене кривичне пријаве због избегнутих пореских обавеза у висини од преко 14.8 милијарди динара.<sup>684</sup> У току 2017. и 2018. године је било 2964 кривичних пријава против 4.015 лица за избегнуте пореске обавезе у висини од око 21,2 милијарде динара (око 180 милиона евра) и спровођење незаконитих процедура која су нанела штету од око 3,1 милијарду динара или око 26 милиона евра.<sup>685</sup> Ова дела се углавном врше непријављивањем и прикривањем пореских обавеза кроз уношење лажних података у ПДВ пријавама. Посебан проблем је овде регистрован код увоза текстила, обуће и одеће из азијских и евроазијских земаља, где се приказују мање вредности роба од реалних. Такође су регистровани и већи број оснивања „фантомских фирми“ ради пребацивања пореских обавеза са регуларних предузећа, злоупотребе у приватизацијама, итд.

<sup>681</sup> МУП, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, стр. 83, оп.цит.

<sup>682</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 82, оп.цит.

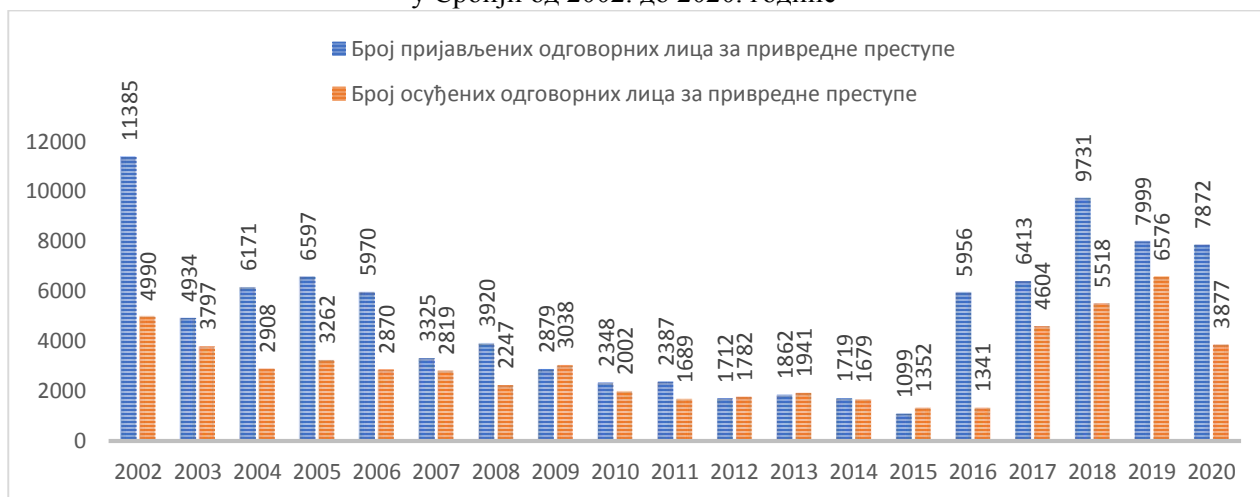
<sup>683</sup> Извор: Републички завод за статистику, *Статистички годишњаци од 2007. до 2021. године*; [https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/?d=1&r=, 27/07/2022.](https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/?d=1&r=,)

<sup>684</sup> МУП, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, стр. 83, оп.цит.

<sup>685</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 82, оп.цит.

Када су у питању привредни преступи који су у надлежности привредних судова, напоменули смо већ да се пријаве подносе против правних лица и против одговорних лица у тим правним лицима. За потребе приказивања тренда у периоду европских интеграција на графикаону број 66 смо приказали број пријављених и осуђених одговорних лица за привредне преступе у периоду од 2001. до 2020. године. Број пријављених и осуђених правних лица се увек кретао до 10% испод ових бројева са истим трендом те они нису приказани.

Графикон 66 – Број пријављених и осуђених одговорних лица за привредне преступе у Србији од 2002. до 2020. године<sup>686</sup>



Подаци указују на узлазни тренд привредних преступа од 2016. године. Повећан број дела пре свега указује на повећан степен недисциплине и злоупотреба, иако може да се сагледава и као ефикаснији рад инспекција, МУП-а и правосудних органа.

**Прање новца** се најједноставније одређује као процес прикривања незаконитог порекла новца или имовине стечене криминалом. Састоји се из низ трансакција које служе да новац прикажу као законито стечен. У даљем они такав новац могу да користе у регуларном пословању. Разлог зашто то раде јесте што новац стечен трговином наркотицима, оружјем и људима, ствара велике количине нелегалне имовине која може да привуче пажњу државних органа, и за коју мора да постоји легалан начин стицања.

У области прања новца ЕУ је имала утицај у изради стратегијских и нормативних докумената као што смо раније навели. Актуелна је Стратегија за борбу против прања новца

<sup>686</sup> Од укупног броја привредних преступа у 2018. године (9731) највише пријава се односило на рачуноводство (9361), а остало на здравствену исправност намирница, заштиту животне средине, безбедност саобраћаја. На затворску казну је од наведеног броја осуђено 1849 лица а 3.363 на условну. Новчане казне су биле до 5000 динара (укупно 4335), до 50.000 динара (укупно 1129) и једно лице преко 200.000 динара. (Љ. Малешевић, *Лане поднете пријаве против више од 9.000 одговорних лица у фирмама*, Дневник, објављено 03.09.2019.; <https://www.dnevnik.rs/ekonomija/naslovi/lane-podnete-prijave-protiv-vise-od-9000-odgovornih-u-firmama-03-09-2019,27/07/2022.>).



и финансирање тероризма са пратећим акционим планом до 2024. године. Носилац активности у овој области је УСПН, као финансијско-обавештајни орган у Министарству финансија. У оквиру МУП-а је формирана Јединица за финансијске истраге, а у оквиру МП ДУОИ. Ове институције уско сарађују са надлежним тужилаштвом и судом. Током 2018. године је формирано и Координационо тело за спречавање прања новца и финансирања тероризма, којим председава потпредседник Владе и министар унутрашњих послова.

И у овој области Србија сарађује са једним од експертских тела Савета Европе, као што смо раније навели, Комитетом експерата за процену мера против прања новца и финансирања тероризма – MONEYVAL. Радна група за финансијску акцију (FATF - Financial Action Task Force) је кључна организација која поставља стандарде у области борбе против прања новца и финансирања тероризма, а MONEYVAL прати њихово испуњење. УСПН је и члан EGMONT групе од 2013. године, која обухвата све финансијско-обавештајне службе у свету.

У Србији постоји систем и процедуре за пријаву сумњивих трансакција. Када се идентификују сумњиве трансакције УСПН тражи од банака податке о рачунима, власницима, промету. Комуникација се одвија електронски путем безбедних канала. Банке, јавни бележници, адвокати, рачуновође, ревизори, брокери су дужни да пријављују сумњиве трансакције УСПН, која даље исте оперативно сагледава. Према годишњим извештајима УСПН под сумњивим трансакцијама су ранијих година најчешће пријављиване пореске утаје, унос новца непознатог порекла у финансијски систем Србије, фалсификовање личних докумената, злоупотреба положаја одговорних лица у правним лицима, сумњиве куповине правних лица, сумњива употреба одобрених кредита, и др. УСПН редовно остварује комуникацију са осталим институцијама у систему унутрашње безбедности из своје надлежности. Тужилаштво, МУП, БИА, ВБА, Пореска управа, Народна банка, АСК, УЦ редовно достављају захтеве за проверу финансијских трансакција правних и физичких лица за која постоје индиције, а расположиве информације УСПН иду у другом смеру. Размена захтева је обострана. У табели број 48 је приказан број извештаја о сумњивим трансакцијама достављених УСПН и број захтева надлежних институција за проверу физичких и правних лица у вези са прањем новца од 2013. године.

Безбедносна процена МУП-а SOСТА 2019 не указује на процењени ниво прања новца у Србији, али наводи да су области под највећим ризиком од прања новца некретнине, игре на срећу и банкарски сектор. Криминалне групе се често јављају као инвеститори у изградњи или куповини некретнина а затим њиховој препродаји. У процени се наводи да је према статистици 2017/2018. године у Србији регистровано 228 лица и 174 кривичних пријава у вези прања новца. За четвртину ових лица је утврђено да су повезана са ОКГ.<sup>687</sup>

---

<sup>687</sup> Ministry of Interior, Serious and Organized Crime Threat Assessment, оп. цит.,

Табела 48 - Број извештаја о сумњивим трансакцијама и захтева за уступање информација у вези прања новца према УСПН у периоду 2013-2020<sup>688</sup>

Активност / година	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Број извештаја о сумњивим трансакцијама пријављених УСПН	634	587	5674	2505	2471	2302	2268	2277
Број захтева домаћих институција за проверу физичких и правних лица	608	445	983	951	498	360	614	920
Број захтева страних ФОС	102	69	100	110	104	80	105	111

У свету се процењује да је укупан обим прања новца између 2 и 5% светског бруто друштвеног производа, или између 615 и 1540 милијарди евра годишње.<sup>689</sup> Еквивалент овој вредности на нивоу Србије би био износ између 1 и 2.5 милијарди евра годишње. С обзиром на прекогранични карактер организованог криминала треба поменути и две суседне земље чије ОКГ вероватно делимично улажу новац од својих криминалних активности и у Србији. У Црној Гори се процењује да је тај износ од 110-275 милиона евра, а у Босни и Херцеговини 402 милиона до 1 милијарде евра.<sup>690</sup>

Србија је је уклоњена са списка високоризичних земаља са стратешким недостацима у борби против прања новца у јуну 2019. године, према тада најновијем извештају FATF. У фебруару 2018. године FATF је ставио Србију на листу земаља са ризицима за прање новца и међународни криминал, која захтева посебан надзор. Након неколико контрола закључено је да је Србија успоставила одређене механизме и усвојила део од укупно 40 препорука FATF које су дате још 2012. године.

Према једној од препорука FATF-а Србија је обавезна да израђује националну процену ризика од прања новца и она то чини од 2018. године као законску обавезу. Прва је израђена 2018. а друга 2021. године. У последњем процесу је било ангажовано преко 200 учесника из државног и приватног сектора. Коришћена је методологија Светске банке. Према резултатима ризик од прања новца у Србији је „средњи“ са тенденцијом „без промене“.<sup>691</sup>

Један од показатеља отпорности на прање новца и рангирање држава по том питању је „Базел индекс против прања новца“ (Anti Money Laundering Index) који израђује Базелски институт за управљање, из Базела, Швајцарска. AML Index се израчунава на основу 17 индикатора категорисаних у пет домена: недостаци у правном оквиру за спречавање прања

<sup>688</sup> Управа за спречавање прања новца, *Годишњи извештаји о раду од 2013. до 2020. године*; <http://www.apml.gov.rs/latinica/godisnji-izvestaji>, 24/07/2022.

<sup>689</sup> МУП, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, оп.цит.

<sup>690</sup> Robin Cartwright, Kristina Amerhauser, *Illegalni finansijski tokovi u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji – ključni pokretači i aktuelni trendovi*, стр. 54, Ибид.

<sup>691</sup> Управа за спречавање прања новца, *Национална процена ризика од прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији*, Београд, 2021; <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>, 24/07/2022.

новца, корупција и мито, финансијска транспарентност и стандарди, јавна транспарентност и одговорност, политичка права и владавина права. У суштини индекс показује ризик од прања новца у некој земљи. Израђује се од 2012. године. Индекс се одређује у рангу од 1 до 10, при чему виши индекс означава већи ризик. Најмањи ризик носи оцена 1. У табели број 49 је дат ранг и индекс Србије у периоду од 2012. до 2021. године.

Табела 49 – AML Index ризика од прања новца и ранг Србије у периоду од 2012. до 2021. године<sup>692</sup>

Година	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Индекс	5.20	5.19	5.16	5.20	5.82	5.76	5.80	6.33	5.47	5.47
Ранг	99	103	112	101	75	83	50	25	54	46

Србија је имала најмањи индекс 2014. године и самим тим најбољи ранг (на првом месту се рангирају земље са највећим а на задњем са најмањим ризиком за прање новца). Затим је 2016. године, а након тога и 2019. године доживела велики пад и доспела на 25. место од 125 држава рангираних те године. Падови су се дешавали након извештаја FATF који се између осталог узимају у обзир код израчунавања индекса. Након тога Србија унапређује ситуацију али и даље није на нивоу који је био пре десетак година. Рангирање по индексу указује да Србија спада у земље са истакнутим ризиком за прање новца.

Према подацима Балканске истраживачке мреже, која је тражила податке од Виших јавних тужилаштава и Виших судова у Србији, по основу Закона за приступ информацијама од јавног значаја, за кривично дело прања новца од 2008. до 2017. године поднето је укупно 567 кривичних пријава а донето је 77 пресуда у којима је 73 лица осуђено а 29 ослобођено. Од овог броја осуђених 33 се односи на организовану криминалну групу која је ухапшена 2010. године и која је склопила споразум о признању кривице.<sup>693</sup>

За период 2018-2020. године 231 лице је оптужено за прање новца а 129 лица су осуђена (једно правно лице). Број осуђених за прање новца указује да су резултати бољи задње три године, него што су подаци из периода 2008-2017. које смо претходно навели.

Укупна вредност имовине која је била предмет прања новца у поступцима је износила око 57 милиона евра. Такође, по основу кривичних дела злоупотреба службеног положаја, пореска утаја, и стављање у промет опојних дрога, а са њима у вези и за дело прања новца оптужено је укупно 140 лица а осуђено 69. Код ових лица укупна вредност имовине која је била предмет прања новца износи око 23 милиона евра.<sup>694</sup>

<sup>692</sup> Basel AML Index, Latest reports and graphics; <https://index.baselgovernance.org/download>, 24/07/2022.

<sup>693</sup> Ана Ђурић, *Прање новца – без великих случајева и резултата*, Birn.rs, објављено 05.07.2019.; <https://birn.rs/pranje-novca-bez-velikih-slucajeva-i-rezultata/>, 24/07/2022.

<sup>694</sup> УСПН, *Национална процена ризика од прања новца...* стр. 29.

Извештај ЕК из 2020. године износи податак да је 2018. године осуђено 6 лица за дело праће новца, 2019. године 71 лице, а 2020. године 11. Према извештајима ЕК већина пресуда за праће новца је повезана са „самопрањем“, а не за дела организованог криминала. ЕК је критиковала и немогућност Србије да учини напредак по питању превентивног замрзавања имовине у раној фази истраге. Непосредни и посредни докази о необјашњивом богатству одређених лица се ретко прикупљају или прихватају на суду. Оцењује се и да одузимање имовине стечене кривичним делом у Србији није заживело.

**Сива економија** је нешто са чим се Србија суочава још од '90-их година прошлог века када се процењује да је она у време највеће инфлације 1993. године износила око 54% БДП. Под сивом економијом се подразумевају углавном следеће радње: неиздавање фискалних рачуна, непријављивање радника, исплата зарада на руке, шверц робе, обављање делатности без регистроване фирме и куповина акцизне робе на улици. Процене сиве економије у Србији указују да је она пала у периоду од 2000. а посебно од 2010. године до данас (табела број 50).

Табела 50 – Кретање процењеног обима сиве економије у Србији од 2000. до 2020. године (у % од укупног БДП)<sup>695</sup>

Година	2000	2010	2012	2017	2020
% БДП	33.2	24	21.2	15.4	14.5

Србија је 2014. године оформила Координационо тело за сузбијање сиве економије које од 2014. године управља спровођењем Програма за сузбијање сиве економије. Током 2019. године донела је Национални план за сузбијање сиве економије 2019-2020. године, а ускоро би требала да усвоји нови план за период 2022-2025. година. Проблем са сивом економијом имају и развијене земље ЕУ где се такође процењује да се она креће између 15 и 20%.

Још један показатељ сиве економије је број неформално запослених лица, лица која остварују радни однос али нису пријављена као запослени, те у том смислу им послодавац не уплаћује порезе и доприносе, а плату углавном исплаћује на руке. Њихов број се такође смањивао у периоду од 2008. године када је процена РЗС била да она износи 23% укупног броја запослених, а 2022. године да износи 13.3% (табела број 51).

<sup>695</sup> Према студији коју је урадила Фондација за развој и економске науке и USAID у Србији је 2013. године укупан обим сиве економије износио 30% БДП-а, а највише се огледао у промету производа и раду на црно. (Fond za razvoj ekonomske nauke, *Izveštaj: Siva ekonomija u Srbiji: Novi nalazi i preporuke za reforme*, USAID Srbija, Београд, 2013; Горан Крстић, Бранко Радуловић, *Сива економија у Србији 2017 – Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте*, Београд, 2018; NALED, *Izveštaj o realizaciji definisanih mera i posebnih ciljeva u okviru Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020*, Београд, 2021; <https://naled.rs/siva-ekonomija>, 23/07/2022).

Табела 51 – Број неформално запослених лица у Србији 2007-2022. године  
(у % од укупног броја запослених)<sup>696</sup>

Година	`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20	`21	`22
% БДП	23	20.6	19.8	18.8	17.5	19.3	22	19.5	22	20.7	19.5	17.7	16.7	13.7	13.3

Кријумчарење и незаконита трговина акцизном робом обухвата робе као што су цигарете, резани дуван, алкохол, алкохолна пића, нафта и нафтни деривати и кафа. Тржиште дувана према проценама здравствених установа чини око 64,5 % становништва у које спадају сва лица која су пушила цигарете у животу.<sup>697</sup> Процене дуванских компанија је да је у одређеном периоду трећина тржишта било заступљено илегалном робом. Иначе дуванска индустрија у Србији је учествовала са око 13% укупних прихода у буџету, али се тај број смањило последњих година, највише због поскупљења цигарета. Процена је да је илегално тржиште дувана у Србији односило око 200 милиона евра годишње буџетских прихода.<sup>698</sup> Раније је у Србији у већој мери била заступљена и илегална трговина нафтом, али је од 2014. године она смањена након што је уведено маркирање нафтних деривата. Резултати у области заплена акцизних роба се не воде систематски ради праћења тренда, што је делимично и проблем за оцену унапређења стања у овој области. Изнећемо само неке податке који су доступни из јавних извора о запленама претходних година:

- 2021. године је заплењено од стране Управе царина: 717 кг наркотика, 321.000 л нафте, 1.4 милиона ком цигарета, 4 тоне резаног дувана, 11.5 кг злата и друге робе, 160.000 појединих доза лекова, 20 килограма лекова у ринфузи, 23.000 литара алкохолних пића, 130 примерака културних добара, 537 комада оружја и муниције, 674 илегалних миграната;<sup>699</sup>

- 2020. године је заплењено укупно више од 4 милиона комада цигарета и преко 15 тона дувана (36 пута више него 2019. године);<sup>700</sup>

- 2018. године је заплењено укупно 254 тона нафте, 2.9 милиона евра, 280 килограма наркотика, преко 1 милион цигарета, 1,4 тоне дувана, 14 килограма злата;

- 2015. године је заплењено 4.5 тона резаног дувана и око 2.5 милиона паклица цигарета, 60 тона нафтер и деривата;<sup>701</sup>

<sup>696</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњаци за период 2009-2021. године*.

<sup>697</sup> Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“, *Национално истраживање о стилевима живота становништва Србије*, Београд, 2014.

<sup>698</sup> МУП, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, оп.цит, стр. 88.

<sup>699</sup> Данас, *Радујко: Управа царина у 2021. години остварила приход за 21 одсто виши него годину дана раније*, објављено 18.01.2022; <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/radujko-uprava-carina-u-2021-godini-ostvarila-prihod-za-21-odsto-visi-nego-godinu-dana-ranije/>, 25/06/2022.

<sup>700</sup> Управа царина, *Заплењени милиони цигарета и преко 15 тона дувана*, објављено 04.01.2021; <https://www.carina.rs/pres/vesti/245701/zaplenjeni-milioni-cigareta-i-preko-15-tona-duvana.html>, 25/06/2022.

<sup>701</sup> Александар Микавица, *Пола буџета Србије од прихода Царине*, Политика, објављено 16.02.2016; <https://www.politika.rs/scc/clanak/349236/Pola-budzeta-Srbije-od-prihoda-Carine>, 26/06/2022.

- од 2013. до 2019. године одузето: 25,5 милиона евра, 8 тона наркотика, 25.000 боксова цигарета, 570.000 литара нафте, 5.500 комада оружја и 72 килограма злата, 4000 миграната;<sup>702</sup>

- у децембру 2020. године је заплeњено 2.113 археолошких предмета из Бронзаног доба, прстенова, брошева, ножева, мачева, скулптура из Русије, на граници са Румунијом;<sup>703</sup>

Један од показатеља унапређења рада царинске службе у сузбијању сиве економије јесте и повећана наплата буџетских прихода од царина. У односу на 2011. годину када су они износили око 2,53 милијарде евра, у 2021. години су износили 6,35 милијарди (табела 52).

Табела 52 – Наплаћени приходи од царина у периоду 2011. до 2021. године<sup>704</sup>

Категорија/година	2011	2013	2017	2018	2019	2021
Наплаћени приходи (милијарде евра)	2,53	3,0	3,62	4,04	5,5	6,35

**Злоупотребе у јавним набавкама** су кривично дело по Кривичном закону (члан 228) а уврштавају се у дела организованог криминала уколико је вредност набавке преко 800 милиона динара. ПП број 5 носи назив Јавне набавке што довољно говори о значају који овој области придаје ЕУ. Постоји неколико критеријума који се прате када је у питању оцена ефикасности јавних набавки односно присуство или одсуство индикатора да се исте усмеравају на нека правна лица односно врши злоупотреба. То су:

- просечан број понуда по тендеру (интерес је да их буде више што указује на конкуретност тендерских услова);
- удео отворених поступака (већи број значи омогућавање веће конкуретности);
- вредност набавки које се спроводе мимо Закона о јавним набавкама (већа вредност указује на износ буџетских средстава која су потрошена у неконкуретним условима и потенцијално фаворизовање неких привредних друштава);
- учешће преговарачких поступака набавки без објављивања у укупном броју набавки (већи број означава више неконкуретних и нетранспаретних поступака набавки).

У табели број 53 дајемо преглед вредности јавних набавки у Србији од 2003. до 2020. године, са одређеним параметрима према годишњим извештајима које је објављивала Управа за јавне набавке, а које ћемо даље анализирати.

<sup>702</sup> Данас, *Приход од царина премасио половину учешћа у државној каси*, објављено 06.02.2020; <https://www.danas.rs/-vesti/ekonomija/prihod-od-carina-premasio-polovinu-ucesca-u-drzavnoj-kasi/>, 25/07/2022.

<sup>703</sup> Управа царина, *Богата археолошка збирка заплeњена на Српској Црњи*, објављено 29.12.2020; <https://www.carina.rs/pres/vesti/245626/bogata-arheoloska-zbirka-zaplenjena-na-srpskoj-crnji.html>, 26/06/2022.

<sup>704</sup> Управа царина, *Пословни план за унапређење организације и рада Царинске службе за период 2020-2024*, Београд, 2019, стр. 4 и 5; <https://www.carina.rs/dokumenti/strateski-dokumenti/plan-razvoja-carinske-sluzbe.html>, 26/06/2022. и N1, *Управа царина: У буџет 2021. уплаћено 1,115 милијарди евра више него годину пре*, објављено 18.01.2022; <https://rs.n1info.com/biznis/uprava-carina-u-budzet-2021-uplaceno-1115-milijardi-evra-vise-nego-godinu-pre/>, 28/06/2022.

Табела 53 - Преглед јавних набавки у Србији 2003-2019. године<sup>705</sup>

Година	Укупна вредност (милијарди динара)	Удео набавки у БДП (у %)	Вредност набавки мимо закона (милијарди динара)	Удео набавки мимо закона (%)	Просечан број понуда по једној набавци	Заступљеност отворених поступака са једном понудом (у %)	Укупан број уговора
2021	559.7	8,93	380.0	67	2.5	-	182.998
2020	376.1	6,88	203.3	54	2.6	-	135.022
2019	440.5	8,14	150.4	25	2.5	55	122.066
2018	403.9	7,98	158.0	28	2.5	55	125.619
2017	342.9	7,68	146.2	28	3	48	107.248
2016	335.2	7,86	128.8	28	2.9	-	104.370
2015	354.9	8,77	168.1	32	2.9	-	104.527
2014	298.3	7,63	128.5	30	2.6	-	87.712
2013	263.0	6,78	56.3	18	2.7	-	83.121
2012	303.7	8,47	-	-	2.6	-	92.710
2011	293.3	8,61	-	-	3.2	40	111.249
2010	273.0	8,90	-	-	3.5	34	83.693
2009	190.6	6,62	-	-	4	31	91.992
2008	234.0	8,53	-	-	4	31	109.910
2007	187.5	7,96	-	-	4	29	122.587
2006	168.9	8,22	-	-	5	27	152.485
2005	124.7	7,12	-	-	5	27	148.758
2004	109.3	7,53	-	-	7	18	215.815
2003	98.8	8,10	-	-	8.5	14	231.661

Србија на набавке троши 3,72 милијарди евра у 2019. години, док је тај износ 2012. године био око 3 милијарди евра.<sup>706</sup> Ради се о великим износима који имају стабилан удео у БДП већ дужи низ година од око 8%. Удео набавки у БДП у развијеним земљама је висок – Швајцарска 25%, Холандија 20%, Шведска 16,5%, док је у Србији то 8%, што говори о мањим могућностима да се кроз набавке остварују развојни циљеви и оснажује привреда.<sup>707</sup> Србија иначе има укупно 4845 јавних службеника који су сертификовани за јавне набавке и који се тиме баве у државним органима и јавним предузећима.

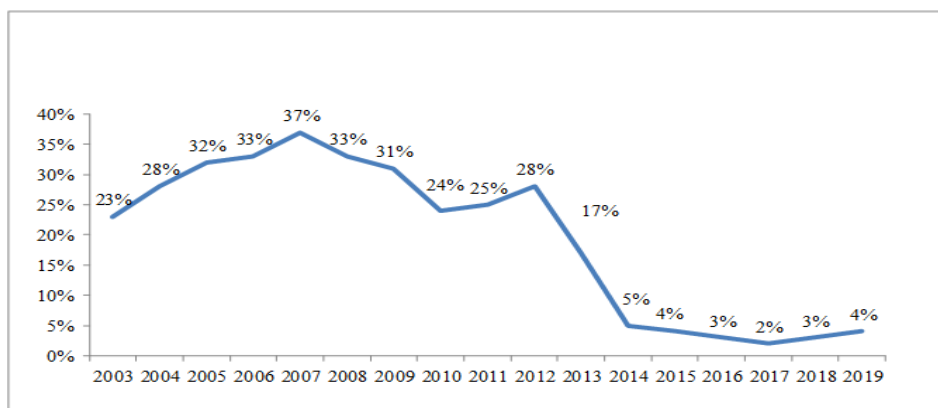
<sup>705</sup> Управа за јавне набавке, *Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 2021. годину*, оп.цит; *Извештаји о јавним набавкама у Републици Србији од 2013. до 2020. године*, <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>, 27/06/2022.

<sup>706</sup> Саша Варинац, *Корупцијска мапа јавних набавки у Републици Србији*, ОЕБС, Београд, 2012, стр. 4; и Управа за јавне набавке, *Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 2019. годину*, Београд, 2020, стр. 2; <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>, 27/02/2022.

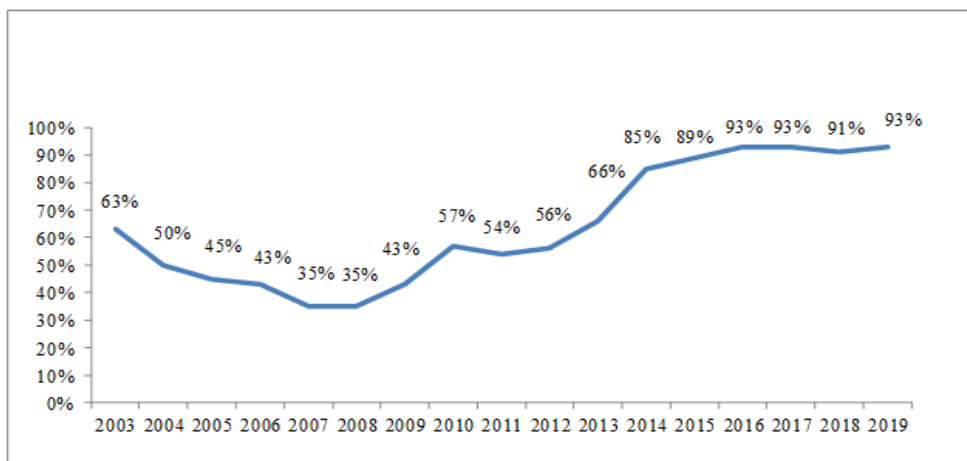
<sup>707</sup> NALED, *Polovina nabavki samo sa jednim ponudacem, petina bez ponuda*; <https://www.naled.rs/vest-polovina-nabavki-samo-sa-jednim-ponudjacom-petina-bez-ponuda-4742>, 27/06/2022.

Као позитивни показатељи се могу навести смањење преговарачких поступака без објављивања позиван (неконкурентни) и повећање отворених поступака набавки (конкурентни) од 2003. године до данас. На графикону број 67 је дато процентуално учешће преговарачких поступака, које се смањило са 37% у 2007. години на око 4% у 2019. години, што је значајно смањење. Такође се број отворених поступака повећао са око 35% из 2007. на око стабилних 93% последњих неколико година (графикон број 68).

Графикон 67 – Процентуално учешће набавки у преговарачком поступку без објављивања 2003-2019<sup>708</sup>



Графикон 68 – Процентуално учешће набавки у отвореном поступку 2003-2019<sup>709</sup>



Треба рећи и да се током ових година повећавао број отворених поступака са једном понудом, са око 14% до 27% (2006) достигао је ниво од око 55% последњих година, што указује на потенцијално ограничавање конкуренције кроз техничке и друге услове набавки у отвореним јавним поступцима којих је највише (93% јавних набавки).

<sup>708</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за 2019. годину, стр. 10.

<sup>709</sup> Ибид.



Вредност набавки које се спроводе мимо закона о јавним набавкама су се од 2014. године кретале око 30% да би у 2020. достигле 54%, а у 2021. години чак 67%, што вредносно износи око 3.2 милијарди евра. У 2018. години тај проценат је био 28% или око 1,3 милијарди евра. ЕК је својим последњим извештајем из 2021. године навела као негативну оцену то што се вредност набавки које се спроводе мимо закона у 2020. години повећала за око 500 милиона евра у односу на 2019. годину и што су оне чиниле 54% укупне вредности свих јавних набавки. Повећање процента се у 2020. години се догодило због потребе обављања хитних набавки након проглашења пандемије болести „Covid-19“. Велики удео у овим уговорима имају и међународни уговори за реализацију капиталних пројеката, али такође и уговори за набавку наоружања и војне опреме, који су били значајније заступљени последњих година а који се због поверљивости и заштите тајних података не обављају по закону, али иза којих стоји објективна анализа потреба за унапређењем оперативних способности од стране МО и ВС.

Просечан број понуда је од 8.5 током 2003. године дошао до 2.5 понуде 2021. године, при чему је број испод 3 последњих десетак година (осим 2017.). Смањивање интензитета конкуренције у поступцима јавних набавки неповољно се одражава на раст ефикасности и економичности набавки које спроводе државни органи, установе и предузећа.

Државна ревизорска институција је установила да је 2020. године вредност набавки које су изузете од закона а које нису имале ваљано оправдање била око 450 милиона евра. Према једном невладином истраживању под називом „Индекс транспарентности јавне потрошње 2019. године“, анализирано је 100 највећих финансијских уговора укупне вредности око 2,85 милијарди евра. Код 72 поступка се појавио само један понуђач, код 19 је било два а у преосталих 9 се појавило три и више понуђача. Просек понуђача је био 1.42% што је испод европског стандарда. Просечна вредност уговора је била 28,5 милиона евра.<sup>710</sup>

Навешћемо и податке да је Државна ревизорска институција током последњих година установљавала следећи проценат субјеката код којих су регистроване неправилности у поступцима јавних набавки: 2017. – 7,4% субјеката, 2018. – 12,1% субјеката, 2019. – 9,6% субјеката, 2020. – 14,2 % од вредности уговора.<sup>711</sup>

Када је у питању кривично гоњење за злоупотребе у јавним набавкама навешћемо оцену Савета за борбу против корупције коју је изнео у свом Извештају о сврсисходности, контроли и реализацији јавних набавки у Србији, 2020. године. Савет се обратио посебним одељењима Виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву, за добијање информација о броју лица која су процесуирана због кривичног дела „злоупотреба

---

<sup>710</sup> Центар за примењене европске студије, *Аларм извештај о стању у области јавних набавки у Србији 2020. године* (пројекат који финансира ЕУ), Београд, 2020, стр. 22; <https://media.cpes.org.rs/2021/03/Alarm-2020.pdf>, 27/02/2022).

<sup>711</sup> Европска комисија, *Радни документ комисије – Република Србија – Извештај за 2021. годину*, стр. 78 и *Радни документ комисије – Република Србија – Извештај за 2020. годину*, стр. 80, оп.цит.

у јавним набавкама“ из члана 228. Кривичног законика. Период за који су добили информације је био од 01.03.2018. (када су одељења формирана) до октобра/новембра 2019. године. Добили су податак да је осуђујуће пресуде добило 9 лица (4 условне) а да су остали поступци у току или су одбачене пријаве или су ослобођена лица. У Београду је конкретно од 195 лица за 70 одбијена пријава. Закључак Савета је био да се код сва четири тужилаштва налази мали број кривичних пријава, у односу на стотине хиљада закључених уговора по основу јавних набавки, као и мали број осуда. Савет је у свом извештају на крају навео да је уочио проблеме у јавним набавкама, да нису транспарентне и контролисане, што ствара простор за корупцију, имајући у виду вредности мерене милијардама евра на годишњем нивоу, због чега је дао и низ препорука за унапређење.<sup>712</sup>

Треба рећи и да је Србија успела да током година развије добар електронски систем за реализацију јавних набавки па је са усвајањем новог Закона о јавним набавкама 2020. године цео процес јавних набавки дигитализован и обавља се преко портала. У акционом плану за унапређење јавних набавки је био зацртан циљ да 100% јавних набавки у 2021. години буде спроведен електронски и он је и остварен. ЕК оцењује припремљеност Србије у оквиру ПП 5 – Јавне набавке као умерену, а напредак у 2020. години као ограничен (оцена 2).

У оквиру привредног криминала навешћемо и неколико оцена о **злоупотребама у приватизацији**. Приватизацију многих друштвених фирми су пратиле афере и новински натписи о корупцији и злоупотребама. Овај сегмент економских и друштвених промена се одвијао тежишно од 2001. године и доношења првог Закона о приватизацији. Током 2002. године је почео процес приватизације око 500 државних и око 2.500 друштвених предузећа.

Процес је био спор и до 2009. године није дао очекиване резултате, а многи уговори о купопродаји су се раскидали или су налазили у спору због неизвршења уговорних обавеза. До 2009. године је приватизовано око 2.400 предузећа са преко 340.000 запослених. Око 600 уговора о приватизацији из тог периода је поништено, што чини четвртину приватизације. Током 2010. године удео приватног сектора у БДП-у је био око 60% што се оцењивало као мало од стране ЕУ.

Србија је до 2012. године приходовала од продаје око 2,63 милијарде евра.<sup>713</sup> Подаци указују да је Србија до 2015. године приватизовала укупно 3047 предузећа и да је остварен приход од 3,7 милијарди евра.<sup>714</sup>

---

<sup>712</sup> Савет за борбу против корупције, *Извештај о сврсисходности, контроли и реализацији јавних набавки у Србији*, Београд, 2020, стр. 22; <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3296/izvestaj-o-svrsishodnosti-kontroli-i-realizaciji-javnih-nabavki-u-srbiji>, 27/02/2022.

<sup>713</sup> Политика, *Приход од приватизације 2,63 милијарде евра, око 630 раскида*, објављено 20.07.2011. године; <https://www.politika.rs/sr/clanak/184953/Prihod-od-privatizacije-2-63-milijarde-evra-oko-630-raskida>, 28/06/2022.

<sup>714</sup> РТВ, Сертић: *Од приватизације 3,7 милијарди евра*, објављено 04.03.2015. године; [https://rtv.rs/hu/ekonomija/aktuelno/sertic-od-privatizacije-3-7-milijarde-evra\\_574406.html](https://rtv.rs/hu/ekonomija/aktuelno/sertic-od-privatizacije-3-7-milijarde-evra_574406.html), 28/07/2022.

Након нових приватизација до краја 2017. године остало је било још 222 предузећа са око 51.000 запослених. У новом таласу приватизације њихов број се смањио на око 90 до 2019. године, односно 61 колико је тренутно у 2022. години још у поступку приватизације.

Савет за борбу против корупције је у свом извештају 2015. године навео да је током свог рада обрадио више стотина представки које се односе на неправилности у приватизацији о чему је Влади поднето преко 40 извештаја од 2005. године. У извештајима је истицано: на недореченост приватизационих прописа који омогућавају незаконитост и корупцију; да постоји спрега државних службеника који спроводе приватизације и утицајних појединаца из политике и бизниса; на неограничена права директора Агенције за приватизацију који је одлучивао о променама уговора о приватизацији, продужењима рокова, висини улагања, бирао по нахођењу консултантске куће (увек исте и уз сагласност купаца);<sup>715</sup> на непотпуне процене имовине, некретнина, залиха робе код предузећа која су се продавала; на непостојање контроле порекла новца којима су предузећа купована; на примере раскида уговора и враћања предузећа држави након што су купци изнели капитал и отуђили имовину предузећа, итд.<sup>716</sup> Савет је навео да су дошли до најмање 888 ситуација које се могу квалификовати као кривично дело у поступању. Од 2005. године су против укупно 9 службеника Агенције за приватизацију поднете кривичне пријаве Тужилаштву за организовани криминал и Вишем јавном тужилаштву у Београду. Савет је прибавио оптужне акте тужилаштва и установио да се ниједан није односио на злоупотребе службеног положаја из извештаја Савета.

Током 2011. године ЕК је доставила писмо Србији у којем је затражила да се испита приватизација 24 предузећа, и да се утврди да ли су оне биле у складу са законом и европским критеријумима. У априлу 2012. године то је затражио и ЕП својом резолуцијом.

Током 2012. године МУП је формирао Истражну радну групу са око 100 полицајаца.<sup>717</sup> Подаци о овим приватизацијама су поново актуелизовани у јулу 2022. године када је у јавност начелник Управе криминалистичке полиције МУП-а изнео да је радом МУП-а на овим случајевима било 150 ухапшених због 114 извршених кривичних дела, а поднете су кривичне пријаве против укупно 197 лица. Радна група је иначе истражила 61 спорну приватизацију и

---

<sup>715</sup> Наведени су подаци да је од 2005. до 2014. године закључено 1.038 уговора о продаји капитала путем аукције и тендера. Код 932 уговора је продужаван рок за извршење уговора једном, а код 527 уговора више пута. Код укупно 361 уговора су закључени анекси за промену начина плаћања купопродајне цене, измене инвестиционог програма, социјалног програма и сл. иако није постојао правни основ и надлежност Агенције за измене.

<sup>716</sup> Савет за борбу против корупције, *Извештај о незаконитом спровођењу приватизација*, број 72 од 21.05.2015. године, стр. 1 и 2; <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2835/izvestaj-o-nezakonitom-sprovoenju-privatizacija>, 28/07/2022.

<sup>717</sup> У групу сумњивих приватизација између осталог су сврстане и приватизације фирми: „Сартид“, „Југоремедија“, АТП „Војводина“, „Лука Београд“, „Национална штедионица“, „Новости“, „Ветеринарски завод Земун“, „Керамика из Кањиже“, „Застава електро“, „Технохемија“, „Срболек“, „Шинвоз“, „Просвета“, као и постављање оптичких каблова које је радило предузеће „Nuba Invest“, извоз шећера у ЕУ, и концесија за аутопут Хоргош-Пожега. Приватизације и активности су спровођене у периоду од 2002. до 2010. године.

податке доставила тужилаштвима на даље поступање. Установљена је начињена штета од око 940 милиона евра, а укупна имовинска корист за оптужена лица око 708 милиона евра.<sup>718</sup>

Подаци указују да је до 2019. године 14 од 24 случаја било окончано. Код 4 случаја су добијене правоснажне пресуде. У 4 случаја истраге су још трајале док је у 10 тужилаштво закључило да нема елемената кривичног дела.<sup>719</sup> У 10 случајева су поступци још увек у току. До сада је одговорност надлежних државних органа утврђена у оштећењу само две фирме.<sup>720</sup>

ЕК својим годишњим редовним извештајима није обрађивала наведене 24 спорне приватизације, осим што су другим механизмима неколико година након 2012. године указивали на потребу истраге наведених случаја. ЕК углавном изражава став да се приватизација треба наставити, набрајајући број предузећа која још нису приватизована и на неки начин се врши притисак да се приватизација настави и да се у њу укључи што више државних предузећа. Овде наравно постоји интерес приватног капитала развијених земаља да се шири и освајају нова тржишта, а инструменти ЕУ се јављају као један од механизма за вршење утицаја. ЕК и даље напомиње да је приватизација једна од области могуће корупције, а у оквиру ПП 23 и реализације АП се предузимају мере за спречавање исте. Последњим ГИ из 2021. године је оцењено да је приватизација напредовала од 2015. године.

Краћи закључак у делу приватизације је да је већи део неправилности и незаконитости регистрован у почетном периоду европских интеграција, када је и био највећи обим приватизације. Процесуирање лица из овог периода није било на високом нивоу, при чему се може рећи да је МУП кроз рад посебних група установио већи износ штете и поднео кривичне пријаве против већег броја лица, али да је у делу правосуђа овај учинак умањен кроз мали број осуђених лица и повраћене штете начињене држави и запосленима.

### **3.3.4. Високотехнолошки криминал**

Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала за период 2019-2023. године, одређује високотехнолошки криминал или „сајбер“ криминал као облик криминалног понашања код кога се коришћење рачунарске технологије и информационих система испољава на начин извршења кривичног дела, односно где се рачунар или рачунарска мрежа

---

<sup>718</sup> Н1, Начелник УКП: *Неистина да је радна група за 24 приватизације злоупотребљена*, објављено 28.07.2022; <https://rs.n1info.com/vesti/nacelnik-ukp-neistina-da-je-radna-grupa-za-24-privatizacije-zloupotrebljena/>, 28/07/2022.

<sup>719</sup> Од 21 фирме колико је било у ова 24 случаја трећина је угашена а трећина је у стечају. Једини високи функционер који је осуђен био је Оливер Дулић, бивши министар, али је Апелациони суд ту пресуду оборио. Кривим је оглашен и Драган Ђурић, власник „Зекстре“ (у случају „Ветеринарског завода“), осуђен је на годину дана кућног затвора. Други министар Драган Бубало је ослобођен оптужби, а Саши Драгину се још суди. (CINS, *Istina o 24 slučaja*, објављено 29.10.2018. и ажурирано 13.06.2019. године; <https://24slucaja.cins.rs/sr>, 28/07/2022.)

<sup>720</sup> CINS, *24 privatizacije: Za deset meseci dve oslobadajuće presude*, објављено 25.06.2019. године; <https://www.cins.rs/24-privatizacije-za-deset-meseci-dve-oslobadajuće-presude/>, 28/07/2022.

употребљавају као средство или циљ извршења. У овој области се срећу кривична дела напада рачунара разним врстама вируса, „тројанаца“, „малвера“, затим „онлајн“ сексуална експлоатација деце, преваре везане за плаћање, „онлајн“ тржишта за продају илегалних роба, наркотика, оружја (на тзв. „даркнету“), коришћење рачунара у сврху тероризма.

У супротстављању високотехнолошком криминалу у Србији је у институционалном, планском и нормативном смислу начињен напредак у претходном периоду, формиране су одређене целине и ресурси. Надлежност за кривична дела у овој области има Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала у оквиру Вишег јавног тужилаштва и Виши суд у Београду у првом степену. У МУП-у је организовано посебно Одељење за борбу против високотехношког криминала као специјализована јединица, у оквиру СБПОК-а, са 22 систематизована радна места. Надлежност имају Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ) и Републичка радиодифузна агенција. У оквиру безбедносне заштите надлежност имају и БИА и ВБА за систем одбране.

Србија је одредила две контакт тачке „Мреже 24/7“ које омогућавају хитно реаговање и размену података у предметима високотехнолошког криминала међу државама потписницама Конвенције о високотехнолошком криминалу (Будимпешта, 2001). Једна тачка је Посебни тужилац за високотехнолошки криминал, а друга контакт тачка је Одељење за сузбијање високотехнолошког криминала при МУП. Србија је ратификовала конвенцију и додатни протокол који је био захтев ЕУ ради усклађивања са правним тековинама.

Од јануара 2022. године је основан Национални центар за превенцију безбедносних ризика у ИКТ системима (Национални ЦЕРТ) који функционише у надлежности Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). Национални ЦЕРТ је носилац послова развоја, организације и примене мера у области сајбер безбедности. Остварује тесну сарадњу са експертским групама Агенције ЕУ за сајбер безбедност (ENISA).

Према годишњем извештају Националног CERT-а у 2021. години је регистровано 13.279.007 инцидената, покушаја напада на системе од посебног значаја у Србији (системи државних органа, јавних предузећа, правних лица у банкарству, енергетици, саобраћају, здравству, итд.). У 2020. години тај број је био 25.958.850 инцидената. Највећи број се односи на покушај упада у ИКТ систем (прикупљања креденцијала, корисничког имена и лозинке) око 17 милиона а на другом месту неовлашћено прикупљање података (скенирање портова, прикупљање података за даље коришћење) око 8,4 милиона. Остале врсте инцидената су тзв. „фишинг“, слање вируса, преваре и сл.<sup>721</sup> Наведени подаци довољно говоре о осетљивости ових система и покушајима безбедносног угрожавања.

---

<sup>721</sup> Национални ЦЕРТ Републике Србије – Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, *Извештаји о статистичким подацима о свим инцидентима у ИКТ системима од посебног значаја за 2020. и 2021. годину*; <https://www.cert.rs/rs/izvestaji.html>, 25/07/2022.

Истраживање РЗС-а из 2019. године указује да 73% домаћинстава у Србији поседује рачунар, а 80% има приступ интернету (рачунара или мобилног телефона). Такође, око 3,2 милиона људи скоро свакодневно користи рачунар у свом раду, а 93% становништва користи мобилни телефон, односно у бројевима 4.950.000 људи. Према истраживању око 4 милиона људи користи интернет барем једном у три месеца, а већина свакодневно.<sup>722</sup>

У периоду од 2015. до 2018. године укупно је регистровано 242 кривичне пријава за кривична дела високотехнолошког криминала а осуђено је укупно 169 лица.<sup>723</sup>

Приказаћемо и оцене Србије према Глобалном индексу сајбер безбедности (Global Cybersecurity Index – GCI), који објављује Међународна унија за телекомуникације, УН специјализована агенција за ИКТ безбедност. Први пут је представљен 2015. године. Оцењује се испуњеност услова у оквиру пет области. Свака област се бодује са 20 поена максимално. Сваком индикатору је додељена одређена тежинска вредност кроз бодове. Србија је имала следеће резултате у последњих неколико истраживања (табела број 54 и графикон број 69).<sup>724</sup>

Табела 54 – Глобални индекс сајбер безбедности Србије 2014-2020. године

Година	2014	2017	2018	2020
Индекс	0.265	0.311	0.643	89.8
Ранг у свету	-	89	58	39
Ранг у Европи	-	-	34	25

Графикон 69 – Оцене Србије за сајбер безбедност по областима индексирања у 2020. години (максималан број је 20 поена)



<sup>722</sup> Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији*, Београд, 2019; <http://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201916014.pdf>, 25/07/2022.

<sup>723</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 109, оп.цит.

<sup>724</sup> International Communication Union, *Global Cybersecurity Index 2014, 2017, 2018 и 2020*, Женева; <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>, 25/07/2022.

Подаци указују да је Србија напредовала у области високотехнолошког криминала те да је ово један од позитивних показатеља напретка у процесу европских интеграција. Простора за напредак има у делу развојних капацитета и изградње способности да се постојећи капацитети самостално развијају.

### 3.4. Супротстављање ирегуларним миграцијама

Миграције становништва карактеришу простор Србије, Балкана и Европе већ дужи низ година. Србија се налази на тзв. Западнобалканској рути, која води од Блиског и Средњег Истока преко Грчке, Бугарске, С. Македоније и Србије даље ка Европи. Србија и С. Македонија примењују политику „хуманитарног транспорта“ односно пролаза миграната преко територије, и у том смислу дозвољавају улаз свим лицима која имају одговарајућу документацију и новчана средства за транзит кроз земљу. Мађарска са друге стране углавном затвара границу са Србијом, што доводи до измештања рута ка Хрватској и БиХ, или Румунији. Бугарска и Турска строго врше контролу и не дозвољавају свим мигрантима да илегално напусте територију.

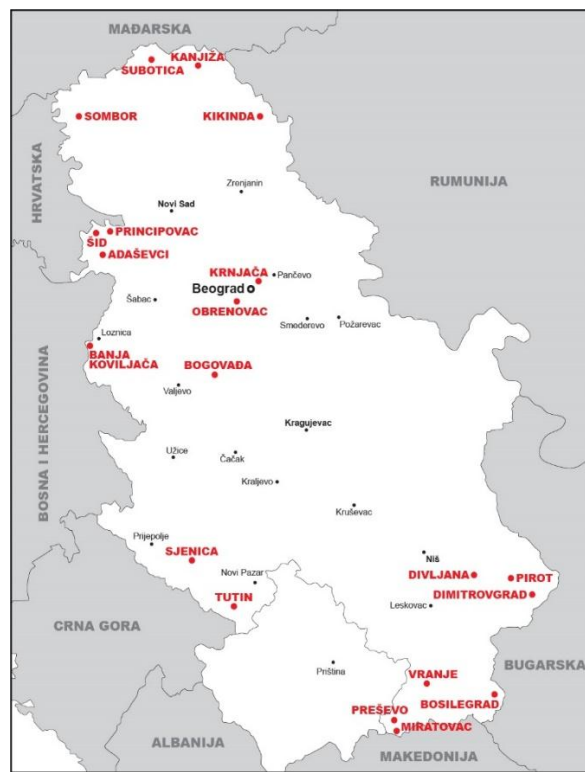
Раније смо поменули да је Србија у овој области усвајала две стратегије за супротстављање ирегуларним миграцијама (2009/2014 и 2018/2020. године). Србија је настојала свих ових година да прати и усклађује правни и стратегијски оквир са тековинама ЕУ. У МУП-у су формиране специјализоване јединице за супротстављање ирегуларним миграцијама, које се налазе у Управи граничне полиције, њеним регионалним центрима, Управи криминалистичке полиције (одељење у СБПОК), Полицијској управи за град Београд – Управи за странце, и у подручним полицијским управама. У току 2016. године је формирана Стална ударна група за борбу против кријумчарења људи, у коју поред припадника МУП-а улазе и представници Тужилаштва за организовани криминал. У 128 локалних самоуправа формиран су локални савети за миграције у чијем су саставу представници различитих институција на локалном нивоу (општине, полиције, службе за запошљавање, школске управе, здравља, социјалног рада, цивилног друштва).

*Комесаријат за избеглице и миграције* обавља послове које се тичу миграционе политике у Србији. Основан је на основу Закона о избеглицама 1992. године а 2012. мења назив у Комесаријат за избеглице и миграције, на основу Закона о управљању миграцијама. Комесаријат управља са 7 центара за азил и 12 прихватних центара за мигранте, са тренутним капацитетима од око 8000 кревета. Попуњеност у марту 2022. године је била са 3290 лица (табела број 55 слика број 19).<sup>725</sup>

<sup>725</sup> Комесаријат за избеглице и миграције, *Центри за азил и прихватни центри*; <https://kirs.gov.rs/-/lat/azil/centri-za-azil-i-prihvatni-centri>, 30/07/2022.

Табела 55 – Центри за азил и прихватни центри за мигранте у Србији

Р.Б	Центар	Основан	Капацитет (кревета)	Тренутни број лица <sup>726</sup>
<b>Центри за азил</b>				
1	Бања Ковилџача	2008	120	0
2	Боговађа	2011	200	64
3	Сјеница	2013	250	7
4	Тутин	2013	280	112
5	Крњача	2014	1000	448
6	Врање	2017	250	0
7	Обреновац	2017	650	553
<b>Прихватни центри</b>				
1	Прешево	2015	1250	319
2	Адашевци	2015	1000	371
3	Босилеград	2016	110	41
4	Кикинда	2017	570	646
5	Принциповац	2015	520	229
6	Шид - станица	2015	440	114
7	Сомбор	2016	390	488
8	Суботица	2015	166	241
9	Пирот	2016	192	0
10	Бујановац	2016	220	0
11	Дивљана	2016	280	0
12	Димитровград	2016	86	0
укупно			7974	3290



Сл. 19 – Мапа центара за азил и прихватних центара за мигранте у Србији

Број миграната на територији Србије је и већи јер одређени број људи борави у сопственој режији у хотелима, напуштеним објектима или викендицама уз границу са Мађарском или Хрватском.<sup>727</sup> Кампови се углавном формирају у слабо насељеним местима у реону западне Бачке или севера Баната, да би се теже откривали од стране МУП-а. Према званичним подацима мигранти у Србији у просеку бораве око три недеље, док не оду даље.

Када су у питању илегални преласци границе или илегални боравци, навешћемо најпре податке FRONTEX-а о броју регистрованих илегалних прелазака границе на територију ЕУ у

<sup>726</sup> Подаци о тренутном броју су из марта 2022. године и добијени су из документа *Профил центара – Март 2022. година*, са сајта Комесаријата за избеглице и миграције РС; <https://kirs.gov.rs/lat/azil/profili-centara>, 30/07/2022.

<sup>727</sup> У јулу 2021. године је од стране МУП-а спроведена оперативна акција „Плажа“ ради дислокације ирегуларних миграната са подручја ПУ Кикинда – Нови Кнежевац. У скривеном кампу и окружењу је откривено 35 миграната, од којих су неки код себе имали и дрогу, мачете, ножеве и опрему за прелазак реке (чамце, весла). Затим је у селу Мајдан пронађено још 75 миграната. Сви мигранти су превезени у прихватни центар у Прешево. Већина су били грађани Марока (МУП, *Стратешка процена јавне безбедности 2022-2025*, стр. 27).



периоду од 2009. године. У табели број 56 је дат број регистрованих илегалних прелазака границе на овој рути (у Бугарској, Грчкој, Хрватској, Мађарској и Румунији), који указује на значајно повећање миграната током последњих десет година.

Табела 56 – Број ирегуларних миграната који су регистровани на Западнобалканској рути 2009-2021<sup>728</sup>

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3.089	2.371	4.658	6.291	19.957	43.355	764.033
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
130.325	12.179	5.869	15.152	26.969	61.375	-

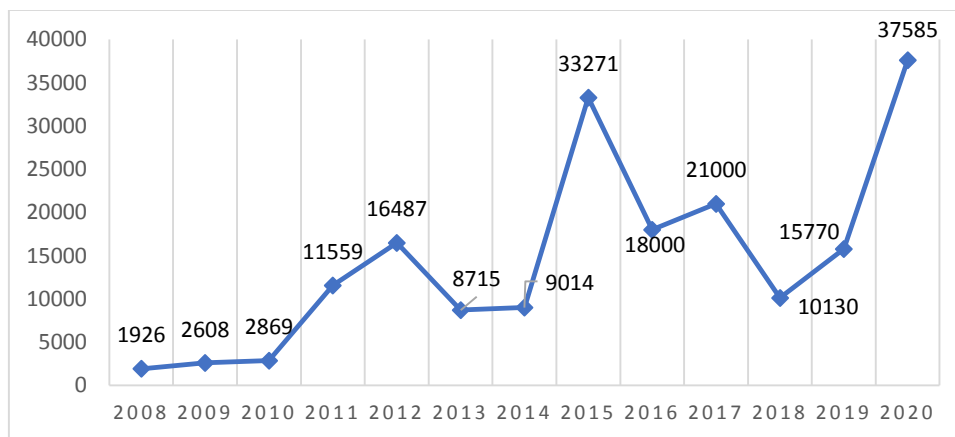
У табели број 57 је дат број лица која су враћена са граница ЕУ из правца Србије, који је обрађен у анализи „Access to the territory and push backs – Serbia“, оквиру рада Европског савета за избеглице и изгнанике.<sup>729</sup> Они су се ослањали на податке УНХЦР-а и државних органа.

Табела 57 – Број ирегуларних миграната који су спречени да изађу из Србије

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Укупно
Мађарска	8466	9259	4151	11101	25603	71470	130.050
Румунија	-	-	700 +	1857 +	13459 +	8206 +	16.822 +
Хрватска	-	-	6.200 +	3.280 +	1975 +	1000 +	12.455 +

Када су у питању регистровани илегални преласци границе у Србији, изнећемо одређене податке које је МУП објављивао (графикон број 70).<sup>730</sup>

Графикон 70 – Број спречених ирегуларних миграната у преласку државне границе Србије 2008-2021



<sup>728</sup> FRONTEX, *Migratory Routes – Western Balkan Route*; <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>; 03/07/2022.

<sup>729</sup> Никола Ковачевић, *Access to the territory and push backs – Serbia*, AIDA – Asylum Information Database, European Council of Refugees and Exiles, објављено 05.02.2022; [https://asylumineurope.org/reports/country/serbia/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#\\_ftn89](https://asylumineurope.org/reports/country/serbia/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#_ftn89), 31/07/2022.

<sup>730</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 51, оп.цит; МУП, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, стр. 47., оп.цит.

Према подацима МУП-а у 2016. години је откривено 6.050 ирегуларних миграната, 2017. – 7.505 лица, 2018. – 7.498 миграната (до октобра). Претпостављамо да су ово подаци о лицима која су регистрована на територији, након што су илегално прешла границу. Подаци који се могу наћи у јавним изворима не појашњавају у одређеној мери шта подразумева термин „откривени илегални мигрант“, па због тога и долази до мањих нејасноћа у анализи ових података. У сваком случају последњих година је повећан број ирегуларних миграната преко територије Србије, а ефикаснији рад МУП-а се региструје и кроз повећан број одбијених или спречених прелазака границе, као и регистровање илегалних боравака на територији.

У периоду од лета 2016. до пролећа 2018. године на граници су деловале Заједничке снаге ВС и МУП-а, ради спречавања илегалних прелазака границе и кријумчарења миграната из правца Бугарске, С. Македоније и Црне Горе. Резултат њиховог рада је било спречавање близу 30.000 илегалних миграната да пређу границу Србије и уђу на њену територију.<sup>731</sup>

За 2019. и 2020. годину је FRONTEX објавио број миграната који су из Србије хтели да пређу у Мађарску, Хрватску и Румунију, и њих је 2020. било нешто мање од 27.000 људи, а 2019. године око 15.000. Најбројнији су иначе ирегуларни мигранти из Сирије и Авганистана (по 25%) а затим следе држављани Ирака и Пакистана. Стварни подаци су вероватно и већи, јер на овим правцима постоје кријумчарске групе које и даље пребацују људе преко границе.<sup>732</sup>

У периоду 2017/2018. године МУП је поднео кривичне пријаве против близу 100 припадника 12 ОКГ које су се бавиле кријумчарењем људи преко границе и трговином људи. Већина група је имала 5 до 10 чланова. Углавном се ради о држављанима Србије, као организаторима, али има и лица која су пореклом из земаља миграната, Авганистана и Пакистана. Већина њих има статус азиланата у Србији. Цене које мигранти плаћају за кријумчарење се крећу око 1200 до 3000 евра за транспорт од Београда до Беча, док је цена за илегални прелазак само границе Србије између 50 и 200 евра.<sup>733</sup>

Од 2010. године Комесаријат редовно на годишњем нивоу објављује документ који се зове Миграциони профил а који служи као инструмент државе који треба да обједини све информације о миграцијама и њиховом развоју и на тај начин омогући формулисање адекватне политике. Ово је обавеза на којој је инсистирала ЕК од 2005. године. У табелама број 58 и 59 су дати подаци по најбитнијим категоријама који су добијени анализом наведених докумената од 2010. до 2021. године.<sup>734</sup>

---

<sup>731</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 55, оп.цит.

<sup>732</sup> Balkanska bezbednosna mreža, *Fronteks: Uprkos koroni raste broj migranata na zapadnobalkanskoj ruti*, објављено 18.07.2021; <https://www.balkansec.net/posts/fronteks%3A-uprkos-koroni-raste-broj-migranata-na-zapadnobalkanskoj-ruti>, 31/07/2022.

<sup>733</sup> Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, стр. 54, оп.цит.

<sup>734</sup> Комесаријат за избеглице и миграције, *Миграциони профил Републике Србије за 2010. до 2021. године*; <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/migracioni-profil-republike-srbije>, 31/07/2022.

Табела 58 – Статистички подаци из Миграционог профила Србије од 2016. до 2021. године

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Уласци странаца (милиона)	15,2	9,9	22,0	22,0	17,2	16,5
Изласци странаца (милиона)	14,2	9,8	22,1	21,3	15,9	14,8
Имиграције	42.569	19.508	24.368	35.095	27.335	26.592
Емиграције	-	18.186	26.858	49.631	16.046	14.413
Одобрење привременог боравка 1. пут	17.560	11.306	11.119	7.591	6.714	6.325
Укупно одобрења привременог боравка	34.217	24.221	24.421	21.102	20.524	19.929
Стално настањени	10.252	7.991	8.721	7.866	7.369	6.684
Радна имиграција	20.828	13.669	5.892	8.283	7.550	6.235
Број радних дозвола странцима	23.098	12.372	13.802	8.990	7.645	7.340
Незапослени странци	572	679	703	733	799	804
Страни студенти	1.519	1.451	1.557	1.683	1.753	1.703
Спречени да уђу у Србију	5.976	3.866	5.214	6.096	6.787	6.899
Отказан боравак	1.313	720	849	4.142	3.717	6.231
Удаљење странаца са територије	101	152	109	164	84	164
Протерани због кривичног дела	323	294	258	209	191	141
Намера да се тражи азил (са границе)	2.306	2.813	12.935	8.410	6.195	12.811
Стварно поднешени захтеви за азил	172	145	251	341	235	577
Издате визе	741	6.638	11.117	9.587	9.276	9.504
Одобрена реадмисија	1.087	1.191	1.585	1.721	2.725	4.850
Враћено по Споразуму о реадмисији	777	1.008	1.455	2.489	3.933	7.484
Нови држављани	22.502	28.892	15.554	20.634	23.507	23.737

Табела 59 – Статистички подаци из Миграционог профила Србије од 2010. до 2015. године

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Уласци странаца (милиона)	18,0	13,5	15,6	11,4	11,5	14,6
Изласци странаца (милиона)	16,5	12,2	13,7	10,1	10,6	13,6
Имиграције	33.984	23.477	28.641	27.622	20.585	21.577
Емиграције	13.870	13.250	-	-	-	11.625
Одобрење привременог боравка 1. пут	7.103	7.337	6.696	6.490	6.381	6.325
Укупно одобрења привременог боравка	28.139	22.006	20.848	19.912	17.590	13.488
Стално настањени	5.721	5.035	7.793	7.710	7.272	6.750
Радна имиграција	11.862	11.208	12.430	8.095	7.213	5.482
Број радних дозвола странцима	6.386	2.953	2.798	2.958	2.573	2.576
Незапослени странци	776	595	782	800	773	731
Страни студенти	1.674	1.288	1.417	1.041	868	584
Спречени да уђу у Србију	7.718	8.238	8.069	8.101	9.561	14.586
Отказан боравак	15.306	7.354	4.722	7.899	7.126	3.030
Удаљење странаца са територије	1.506	3.222	1.364	1.570	1.749	848
Протерани због кривичног дела	155	49	121	125	162	138
Намера да се тражи азил код уласка	579.518	16.500	5.065	2.723	3.134	520
Стварно поднешени захтеви за азил	586	388	153	336	248	215
Издате визе	10.134	12.990	14.402	9.294	7.843	19.010
Одобрена реадмисија	7.985	8.130	7.649	6.581	3.820	3.118
Враћено по Споразуму о реадмисији	4.974	5.398	7.516	6.740	5.150	4.434
Нови држављани	20.279	23.678	18.652	18.600	17.866	24.294

Наведене податке ћемо додатно анализирати кроз приказ кључних промена по категоријама. Када су у питању ирегуларне миграције, на графикону број 71 је приказан број лица која су спречена да уђу у Србију и којима је отказан боравак на територији у периоду 2010-2021. године. Треба појаснити да се број лица која су спречена да уђу у Србију односи на лица која су то покушала да учине на званичним граничним прелазима.

Графикон 71 – Број странаца спречених да уђу у Србију и којима је отказан боравак 2010-2021.



Број лица којима је укинут боравак значајно се смањило последње три године. Током 2015. године је био велики прилив миграната, што је посебно уочљиво по податку о броју лица која су изразила намеру да траже азил приликом уласка, било их је укупно 579.518, што је и утицало на повећан број отказаних боравака. Чињеница је и да је од овог броја тада свега 7.718 спречено да уђе у земљу, што указује да Србија углавном пропушта странце који имају адекватна документа и средства, очекујући да ће свој наставити даље ка Европи. За претпоставити је и да странци сада углавном мигрирају добро припремљени и познајући механизме и правне основе за боравак у Србији. Најчешћи разлози за спречавање улазака су били непоседовање личних докумената (визе, личне карте, пасоша), нејасне сврхе боравака (57% у 2021. години), и непостојања довољних средстава за боравак у Србији или одлазак у другу земљу.

И док је у структури по земљама 2010. године највећи број спречених лица био из Босне и Херцеговине (2.260), Турске (1.663), Бугарске (1.575), Немачке (1.072), у 2021. години та структура изгледа мало другачије. Највећи број одбијених је био из Турске (942), Индије (857), Туниса (851), Кубе (621), Хрватске, Немачке.

Отказ боравака се значајно смањило последње три године, што указује у одређеној мери на број ирегуларних миграната који бораве на територији Србије. Последње три године је износио 849, 720 и 1313, иако је претходних година убрајао по више хиљада лица.

Број лица којима је изречена мера удаљења са територије се смањивала током година, па је од 848 из 2010. године, или 3.222 из 2014. године у 2021. години био 101. Највише лица по

овом основу у 2021. години је било из Авганистана (116), Бангладеша (20), Сирије (14). Најчешћи разлог удаљења су фалсификовање исправа и незаконит боравак.

Уочава се и тренд принудно удаљених због вршења кривичних дела у 2021. години када је достигао број од 323 лица, при чему се претходних година кретао од 138 лица 2010. године до 152 лица 2020. године. Наведено упућује на све више проблема које мигранти праве док бораве у земљи и њихово агресивно понашање. Највећи број странаца је вршио кривична дела везано за илегалне дроге или фалсификовање исправа.

Број лица који траже азил има исти тренд већ десетак година, и креће се у просеку од 150 до 300 лица годишње. Примећено је и да се почетни велики број пријава да ће се азил тражити, приликом уласка у земљу (на граници или у полицијској управи) смањио током година. Ово је углавном био изговор странаца да би улазили у земљу, иако су у ствари у транзиту ка Европи.

Када су у питању *регуларне миграције* странаца на графикону 72 је приказан раст броја странаца који су представљали имиграцију у Србију од 2010. године. Приказана је и структура укупног броја миграната према категоријама привремени боравци, стално настањени, и у оквиру њих подаци колико странаца борави по основу рада. Под *имиграцијом* се подразумева спољна миграција у Србију која траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци.

Графикон 72 – Број имиграната и њихова делимична структура у Србији 2010-2021. године



Подаци указују да се број имиграната за овај период дуплирао, при чему је по основу рада тај број већи око четири пута. Значајно се увећао и број привремених боравака (са око 13.000 на око 34.000). Током 2021. године је раст посебно био изражен у односу на претходне године, при чему је већи број имиграције регистрован и 2015. и 2018. године. Стално настањена лица су чинила око 25-30% категорије имиграната, док је лица на привременом боравку дужем од годину дана било преосталих 65-70%. У структури имиграције 2010. године по државама је највише било из Кине (23%), Румуније (16%), Македоније (9%), Руске Федерације (6,4%),

Украјине (4,8%). У 2021. години структура је остала слична при чему је из Кине било око 31% (10.637 лица), Турске 13,7% (4.687), Руске Федерације 10,3% (3.538), С. Македоније 2,5% (1.135), Црне Горе 2,5% (870 лица). У структури привремених боравака, боравци по основу рада чине око 60%. Највише је стално настањених из Кине, Руске Федерације и Румуније. Разлог сталног боравка је углавном по основу брака или рада.

У структури радне миграције највише лица је 2021. године било из Кине (9.266), Турске (4.587), Индије (1.267), Руске Федерације (1.259), Украјине (496), Италије (393). Повећање радне имиграције указује на повећану потребу тржишта у Србији за радном снагом из иностранства, што се посебно огледа у 2021. години када је тај број досегао око 20.000 радника.

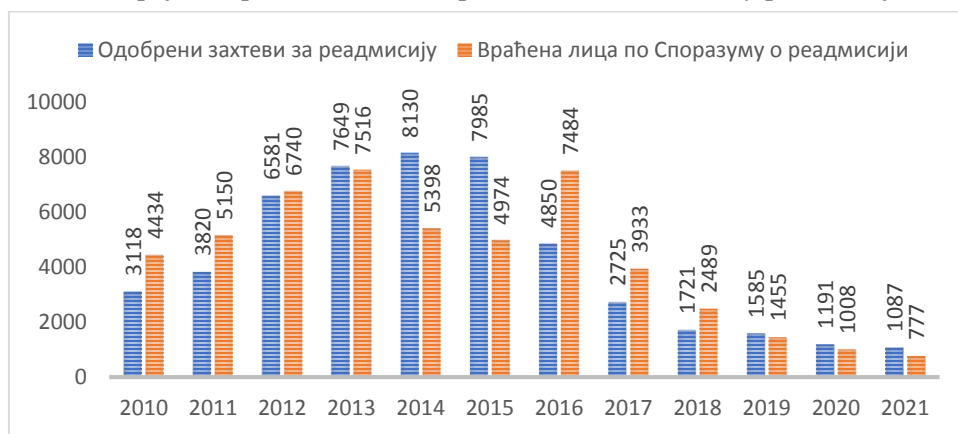
Треба рећи и да се број страних студената повећао у овом периоду са 584 студената 2010. на 1674 студената 2021. године. Традиционално у овој структури највише има лица из Либије 15-20%, Црне Горе, Руске Федерације, а такође и из Ирана, Грчке, БиХ.

Значајан број нових држављана који се креће око 20.000 сваке године, углавном потиче из Босне и Херцеговине, и креће се стабилно око 70%, након чега следи Хрватска, Црна Гора, С. Македонија а затим остале земље.

Одобрен број виза је био стабилан током година, око 9-10 хиљада и нешто више, док су последње две биле значајно другачије, са мањим бројем издатих виза, а посебно 2021. године где је издато свега 771.

На графикону број 73 је приказано и кретање лица која су враћена по основу реадмисије, уз наведен и број одобрених захтева на годишњем нивоу.

Графикон 73 – Број одобрених захтева и враћених лица по основу реадмисије 2010-2021.



Број лица се значајно смањило последње четири године. У структури лица која су била враћена у периоду када је њихов број био највећи (2012-2016), углавном су то била лица Ромске националности (око 60-70%) и то из Немачке (и до 90%). Споразум о реадмисији је иначе ступио на снагу 2008. године. Сигурно да је већи број враћених лица која су тражила азил у државама ЕУ утицао на умањено њихово интересовање последњих година за поновне одласке.

Што се тиче емиграције лица из Србије подаци указују да је наша земља и даље једна од оних које дају одређен број радне снаге државама ЕУ. Њихов број је у 2018. години био највећи, чак 49.631, при чему се углавном кретао између 11 и 20 хиљада током ових десетак година. Не располаже се подацима колико је од наведених лица стално остало да живи у страним земљама, али навешћемо одређене податке о дијаспори. Према подацима који води Еуростат у 2017/2018. години око 534.200 лица пореклом из Србије је боравило у неколико држава где је емиграција највећа и то 324.000 у Немачкој, 141.000 у Аустрији, 43.800 у Мађарској и 25.400 у Словенији. Тај број 2009. године је био 597.914 држављана Србије који су у државама ЕУ боравили на основу одобрења привременог боравка по основу рада, образовања, спајања породице или других разлога. Подаци о емиграцији, уз негативан природни прираштај становништва и убрзано старење, представљаће додатни проблем у друштву у наредном периоду, како за функционисање економије, тако и за рад институција у области безбедности и одбране, у смислу попуне адекватним стручним кадром.

Српска дијаспора је процењена на око 5.100.000 грађана у око 100 држава у свету. Број Срба у региону је око 2.120.000. Израз „Срби у региону“ подразумева Србе који живе у Босни и Херцеговини, Црној Гори, С. Македонији, Словенији, Хрватској, Румунији, Албанији и Мађарској.<sup>735</sup> Податак из 2010. године је да је у осталом делу света било око 2.774.500 лица српске националности.<sup>736</sup>

Сви наведени подаци указују да је Србија у протеклом периоду начинила значајан напредак на пољу контроле миграција, како регуларних тако и ирегуларних. Утицај који је ЕУ вршила у овој области је значајан. Србија је успела да изгради организационе и материјалне ресурсе за контролу миграција преко своје територије, а на основу претходно усвојених стратегијских и нормативних докумената на којима се заснива рад српских институција у овој области. Иако се повећава број лица која добијају радне дозволе и бораве у Србији из иностранства, већина странаца и даље користи Србију као транзитно подручје ка Европи. Српска економија показује увећану потребу за радном снагом из иностранства, али и даље није атрактивна дестинација за економске мигранте, којих је у суштини највише.

### **3.5. Супротстављање тероризму и екстремизму**

У оквиру супротстављања тероризму у Србији су носиоци ових послова и задатака следеће институције: Служба за борбу против тероризма и екстремизма МУП-а<sup>737</sup>, БИА, ВБА, ВОА, УСПН, УЦ, УИКС, Пореска управа, Тужилаштво за организовани криминал, Посебно одељење вишег суда у Београду и Посебно одељење Апелационог суда у Београду.

<sup>735</sup> Влада Републике Србије, *Миграциони профил Републике Србије за 2014. годину*, Београд, 2015, стр. 36.

<sup>736</sup> Влада Републике Србије, *Миграциони профил Републике Србије за 2010. годину*, Београд, 2011, стр. 32.

<sup>737</sup> Служба се састоји од Одељења за борбу против тероризма и Одељења за борбу против екстремизма, и четири теренска одсека у Београду, Новом Саду, Нишу и Новом Пазару.

Формирано је и више мултисекторских група у оквиру извршних институција, а највише тело је Стална мешовита радна група за борбу против тероризма. Такође делује и Оперативна радна група, коју чине представници претходно наведених институција. Раније су биле образоване Радна група за израду предлога законодавног оквира за идентификацију и заштиту критичне инфраструктуре, након које је уследило усвајање Закона о критичној инфраструктури, и Радна група за успостављање Националне базе података за борбу против тероризма, у циљу имплементације АП Владе у делу који се односи на тероризам.

У овој области је последња усвојена Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма, за период 2017-2021. године, а такође и Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (2020-2024). Законски оквир је према оценама ЕК у највећем делу усклађен са правним тековинама ЕУ.

Србија се са проблемима тероризма и екстремизма сусреће већ дужи низ година, а тај процес је у новије време почео `80-их и `90-их година прошлог века на територији АП Косово и Метохија, а затим се проширио и на општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, и делимично на подручје Рашке. Ово су области у којима живе националне мањине, Албанци и Бошњаци, које су увек биле погодне за формирање идеолошких и политичких разлика, на бази постојећих религијских. Национално обједињени у идеју стварања „Велике Албаније“ Албанци су користећи статус националне мањине у Србији и већинску популацију на делу јужне српске покрајине, градили посебан колективитет са сепаратистичким претензијама а затим су ушли и у отворени оружани сукоб са полицијом и војском тадашње СР Југославије, преко терористичке организације „Ослободилачка војска Косова“<sup>738</sup>. Крајем 1999. године су на југу Србије формирали и „Ослободилачку војску Прешева, Бујановца и Медвеђе“ (ОВПМБ) и „Ослободилачку националну армију“ (ОНА), задужене за покретање оружаних акција на територији југа Србије и западне Македоније. Сукоби српских снага безбедности и ОВПМБ су били интензивирани током 2001. године. У том периоду се формира и терористичка организација „Албанска национална армија“ (АНА) са циљем обједињавања свих албанских снага у региону.<sup>739</sup> Албанци су годинама пре тога својим организованим екстремним и терористичким понашањем утицали на смањење популације Срба у покрајини, да би уз подршку моћних држава Запада, почели и отворени сукоб. Са временске дистанце се може оценити и да су послужили као инструмент за креирање „повода“ за агресију НАТО-а на СР

---

<sup>738</sup> Највећу бројност ОВК је имала у време НАТО агресије, са око 20.000 припадника, организованих у бригаде у седам оперативних зона, Дреница, Паштрик, Дукађин, Шаља, Лаб, Неродимље и Карадак (Влада Републике Србије, Албански тероризам и организовани криминал на Косову и Метохији, Београд, 2003; <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19991,01/08/2022>).

<sup>739</sup> У периоду од доласка међународних снага на Косово и Метохију 1999. године, до августа 2003. године, албански терористи су на територији покрајине и три општине на југу Србије извршили укупно 6.571 напад, од чега 5.962 на Србе и Црногорце, 207 на Албанце, 335 на друга лица. На припаднике полиције је извршено 57 а на припаднике Војске СЦГ укупно 10 напада. Том приликом је убијено 1.206 цивила, рањено 1.319 грађана и 15 полицајаца. Отето је 1.146 лица а за 846 се не зна њихова судбина (Влада Републике Србије, Албански тероризам и организовани криминал на Косову и Метохији, Београд, стр. 21, оп. цит.).



Југославију 1999. године, а са крајњим циљем да се АП Косово и Метохија територијално одвоји од Србије. Овај процес није престао нити данас, с обзиром да међународни правни акти, и Устав, гарантују територијални интегритет и суверенитет Србије над том територијом, те да формално-правно Косово и Метохија су и даље њен део, што и даље даје мотиве и поводе да се према Србији и српском становништву у покрајини спроводе екстремистичке и терористичке акције. Деловање етнички албанских терористичких организација и даље представља претњу, како за преливање сукоба са једног простора на други, тако и за извођење терористичких аката на подручју Србије.

Безбедносну претњу представља и умерено јачање вахабијског/салафијског покрета у области Рашке, која је насељена већинским муслиманским становништвом. У свим деловима Балкана где су активне радикалне исламске структуре, регистровано је постојање удружења које се баве мисионарством на основама ислама. Њихово деловање је углавном легалног карактера, кроз њихов рад активисти се додатно едукују и радикализују, чиме се повећава степен опасности да они најекстремнији припадници у одређеним околностима, учествују у евентуалним екстремистичким, односно терористичким активностима.

У ранијем периоду је било више судских поступака којима су кажњавана лица за дела тероризма, набројићемо неколико њих:

- током 2007. године је ухапшена група од 15 вахабија на територији општине Нови Пазар, оптужени су за припреме и обуку за извођење терористичких аката, а такође су и регрутовали и обучавали друга лица за одлазак на ратом захваћена подручја широм света. Од половине 2006. до марта 2007. године су организовали криминалну групу која је планирала убиство муфтије Муамера Зукорлића и напад на новопазарску полицијску станицу.<sup>740</sup> Током 2009. године је осуђено 12 лица на укупно више од 60 година затвора;<sup>741</sup>

- држављанин Србије Мевлид Јашаревић је 28. 10. 2011. године, на територији БиХ, где је и боравио, извршио терористички напад када је пуцао на зграду Амбасаде САД у Сарајеву. Због извршеног кривичног дела Тероризам, Јашаревић је процесуиран пред судовима у БиХ;

- припадници мисије ЕУЛЕКС су 2012. године, на простору АП КиМ, лишили слободе неколико лица албанске националности, чланова терористичке групе „Покрет за слободу“, који су извршили терористички напад на полицијски пункт МУП-а Србије у селу Добросин, општина Бујановац јуна 2012. године. Исти су процесуирани пред судовима на АП КиМ и том приликом осуђени на издржавање казне затвора у трајању од укупно 59 година због извршеног кривичног дела Тероризам и учествовања у терористичким активностима;<sup>742</sup>

---

<sup>740</sup> Зоран Главоњић, *Почело суђење групи вахабија*, Радио Слободна Европа, објављено 14.01.2008; <https://www.slobodnaevropa.org/a/870898.html>, 01/08/2022.

<sup>741</sup> РТС, *Осуђене вахабије из Новог Пазара*, објављено 03.09.2009. године; <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/71693/osudjene-vehabije-iz-novog-pazara.html>, 01/08/2022.

<sup>742</sup> Управа за спречавање прања новца, *Извештај о националној процени ризика од финансирања тероризма*, Београд, 2014, стр. 6 и 7.

- Окружни суд у Врању је 2005. године осудио 9 Албанаца са територије општине Бујановац на укупно 58 година затвора због удруживања, тероризма, недозвољеног држања оружја и експлозива и убиство припадника БИА 2003. године;<sup>743</sup>

Поред ових вишегодишњих проблема Србије, почетком 21. века су се појавили и нови изазови са активирањем нових ратишта у региону, Сирији и Ираку пре свега, а затим и у Украјини. Србија се суочила са одређеним бројем одлазака својих држављана на ова ратишта, што је иницирало увођење нових кривичних дела у Кривичном законнику везано за то, током 2014/2015. године. Уведно је кривично дело „учествовање у рату у иностраној држави“ и дело „организовање учествовања у рату у иностраној држави“. За прво је запређена казна од шест месеци до осам година, а за друго од две до десет година затвора. У то време се процењивало да Србија има око 120 држављана на ратиштима у Сирији, Ираку и у Украјини. Очекивано је да по повратку ова лица, пре свега са блиско-источних ратишта, заузму позиције у својим заједницама и остваре битан утицај на постојеће чланове, али и да својим статусом доказаних бораца за ислам, привуку и регрутују нове присталице.

У годинама након тога Србија је осудила више лица по овим и основама тероризма. Током 2018. године је осуђено 7 особа за дела тероризма, регрутовања, финансирање тероризма и јавно потицање на почињење терористичких дела (прикупљали су новац и финансирани одлазак грађана Србије у кампове за тренинге а затим и у Сирију на ратиште).<sup>744</sup>

Такође, осуђено је и 29 особа јер су се борили на страни проруских јединица у Украјини. Ово дело није третирано као тероризам. Сви осуђени су пристали на споразуме о признању кривице, који су резултирали условним казнама у трајању од око годину дана, за већину њих. Затворске казне су запређене уколико понове исто дело у размаку од једне до пет година.

У ГИ ЕК из 2018. године је наведено да Србија има доказе за 49 својих грађана који су страни терористички борци као и за 10 повратника.

На глобалном нивоу Институт за економику и мир (Institute for Economics&Peace) из Сиднеја израђује процене од изложености тероризму држава у свету. Рангира преко 160 држава по четири критеријума: број напада, број жртава, број повређених лица, процену штете у имовини која је настала.<sup>745</sup> Већа вредност значи већу изложеност тероризму, већи ранг значи мању изложеност. Вредности индекса тероризма и рангови су дати за Србију и АП Косово и Метохију у табели број 60.<sup>746</sup>

---

<sup>743</sup> Ибид, оп. цит.

<sup>744</sup> На по 11 година затвора су осуђени Абид Подбичанин, Сеад Плојовић и Тефик Мујовић, на 10 година Горан Павловић, на по 9 и по година Изудин Црновршанин и Рејхан Плојовић, док је Ферат Касумовић осуђен на 7 и по година затвора. За Подбичанина, Павловића и Плојовића се верује да су још у бекству и осуђени су у одсуству. Павловић и Плојовић су успоставили везе са терористичким организацијама „ИСИЛ“ и „Фронт Ал-Нусра“, уз помоћ Подбичанина и Мујовића.

<sup>745</sup> Institute for Economics&Peace, *Global Terrorism Index 2022 – measuring the impact of terrorism 2022*, Sydney, 2022, стр. 87; <https://www.economicsandpeace.org/reports/>, 01/08/2022).

<sup>746</sup> Institute for Economics&Peace, *Global Terrorism Index reports from 2014 to 2022*, Sydney, 2014-2022; <https://www.economicsandpeace.org/reports/>, 01/08/2022).

Табела 60 – Вредност индекса тероризма и ранг Србије и Косова 2011-2021. године

Година	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Србија									
Индекс	0.58	0.41	0.086	0.043	0.229	0.115	0.057	-	0
Ранг	89	106	121	126	116	123	126	-	0
Косово									
Индекс	2.73	3.018	2.205	2.548	2.694	2.255	-	-	0.291
Ранг	54	62	70	70	71	79	-	-	86

Индекс је одређеној мери непоуздан за превентивну процену опасности од будућих терористичких аката јер исту процењује на основу терористичких инцидената у прошлости. Србија је у том смислу напредовала јер на њеној територији (изузимајући АП Косово и Метохију) није било терористичких напада у последњих десетак година. Може се рећи да је претња тероризма у покрајини била већа и да и данас постоји. Индекс је недоречен по питању процене ситуација у којој се рецимо налази Србија, јер је терористичким активностима узроковано присуство међународних снага на њеној територији, при чему су терористичке формације у међувремену легализоване са њихове стране и сада се сматрају легитимним.

Уколико се погледа рад УСПН у делу регистровања индикатора финансирања тероризма, у периоду од 2017. до 2020. године, размењен је велики број информација између ове управе и домаћих и страних институција по том основу (табела број 61).

Табела 61 – Број размењених информација и захтева УСПН са сродним службама у вези са финансирањем тероризма у периоду 2017-2020. године

Захтеви институција	2017	218	2019	2020
БИА ка УСПН	36	25	16	11
МУП ка УСПН	24	37	15	49
УСПН ка БИА	36	39	6	8
УСПН ка МУП	15	20	6	21
УСПН ка страним ФОС	7	10	1	0
ФОС ка УСПН	4	6	3	4
Примљени сумњиви извештаји о тероризму	-	27	22	14

Када се сагледају ГИ ЕК од 2008. године до данас уочава се да су оцене биле да је Србија у том периоду била у почетној фази (није имала посебне законе у овој области, није ратификовала кључне међународне конвенције, није имала базу података о осумњиченим лицима, и сл.). Временом се стање унапређивало и већ 2016. године оцене су биле да је Србија ускладила своју регулативу у овој области са ЕУ, те да је значајно напредовала. У ГИ ЕК 2019, а затим и за 2020. и 2021. исказана је забринутост за јачање радикалних елемената у навијачким групама које испољавају хулиганизам и екстремизам.

### 3.6. Јавна безбедност – статистика општег криминалитета

У анализи јавне безбедности, кренућемо најпре од показатеља физичке безбедности, односно сигурности људи и имовине. У табели број 62 ћемо дати преглед укупног броја и релативног броја (на 100.000 становника) одређених категорија противправних дела у периоду од 2008. до 2020. године.<sup>747</sup>

Табела број 62 - Број противправних дела против лица и имовине у Србији 2008-2020. године

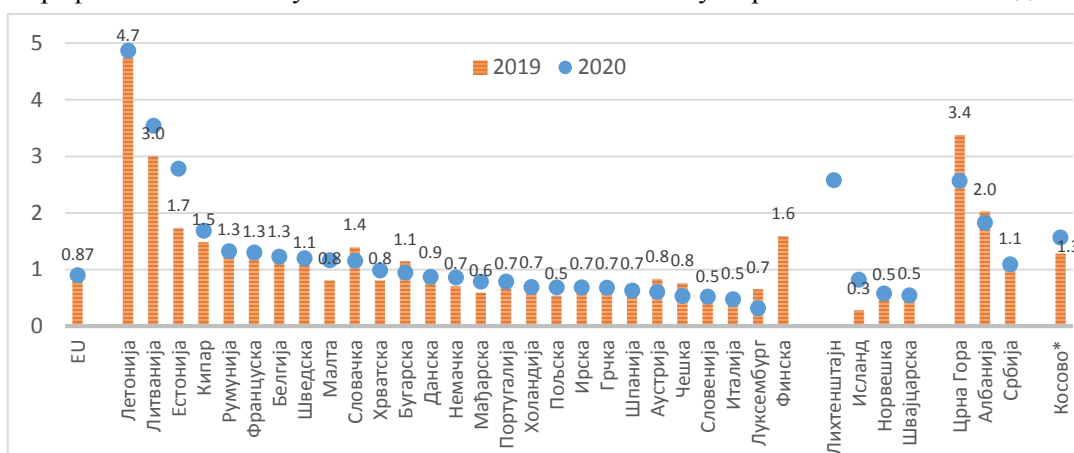
Врста дела		`08	`09	`10	`11	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Убиства	број	128	136	114	114	104	132	114	96	106	79	104	80	76
	на 100.000	1.74	1.85	1.56	1.57	1.44	1.84	1.60	1.35	1.50	1.12	1.49	1.15	1.10
Покушаји убиства	број	204	211	204	186	203	221	172	138	152	111	95	137	124
	на 100.000	2.77	2.88	2.79	2.56	2.81	3.08	2.41	1.94	2.15	1.58	1.36	1.97	1.79
Напади	број	1582	1442	1391	1309	1323	1750	1506	1422	1339	1285	1227	1132	1041
	на 100.000	21.4	19.6	19.0	18.0	18.3	24.3	21.0	19.9	18.9	18.2	17.5	16.2	15.0
Киднаповања	број	16	24	20	9	11	9	12	14	8	11	14	8	4
	на 100.000	0.22	0.33	0.27	0.12	0.15	0.13	0.17	0.20	0.11	0.16	0.20	0.11	0.06
Сексуално насиље	број	400	412	453	457	395	262	288	251	283	313	461	560	487
	на 100.000	5.43	5.62	6.20	6.30	5.47	3.65	4.03	3.53	4.00	4.45	6.58	8.04	7.03
Силовања	број	123	111	72	79	85	140	133	114	105	111	123	116	93
	на 100.000	1.67	1.51	0.99	1.09	1.18	1.95	1.86	1.60	1.48	1.58	1.76	1.67	1.34
Сексуални напад	број	277	301	381	378	310	121	155	134	178	202	338	443	393
	на 100.000	3.76	4.10	5.21	5.21	4.30	1.68	2.17	1.88	2.52	2.87	4.83	6.36	5.67
Разбојништво/ пљачка	број	4082	4593	3620	3548	3791	3852	3232	3034	2422	1829	1548	1194	823
	на 100.000	55.4	62.6	49.5	48.9	52.5	53.6	45.2	42.6	34.2	25.9	22.1	17.1	11.8
Провале	број	14040	14201	15177	17430	17606	31694	26788	22501	19682	16844	14453	11906	9498
	на 100.000	190.	193.	207.	240.	243.	441.	374.	316.	278.	239.	206.	170.	137.
Крађе	број	19863	17833	15912	17529	17900	30882	26754	24483	22431	20752	18992	18248	15420
	на 100.000	269.	243.	217.	241.	248.	430.	374.	344.	316.	294.	271.	262.	222.
Крађе моторних возила	број	4083	3295	3282	3370	2761	2219	1895	1690	1498	1555	1275	1000	736
	на 100.000	55.4	44.9	44.9	46.4	38.2	30.9	26.5	23.7	21.1	22.09	18.21	14.36	10.63
Противправна дела везана за илегалне дроге	број	6049	5500	5573	4941	4774	5648	6217	5706	7020	8407	10215	11145	10764
	на 100.000	82.1	74.9	76.2	68.1	66.1	78.6	86.9	80.2	99.2	119.4	145.9	160.0	155.4

<sup>747</sup> EUROSTAT, *Crime statistics*; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics) и Recorded offences by offence category – police data; [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim\\_off\\_cat/-default/table?lang=en,01/08/2022](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_off_cat/-default/table?lang=en,01/08/2022).

Подаци указују на значајно смањење броја дела против физичке безбедности (убиства, покушаји убиства, напади, киднаповања и силовања) осим када су у питању сексуално насиље и сексуални напади, који су се повећали око 50%. Дела против имовине су се значајно смањила (разбојништва, провале, крађе, посебно моторних возила), док су се дела везана за дроге значајно повећала (6.049 у 2008. на 10.764 у 2020. години, при чему је „пик“ био у 2019.)

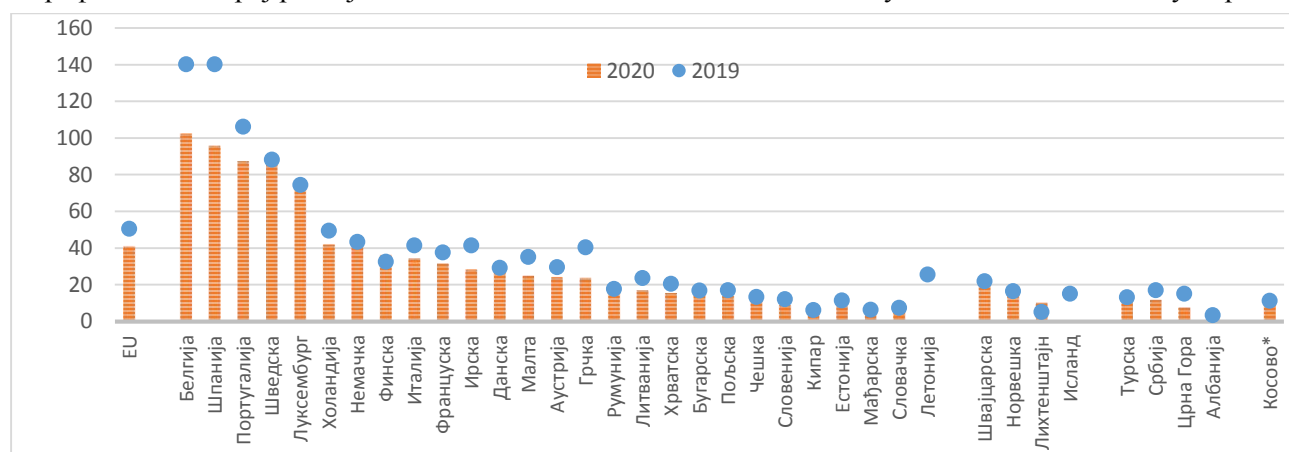
Према броју убистава на 100.000 становника Србија се налази незнатно изнад просека ЕУ који је 2019. износио 0.87 а 2020. године 0.90. Србија је у обе те године имала 1.1 убиство на 100.000 становника. И у овој категорији се значајно смањио број убистава у односу на период 2008. године, тада је вредност за Србију била 1.74 убиства на 100.000 становника. Приказ вредности осталих земаља је на графикону број 74. У укупном броју жртава проценат жена је у Србији био 26% 2020. и 36% 2019. године, док је просек у ЕУ – 37, односно 36%.

Графикон 74 - Стопа убистава на 100.000 становника у Европи 2019. и 2020. године



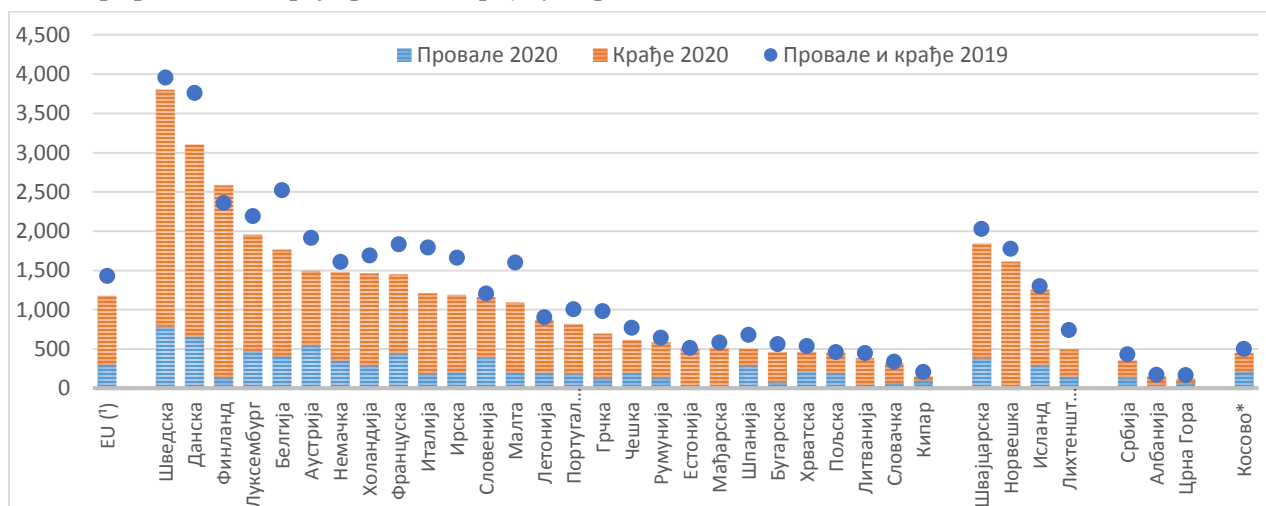
Број разбојништава – пљачки је у Србији у 2020. години износио 12 на 100.000 становника а у 2019. години 17. Просек ЕУ је 2020. био 41, односно 51 током 2019. године. Србија у овом погледу спада међу земље са најнижом стопом у Европи (графикон број 75).

Графикон 75 – Број разбојништава и пљачки на 100.000 становника у 2020. и 2019. години у Европи



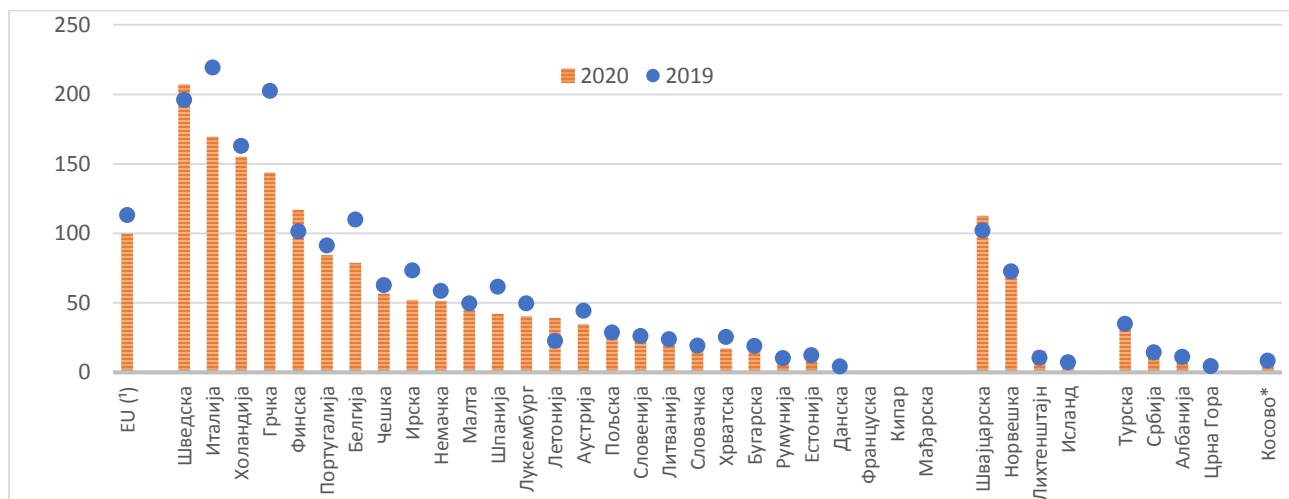
Број провала и крађа у Србији је значајно испод европског просека. Србија је имала 2019. године 433 инцидента на 100.000 становника а просек у ЕУ је био 1431 провала и крађа. За 2020. годину су посебно вођене провале а посебно крађе. Подаци за Србију су да је имала 137 провала (просек ЕУ 300), и 222 крађа (просек ЕУ 878) на 100.000 становника (графикон 76).

Графикон 76 – Број провала и крађа у Европи 2019. и 2020. године на 100.000 становника



Подаци о броју украдених возила у Србији указују на значајно смањење током година, од 4083 украдених возила 2008. до 1000 2019. што је смањење од 75%. Графикон 77 показује да је Србија са 14.4 возила на 100.000 становника у 2019., односно 10.6 возила у 2020. години, значајно испод просека ЕУ који се кретао 113.1 возила 2019. и 100.1 возила у 2020. години.

Графикон 77 – Број украдених возила на 100.000 становника у Европи 2019. и 2020. године



Број људи који перцепира обим криминала и насиља у њиховом непосредном животном окружењу се смањило у Србији од 2013. до 2020. године око 100%. У 2013. години је 20.2% људи имало перцепцију да је њихово окружење у одређеној мери небезбедно и да постоји

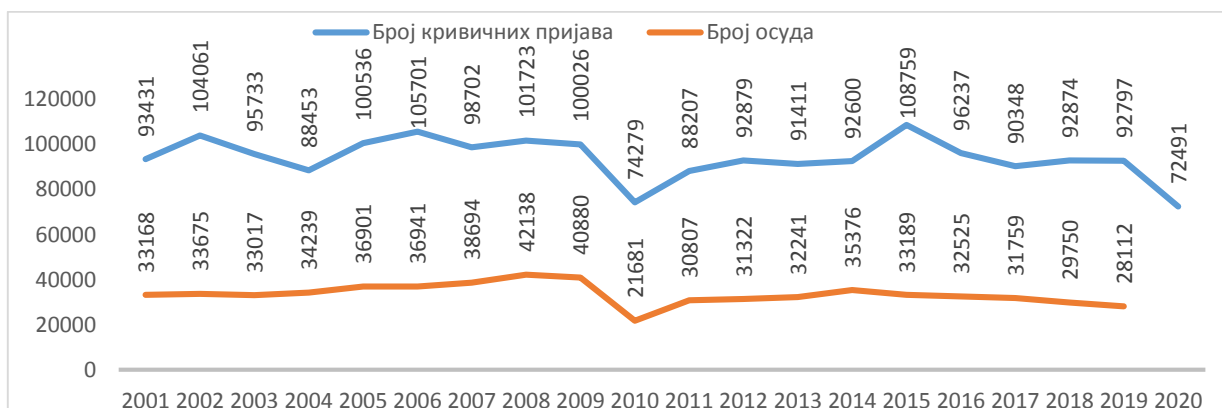
насиље на улици. У 2020. години тај проценат је износио 9.5, а претходне 2019. године 10.7 % од укупног броја становништва. Када је у питању перцепција у градским срединама, тај проценат је већи па је у Србији био 32.6 и смањено се на 16.2 %. Србија је испод просека када је у питању перцепција у ЕУ (табела број 63).

Табела 63 – Перцепција криминала и насиља у непосредном животном окружењу у Србији (% од укупног броја становника)<sup>748</sup>

Територија/године	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Србија	20.2	21.1	16.8	18.2	14.0	14.7	10.7	9.5
Србија (градови)	32.6	29.7	24.7	25.1	14.8	22.9	17.2	16.2
ЕУ	14.9	14.4	14.1	13.1	12.3	12.3	12.0	11.8
ЕУ (градови)	27.1	25.2	25.9	24.7	22.2	22.8	22.5	22.6

Број кривичних дела евидентираних од стране МУП-а у периоду од 2001. до 2020. године је био сличан, без израженог тренда у повећању или смањењу. Током 2001. године је било 93.431 дело, а рецимо 2019. је регистровано 92.797 дела, при чему се тај број спуштао током година до око 88 хиљада и растао до око 108 хиљада у 2015. години. Показатељи из 2010. говоре да је број мањи вероватно због реформе правосуђа и мањег броја судија и тужиоца у поступању а 2020. године због пандемије болести „Covid-19“ (графикон број 78).

Графикон 78 – Укупан број кривичних дела и осуда у периоду 2001-2020. године у Србији<sup>749</sup>



Број осуда се незнатно смањује последњих пар година, али такође прати сличан тренд као и број кривичних дела, и креће се између 33.168 (2001) и 28.112 (2019) са знатнијим

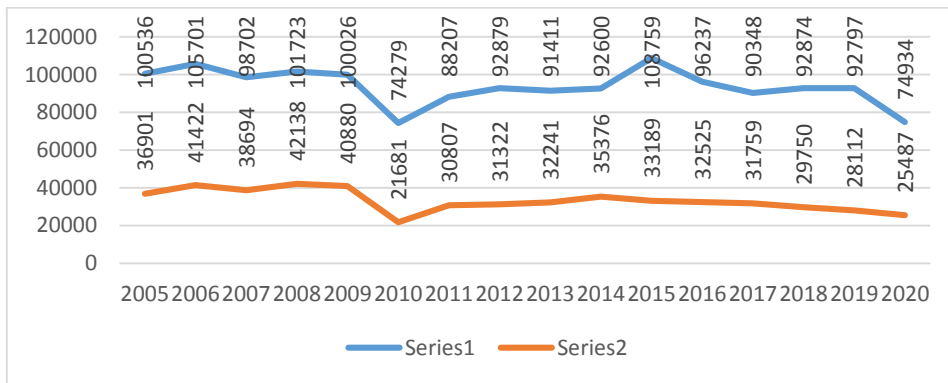
<sup>748</sup> EUROSTAT, *Quality of life indicators – economic security and physical safety*; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality\\_of\\_life\\_indicators\\_-\\_economic\\_security\\_and\\_physical\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Quality_of_life_indicators_-_economic_security_and_physical_safety) и *Crime, violence or vandalism in the area by degree of urbanisation*; [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mddw06/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mddw06/default/table?lang=en), 01/08/2022.

<sup>749</sup> Републички завод за статистику, *Статистички календари од 2005. до 2020. године*; <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/?d=17&r=>, 02/08/2022.

повећањима у периоду 2008/09. Процентуално број осуда је био између 30 и 41% у односу на број пријављених кривичних дела. Подаци указују на одређену стабилност контроле стања безбедности и криминала током година.

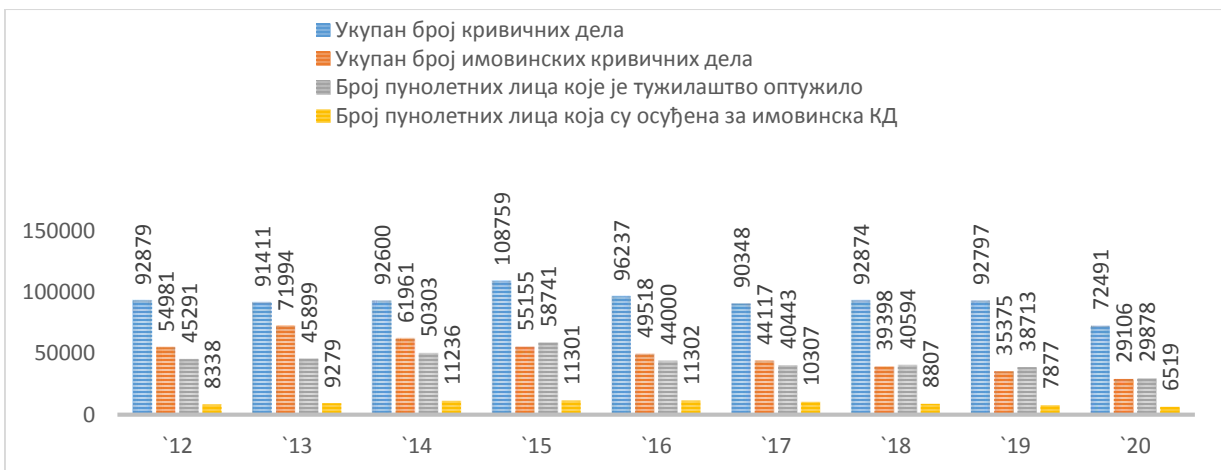
*Број кривичних пријава по лицима и осуђених пунолетних лица* за сва кривична дела у периоду 2005. до 2020. године се смањивао, при чему је број осуђених лица у 2019. био за око 23% мањи него 2005. године. Број кривичних пријава се смањивао за око 25% упоређујући ове две године (графикон број 79).

Графикон 79 – Укупан број кривично осуђених пунолетних лица у периоду 2005-2020. године.



Број кривичних дела против имовине у укупном броју кривичних дела се креће равномерно током година и износи око 48% током 2012. године, до око 41% у 2019/20. години. Постоји тренд смањивања имовинских кривичних дела док укупан број задржава сличан ниво у последњих десетак година. У 2020. години је био мањи за 35% у односу на 2012. (графикон број 80). Када је у питању рад тужилаштва и судства, код наведеног броја регистрованих кривичних дела против имовине (2012. – 45.291; 2020. – 29.878), правосуђе је доносило пресуде да су криви код 8.838 лица у 2012. години, односно 6.519 у 2020. години.

Графикон 80 – Удео кривичних дела против имовине у укупном броју кривичних дела у Србији регистрованих од стране МУП-а, број пунолетних лица која су оптужена и осуђена 2012-2020. године





Када су у питању остала значајнија кривична дела у табели број 69 смо приказали њихов број у периоду 2012-2020. године. Година 2020. је специфична због проглашења пандемије болести „Covid-19“ а у оквиру тога и ванредног стања, и карактерише је мањи обим свих индикатора који се тичу безбедности, што може да указује на побољшање стања безбедности, али и не мора. Због тога је репрезентативнија 2019. године. Код кривичних дела против безбедности саобраћаја се уочава сличан тренд све време. Једина кривична дела која су доживела пораст у овом периоду су дела против брака и породице, за око 34%, са 3.939 у 2012. на 5.311 у 2020. при чему су имала пик у току 2017. године. Смањење броја су доживела дела против јавног реда и мира, за око 28%, и дела против живота и тела, за око 40%. Кривична дела против слобода и права човека су се повећала за око 45%, али она у укупном уделу кривичних дела који је приказан у претходном графикону не учествују пуно (3.8% у 2020.).

Табела број 64 - Број значајнијих кривичних дела у Србији 2012-2020. године

Кривично дело	`12	`13	`14	`15	`16	`17	`18	`19	`20
Кривично дело против безбедности саобраћаја	8574	9044	8476	8615	8902	9065	8910	8660	7524
Кривично дело против брака и породице	3939	3905	3986	5581	6473	7402	6231	5684	5311
Кривично дело против јавног реда и мира	3909	4016	3861	4014	3395	3039	3290	3239	2819
Кривично дело против живота и тела	3799	3681	3341	3169	3056	2827	2658	2511	2299
Кривично дело против слобода и права човека	1895	2132	2002	2593	2874	3008	2891	2938	2760
Укупно	22116	22778	21666	23972	24700	25341	23980	23032	20713

## IV АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА И ВЕРИФИКАЦИЈА ХИПОТЕЗА

Истраживање утицаја европских интеграција на безбедност и одбрану Србије смо спровели под следећом општом претпоставком: „Интеграције држава у ЕУ стварају повољно безбедносно окружење, при чему је Србија достигла ниво развоја политике и система националне безбедности који у већој мери задовољава услове интеграције, а кроз процес прикључивања се додатно унапређује. Преговарачки процес Србије са ЕУ позитивно утиче на примену политике у области одбране и унутрашње безбедности, осим у делу остваривања националног интереса да се очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија“. Општу претпоставку смо рашчланили на четири посебне хипотезе које ћемо навести у наставку.

### Прва посебна хипотеза

Прва посебна хипотеза гласи: „Процес интеграција држава у ЕУ ствара повољно и стабилно безбедносно окружење, чиме се умањују претње и ризици по безбедност Србије.“

Она је рашчлањена на две појединачне хипотезе.

*Прва појединачна хипотеза:* „Механизми процеса интеграција држава у Европску унију су утицали на развој њихових међусобних политичких, економских и безбедносних односа, а посредно на стварање опште стабилности и мира на европском континенту“.

На основу свега наведеног у поглављу I, у тачкама 1. и 2., може се закључити да је **прва појединачна хипотеза потврђена** на основу следећих чињеница:

- Друштвено-политичко-безбедносни односи између европских народа и нација у Европи, кроз њену дугу историју, су били нестабилни, уз честе сукобе, са пуно људских жртава, материјалних и других друштвених губитака;
- Корени данашњих европских интеграција се могу наћи у позитивним идејама значајних мислилаца и личности европске историје, али исте нису могле бити реализоване због тадашњих нетрпељивости и специфичних односа између различитих народа и нација;
- Напредак у односима и смиривање стања у Европи посебно се дешава након завршетка Другог светског рата и започињања интеграција главних актера дуготрајних сукоба;
- Интеграције држава у Европи су на политичком плану донеле напредак, на шта упућују вредности показатеља као што су: број сукоба у Европи до, и након почетка европских интеграција; глобални индекс мира, индекс владавине права, индекси политичке стабилности, ефикасности власти, квалитета правне регулативе;
- Интеграције држава у Европи су на економском плану донеле напредак, на шта упућују позитивне вредности показатеља као што су: раст БДП у периоду интеграција; раст спољнотрговинског промета; монтерна стабилност; раст и стабилност запослености; вредност БДП-а у ЕУ и свету; куповна моћ у ЕУ и свету; индекс људског развоја у ЕУ.

*Друга појединачна хипотеза:* „Показатељи стања у области безбедности и одбране у оквиру држава ЕУ указују на развој и напредак током година, а самим тим и на повољно безбедносно окружење“.

На основу свега наведеног у поглављу I, у тачки 3. Безбедносни аспект европских интеграција, може се закључити да је **друга појединачна хипотеза потврђена** на основу следећих указаних чињеница:

- Постоји стално настојање чланица ЕУ да се интеграције везане за безбедност унапређују, како кроз стварање стратегијског и нормативног оквира, тако и кроз адекватну примену усвојених политика и мера у пракси;

- Садржај ЗБОП и политике унутрашње безбедности, одговара савременим безбедносним претњама и представља добру основу за достизање стабилности у ЕУ и окружењу;

- Примена ЗБОП доприноси квалитетним одбрамбеним односима између држава ЕУ, на шта упућују подаци о војној сарадњи, дијаметрално супротни ранијим оружаним сукобима;

- Примена ЗБОП спровођењем мировних мисија и операција у конфликтним регионима у свету, доприноси стварању стабилности у окружењу ЕУ;

- Регион ЕУ показује ниво који је безбеднији у поређењу са већином других региона у свету, а на шта указују показатељи као што су: нормандијски индекс за државе ЕУ и мировни профил ЕУ који показује степен одсутности одређених безбедносних претњи на територији; смањење броја убистава, разбојништава, провала и крађа у последњих 10 година и више; индекс организованог криминала за регион ЕУ, који је нижи од светског просека; индекс тероризма и изложеност држава ЕУ терористичким нападима; „Базел АМЛ индекс“ прања новца; индекс перцепције корупције.

У оквиру истраживања друге појединачне хипотезе, регистровани су и подаци који указују на непостојање потенцијално потребног нивоа оперативних способности за адекватну одбрану од спољне агресије, те зависност слабијих држава од јачих војних сила на нивоу ЕУ, и САД у оквиру НАТО-а. Такође је у ЕУ регистровано и повећање броја незаконитих дела везаних за коришћење илегалних дрога, постојање већег броја организованих криминалних група и њихово илегално деловање у области трговине људима, дрогама, ирегуларним миграцијама, корупцији, различитим врстама финансијских и других превара. Процена и закључак је да су наведени недостаци и безбедносне претње под контролом институција држава чланица и заједничких органа на нивоу ЕУ, те да они битно и значајно не утичу на доношење коначног закључка око постављене прве посебне хипотезе истраживања.

На основу наведених индикатора који потврђују прву и другу појединачну хипотезу, изводи се и **закључак да је прва посебна хипотеза:** „Процес интеграција држава у Европску унију ствара повољно и стабилно безбедносно окружење, чиме се умањују претње и ризици по безбедност Србије“, **потврђена.**

## Друга посебна хипотеза

Друга посебна хипотеза гласи: „Политика и систем националне безбедности Србије у већој мери задовољавају услове безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“.

Она је рашчлањена на трећу и четврту појединачну хипотезу:

*Трећа појединачна хипотеза:* „Политика националне безбедности Републике Србије је у већој мери усаглашена са основним начелима, принципима и вредностима безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.“

На основу свега наведеног у поглављу II, у тачкама 1., 2. и 3., може се закључити да је **трећа појединачна хипотеза потврђена** на основу следећих чињеница:

- Србија је на свом националном нивоу обухватила и препознала све безбедносне претње које је издвојила и ЕУ, осим хибридних претњи, при чему је дала и шири обухват у делу проблема које има са сепаратизмом и оружаном побуном на делу територије;

- Националне вредности и интереси Србије у области безбедности и одбране су у великој мери подударни са вредностима и интересима ЕУ, при чему Србија има већи број вредносних и интересних појмова у оквиру своје политике, а који су одраз специфичности тренутног положаја, традиционалних вредности и развоја наше земље;

- Србија је опредељена да прихвати циљеве изражене у Глобалној стратегији за спољну и безбедносну политику ЕУ. Од 32 издвојена циља у СНБ, већина се подударна са 25 издвојених циљева ЕУ у области одбране и безбедности;

- ЕК је позитивно оценила стратегије Србије у области безбедности и одбране, наводећи да су еволуирале ка жељи Србије да постане чланица ЕУ и начелима стратегије ЕУ.

*Четврта појединачна хипотеза:* „Стратегијско управљање, организација и капацитети система националне безбедности Републике Србије су у већој мери прилагођени европској безбедносној пракси и потребама европских интеграција“.

На основу свега наведеног у поглављу II у тачки 4. и 5., сматрамо да је **четврта појединачна хипотеза потврђена** на основу следећих чињеница:

- Организација, начин управљања и надлежности институција у систему националне безбедности не заостају за безбедносном праксом других држава у свету;

- Систем националне безбедности Србије је под демократском и цивилном контролом а његови принципи рада су подударни и садржајнији од принципа ЕУ;

- Систем националне безбедности је адекватно стратегијско-плански регулисан а кључни подсистеми – одбрана, полиција и правосуђе, имају усвојене важеће стратегије за свој рад, у складу са европским стандардима;

- Систем националне безбедности је регулисан великим бројем законских и подзаконских аката који одређују рад појединачних институција у оквиру система и који одговарају европским стандардима;

- Војска Србије је адекватно плански и нормативно уређена оружана сила, у рангу са државама чланица ЕУ, на шта указују позитивно учешће у мировним операцијама УН и ЕУ у свету, број припадника и буџетска издвајања која су на нивоу сличних држава;
- ЕК је оценила да је Србија умерено припремљена у области ЗСБП и да поседује институционални оквир који јој омогућава учешће у ЗБОП;
- Организација, планска и правна уређеност МУП-а и капацитети полицијских органа Србије, су на приближном нивоу држава ЕУ;
- Капацитети правосудног система (број судова, судија, тужилаца, адвоката), су на нивоу држава ЕУ, при чему постоје потребе за наставком реформи у делу ефикасности, независности и одговорности;
- Систем извршења кривичних санкција у Србији је регулисан адекватним правним и планским оквиром, при чему регистрован недостатак инфраструктурних капацитета и затворских службеника захтева унапређење на путу ка ЕУ;
- Инспекцијски надзор је доживео унапређење последњих година кроз усвајање адекватног закона и формирање координационих тела и информационог система ради централизације управљања. Постоји велики број инспекција, али је уочен проблем непопуњености и недостатка одговарајућег кадра у односу на просек ЕУ;
- Царинска служба је регулисана адекватним нормативним и планским документима. Од стране ЕУ је оцењено да је Србија у делу царине на добром нивоу припремљености и у већој мери усклађена са правним тековинама ЕУ;
- Обавештајно-безбедносне службе су нормативно уређене кроз одговарајуће законе, под демократским су управљањем, надзором и контролом. Примена посебних поступака и мера је законски регулисана кроз учешће судских органа, што је у складу са европским стандардима. Већих примедби на њихов рад од стране ЕУ нема;
- ЕУ је код израде Мишљења о захтеву Србије за пријему у ЕУ 2011. године навела, између осталог: да је њен уставни и законодавни оквир у великој мери усаглашен са европским начелима и стандардима; да је успостављен широк оквир цивилне контроле снага безбедности; да је успостављен законски и институционални оквир за борбу против корупције; да је законски оквир у области борбе против организованог криминала у великој мери изграђен у Србији; законски и стратешки оквир за заштиту људских права у складу са европским стандардима; да Србија уопштено гледано испуњава услове постављене процесом стабилизације и придруживања.

На основу оцене да су трећа и четврта појединачна хипотеза потврђене истраживањем у другом поглављу овог рада, **изводи се закључак и да је друга посебна хипотеза** која гласи: „Политика и систем националне безбедности Србије у већој мери задовољавају услове безбедносне и одбрамбене политике ЕУ“, **потврђена.**

## Трећа посебна хипотеза

Трећа посебна хипотеза гласи: „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира, нормативно-правне регулативе, организације и ресурса система одбране и система унутрашње безбедности.“

Она је рашчлањена на пету и шесту појединачну хипотезу:

*Пета појединачна хипотеза:* „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира и нормативно-правне регулативе у области безбедности и одбране Републике Србије“;

На основу свега наведеног у поглављу III у тачки 1., може се закључити да је **пета појединачна хипотеза потврђена** на основу следећих чињеница:

- Код свих институција у области безбедности и одбране је регистрован позитиван степен промена стратегијског или законског оквира у периоду европских интеграција;

- Код свих институција су регистроване једна или више препорука ЕК да се усвоје, измене или допуне одређена стратегијска, планска, законска и подзаконска акта, што се може сматрати позитивним утицајем с обзиром на достигнуте стандарде у ЕУ;

- Код већине институција је по први пут формиран стратегијско-плански оквир за рад у целој или за поједине области надлежности, при чему су углавном регистроване препоруке ЕК да се исти формира, али и других међународних организација, пре свега Савета Европе;

- Области у којима се по први пут формирао детаљан стратегијско-плански оквир рада су тежишно везане за систем унутрашње безбедности: интегрисано управљање границом, супротстављање корупцији, спречавање прања новца и финансирања тероризма, ирегуларне миграције, трговина дрогом, трговина људима, контрола лаког и малог оружја, високотехнолошки криминал, информациона безбедност, извршење кривичних санкција;

- Регистровани су подаци да је уз препоруку ЕК усвајан следећи број стратегијских докумената: код МУП-а 20 од 26 стратегија; код правосуђа свих 5 стратегија везаних за реформу; код УИКС свих 5 стратегија; код АСК 2 стратегије за спречавање корупције; неколико специфичних пословних стратегија и планова у УЦ; код УСПН све 3 стратегије везане за прање новца и финансирање тероризма;

- Нормативно-правни оквир рада институција је доживљавао промене али у мањој мери, с обзиром да је Србија већ имала дугогодишњу традицију законског уређивања послова и надлежности у систему националне безбедности, те је исти требало у мањој или већој мери уподобљавати, и евентуално усвајати нове законе;<sup>750</sup>

---

<sup>750</sup> Закони који су по први пут усвојени у области безбедности и одбране у периоду европских интеграција, који су планирани у оквиру НПИ или НПАА или на препоруку ЕК су: Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, Закон о ратификацији Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве између ЕУ и Србије, Закон о ванредним ситуацијама, Закон о управљању миграцијама, Закон о приватном обезбеђењу, Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, Закон о информационој безбедности, Закон о спречавању

- Под утицајем ЕУ је усвојено или измењено 29 од 41 закона у надлежности МУП-а и 23 од 26 закона у правосуђу.

*Шеста појединачна хипотеза:* „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење организације и ресурса система одбране и система унутрашње безбедности Србије.“

На основу свега наведеног у поглављу III тачка 1., у делу који се тиче утицаја ЕУ на промене у организацији, људским и материјалним ресурсима, може се закључити да је **шеста појединачна хипотеза** потврђена на основу следећих чињеница:

- У периоду европских интеграција није регистрован негативан утицај на организацију, људске и материјалне ресурсе код институција безбедности и одбране;

- Код утицаја на организацију углавном нису регистровани директни захтеви или препоруке за формирање одређених целина, али јесте за стварање капацитета за обављање одређених послова и задатака, што је посредно утицало и на организационе промене;

- Регистровани су захтеви у почетном периоду европских интеграција за реформу полиције, а реформа правосуђа је остала тема и данас, што је утицало посредно и на одређене реорганизације ових институција, посебно у правосуђу;

- АСК је формирана уз препоруке ЕК, а јачање капацитета ове институције се константно понавља као захтев. ДУОИ је такође формирана као нова уз препоруке ЕК. УСПН је целина која је постојала и пре интеграција, али су регистровани чести захтеви за њено јачање;

- ЕУ је позитивно утицала на људске ресурсе кроз финансирање и спровођење обука, семинара, вежби, радионица, углавном код институција система унутрашње безбедности;

- Интензивни су били захтеви за унапређење кадрова у правосуђу и јачање улоге Правосудне академије која је формирана уз препоруке ЕК;

- Код система одбране је регистровано унапређење људских ресурса у делу вежби и обука за различите врсте задатака за потребе мултинационалних операција и мисија, које су у мањем делу реализоване и за потребе мировних операција ЕУ;

- Код већине институција није дошло до повећања броја запослених, при чему је број људи испод европског просека регистрован код инспекцијских служби и у систему за извршење кривичних санкција;

---

прања новца и финансирања тероризма, Закон о азилу, Закон о ДНК националном регистру, Закон о критичној инфраструктури, Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма, Закон о Високом савету судства, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о Правосудној академији, Закон о јавном бележништву, Закон о посредовању у решавању спорова, Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању високотехнолошког криминала, Закон о бесплатној правној помоћи, Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Закон о извршењу казне затвора за дела организованог криминала, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о заштити узбуњивача, Закон о финансирању политичких активности, Закон о лобирању, Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење и Закон о инспекцијском надзору;

- Буџети свих институција су реално увећани, при чему су код одређених институција и дуплирани: МО и ВС са око 800 милиона на 1,2 милијарде евра; код МУП-а са око 590 на око 814 милиона евра; код правосуђа са око 234 на око 374 милиона евра; код УИКС са око 65 на око 128 милиона евра; код АСК са 1,28 на 2,53 милиона евра; код УЦ са око 33 на око 61 милион евра; УСПН са око 569 хиљада евра на око 1,5 милиона евра (табела број 65);

- Код свих институција су регистроване донације или предприступна помоћ и коришћење фондова ЕУ за улагање у инфраструктуру или набавку опреме из своје надлежности;

- Помоћ из фондова је у поређењу са годишњим буџетима мала, при чему се не може рећи и да је ЕУ утицала директно на повећање буџета институција и инвестициона улагања и капиталне пројекте који су реализовани, али је утицај био у одређеној мери посредан кроз захтеве за јачање капацитета институција и спровођење усвојених правних тековина;

- У укупном се утицај ЕУ на организацију, људске и материјалне ресурсе може оценити као мали, али позитиван.

Табела 65 - Промене у организацији и стање ресурса институција безбедности и одбране

Институција	Број запослених	Буџет 2022. године (динара)	Промена у организацији
МО и ВС	30.000	136.029.908.000	мала
МУП	41.438	96.958.967.000	мала
Правосуђе	15.351	44.524.388.000	значајна
ИС	4.513	-	мала
УИКС	4.207	15.225.760.000	мала
УЦ	2.810	7.305.792.000	мала
АСК	97	301.209.000	значајна
УСПН	35	187.016.000	мала
Службе	-	-	без промена
Укупно	98.451	300.533.040.000	

На основу оцене да су пета и шеста појединачна хипотеза потврђене истраживањем у трећем поглављу овог рада, **изводи се закључак и да је трећа посебна хипотеза** која гласи: „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење стратегијско-планског оквира, нормативно-правне регулативе, организације и ресурса система одбране, система унутрашње безбедности и обавештајно-безбедносног система Србије“, **потврђена.**

<sup>751</sup> По курсу евра од 118,00 динара укупан годишњи буџет наведених институција износи око 2,55 милијарди евра.



## Четврта посебна хипотеза

Четврта посебна хипотеза гласи: „У оквиру преговарачког процеса Србије са ЕУ утиче се на унапређење резултата примене политике у области одбране и унутрашње безбедности, при чему се не оспорава питање војне неутралности Србије али је отежано остварење националног интереса да се очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија.“

Она је рашчлањена на седму, осму и девету појединачну хипотезу.

*Седма појединачна хипотеза:* „У процесу европских интеграција Србија је унапредила резултате примене политике у области одбране и унутрашње безбедности“.

На основу свега наведеног у поглављу III, тачка 2. и 3., може се закључити да је **седма појединачна хипотеза углавном потврђена**. Резултати истраживања су показали да је стање безбедности у Србији унапређено у *већини сегмената* (не у свим), што углавном потврђује хипотезу, јер иста не одређује да то буду сви показатељи. У укупном није регистрован негативан утицај ЕУ на политику у области безбедности и одбране, осим код очувања територијалног интегритета, што ћемо накнадно анализирати код девете појединачне хипотезе.

Хипотеза је углавном потврђена јер је већина индикатора у области безбедности и одбране имала *позитивне промене током периода европских интеграција*, и то следећих:

- индикатори очувања мира и безбедности у региону и свету и међународна сарадња - мировне операције, сарадња са НАТО, регионална сарадња у области одбране, унапређење војнотехничке сарадње;

- индикатори контроле наоружања - приступање Србије међународним контролним извозним режимима и међународним конвенцијама, мере у области контроле лаког и стрељачког наоружања, број легализованог и одузетог нерегистрованог лаког оружја, број смрти од лаког и малог оружја на 100.000 становника, ранг Србије по транспарентности извоза стрељачког оружја;

- индикатори реформе правосуђа - независно управљање, увођење нових правосудних функција, обука и усавршавање, уједначавање судске праксе и транспарентност, број примљених и решених предмета, број нерешених и број нерешених старих предмета, број решених предмета са извршењем, стопа решавања прилива нових предмета, просечно трајање судског поступка у данима, политичка стабилност и одсуство насиља, квалитет правне регулативе, индекс конкурентности;

- индикатори супротстављања корупцији - испуњеност дела препорука GRECO, број истрага корупције од стране јавног тужилаштва, активности АСК на превентивном спречавању корупције;

- индикатори супротстављања организованом криминалу - укупна количина заплених дрога у Србији, количина заплених синтетичких дрога и марихуане, број

овисника о дрогама, број осуда за кривична дела против привреде, активности УСПН, број осуђених лица за прање новца, процењени обим сиве економије, број неформално запослених лица, наплата буџетских прихода од царине, смањење набавки у преговарачком поступку без објављивања позива, повећање набавки у отвореном поступку, мере за супротстављање високотехношком криминалу, глобални индекс сајбер безбедности;

- супротстављање ирегуларним миграцијама - успостављање система за прихват и контролу миграната на територији Србије, успостављен систем контроле регуларних миграција становништва, успостављен систем азила и издавања виза, број странаца којима је отказан боравак у земљи, број странаца спречених да уђу у Србију, број одобрених захтева и враћених лица по основу реадмисије;

- успостављен систем за супростављање тероризму и екстремизму, број размењених информација УСПН у вези са финансирањем тероризма, индекс тероризма;

- индикатори јавне безбедности - број убистава, број покушаја убиства, напади на лица, број киднаповања, разбојништва, провала, крађа, број крађа моторних возила, перцепција криминала и насиља, број имовинских кривичних дела, број пунолетних лица које је тужилаштво оптужило, број кривичних дела против јавног реда и мира, број кривичних дела против живота и тела.

Хипотеза је *делимично потврђена* јер се одређени *показатељи нису мењали* током периода европских интеграција и то: процењен број лаког и малог оружја, одређени индикатори независности правосуђа, владавине права, заштите имовинских права, интелектуалне својине, број пријављених, оптужених и осуђених лица за коруптивна кривична дела, количина заплењеног кокаина и хероина, глобални индекс организованог криминала, ризик од прања новца према Националној процени ризика, број жртава трговине људима као и број осуђених лица за ово кривично дело, број осуђених лица за злоупотребе у јавним набавкама, годишњи број кривичних дела евидентираних од стране МУП-а, кривичних пријава и осуђених пунолетних лица у периоду 2001-2020. године, број кривичних дела против безбедности саобраћаја.

Такође, одређени показатељи су *имали негативан тренд* у анализираном периоду, и то: истраге случајева високе корупције, индекс перцепције корупције „Transparency International“ и Светске банке, број грађана који је имао додир са корупцијом, АМЛ Индекс ризика од прања новца, вредност набавки које се спроводе мимо Закона о јавним набавкама, просечан број понуда по једној набавци, број случајева сексуалног насиља и сексуалних напада, број противправних дела везаних за илегалне дроге, број кривичних дела против брака и породице и број кривичних дела против слобода и права човека, број пријављених и осуђених лица за привредне преступе.

*Осма појединачна хипотеза:* „Европске интеграције Србије нису у супротности са њеном политиком војне неутралности“.

Питање војне неутралности смо разматрали у поглављу III, тачки 2.3. Разматрана је у области примене политике националне безбедности, односно политике одбране. Анализом приложених правних норми у уговорима ЕУ установљено је да постоји обавеза држава чланица да пружи помоћ другој чланици уколико је жртва оружане агресије. Са тим у вези је даље разјашњено да то не доводи у питање „посебан карактер безбедносне и одбрамбене политике“ одређених држава чланица. Такође је дато и појашњење да обавеза солидарности са другим државама, која може да укључује и помоћ војним средствима, „не утиче на право друге државе чланице да одабере најпримереније средство за испуњење своје обавезе солидарности“. Дакле, формално-правно Србија може као чланица ЕУ да задржи статус војно неутралне државе и буде ван евентуалних војних конфликта уколико нека чланица или цела ЕУ буде у њима.

На основу искустава војно неутралних држава Аустрије, Ирске, Финске и Шведске, може се такође закључити да прокламована војна неутралност Србије не би требала да буде неприхваћена од стране ЕУ и њених држава чланица.

Треба поновити и чињеницу да је војна неутралност Србије прокламована у односу на постојеће војне савезе, односно на не-приступање војно-политичким савезима. Ту се наравно пре свега мисли на НАТО, у коме се налази већина чланица ЕУ. Досадашња искуства из европских интеграција других држава нису указивала да су оне биле званично условљене приступу овом савезу, уколико желе чланство у ЕУ.

Војна неутралност Србије не подразумева и политичку или економску неутралност, и са тим у вези треба имати у виду да ће Србија морати да се скоро у потпуности усагласи са ЗСБП ЕУ. Ова политика подразумева политичке и економске санкције према трећим државама, што је сасвим довољно да се наруше одређени односи које Србија рецимо има са Руском Федерацијом или Кином, према којима су често усмерене критичке одлуке, декларације и мере ЕУ. У досадашњем постојању ЕУ се и није војно конфронтирала са трећим земљама, нити је нека од њених чланица била војно нападнута и „солидарно брањена“, тако да војна неутралност држава као што су Аустрија, Ирска, Финска и Шведска и није реално тестирана у пракси. Уколико се може судити према последњим одлукама Финске и Шведске да приступе НАТО, оне су „пале“ на тесту своје војне неутралности приликом прве веће конфронтације НАТО и Русије после Другог светског рата.

У складу са наведеним, може се рећи да је **осма појединачна хипотеза** која се односи на војну неутралност Србије у процесу европских интеграција, **потврђена**.

*Девета појединачна хипотеза:* „У процесу европских интеграција је отежано остварење националног интереса Србије да очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија“.

Питање остварења првог и најважније националног интереса, очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије, разматрали смо у тачки 2.4. у поглављу III. Закључак извршене анализе и истраживања би могао да се сведе на констатацију да ЕУ у најмању руку „отежава“ остварење територијалног интегритета и суверенитета Србије. Потенцијалне оцене које би могле да фигурирају јесу и да „нарушава“ или „угрожава“ територијални интегритет. Зашто би оне могле да имају покриће? Пре свега јер у досадашњем току европских интеграција нисмо регистровали ниједан поступак који су институције ЕУ предложиле или спровеле, у корист очувања територијалног интегритета Србије. Ту се пре свега мисли на спровођење Резолуције 1244 СБ УН. Са друге стране је регистрована континуирана политика подршке самопроглашеним властима у Приштини, при чему се ЕУ у свему понаша као према независној држави, осим што формално-правно испуњава мандат поменуте резолуције УН и користи назив Косово\*. <sup>752</sup> Само закључење Споразума о стабилизацији и придруживању 2015. године између ЕУ и Косова је могло да се реши и на други начин, да се користи преговарачки процес Србије и разговара о прикључењу Косова и Метохије у ЕУ као саставни део наше земље, уз одређене механизме спровођења политика и на овој територији. Ово ЕУ није желела.

У оквиру рада KFOR-а, EULEX-а и осталих институција у којима учествују европске земље, такође нису регистровани ставови, или предузимане мере у корист очувања територијалног интегритета Србије у покрајини, већ напротив, све активности су усмерене на подршци привременим властима које одбијају да буду део државног система Србије. У њиховом раду су регистрована и вишеструка непоступања на заштити безбедности Срба у покрајини. Наглашавамо и чињеницу да за двадесет година нису обезбеђени услови за повратак прогнаних Срба или пак за враћање одређених елемената државности Србије у покрајини.

Предметна хипотеза има своје јасне корене у појединачним политикама већине чланица ЕУ, које Косово признају као независну државу и које су учешћем у Агресији НАТО на СРЈ директно нарушиле територијални интегритет и суверенитет Србије. Од тада ове земље нису промениле своју политику, она се и даље одржава на истим основама, а прелама се како на билатералном нивоу кроз директне захтеве Србији да призна Косово, тако и на мултилатералном, преко политике ЕУ у европским интеграцијама да је услов прикључења Србије „нормализација односа“ са Косовом у форми „правно обавезујућег споразума“. Да се у суштини ради о прелазној формалној терминологији која се користи у преговорима, указују политике тих истих држава које и даље посматрају Косово као независну државу.

Узимајући у обзир наведене чињенице, може се рећи да је **девета појединачна хипотеза**, која се односи на отежано остварење територијалног интегритета и суверенитета Србије на територији Косова и Метохије у процесу европских интеграција, **потврђена**.

---

<sup>752</sup> Само тумачење термина „Косово\*“ према договору који је ЕУ издејствовала је дискутабилно јер означава да тај назив „не прејудуцира статус“ и „у складу је са Резолуцијом 1244 УН“. Ако је у складу са резолуцијом онда је статус јасан, Косово\* је аутономна покрајина у Србији.

На основу оцене да је седма хипотеза делимично потврђена а да су осма и девета хипотеза у потпуности потврђене, **изводи се закључак и да је четврта посебна хипотеза углавном потврђена.** Иста није у потпуности потврђена у делу оцене да је дошло до унапређења *свих показатеља* на пољу унутрашње безбедности. Таква оцена у суштини у оквиру хипотезе и није дата, и може се донекле тврдити да ЕУ у преговарачком процесу позитивно утиче на унапређење резултата, али не свих. Треба притом раздвојити утицај, који зависи од ЕУ и резултате, који зависе од институција у Србији. ЕУ је према приказаном утицала да се резултати унапреде, али исти у пракси нису сви унапређени. Сматрамо да је потребно нагласити овај део, с обзиром да истраживање нема крути карактер формалног оцењивања хипотеза, већ пре свега оцењивања садржаја реалног стања безбедности у земљи.

У складу са претходно наведеним, и имајући у виду степен верификације посебних хипотеза, као општи закључак истраживања можемо рећи да је **општа хипотеза углавном потврђена.**

Историјски гледано, процес интеграција држава у ЕУ створио је стабилно безбедносно окружење чиме се посредно позитивно утиче и на државе у ближем окружењу ЕУ.

Србија поседује развијен систем националне безбедности који је у рангу држава ЕУ и који углавном задовољава услове интеграције, а кроз процес преговора се додатно унапређује, посебно у делу стратегијско-планског и нормативно-правног оквира, а у мањем делу у виду организационих промена и унапређења кадровских и материјалних ресурса институција. Политика у области безбедности и одбране Србије поштује савремена начела и принципе а садржајно је адекватна безбедносним изазовима, ризицима и претњама који је окружују.

Преговарачки процес Србије са ЕУ позитивно утиче на примену политике у области одбране и унутрашње безбедности, јер захтева унапређење бројних параметара, тежишно у области унутрашње безбедности. Позитиван утицај постоји али до побољшања резултата не долази у области супротстављања корупцији и одређеним сегментима супротстављања организованом криминалу, иако су и ту регистровани одређени позитивни помаци и показатељи рада институција.

До позитивног утицаја ЕУ не долази у делу остваривања националног интереса да се очува територијални интегритет и суверенитет над територијом АП Косово и Метохија, који је и кључан за Србију.

## ЗАКЉУЧАК

Основно истраживачко питање је било: Какав утицај има процес интеграција Републике Србије у Европску унију на безбедност и одбрану Републике Србије?

Одговори су систематизовани и класификовани кроз два сегмента: а) анализу утицаја на институције у области безбедности и одбране и б) анализу и процену резултата рада ових институција.

Класификација је постојала и у делу утицаја на област безбедности и на област одбране. Под област безбедности смо подразумевали унутрашњу безбедност за коју су тежишно надлежне институције МУП, БИА, ВСС, ДВТ, УИКС, АСК, УЦ, УСПН и инспекцијске службе. Под област одбране смо подразумевали област надлежности МО и ВС, ВБА и ВОА. Резултати су показали да је тежишни утицај ЕУ вршила у области безбедности, а мали у области одбране.

**Анализа утицаја на институције** је обухватала анализу промена у стратегијско-планском и нормативно-правном оквиру, организацији, кадровима и материјалним ресурсима.

Резултати су показали да је највећи утицај ЕУ имала у делу *стратегијског и оперативног планирања* рада институција (израде стратегија и акционих планова) за разне сегменте унутрашње безбедности (реформу правосуђа, интегрисано управљање границом, супротстављање корупцији, организованом криминалу, трговини дрогом, трговини људима, високотехнолошком криминалу, прању новца, ирегуларним миграцијама, тероризму, итд.). Мањи утицај је регистрован и у препорукама да се СНБ и СО прилагоде ЗБОП ЕУ, приликом израде 2019. године.

Утицај на планирање рада институција је посредно пренет и на *законски оквир*, који је значајно мењан када је рад МУП-а и правосудних органа у питању, пре свега, а такође и АСК и УСПН. Овај сегмент утицаја постоји у широком обухвату прихватања *acquis communautaire* (правних тековина ЕУ) када је укупно друштвено деловање у питању.

Анализа утицаја ЕУ на *организацију институција* је потврдила да Србија већ поседује развијен систем националне безбедности, јер организација није доживела значајније промене, осим код правосуђа и у делу формирања АСК и ДУОИ. Судство је формирало ВСС као управљачки орган, а тужилаштво ДВТ, након чега је реформисана и мрежа судова. АСК је формирана као нова институција задужена за превентивно спречавање корупције, а ДУОИ за управљање одузетом имовином стечене вршењем кривичних дела. УИКС је почела да успоставља систем извршења ванзаводских санкција који је усмерен на смањење оптерећености затвора. Мање промене су регистроване и у формирању одређених организационих целина у МУП, али углавном не као нових, већ реорганизације постојећих одсека, одељења и служби за борбу против организованог криминала, трговине људима, трговине дрогом, високотехнолошког криминала, ирегуларних миграција, тероризма, општег криминалитета, а делимично и специјалних јединица.

Утицај на људске ресурсе је оцењен као мали. Број кадрова у институцијама се није значајније мењао током процеса европских интеграција и углавном је остао исти. Позитиван утицај је регистрован у стручном оспособљавању запослених за примену процедура и стандарда који су паралелно усвајани у склопу прихватања правних тековина ЕУ. Европска унија је често препоручивала формирање одговарајућих капацитета за супротстављање одређеним безбедносним претњама, што је посредно утицало и на попуну одређених организационих целина и повећање броја запослених у њима током процеса преговарања (административне службе ВСС и ДВТ, одређене службе у оквиру МУП за супротстављање појединим безбедносним претњама, АСК, УСПН). Одређене негативне промене, на које ЕУ није утицала, су регистроване у инспекцијским службама због хроничног недостатка кадра, али и у резервном саставу ВС због укидања војног рока, старења пасивне резерве и људства које је служило војску пре тога и неадекватне попуне активне резерве.

*Материјални ресурси* су унапређени, што се пре свега огледа у повећањима годишњих буџета у периоду европских интеграција, који су код појединих институција повећани у десетогодишњем периоду од 30 до 100%. Капиталне инвестиције су постојале у отварању нових граничних прелаза, изградњи неколико нових и реновирању старих завода за вршење кривичних санкција, опремању и реновирању судница, опремању јединица МУП-а новом опремом и значајнијим набавкама наоружања за потребе ВС последњих неколико година. Све институције су унапредиле своје информационе системе, посебно МУП, правосуђе и царина, при чему су МУП и УЦ морале да стварају капацитете за умрежавање са европским базама података. Директан утицај ЕУ код материјалних ресурса је регистрован кроз донације и финансирање пројеката кроз ИПА. У односу на укупне буџете ова средства су мала, али указују на позитиван утицај ЕУ у овом сегменту и потврду постављених хипотеза.

Економски показатељи Србије у периоду европских интеграција показују да је Србија напредовала и унапредила своју привредну ситуацију у одређеној мери, што се одразило и на повећање буџета институција у области безбедности и одбране. Треба имати у виду и да процес преговора са ЕУ па и будуће чланство у ЕУ није директно повезано са адекватним привредним растом. Бугарска, која је већ више година члан ЕУ, заостаје по многим економским параметрима за осталим државама чланицама ЕУ и она је пример да привредни раст, а последично и бољи материјални статус институција система, зависи највише од саме државе. ЕУ позитивно утиче у приступним преговорима на стварање одређених предуслова за повољан пословни амбијент, да Србија планира и примењује одређене мере, али не утиче тежишно и на квалитет и примену тих мера. Србија сама мора да утврди најбољу економску политику и исту ефикасно примени, ЕУ у том делу утиче формално, а не и суштински. Постоје многи захтеви ЕУ који у некој мери и отежавају привредни развој, пре свега по питању екологије и заштитне животне средине, где су трошкови увођења одређених стандарда високи, као нпр. трошкови везани за „зелену агенду“ ЕУ до 2030. године и даље. Они се донекле надокнађују кроз

донације и предприступне програме финансијске помоћи државама кандидатима. Такође се не могу заобићи и захтеви већине држава чланица ЕУ да се Србија одрекне 12% своје територије, што је и у економском смислу веома негативно. Дакле утицај ЕУ на Србију у погледу привредног развоја је комплексан, сложен, у одређеним аспектима позитиван, у одређеним отежавајући, и тешко га је проценити и дати јасну оцену. Ово треба имати у виду када је у питању утицај ЕУ на укупне материјално-финансијске ресурсе институција Србије у области безбедности и одбране, а који посредно преко висине буџета зависе од привредног развоја.

**Анализа резултата рада** институција је показала да су они позитивни у већини анализираних показатеља. У области одбране се може рећи да су МО и ВС имали позитиван континуитет у спровођењу политике одбране, пре свега кроз националне интересе за очување мира у земљи, региону и свету, сарадњи за другим земљама и међународним организацијама, учествовању у ЗБОП ЕУ, спровођењу политике војне неутралности. Утицај ЕУ на одбрану је генерално оцењен као мали, осим у делу очувања територијалног интегритета што ћемо накнадно поменути. Један од главних разлога за мали утицај јесте чињеница да је он тежишно реформисан на самом почетку европских интеграција Србије, до 2010. године, и то не због условљавања од стране ЕУ, већ из разлога реалне потребе за реформом и прилагођавањем стандардима који су достигнути у организацији војски у Европи у том периоду. ЕУ прати стање у области одбране кроз ПП 31, тежишно кроз усаглашавање и допринос Србије ЗБОП ЕУ. У том смислу је утицај ЕУ постојао у делу прилагођавања стратегијских докумената Србије (СНБ и СО) и у делу учешћа Србије у мировним операцијама и мисијама ЕУ, као и другим елементима сарадње у оквиру ЗБОП.

Код резултата рада институција регистровано је око 100 различитих индикатора, од којих је око 70 показало мали, средњи или већи степен позитивне промене, што указује да су у одређеној мери и захтеви и препоруке ЕУ томе допринели. Значај и „тежинска вредност“ појединих индикатора у овом истраживању није вршена и није планирана пројектом истраживања. Резултати су показали да је систем одбране имао на тежишту успешне резултате, док је супротстављање корупцији и организованом криминалу у систему унутрашње безбедности било без напретка или уз негативан тренд. Приметан је напредак у супротстављању тероризму, високотехнолошком криминалу, у области јавне безбедности и смањењу стопа убистава, крађа и насилничког понашања. Позитиван је показатељ општег утиска о постојању криминала у животном окружењу, а такође су видни и резултати у контроли миграторних кретања и спречавању ирегуларних миграција. У укупном се број кривичних дела по свим категоријама није повећавао (али нити смањивао), што указује да систем унутрашње безбедности углавном одржава стабилно стање.

Војна неутралност Србије није угрожена процесом европских интеграција, на шта су указале одредбе уговора на којима се заснива ЕУ и искуства њених војно неутралних земаља у процесу њиховог прикључења ЕУ и као чланица. У досадашњем току европских интеграција



није регистрован ниједан захтев ЕУ који нарушава ово опредељење Србије, чему доприноси и развијена балансирана сарадња Србије у области одбране са свим кључним одбрамбеним факторима и државама – УН, НАТО, ОЕБС, ЕУ, Руска Федерација, Кина, земљама региона.

Узимајући у обзир све претходно наведено, вратићемо се на основно истраживачко питање: Какав утицај има процес европских интеграција на безбедност и одбрану Србије?

На ово питање се надовезује и један од друштвених циљева овог истраживања - да се испитају и процене *последнице* европских интеграција на безбедност и одбрану Србије.

Утицај је комплексан и има двоструки карактер, позитиван и негативан. Позитиван у делу утицаја да се унапреде плански и правни оквири рада и капацитети институција, тежишно у области безбедности, и мањим делом у области одбране. Овај позитиван утицај се у значајној мери огледао у унапређењу планског и правног оквира, а у мањој мери у унапређењу капацитета институција. Резултати рада институција су углавном унапређени, али у овом сегменту је претежан утицај самих државних органа, а мањи ЕУ, која начелно има формални захтев да се стање унапреди али и суштинску немогућност да на њега директно утиче.

Негативан је утицај у нарушавању територијалног интегритета и суверенитета Србије на територији Косова и Метохије, кроз однос већине држава чланица ЕУ према Косову и непостојању интереса да се надлежност државних органа Србије у покрајини одржи или повећа, већ напротив смањи. ЕУ је повезала питање територијалног интегритета Србије са европским интеграцијама кроз ПП 35 и напредак у њему. Преговори вођени од 2011. године под окриљем ЕУ нису дали позитивне ефекте, већ напротив, умањење надлежности државних органа Србије на територији Косова и Метохије у корист привремених власти у Приштини.

Ако се процењује укупан ефекат ЕУ на безбедности и одбрану Србије, онда се привидно долази у ситуацију да се „мери“ или „вага“ позитиван и негативан утицај, и доноси одређени крајњи закључак. С обзиром да се негативан утицај испољава у спровођењу кључног националног интереса, који је уједно везан за саму бит постојања државе, закључак је да је „мерење“ крајњег утицаја беспредметно и сувишно. Основни критеријум безбедности државе јесте интегритет њене територије и суверенитет њене власти на тој територији. Интегритет и суверенитет Србије на Косову и Метохији су угрожени, а самим тим и безбедност и одбрана државе. Државу чине становништво, територија и власт на њој. Безбедност државе почива на елементима који чине њену националну моћ – територији, становништву, економској снази, географској позицији, техничким и технолошким капацитетима, рудним богатствима, образовању, развијености државног система, моралу, итд.

Са 12,3 одсто територије и географског аспекта Косово и Метохија представљају веома битан државни простор за укупну безбедност Србије. Део је замишљене тзв. „зелене трансверзале“ која повезује исламско становништво од Турске, преко Бугарске, С. Македоније, Косова и Метохије, Рашке до Босне и Херцеговине. У потенцијалном уједињењу са Албанијом ствара велики простор насељен албанским становништвом који може да угрожава друге

територије где су насељени Албанци, као што је југ Србије, или пак муслиманско, као што је Рашка област. У стратегијском смислу Косово и Метохија даје 100 километара стратешке дубине Србији и по географској дужини и по географској ширини.

Подаци о вредности имовине, земљишта, објеката, рудног богатства, водних и енергетских ресурса, флоре и фауне, становништва које се налази на тој територији, додатно указују на значај Косова и Метохије.

Косово и Метохија је део територије који је Србија ослобађала у Првом балканском рату од Османског царства и на којој је Србија темељила своју државност од 9. века. Без обзира на политичке и друге пропусте у управљању овом територијом од стране Србије у 20. веку, она је остала њен историјски, културни, религијски, економски, политички и безбедносно важан део. О чињеницама да на овом простору никада нису постојали елементи албанске државности, или да ниједна национална мањина у свету никада није имала право на своју државу, посебно када је у суседству матична земља (Албанија), или да Повеља УН и други међународни документи гарантују територијални интегритет држава, или да Србија има историјско и уставно право над Косовом и Метохијом које не може да се потиरे променом демографске структуре становништва у последњих педесет година, сувишно је и говорити.

Формално-правно одвајање историјског, културног, духовног, економског, политичког и безбедносног стуба од матице може трајно и неповратно да утиче на њену будућност. При томе треба имати у виду да иако Србија нема извршну контролу и власт над покрајином, она у менталном и моралном осећању српског народа није доживела пораз, и и даље задржава друштвену и националну кохезију и поистовећивање свог идентитета са Косовом и Метохијом. Губитак тих моралних и националних вредности последично може негативно да утиче на њену будућу безбедност и одбрану, чак и као чланице ЕУ.

Један од научних циљева истраживања је био и да се укаже на *будуће тенденције* у процесу прикључења Србије у ЕУ, у области безбедности и одбране.

Имајући у виду да су послови безбедности и одбране нераскидиво везани за политичке ставове и одлуке, а да политика ЕУ према државама кандидатима у дужем периоду не показује значајније промене, за очекивати је да ће се досадашњи захтеви и препоруке у оквиру ПП 23, 24, 31 и 35 и даље задржати на истом нивоу и са истим садржајем. При томе не треба очекивати да ЕУ значајније утиче на капацитете институција и примену политика безбедности и одбране, већ тежишно у делу пружања стандарда, добре праксе, делимично обуке и мање материјалне помоћи, као и сарадње у оквиру служби на оперативном нивоу.

С обзиром да су трендови показали да Србија углавном напредује, за очекивати је да се они и наставе. Тај напредак је у оквиру ПП 23 и ПП 24 оцењен као ограничен (оцена 3), и постоји потреба да се исти доведе до следећег нивоа – добар (оцена 4).

Јачање капацитета институција је континуиран процес у времену глобалних изазова, ризика и претњи. Регулатива је само предуслов за достизање одређених резултата, те Србију

на овом путу очекује још доста напора, пре свега ради стварања материјалних а затим и кадровских услова за успешан рад институција. Регистровани негативни трендови у погледу људских ресурса када је укупно демографско стање у Србији у питању, морају да се решавају у ширем друштвеном контексту ради очувања националне безбедности и развоја државе.

Оно што је сигурно неопходно учинити јесте унапређење одређених мера у областима где је регистрована стагнација или назадовање као што су област корупције, организованог криминала, прања новца. Унапређење стања у овом делу зависи и од наставка реформе правосуђа и јачања независности судства, али и одговорности и интегритета самих судија и тужилаца, с обзиром на неопходност унапређења укупне владавине права у земљи.

Укупни тренд утицаја ЕУ на безбедност и одбрану Србије *није позитиван* с обзиром на *супротстављеност дела националних интереса Србије и интереса ЕУ и већине њених чланица*. Због специфичне повезаности случаја територијалног интегритета Србије и територијалног интегритета Украјине, у глобалном конфликту Запада и Русије, Србија улази у период још већих искушења. Запад жели анулирање проблема који су сами створили од 1999. године до данас, када је Косово и Метохија у питању, и не желе поређења која изједначавају случај Србије и Украјине. У случају своје агресије желе договор две сукобљене стране (Београда и Приштине) који би показао оправданост своје политике и да проблема нема. Паралелно са тим се од Србије тражи увођење санкција Руској Федерацији, које има своје импликације у економском делу кроз повећање цене енергената и губитак тржишта, али пре свега у политичком, где Србија потенцијално губи кључног савезника у очувању територијалног интегритета на нивоу УН. Учлањењем Косова у УН жели се његово потврђивање као независне државе, коју ипак до сада већина држава у свету није признала.

Захтев ЕУ за сврставање Србије на једну страну у глобалном сукобу потенцијално представља захтев да се Србија определи за један од два кључна национална интереса. Уколико у досадашњем формално неутралном ставу ЕУ буде превладала политика најмоћнијих држава ЕУ да услов за европске интеграције Србије буде одрицање од територије своје покрајине, онда је за очекивати да безбедност и одбрана Србије буду угрожени. Могућности Србије у таквој ситуацији су ограничене и свODE се на мале шансе за остваривање оба национална интереса – очување територијалног интегритета и суверенитета и достизање пуноправног чланства у ЕУ.

## СКРАЋЕНИЦЕ

АП	Акциони план
АСК	Агенција за супротстављање корупцији
БДП	Бруто домаћи производ
ВБА	Војнобезбедносна агенција
Влада	Влада Републике Србије
ВОА	Војнообавештајна агенција
ВС	Војска Србије
ВСС	Високи савет судства
ГИ ЕК	Годишњи извештаји Европске комисије
GRECO	Групу држава за борбу против корупције Савета Европе
GRETA	Група експерата за борбу против трговине људи Савета Европе
ГС ЕУ	Глобална стратегија Европске уније за спољну политику и безбедност
ГШ ВС	Генералштаб Војске Србије
ДВТ	Државно веће тужилаца
ДУОИ	Дирекција за управљање одузетом имовином Министарства правде
Косово	Привремени органи самоуправе на Косову и Метохији
EUROSTAT	Европска агенција за статистику
EDA	Европска одбрамбена агенција (European Defence Agency)
ЕБОП	Европска безбедносна и одбрамбена политика
ЕЕЗ	Европска економска заједница
ЕК	Европска комисија
EMCDDA	Европски центар за праћење дрога и зависности од дрога
ЕП	Европски парламент
ЕС	Европски савет
ЕССП	Европска служба за спољне послове
ЕУ	Европска унија
EUROPOL	Европска полицијска управа (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)
ЕЦБ	Европска централна банка
ЗБОП ЕУ	Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније
ЗСПП ЕУ	Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније
ИПА	Инструменти за претприступну помоћ Европске уније
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе

МО	Министарство одбране
МУП	Министарство унутрашњих послова
МСП	Министарство спољних послова
МП	Министарство правде
MONEYVAL	Комитет експерата за процену мера против прања новца и финансирања тероризма Савета Европе
НАТО	Организација Северноатлантског споразума (North Atlantic Treaty Organization)
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније
НПИ	Национални програм за интеграцију у Европску унију
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
PESKO	Перманентна структурна сарадња (Permanent Structured Cooperation)
Председник	Председник Републике Србије
ПП	Преговарачко поглавље
Савет	Савет за националну безбедност
Савет ЕУ	Савет Европске уније
СБ ЕУ	Стратегија безбедности Европске уније
Скупштина	Народна скупштина Републике Србије
СНБ	Стратегија националне безбедности Републике Србије
СО	Стратегија одбране Републике Србије
Србија	Република Србија
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању Србије и Европске уније
УИКС	Управа за извршење кривичних санкција Министарства правде
УН	Уједињене нације
УСПН	Управа за спречавање прања новца
УЦ	Управа царина
FATF	Financial Action Task Force (међудржавна агенција за спречавање прања новца и финансирање тероризма)
FRONTEX	Агенција за европску граничну и обалску стражу
СЕРЕЈ	Европска комисија за ефикасност у правосуђу Савета Европе - Commission European pour l' Efficacite de la Justice

## ПОПИС ТАБЕЛА

Табела 1	Димензије европских интеграција
Табела 2	Рејтинг држава у Европи према Глобалном индексу мира у 2021. години
Табела 3	Ранг држава у Европи према Индексу владавине права 2020. године
Табела 4	Глобални индекс тероризма по регионима, број напада и број убијених
Табела 5	Ранг земаља по Индексу хуманог развоја у 2020. години
Табела 6	Преглед безбедносних претњи у стратегијским документима РС и ЕУ
Табела 7	Националне вредности у стратегијским документима Србије и ЕУ
Табела 8	Национални интереси у стратегијским документима Србије и ЕУ
Табела 9	Национални интереси и циљеви у СНБ
Табела 10	Приоритети и циљеви ЕУ у Глобалној стратегији ЕУ
Табела 11	Интереси и циљеви Србије у области одбране
Табела 12	Буџети држава ЕУ у 2019. години за потребе унутрашње безбедности
Табела 13	Број и врста судова и тужилаштава и запослених судија и тужилаца 2019.
Табела 14	Преглед инспекција на републичком нивоу у Србији
Табела 15	Бројно стање и састав Војске СЦГ 2000-2004. године (без војних обвезника)
Табела 16	Бројно стање припадника МО и ВС у периоду од 2007. до 2021. године
Табела 17	Актуелне мултинационалне операције Војске Србије
Табела 18	Ранг Србије према различитим индексима војне моћи
Табела 19	Вредност донација МО и ВС у периоду 2007 – 2022. године
Табела 20	Број и структура запослених у МУП по категоријама 2016. и 2021. године
Табела 21	Структура запослених у МУП по образовном профилу
Табела 22	Преглед висине буџета МУП-а и капиталних пројеката 2012-2022. године
Табела 23	Број запослених у правосудном систему 2006, 2010. и 2019. године
Табела 24	Број едукативних догађаја и учесника у оквиру сталне обуке ПА 2017-2020
Табела 25	Преглед висине буџета у правосуђу 2012-2022. године
Табела 26	Ванзаводске санкције и мере достављене на извршење од 2016. до 2020. г.
Табела 27	Преглед висине буџета УИКС 2012-2022. године
Табела 28	Буџет Агенције за спречавање корупције у периоду 2010-2022. године
Табела 29	Буџет Управе царина у периоду од 2012. до 2022. године
Табела 30	Буџет Управе за спречавање прања новца у периоду 2012-2022. године
Табела 31	Преглед стања возила у анализираним инспекцијама
Табела 32	Буџет БИА у периоду од 2012. до 2022. године
Табела 33	Упоредни преглед националних интереса и области преговарачких поглавља

Табела 34	Ранг држава из Европе по броју ангажованих припадника у мисијама УН-а
Табела 35	Вреднос увоза НВО у Србију у 2020. години по државама
Табела 36	Процењена стопа цивилног лаког оружја у 25 првих држава у рангу, 2017.
Табела 37	Број смрти од лаког и малог оружја у Србији на 100.000 од 2006-2020.
Табела 38	Ранг Србије по транспарентности извоза стрелачког оружја 2006-2021
Табела 39	Оквир реформе правосуђа у периоду 2006-2011. године
Табела 40	СЕРЕЈ индикатори ефикасности правосуђа у Србији 2018. године
Табела 41	СЕРЕЈ индикатори ефикасности тужилаштва у Србији 2018. године
Табела 42	Индикатори управљања Светске банке за Србију од 2006. до 2020. године
Табела 43	Глобални индекс конкурентности (GCI) за Србију у периоду 2008-2019. године
Табела 44	Статистички подаци о активностима институција надлежних за супротстављање корупцији у периоду 2012-2020. према ГИ ЕК
Табела 45	Број пријављених, оптужених и осуђених лица за коруптивна КД 2018-2021.
Табела 46	Ранг и вредности индекса перцепције корупције у Србији 2006-2021.
Табела 47	Индекс перцепције корупције у Србији према подацима Светске банке
Табела 48	Број извештаја о сумњивим трансакцијама и захтева за уступање информација у вези прања новца према УСПН у периоду 2013-2020
Табела 49	AML Index ризика од прања новца и ранг Србије у периоду од 2012. до 2021. године
Табела 50	Кретање процењеног обима сиве економије у Србији од 2000. до 2020.
Табела 51	Број неформално запослених лица у Србији 2007-2022. године (у %)
Табела 52	Наплаћени приходи од царина у периоду од 2011 до 2021. године
Табела 53	Преглед јавних набавки у Србији 2003-2019. године
Табела 54	Глобални индекс сајбер безбедности Србије 2014-2020. године
Табела 55	Центри за азил и прихватни центри за мигранте у Србији
Табела 56	Број ирегуларних миграната на Западнобалканској рути 2009-2021
Табела 57	Број ирегуларних миграната који су спречени да изађу из Србије од стране ЕУ
Табела 58	Статистички подаци из Миграционог профила Србије од 2016. до 2021. године
Табела 59	Статистички подаци из Миграционог профила Србије од 2010. до 2015. године
Табела 60	Вредност индекса тероризма и ранг Србије и Косова 2011-2021
Табела 61	Број размењених информација и захтева УСПН са сродним службама у вези са финансирањем тероризма у периоду 2017-2020.
Табела 62	Број противправних дела против лица и имовине у Србији 2008-2020. године
Табела 63	Перцепција криминала и насиља у непосредном животном окружењу у Србији
Табела 64	Број значајнијих кривичних дела у Србији 2012-2020. године
Табела 65	Промена у организацији и стање ресурса институција безбедности и одбране

## ПОПИС СЛИКА

Слика 1	Европа 1812. године под француском доминацијом
Слика 2	Новчић из 1928. године за хипотетичку заједницу „Савезне државе Европе
Слика 3	Мапа Европске уније
Слика 4	БДП по глави становника у свету 2019. године
Слика 5	БДП по глави становника у 2020. години према паритету куповне моћи
Слика 6	Индекс људског развоја у свету 2019. године
Слика 7	Војне и цивилне мисије и операције ЕУ у свету
Слика 8	Нормандијски индекс 2021. године
Слика 9	Процена ризика у свету за појаву прања новца и финансирања тероризма
Слика 10	Ранг држава у свету према Индексу перцепције корупције у 2020. години
Слика 11	Узрочно-последична веза различитих аспеката појма безбедности
Слика 12	Нивои и области безбедности
Слика 13	Значај и улога друштвено-политичких чиниоца
Слика 14	Хијерархија нормативно-правних и стратегијско-планских докумената
Слика 15	Систем одбране – основни процеси
Слика 16	Установе за извршење кривичних санкција Србије
Слика 17	Број судова у Европи (географских локација) на 100.000 становника 2018.
Слика 18	Мапа држава ЕУ које су признале и које нису признале тзв. Косово
Слика 19	Мапа центара за азил и прихватних центара за мигранте у Србији

## ПОПИС ГРАФИКОНА

Графикон 1	Сукоби у свету по регионима у периоду од 1989. до 2014. године
Графикон 2	Процент година у којима су се велике силе, од 1500. до 2015. године
Графикон 3	Ранг држава у Европи и свету према критеријуму политичке стабилности
Графикон 4	Ранг држава у Европи и свету према критеријуму ефикасности власти
Графикон 5	Ранг држава у Европи и свету према квалитету регулативе
Графикон 6	Организациона схема примене ЗБОП
Графикон 7	Промене у војним способностима држава ЕУ у периоду 1998 – 2018. године
Графикон 8	Мировни профил ЕУ у односу на просек у свету
Графикон 9	Број незаконитих дела везаних за илегално коришћење дрога у ЕУ у периоду од 2010. до 2019. године
Графикон 10	Удео становништва у укупној популацији који перципира постојање криминала и насиља у окружењу где живи 2010. и 2019. године
Графикон 11	Индекс организованог криминала 2021. године по континентима



Графикон 12	Поређење претњи Србије и ЕУ (Нормандијски индекс 2021)
Графикон 13	Кретање броја становника у Србији у периоду 2002-2020. године
Графикон 14	Систем националне безбедности Републике Србије
Графикон 15	Организациона структура Министарства одбране Републике Србије
Графикон 16	Организациона структура Генералштаба и Војске Србије
Графикон 17	Организациона структура Министарства унутрашњих послова Р. Србије
Графикон 18	Број полицајаца на 100.000 становника у Европи, 2015. године
Графикон 19	Организациона структура судова и тужилаштва у Србији
Графикон 20	Организациона структура Управе царина
Графикон 21	Систем унутрашње безбедности Србије
Графикон 22	Безбедносно-обавештајни систем Србије и органи управљања
Графикон 23	Организациона структура Безбедносно-информативне агенције
Графикон 24	Организациона структура Војнобезбедносе агенције
Графикон 25	Организациона структура Војнообавештајне агенције
Графикон 26	Број припадника оружаних снага у односу на број становника 2018. године
Графикон 27	Кретање броја припадника ВС од 1989. до 2018. године у односу на број становника
Графикон 28	Популациони тренд у Србији у периоду 2011-2021. (очекивајући сценарио)
Графикон 29	Кретање висине буџета за потребе одбране 2008-2020. године
Графикон 30	Издвајање финансијских средстава Србије за потребе система одбране
Графикон 31	Трошкови за потребе одбране држава ЕУ по глави становника, 2020. године
Графикон 32	Трошкови за потребе одбране по глави становника у Србији 2001-2020.
Графикон 33	Бруто домаћи производ у сталним ценама 2007-2021. године
Графикон 34	Кретање БДП према паритету куповне моћи у Србији и ЕУ 2007-2020
Графикон 35	Кретање буџета МУП РС 2012 – 2022. године
Графикон 36	Кретање појединачних буџета у правосуђу 2012-2022. године
Графикон 37	Кретање укупног буџета правосуђа 2012-2022. године
Графикон 38	Кретање висине буџета УИКС у периоду 2012-2022. године
Графикон 39	Кретање буџета Агенције за спречавање корупције 2010-2022. године
Графикон 40	Кретање буџета Управе царина од 2012. до 2022. године
Графикон 41	Кретање буџета УСПН у периоду од 2012. до 2022. године
Графикон 42	Кретање броја запослених у локалним самоуправама (узорак 115 ЛС)
Графикон 43	Кретање буџета БИА у периоду од 2012. до 2022. године
Графикон 44	Хронологија и нивои споразума са НАТО у оквиру Партнерства за мир
Графикон 45	Извоз и увоз наоружања и војне опреме у Србији 2005-2020. године
Графикон 46	Структура увоза НВО у Србију у 2020. години по државама
Графикон 47	Број издатих дозвола за увоз и извоз НВО 2005-2020. године

Графикон 48	Број одузетог илегалног малог и лаког оружја 2010-2017.
Графикон 49	Број примљених и број решених предмета у судовима 2012-2021. године
Графикон 50	Број нерешених и број нерешених старих предмета у судовима 2012-2021.
Графикон 51	Кретање броја предмета са извршењем по категоријама 2012-2021. године
Графикон 52	Стопа решавања прилива нових предмета и просечно трајање судског поступка у периоду 2012-2021. године
Графикон 53	Индикатори управљања Светске банке за Србију од 2006. до 2020. године
Графикон 54	Квантитавни еквивалент годишњих оцена ЕК о напретку и спремности за чланство у области правосуђа у Србији
Графикон 55	Кретање индекса перцепције корупције у Србији од 2012. до 2021. године
Графикон 56	Стратешки приоритети МУП-а у области организованог криминала на основу процене ризика криминалне делатности
Графикон 57	Укупна количина заплених дрога у Србији 2010-2020. године
Графикон 58	Количине кокаина, хероина и синтетичких дрога запленине 2011-2020.
Графикон 59	Количине кокаина и хероина запленине у Србији 2001-2020. године
Графикон 60	Процена броја корисника дрога у Србији 2006/2008 и 2018. године
Графикон 61	Пунолетни учиниоци кривичних дела у вези са дрогом 2006-2021
Графикон 62	Број противправних дела везаних за илегалне дроге и прекурсоре на 100.000 становника у Европи 2019. и 2020. године
Графикон 63	Број регистрованих жртава трговине људима у Србији у периоду 2004-2021.
Графикон 64	Број пунолетних лица пријављених и осуђених за кривично дело трговине људима у Србији у периоду 2007-2021
Графикон 65	Осуде и евидентирана кривична дела против привреде од стране полиције у Србији 2006-2020. године
Графикон 66	Број пријављених и осуђених одговорних лица за привредне преступе у Србији од 2002. до 2020. године
Графикон 67	Процентуално учешће набавки у преговарачком поступку без објављивања
Графикон 68	Процентуално учешће набавки у отвореном поступку
Графикон 69	Оцене Србије за сајбер безбедност по областима индексирања
Графикон 70	Број спречених ирегуларних миграната у преласку државне границе 2008-2021
Графикон 71	Број странаца спречених да уђу у Србију и којима је отказан боравак 2010-2021
Графикон 72	Број миграната и њихова делимична структура у Србији 2010-2021. године
Графикон 73	Број одобрених захтева и враћених лица по основу реадмисије 2010-2021.
Графикон 74	Стопа убистава на 100.000 становника у Европи 2019-2020.
Графикон 75	Број разбојништава и пљачки на 100.000 становника 2020. и 2019. години у Европи
Графикон 76	Број провала и крађа у Европи 2019. и 2020. године на 100.000 становника
Графикон 77	Број украдених возила на 100.000 становника у Европи 2019. и 2020. године
Графикон 78	Укупан број кривичних дела и осуда у периоду 2001-2020. године
Графикон 79	Укупан број кривично осуђених пунолетних лица у периоду 2005-2020. године
Графикон 80	Удео кривичних дела против имовине у укупно броју дела 2012-2020

## ЛИТЕРАТУРА

### Књиге, монографије, зборници радова, чланци, дисертације, лексикони, енциклопедије

1. Anders Björner, "Sweden", у Hanna Ojannen (ed.) *Neutrality and non-alignment in Europe today*, The Finnish Institute of International Affairs, 2003.
2. Andersson Joel Jan, *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept And the Nordic Battlegroup*, SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 2, Stockholm, 2006.
3. Andrew R. Murphy, *The Political Writings of William Penn*, Liberty Fund, 2002, Индијанополис.
4. Barry Buzan, Ole Weaver и Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* Lynne Rienner Publishers, Лондон, 1998.
5. Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Whetshaeaf books, Brighton, 1983; Barry Buzan, „New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century“ у *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1991.
6. Bertrand Jouvenel, *Un Voyageur dans le Siècle*, Edditions Robert Laffont, Париз, 1980.
7. Christine Agius, „The Social Construction of Swedish Neutrality: Challenges to Swedish Identity and Sovereignty“, *Journal of Cold War Studies*, 2009.
8. Cirila Toplak, *Здружене Државе Европе – Згодовина европске идеје*, Факултет за дружбене науке, Љубљана, 2003.
9. Claudia Major and Christian Mölling, „The EU’s military legacy – Over institutionalised, under-equipped and strategically divided“, у *The CSDP in 2020 – The EU’s legacy and ambition in security and defence*, ed. Daniel Fiot, EU Institute of Security Studies, Luxembourg, 2020.
10. Daniele Ganser, Georg Kreis, „Swiss neutrality: incompatible with EU membership?“, у Clive H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union – A close, contradictory and misunderstood relationship*, Routledge, Oxon, 2007.
11. David Ramiro Troitino, „Theories of European Integration“, у *European Integration: Building, Europe, European Political, Economic and Security Issues*, Nova Science Pub Inc, Њујорк, 2013.
12. David Weigall, *Origins and Development of European Community*, Leicester University Press, Лестер, 1992.
13. Dawid Bunikovski, „From Jastrzębowski's idea of integrated Europe (the treaty of 3 May 1831) to the April Constitution of 1935“, Conference Constitutional traditions, Хелсинки, 2016.
14. Douglas Barrie et al, *Protecting Europe: Meeting the EU’s Military Level of Ambition in the Context of Brexit*, Interational Institute for Strategic Studies and German Council of Foreign Relations report, London, 2018.
15. Драган Којадиновић, Бранко Јокић, *Мартовски погром на Косову и Метохији: 17-19. март 2004. године*, Министарство културе Републике Србије, Београд, 2004.
16. Ernst В Haas, *The Uniting of Europe 1950-1957*, Stanford UP, Станфорд, 1968.
17. Felix Markham, *Napoleon*, Њујорк, Penguin Books, 1966.
18. Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger, „Theories of European integration - Assumptions and hypotheses“, у ed. Jeremy Richardson, *European Union - Power and policy-Making*, 3. издање, Routledge, Лондон, 2006.
19. Fransoa Šatle, i dr., *Enciklopedijski rečnik političke filozofije, II*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1993.
20. Government of Sweden, *A functional defence – Summary of the defence bill*, Stokholm, 2009.

21. Guieu, Jean-Michel, „Le Comité fédéral de coopération européenne“, у зборнику *Organisations Internationales et Architectures Européennes (1929–1939)*, приредио Sylvain Schirmann, Centre de Recherche Histoire at Civilisation at de l'Université de Metz, Мец, 2003.
22. Hagen Schulze, „Staat und Nation in der europaischen Geschichte“, С.Н. Beck, Muenchen, 1999. у *Зборник радова 2*, Правни факултет Универзитета у Тузли, 2016.
23. Hiks, Sajmon, „Увод: Објашњење политичког система Европске уније“, у *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
24. Imanuel Kant, *Вечни мир – филозофски нацрт*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1995.
25. Johan Eliasson, „Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration“, *European Integration Online Papers*, Brussels, 2004.
26. Jörg Monar, „The EU and Internal Security: Origins, Progress, Limits and Prospects of a Growing Role“, Real Instituto Elcano (ARI), Vol. 112, Madrid, 2009.
27. Joseph Nye, „Corruption and Political Development“: A Cost-Benefit Analysis“, *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967.
28. Јованка Шарановић, Ђуро Фулетић, Милојко Николић, Златан Јеремић, *Историја ратне вештине – Период до 1920.*, Војноиздавачки завод, Београд, 2000.
29. Karen Donfried, *Kosovo: International Reactions to NATO Air Strikes*, CRS Report for Congress – Library of Congress, Washington, 1999.
30. Kari Möttölä, „The Politics of Neutrality and Defence: Finnish Security Policy Since the Early 1970s“, у *Cooperation and Conflict*, Vol.17, 1982.
31. Martin Ortega, „Building the Future: EU’s Contribution to Global Governance“, *Chailot Paper* No. 100, European Union Institute for Security Studies, Париз, 2007.
32. Pedro Serrano, „Truth and Dare – A personal reflection on 20 years od CSDP“ у ed. Daniel Fiot, *The CSDP in 2020 – The EU’s legacy and ambition in security and defence*, EU Institute of Security Studies, Luxembourg, 2020.
33. Pettersson T. Wallensteen, „Armed conflicts, 1946-2014“, *Journal of Peace Research*, vol. 52, Issue 4, 2015, p. 536-550, у Љубомир Дуловић, *Становништво Србије као чинилац система националне безбедности у условима глобалних економских процеса*, докторска дисертација, Војна академија, Београд, 2019.
34. Walter Lipgens, *Documents on the History of European Integration: Continental Plans for European Union 1939–1945*, Walter de Gruyter, Фиренца, 1985.
35. August Reinich, „History of European integration“, *Essential question for EU law*, Chapter 1, Cambridge University Press, Лондон, 2009.
36. Ана Јовановић, „Развој европске идеје и улога фракофоних интелектуалаца“, у *Зборник радова Европске (дез)интеграције*, са научне конференције „Студенти у сусрет науци СтЕС 2018“, Универзитет у Бања Луци, Бања Лука, 2018.
37. Богољуб Милосављевић, *Анализа правног уређења обавештајно-безбедносног система Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2016.
38. Божидар Форца, „Каква нам војска треба“, *Војно дело*, 5/2015, Београд, 2015.
39. Божидар Форца, „Теоријско одређење функција система националне безбедности“, *Безбедност*, 1/2019, Београд, 2019.
40. Бојан Елек и др., *Процена интегритета полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2016.
41. Више у Рамо Маслеша, *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001.
42. Владимир Јаковљевић, *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.

43. *Војна енциклопедија*, Војноиздавачки завод, Београд, књига 6, 1975.
44. *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.
45. Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1988.
46. Генералштаб ВСЦГ, јул 2004, у Tobias Pietz, *Demobilizacija i prekvalifikacija za buducnost - Vojska Srbije i Crne*, Brief 31Gore, Bonn International Center for Conversion, Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Bonn, 2005.
47. Горан Николић, *Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије*, докторска дисертација, Факултет безбедности, Београд, 2016.
48. Група аутора, *Приручник за школу европских интеграција*, Foundation open society institute – представништво за Црну Гору, Подгорица, 2005.
49. Даниловић Неђо, Гордић Миодраг, Благојевић Срђан, *Савремени системи безбедности*, Завод за уибенике, Београд, 2015.
50. Дејан Орлић, „Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“ *Војно дело*, број 3, Београд, 2004.
51. Драган Милидраговић, *Организација и делатност полиције – опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, докторска дисертација, Правни факултет, Крагујевац, 2016.
52. Европска комисија, *Република Србија – Извештај за 2020. годину*, Брисел, 2020.
53. *Енциклопедијски речник политичке филозофије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1993.
54. Зоран Јефтић, Петар Станојевић, Жарко Обрадовић, „Организационе промене Министарства одбране у XXI веку“, *Национални интерес*, вол. 38, број 2/2020, Београд, 2020.
55. Зоран Кековић, Иван Димитријевић, *Системи безбедности са системом безбедности Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2017.
56. Зоран Кековић, *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2009.
57. Игор Новаковић, „Политика неутралности у Европи као „цена“ за статус сталне неутралности“, у (ед. Срђан Кораћ) *Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.
58. Игор Новаковић, *Неутралност у Европи у 21. веку и случај Србије*, ISAC fond, Београд, 2012.
59. Игор С. Новаковић, *Стална неутралност у Европи у постхладноратовском периоду*, Институт за европске студије, Београд, 2019.
60. Илија Ј. Џомбић, *Европске иницијативе и институције*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Сарајево, 2012.
61. Институт за стратегијска истраживања, *Безбедносни и одбрамбени аспект прикључења Србије ЕУ*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014.
62. Институт за стратегијска истраживања, ОЕБС Мисија у Србији, „Security and defence aspects of the Republic of Serbia accession to the European union“, зборник радова са научне конференције *Integration and the contribution of the South East Europe common security and defense policy of the European Union*, ИСИ МО, Београд, 2012.
63. Jim Webb, „Fernand Braudel, The Perspective of the World. Vol. 3 of Civilization & Capitalism, 15th-18th Century“, *Comparative Civilizations Review*, Vol. 27, No. 27, Article 8, 1992.
64. Љубомир Стајић, Ненад Прокопијевић, Владан Мирковић, „Неки аспекти политике унутрашње безбедности као елемента Стратегије националне безбедности Србије, у Слободан Орловић, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, Правни факултет, Нови Сад, 2017.
65. Mark Oases, „European Security and Defence Policy: Nice and Beyond“, *UK House of Commons Library Research Papers*, 1/50, London, 2001.
66. Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1996.

67. Милан Мијалковски, Ђорђевић Ивица, *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник РС, 2010, Београд.
68. Милан Мијалковски, Ивица Ђорђевић, *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник, Београд, 2010.
69. Милан Мијалковски, *Обавештајне и безбедносне службе*, Факултет безбедности, Београд, 2009.
70. Милан Милошевић, *Контрашпијунажа*, Медија центар Одбрана, Београд, 2011.
71. Милан Милошевић, *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001.
72. Милан Стефановић, Душан Радовановић, Даница Јоловић, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору – друго, измењено и допуњено издање*, Cardno Emerging Markets USA Ltd., Београд, 2017.
73. Милица Колаковић – Бојовић, *Организација правосуђа у Републици Србији – реформски оквир и ЕУ стандарди*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018.
74. Милова Радаковић, *Комунитарно право – Право Европске уније*, Европско законодавство, VIII, број 29-30, стр. 9-15, Београд, 2009.
75. Милорад Унковић, *Међународна економија*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012.
76. Мирза Чаушевић, „ЕУ суверена (над)држава: Стварност или утопија?“, *Правна мисао – Часопис за правну теорију и праксу*, број 9-10, Сарајево, 2017.
77. Мирослав Хацић, Богољуб Милосављевић, *Правна уређеност сектора безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013.
78. Митар Ковач и Дејан Стојковић, *Стратејско планирање одбране*, ВИЗ, Београд, 2009.
79. Митар Ковач, „Интереси великих сила и неутралност Републике Србије“, у (ед. Срђан Кораћ) *Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.
80. Митар Ковач, Божидар Форца: *Историја ратне вештине – Период 1920-2000*, Војноиздаваки завод, Београд, 2000.
81. Миша Ђурковић, „У трагању за идентитетом: Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније између НАТО-а, Русије и сопствених потреба“, у ур. Ђурковић М. и Игњатовић М., *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.
82. Немања Даниловић, „Међународне организације и њихова улога субјекта међународног јавног права“, *Мегатренд ревија*, вол. 16, бр. 22, 2019.
83. Немања Маринковић, „Стварање одбрамбено-војне структуре у ЕУ – препреке и могућности“, *Наука, безбедност, полиција*, број 3, Београд, 2006.
84. Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986.
85. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
86. Првослав Лукић, *Правне основе система одбране СРЈ*, Драганић, Београд, 1994.
87. Предраг Петровић, Марко Милошевић, *Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti? Slučaj Srbija*, Private Security Research Collaboration Southeast Europe, Београд, 2015.
88. Радован Вукадиновић, „Употреба и злоупотреба хармонизације домаћег права са правом Европске уније“, *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе*, зборник радова, Правни факултет, Ниш, 2009.
89. Радослав Гађиновић, Отимање Косова и Метохије, НИЦ Војска, Београд, 2004.
90. Саша Б. Јовић, „Анализа реформе војске и утицај на организацију делатности исхране са посебним освртом на КоВ“, *Војно дело 7*, Београд, 2016.

91. Саша В. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
92. Саша Ђорђевић, „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквир и домети“, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 17, 2010.
93. Саша Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
94. Саша Шегвић, „Оружане снаге ЕУ у сигурносним околностима постмодерне ере“, у *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, вол. 47, бр. 3, Сплит, 2010.
95. Сидни Пеинтер, *Историја средњег века*, Слио, Београд, 1997.
96. Слађан О. Вељковић, Мирослав Остојић, Винко Жнидаршич, „Изазови попуне Војске Србије активном и пасивном резервом“, *Војно дело 7/2018*, Београд, 2018.
97. Слободан Д.Мишовић, „Одбрана – одређење, функције, принципи и подела“, *Војно дело*, број 3, 2017.
98. Слободан Симовић, Михајло Манић, *Услуге приватног обезбеђења у Србији – економски значај*, са скупа XIV Мајско саветовање „Савремени правни промет и услуге“, Правни факултет, Крагујевац, 2018.
99. Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011.
100. Снежана Стојановић, *Финансирање Европске уније*, Службени гласник – Институт за упоредно право, Београд, 2008.
101. Срђан Пророковић, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку XXI века*, Службени гласник, Београд, 2012.
102. Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Београд, Службени гласник, 2009.
103. Џемал Соколовић, *Нација против народа*, Библиотека XX век, Београд, 2006.

### Документи државних органа Републике Србије

104. Ministry of Interior, *Serious and Organized Crime Threat Assessment*, Belgrade, 2020.
105. Агенција за спречавање корупције, *Годишњи извештаји о раду за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. и 2020. годину*, Београд.
106. Агенција за спречавање корупције, *Информатор о раду*, Београд, 2022.
107. Безбедносно-информативна агенција, *Информатор о раду БИА*, Београд, 2021.
108. Влада Републике Србије, *Албански тероризам и организовани криминал на Косову и Метохији*, Београд, 2003.
109. Влада Републике Србије, *Индивидуални АП партнерства (ИПАП) између Републике Србије и НАТО за период 2019-2021. године*, Београд, 2019.
110. Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, Београд, 2008; <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nраа>.
111. Влада Републике Србије, Преговарачка група за поглавље 24, *Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност*, Београд, 2016.
112. Влада Републике Србије, Преговарачка група за поглавље 24, *Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност - ревизија*, Београд, 2020.
113. Врховни касациони суд, *Годишњи извештаји о раду судова у Републици Србији за 2016; 2017; 2018; 2019; 2020. и 2021. годину*, Београд.
114. Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“, *Национално истраживање о стиловима живота становништва Србије*, Београд, 2014.

115. Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2013-2016*, Београд, 2013.
116. Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – прва ревизија*, Београд, 2014.
117. Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – друга ревизија*, Београд, 2016.
118. Комесаријат за избеглице и миграције, *Миграциони профил Републике Србије за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. и 2021. годину*, Београд.
119. Координациона комисија за инспекцијски надзор, *Годишњи извештај о раду Координационе комисије за инспекцијски надзор за 2018. годину*, Београд, 2018.
120. Координациона комисија за инспекцијски надзор, *Годишњи извештај о раду Координационе комисије за инспекцијски надзор за 2019. годину*, Београд, 2019.
121. Координациона комисија за инспекцијски надзор, *Извештај о спровођењу Акционог плана за инспекције за период 2018-2019. године*, Београд, 2020.
122. Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Акциони план реформе јавне управе 2015-2017. године – сажетак*, Београд, 2018.
123. Министарство за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније – трећа ревизија*, Београд, 2018.
124. Министарство за европске интеграције, *Одговори на упитник Европске комисије*, Београд, 2011.
125. Министарство за европске интеграције, *Скрининг – Извештаји и резултати*, Београд, 2013.
126. Министарство одбране, *Информатор о раду Министарства одбране*, Београд, 2022.
127. Министарство трговине, туризма и телекомуникација, *Годишњи извештај о реализацији послова извоза, увоза, пружања брокерских услуга и техничке помоћи у области наоружања и војне опреме за 2020. годину*, Београд, 2020.
128. Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду МУП РС 2016. године*, Београд, 2017.
129. Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду МУП РС*, Београд, 2022.
130. Министарство унутрашњих послова, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, Београд, 2015.
131. Министарство унутрашњих послова, *Стратешка процена јавне безбедности 2022-2025*, Дирекција полиције, Београд, 2021.
132. Национални ЦЕРТ Републике Србије – Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, *Извештаји о статистичким подацима о свим инцидентима у ИКТ системима од посебног значаја за 2020. и 2021. годину*.
133. Правосудна академија, *Годишњи извештаји о раду за 2017, 2018, 2019. и 2020;* <https://www.pars.rs/sr/-tags/godisnji-izvestaj>.
134. Привредна комора Србије – Удружење за приватно обезбеђење, *Анализа границе неуобичајено ниске цене услуга физичке заштите објеката*, Београд, 2021.
135. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, Београд, 2016.
136. Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план - Поглавље 23, Правосуђе и основна права - ревизија*, Београд, 2020.
137. Републички завод за статистику, *Билтен - Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији - пријаве, оптужења и осуде, за 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. и 2021. годину*, Београд.
138. Републички завод за статистику, *Економска кретања у Републици Србији*, Београд, 2021.
139. Републички завод за статистику, *Саопштење број 181 – Процене становништва*, Београд, 2021.
140. Републички завод за статистику, *Статистички годишњак за 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. и 2020.* Београд.



141. Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији*, Београд, 2019.
142. Савет за борбу против корупције, *Владавина права као основ борбе против системске корупције, извештај*, Београд, 2019.
143. Савет за борбу против корупције, *Извештај о незаконитом спровођењу приватизација*, број 72, Београд, 2015.
144. Савет за борбу против корупције, *Извештај о сврсисходности, контроли и реализацији јавних набавки у Србији*, Београд, 2020.
145. Управа за јавне набавке, *Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. и 2021. годину*, Београд.
146. Управа за спречавање прања новца, *Годишњи извештаји 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. и 2021. године*, Београд.
147. Управа за спречавање прања новца, *Извештај о националној процени ризика од финансирања тероризма*, Београд, 2014.
148. Управа за спречавање прања новца, *Национална процена ризика од прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији*, Београд, 2021.
149. Управа царина, *Информатор о раду 2022. године*, Београд, 2022.
150. Управа царина, *Информатор о раду Управе царина*, Београд, 2021.
151. Управа царина, *План развоја царинске службе 2017-2020. године*, Београд, 2017.
152. Управа царина, *Пословни план за унапређење организације и рада Царинске службе за период 2020-2024*, Београд, 2019.
153. Фискални савет Републике Србије, *Мишљење на нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину*, Београд, 2021.
154. Центар за заштиту жртава трговине људима, *Извештаји о раду за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. и 2021. годину*, Београд.

### **Документи и публикације међународних организација**

155. Council of Europe, GRECO, *Third Evaluation Round, Evaluation and Compliance Reports*, Стразбур, 2016.
156. Council of Europe, GRECO, *Заједнички први и други круг евалуације – Додатни Извештај о усклађености за Републику Србију*, Стразбур, 2010.
157. Council of Europe, GRECO, *Четврти круг евалуације – Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце – Други прелазни извештај о усклађености са препорукама*, Стразбур, 2022.
158. Council of the European Union, *EU Concept for Military Command and Control*, Brussels, 2019.
159. Council of the European Union, *General Factsheet – Operational action plans (OAPS) 2020 Results*, Brussels, 2021.
160. European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – Part 2 Country profiles, 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, Strasbourg, France, 2020.
161. European Union External Action Service, *CSD Missions and Operations Annual Reports for 2016; 2017; 2018*.
162. European Commission, *Commission's opinion of 19 of April 1994 on applications for accession to the European Union by the Republic of Austria, the Kingdom of Sweden, the Republic of Finland and the Kingdom of Norway*, Official Journal of the European Communities, C 241/3.
163. European Commission, *Cooperation in the field of Customs and Taxation – The European Union and the Western Balkans*, European Communities, Brussels, 2005.
164. European Commission, *Finlands Application for Membership: Opinion of the Commission – Extracts*, Brussels, 1992.

165. European Council, „Headline Goal 2010“, General Affairs and External Relations Council, , Брисел, 2004.
166. European Council, „Military Capabilities Commitment Declaration“, Брисел, 2000.
167. European Council, *Council Decision (CFSP) 2017/2315 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, Službeni list Europske unije, L 331, Brisel, 2017.
168. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – Министарство здравља, *Србија – ситуација у области дрога 2017 – Преглед*, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2018.
169. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Drug use and its consequences in the Western Balkans 2006-14*, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2015.
170. European Union Committee, *Brexit: Common Security and Defence policy missions and operations, 16th Report of Session 2017-09*, House of Lords, London, 2018.
171. European union, “Treaty on European union – Contents”, Official Journal C 191, Brussels, 1992.
172. European union, „Treaty on European Union“, *Official Journal C 326*, Luxembourg, 2012.
173. European union, „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal C 326* , Luxembourg, 2012.
174. European Union, *Mapping threats to peace and democracy worldwide – Normandy Index 2021*, European Parliament Research Service, Brussels, 2021.
175. Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU SOCTA 2021)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
176. Европска комисија, *Извештај о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом*, Брисел, 2005.
177. Government of Finland, *Finland prepares to participate in a peacekeeping operation in Afghanistan*, Information Unit Press release, 2001.
178. Internal Security Strategy for the European Union: Towards European security model, European council, Brussel, 2010.
179. The European Agenda on Security, European Commission, Brussel, 2015.
180. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2021 – Global Overview - Drug demand drug supply*, Vienna, 2021.
181. United Nations Office of Drugs and Crime, *Global Study of Firearms Trafficking 2020*, UN, New York, 2020.
182. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals: multiple systems estimation of the numbers of presumed victims of trafficking in persons, Serbia. Research Brief*, Vienna, 2018.
183. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2007 – Seizures* Vienna, Austria, 2007.
184. United Nations Population Fund, *Project of International Migration Estimation and Correction of the Population Estimates production – UNFPA final report*, Њујорк, 2019.
185. United Nations, *Human Development Report – The next frontier Human development and the Anthropocene*, United Nations Development Program, Њујорк, 2020.
186. United Nations, *Resolution 1244 (1999) – Adopted by the Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999*, New York, 1999; Влада Републике Србије, *Резолуција СБ УН 1244*; <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>.
187. UNODC, *Regionalni program za jugoistočnu Evropu 2016-2019*, Веџ, 2015.
188. UNODC, *The Globalization of Crime – A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UN, New York, 2010.
189. UNODC, *World Drug Report 2010*, Vienna, 2010.
190. UNODC, *World Drug Report 2011 – Drug seizures*, Vienna, Austria, 2011.
191. Делегација Европске уније у Републици Србији, *Појмовник Европске уније*, Grafolik, Београд, 2017.
192. EU security union strategy, *European Council*, Brussel, 2020.

193. European Defence Agency, *Defence Data 2018-2019 – Key findings and analysis*, ed. Elisabeth Schoeffmann, Publication office of the EU, Bruselss, 2021.
194. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *EU Drug Market: Cocaine, report*, Europol, 2022; [https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine_en).
195. European Union, „The challenge of enlargement Commission opinion on Austria s application for membership“, у *Bulletin of the European Communities*, Brussels, 1991.
196. European union, „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal C 326* , Luxembourg, 2012.
197. European union, *General EU position – Ministerila meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European union*, Brussels, 2014.
198. European union, *General EU position – Ministerila meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European union*, Brussels, 2014.
199. Европска комисија, *Non paper о тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију - Полугодишњи извештаји ЕК о Србији у поглављима 23 и 24 за 2017, 2018, 2019. и 2020. годину*, Брисел, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>.
200. Европска комисија, *Аналитички извештај који прати Мишљење Европске комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, Брисел, 2011.
201. Европска комисија, *Аналитички извештај*, Брисел, 2011.
202. Европска комисија, *Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, Брисел, 2011.
203. Европска комисија, *Радни документ комисије – Република Србија – Извештаји за 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. и 2021. годину*, Стразбур; <https://www.mei.gov.rs/документа/eу-документа.187.html>.
204. Европска комисија, *Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету - Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, Брисел, 2011.
205. Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, Светска банка, *Функционална анализа правосуђа у Србији*, Београд, 2014.
206. Саша Варинац, *Корупцијска мапа јавних набавки у Републици Србији*, ОЕБС, Београд, 2012.
207. Уједињене нације, *Human Development Report 2020 – The next frontier Human development and the Anthropocene*, Њујорк, 2019.

### **Публикације невладиних домаћих и страних организација**

208. Anti trafficking action (ASTRA), *Годишњи извештај за период јануар-децембар 2020*, Београд, 2021.
209. Basel Institute on Governance, *Basel AML Index 2021: 10<sup>th</sup> Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*, Basel, 2021.
210. Elodie Hainard, Olena Shumska, *The Small Arms Trade Transparency Barometer*, Small Arms Survey - IHEID, Geneva, 2018.
211. Европски тим, група аутора, *Како разумети уједињену Европу: Историја, вредности, искуства*, Maison de l'Europe de Paris, Париз, 2018.
212. Fond za razvoj ekonomske nauke, *Izveštaj: Siva ekonomija u Srbiji: Novi nalazi i preporuke za reforme*, USAID Srbija, Београд, 2013;
213. Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2021*, Geneva, 2021.
214. Institute for economic and peace, *Global peace Index 2021 – Measuring peace in a complex world*, Sydney, 2022.

215. Institute for Economics&Peace, *Global Terrorism Index reports for 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. and 2022. – measuring the impact of terrorism*, Sydney.
216. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021*, Лондон, 2021.
217. Nacionalna asocijacija za lokalni ekonomski razvoj (NALED), *Анализа инспекција у Републици Србији*, Београд, 2014.
218. NALED, *Izveštaj o realizaciji definisanih mera i posebnih ciljeva u okviru Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije 2019-2020*, Београд, 2021.
219. NALED, Балкански центар за регулаторну реформу, *Анализа стања капацитета инспекција свих локалних самоуправа за обављање поверених послова*, Београд, 2019.
220. NALED, Балкански центар за регулаторну реформу, *Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета*, Београд, 2019.
221. Robin Cartwright, Kristina Amerhauser, *Illegalni finansijski tokovi u Bosni I Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji*, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Ženeva, 2022.
222. Small Arms Survey, *The Small Arms Trade Transparency Barometer*, IHEID, Geneva, 2018.
223. Small arms survey, *Global violent deaths*, IHEID, Geneva, 2018.
224. USAID, *Izveštaj sa istrazivanja javnog mnjenja: Percepcija građana o borbi protiv korupcije u Srbiji za 2021. godinu*, Checchi and Company Consulting, In, Београд, 2021.
225. Aaron Karp, *Estimating Global civilian-held firearms numbers – Briefing paper*, Small Arms Survey, 2018.
226. Балкански центар за регулаторну реформу, *Анализа капацитета инспекција*, Београд.
227. Владимир Међак, Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC Fond, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2013.
228. Горан Крстић, Бранко Радуловић, *Сива економија у Србији 2017 – Процена обима, карактеристике учесника и детерминанте*, NALED, Београд, 2018.
229. *European Sourcebook of crime and criminal justice statistics 2021 Key findings 6<sup>th</sup> Edition*, Universite de Lausanne, Lausanne, Switzerland, 2021.
230. Игор Новаковић, *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са ЕУ*, ISAC Fond, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2020.
231. Игор Новаковић, Натан Албахари, Јована Богосављевић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније од 01. јануара до 31. децембра 2021. године*, ISAC, Београд, 2022.
232. Информациони центар ЕУ, *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, Београд, 2015.
233. Јован Спремо, Милан Филиповић, *Извештај о спровођењу акционог плана за поглавље 23 – Реализација мера које се односе на правосуђе*, YUCOM - Комитет правника за људска права, Београд, 2019.
234. Катарина Ђокић, Марија Игњатијевић, *Зашто људи напуштају систем одбране?*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2020.
235. Марија Игњатијевић, *Значај изградње интероперабилности Војске Србије за учествовање у мултинационалним операцијама*, ВСВР, Београд, 2018.
236. Светлана Станаревић и Филип Ејдус, *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
237. Центар за примењене европске студије, *Аларм извештај о стању у области јавних набавки у Србији 2020. године* (пројекат који финансира ЕУ), Београд, 2020.

## Стратегијски документи

238. Безбедна Европа у бољем светлу – Европска стратегија безбедности, *ISAK Fond*, Београд, 2003.
239. Министарство правде, Нацрт „Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији за период 2021-2027. године“.
240. Национална стратегија за борбу против корупције 2013-2018. године“, *СГ РС број 57/13*.
241. Национална стратегија за борбу против корупције, *Службени гласник РС број 109/05*.
242. Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *СГ РС број 23/2009*.
243. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС број 89/2008*.
244. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *СГРС 3/2015*.
245. Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма 2017-2021, *СГ РС 94/2017*
246. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *СГ РС број 86/2011*.
247. Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. године, *СГ РС број 57/2003*.
248. Национална стратегија реформе правосуђа за период 2020-2025. године, *СГ РС број 101/2020*.
249. Национална стратегија реформе правосуђа, *Службени гласник РС број 44/2006*.
250. Национална стратегија реформе правосуђа, *Службени гласник РС број 44/2006*.
251. Национална стратегија реформе правосуђа, *Службени гласник РС број 44/2006*.
252. Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период 2015-2020. године“, *Службени гласник РС број 64/2015*.
253. Стратегија за борбу против високотехнолошког криминала 2019-2023, *СГ РС број 71/2018*.
254. Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији 2009-2013, *СГ РС број 16/2009*.
255. Стратегија за борбу против прања новца и финансирање тероризма 2020-2024, *СГ РС 14/2020*.
256. Стратегија за борбу против ширења оружја за масовно уништење 2021-2015, *СГ РС број 77/21*.
257. Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији од 2010. до 2015. године, *СГ РС број 53/10 и 65/11*.
258. Стратегија за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године, *Службени гласник РС број 43/2017*.
259. Стратегија заштите од пожара за период 2012-2017. године, *Службени гласник РС број 21/2012*.
260. Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији, *Службени гласник РС број 11/2006*.
261. Стратегија интегрисаног управљања границом у Р. Србији, *Службени гласник РС број 111/2012*.
262. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020, *СГ РС број 9/2017*.
263. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020, *СГ РС број 9/2017*.
264. Стратегија истрага финансијског криминала, *Службени гласник РС број 43/2015*.
265. Стратегија контроле малог и лаког оружја у Р. Србији 2019-2024, *СГ РС број 44/2019*.
266. Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Р. Србији за период 2010-2015. године,
267. Стратегија контроле стрељачког и лаког оружја у Републици Србији за период 2010-2015. године, *Службени гласник РС број 36/2010*.
268. Стратегија људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026, *СГ РС број 133/2021*.
269. Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС 88/09*.
270. Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС 94/2019*.
271. Стратегија о економским миграцијама Србије за период 2021-2027. године, *СГ РС број 21/2020*.
272. Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014-2021. године, *СГ РС број 1/2015*.
273. Стратегија одбране Државне заједнице Србије и Црне горе, *Службени лист СЦГ 55/2004*.

274. Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС* 88/09.
275. Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 94/19, Београд, 2019.
276. Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију, *Службени гласник РС* 32/2010.
277. Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017-2022, *Службени гласник РС* број 77/2017.
278. Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Р. Србији од 2021. до 2026. године, *Службени гласник РС* број 86/2021.
279. Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023, *СГ РС* 78/2018.
280. Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године, *Службени гласник РС* број 78/2018.
281. Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године, *Службени гласник РС* број 101/2020.
282. Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године, *Службени гласник РС* број 114/2013.
283. Стратегија развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године, *Службени гласник РС*, број 114/2013.
284. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2030. године, *СГ РС* 42/21.
285. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *СГ РС* број 9/14, 42/14 – испр., 54/18.
286. Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији 2009-2014, *СГ РС* број 25/09.
287. Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Р. Србији 2018-2020, *СГ РС* 105/2018.
288. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, *European union*, Brussels, 2016.

#### **Закони и подзаконска акта**

289. Закључак Владе Републике Србије 05 Број: 021-11436/2017 од 24. новембра 2017. године, *Службени гласник РС* број 108/17.
290. Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС* број 97/08, 53/10, 66/11 - УС и 67/13 – УС, 8/15 – УС и 88/19.
291. Закон о адвокатури, *Службени гласник РС* број 31/2011 и 24/2012 – одлука УС.
292. Закон о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС* број 24/2018.
293. Закон о азилу, *Службени гласник РС* број 109/2007.
294. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *СГ РС* број 42/02, 111/09, 65/14-УС, 66/14 и 36/18.
295. Закон о безбедности саобраћаја на путевима, *Службени гласник РС* број 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 – др. закон, 9/2016 – одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020 – др. закон.
296. Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени гласник РС* број 87/2018.
297. Закон о БИА, *СГ РС* број 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС и 66/2014.
298. Закон о буџету Србије за 2022. годину, *Службени гласник РС*, број 110/21, од 24.11.2021.
299. Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС* број 25/82, 48/88, 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12, 45/13 – др. закон, 55/14, 6/15, 106/15 – др. закон и 14/2022.
300. Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, 92/2011, 93/20212.
301. Закон о високом савету судства, *СГ РС* број 116/08, 101/10, 88/11, 106/15 и 76/21.
302. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС* број 88/09, 55/12 – УС, 17/13.

303. Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији“, *СГ РС* број 88/09, 55/12-УС, 17/2013.
304. Закон о војној, радној и материјалној обавези, *СГ РС* број 88/2009, 95/2010 и 36/2018.
305. Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС*, број 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019, 74/2021 – одлука УС).
306. Закон о граничној контроли, *Службени гласник РС* број 24/2018.
307. Закон о детективској делатности, *Службени гласник РС* број 104/2013 и 87/2018.
308. Закон о државном већу тужилаца, *СГ РС* број 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.
309. Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, *СГ РС* 54/2015.
310. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, *Службени гласник РС* број 36/09 и 104/13.
311. Закон о заштити државне границе, *Службени гласник РС* број 97/08 и 20/15 – др. закон
312. Закон о заштити од пожара, *Службени гласник РС* број 111/2009 и 20/2015.
313. Закон о заштити од пожара, *Службени гласник РС* број 87/2018.
314. Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС* број 44/2015.
315. Закон о заштити узбуњивача, *Службени гласник РС* број 128/2014.
316. Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, *Службени гласник РС* број 55/14.
317. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС* број 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 – аутентично тумачење и 54/19.
318. Закон о извршењу кривичних санкција, *Службени гласник РС* број 55/14.
319. Закон о извршењу кривичних санкција, *Службени гласник РС* број 85/2005 и 72/2009.
320. Закон о извршењу кривичних санкција, *Службени гласник РС*, бр. 44/14 и 35/19.
321. Закон о инспекцијском надзору, *СГ РС* број 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18
322. Закон о инспекцијском надзору, *СГ РС* број 36/2015 и 44/2018 – др. закон и 95/2018.
323. Закон о информационој безбедности, *Службени гласник РС* број 6/2016, 94/2017, 77/2019.
324. Закон о испитивању, жигосању и обележавању оружја, направа и муниције, *СГ РС* број 87/2018.
325. Закон о јавном бележничтву, *Службени гласник РС* број 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – др. закон, 93/14 – др. закон, 121/14, 6/15 и 106/15.
326. Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, број 6/2016.
327. Закон о јавном тужилаштву, *СГ РС* број 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 – одлука УС; 117/14, 105/15 и 63/16 – одлука УС.
328. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС* број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 38/2012 – одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 – одл. УС.
329. Закон о комуналној милицији, *Службени гласник РС* број 49/2019.
330. Закон о критичној инфраструктури, *Службени гласник РС* број 87/2018.
331. Закон о локалној самоуправи, *СГ РС* 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021.
332. Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, *СГ РС* број 20/2009.
333. Закон о националној бази података за спречавање и борбу против тероризма, *Службени гласник РС* број 59/2021
334. Закон о националном ДНК регистру, *Службени гласник РС* број 24/2018.
335. Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа, *СГ РС* број 93/2014, 22/2015 и 87/2018.
336. Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, *Службени гласник РС* број 29/2015, 113/2017, 41/2018.

337. Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, *Службени гласник РС* број 29/15, 113/17, 41/18.
338. Закон о одбрани, *Службени гласник РС* број 116/2007, 88/2009, 104/2009, и 10/2015, Београд, 2015.
339. Закон о општем управном поступку, *СГ РС* 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.
340. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању високотехнолошког криминала, *Службени гласник РС* број 61/2005 и 104/2009.
341. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, *СГ РС* број 94/2016 и 87/2018 – др. закон.
342. Закон о оружју и муницији, *СГ РС* број 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022.
343. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *СГ РС*, број 116/2007 и 72/2012.
344. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *СГ РС* бр. 116/07 и 72/12.
345. Закон о основама уређења служби безбедности Србије“, *СГ РС* 116/2007, Београд, 2007.
346. Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС* број 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.
347. Закон о планском систему Републике Србије“, *СГ РС* број 30/2018, Београд, 2018.
348. Закон о полицији, *СГ РС* број 101/2005, 63/2009 – одлука УС, 92/2011, 64/2015.
349. Закон о полицији, *Службени гласник РС* број 6/2016, 24/2018, 87/2018, Београд, 2018
350. Закон о полицији, *Службени гласник РС* број 28/2016, 24/2018, 87/2018.
351. Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС* број 55/2014.
352. Закон о потврђивању Споразума између Р. Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве, *Службени гласник РС* број 103/2007.
353. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 83/2008, члан 80-87.)
354. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *СГ РС – Међународни уговори* број 83/2008.
355. Закон о правосудној академији, *СГ РС* број 104/09, 32/14 – одлука УС и 106/15.
356. Закон о прекршајима, *СГ РС* 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС; 91/19 и 91/19 – др. закон.
357. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС* број 104/2013, 42/2015 и 87/2018.
358. Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, 104/2013, 42/2015, 87/2018.
359. Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС* број 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.
360. Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, *СГ РС* број 99/2010-4, 57/2018-20.
361. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, *СГ РС* број 101/2013.
362. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, *СГ РС* број 101/13.
363. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *СГ РС* број 87/2018.
364. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *СГ РС* 87/18.
365. Закон о спречавању корупције, *СГ РС* 35/19, 88/19, 11/21- аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.
366. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС* број 20/09, 71/09, 91/10, 139/14; број 113/17, 91/19 и 153/20– др. закон.
367. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС* број 20/2009, 72/2009, 91/2010, 139/2014.
368. Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *СГ РС* 113/2017, 91/2019 и 153/2020.



369. Закон о странцима, *Службени гласник РС* број 24/2018 и 31/2019.
370. Закон о странцима, *Службени гласник РС*, број 97/08.
371. Закон о судијама, *Службени гласник РС* број 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – одлука УС, 121/12, 124/12 – одлука УС, 101/13, 111/14 – одлука УС, 117/14, 40/2015, 63/15 – одлука УС, 106/15, 63/16 – одлука УС, 47/17 и 76/21)
372. Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени гласник РС* број 107/2005 и 25/2019
373. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, *СГ РС*, број 88/2009 и 36/2018.
374. Закон о управљању миграцијама, *Службени гласник РС*, број 107/2012.
375. Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС* број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – др. закон, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – УС, 87/18 и 88/18 – одлука УС.
376. Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС* број 116/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011, 101/2013, 106/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.
377. Закон о финансирању политичких активности, *СГ РС* број 43/11, 123/14 и 88/19
378. Закон о царинској служби, *Службени гласник РС* број 95/2018-др. закон и 144/20.
379. Закон о царинској тарифи, *СГ РС* број 62/05 и 61/07, 5/09, 95/18 - др. закон и 91/19.
380. Закони о буџету Републике Србије за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. и 2022. годину, *Службени гласник РС*, Београд.
381. Закони о Завршним рачунима буџета за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину, *Службени гласник*, Београд.
382. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС* број 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС.
383. Кривични законик, *Службени гласник РС* број 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.
384. Министарство одбране, *Доктрина Војске Србије*, Медија центар, Београд, 2010.
385. Народна скупштина, *Закон о комуналној милицији – предлог*, Београд, 2019.
386. Одлука о обустави обавезе служења војног рока, *СГ РС* број 95/2010, Београд, 2010.
387. Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије“, *Службени гласник РС* број 125/2007.
388. Уредба о Групацији Одбрамбена индустрија Србије, *СГ РС* број 96/19 и 4/2020.
389. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник РС* број 81/2007, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 и 24/2021.
390. Уредба о начелима за унутрашње уређење МУП, *Службени гласник РС* број 60/2017.
391. Уредба о служби у активној резерви, *Службени гласник РС* број 47/2011 и 88/2015.
392. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* број 98/2006, 16/2022.
393. Устав Србије, *Службени гласник РС* број 98/2006, Београд, 2006.
394. Царински Закон, *СГ РС*, број 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020 и 118/2021.
395. Царински закон, *Службени гласник РС* број 73/03, 61/05, 85/05 - др.закон, 62/06 - др.закон, 18/2010 – др. закон, 111/2012, 29/15, 108/16, 95/18, 91/19, 144/20 и 118/21.

## Интернет сајтови, базе података и чланци

396. <http://arhiva.alo.rs/vesti/aktuelno/drzava-placa-milione-evra-privatnicima-da-je-cuvaju/80571>
397. <http://budzetska.inspektor.gov.rs/page/9/Извештаји>
398. <http://budzetska.inspektor.gov.rs/page/9/Извештаји>
399. <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/17.pdf.pdf>
400. [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_-review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_-review_web.pdf)
401. <http://hdr.undp.org/en/2020-report>,
402. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
403. [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP\\_PAR\\_final\\_version-2015-2017.pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_PAR_final_version-2015-2017.pdf)
404. <http://media.cgo-cce.org/2013/10/prirucniksei.pdf>
405. [http://moodle4.f.bg.ac.rs/file.php/372/1.\\_Satle\\_Encikl.\\_recnik\\_politicke\\_filozofije\\_899-907.pdf](http://moodle4.f.bg.ac.rs/file.php/372/1._Satle_Encikl._recnik_politicke_filozofije_899-907.pdf)
406. <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/3d0a3df4-4e1d-4b70-8475-3d69f6d21107/SOCTA+2019+-+ENGcompressed.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nnvYIq8>
407. <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/finansije/Budzet>
408. <http://pf.untz.ba/dokumenti/casopisi/2016-2/7.pdf>
409. <http://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201916014.pdf>
410. <http://uzmiracun.rs/htdocs/Files/00459/Analiza-inspekcija-u-Republici-Srbiji.pdf>
411. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2835/izvestaj-o-nezakonitom-sprovoenju-privatizacija>
412. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3296/izvestaj-o-svrishodnosti-kontroli-i-realizaciji-javnih-nabavki-u-srbiji>
413. <http://www.apml.gov.rs/aktuelni-projekti>
414. <http://www.apml.gov.rs/latinica/godisnji-izvestaji>
415. <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>
416. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva>
417. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/Informator+o+radu>
418. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/Informator+o+radu>
419. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/>
420. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/sektori>
421. <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/98632591-2b0d-4cba-9cd1-e7ff993705a6/Strateska+proce-na+javne+bezbednosti+MUP.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nYH6yro>
422. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1690-15%20-%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1690-15%20-%20lat.pdf)
423. [http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska\\_struktura.-html](http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.-html)
424. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/orga-nizacija/#.Ye8WbKbMJD8>
425. <https://24slucaja.cins.rs/sr>
426. <https://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/pravosudje/atlas-pravosudja-republike-srbije/pravosudne-profesije.html>
427. [https://asylumineurope.org/reports/country/serbia/-asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#\\_ftn89](https://asylumineurope.org/reports/country/serbia/-asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#_ftn89)
428. [https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/01/Decenija-nakon-eulex-a\\_Novi-pristup-poboljsanju-vladavine-prava-na-kosovu.pdf](https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2020/01/Decenija-nakon-eulex-a_Novi-pristup-poboljsanju-vladavine-prava-na-kosovu.pdf)
429. [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel\\_AML\\_Index\\_2021\\_10th%20Edition.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-09/Basel_AML_Index_2021_10th%20Edition.pdf)
430. <https://beleznik.org/vesti/intervju-predsednika-javnobeleznicke-komore-srbije-srbislava-cvejica-zacasopis-pravo-u-pravosudju>,
431. <https://bezbednost.org/publikacija/zavisni-od-oruzja/>

432. [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/privatni\\_sektor\\_bezbednosti\\_u\\_srbiji.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/privatni_sektor_bezbednosti_u_srbiji.pdf)
433. [https://bezbednost.org/wpcontent/uploads/2020/06/procena\\_pretnje\\_od\\_teskog\\_i\\_organizovanog\\_kriminal.pdf](https://bezbednost.org/wpcontent/uploads/2020/06/procena_pretnje_od_teskog_i_organizovanog_kriminal.pdf)
434. [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zato\\_ljudi\\_naputaju\\_sistem\\_odbrane.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zato_ljudi_naputaju_sistem_odbrane.pdf)
435. <https://birn.rs/pranje-novca-bez-velikih-slucajeva-i-rezultata/>
436. <https://centarzztlj.rs/planovi-i-izvestaji-o-radu/>
437. <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2021/>
438. <https://cep.org.rs/publikacije/pristupni-pregovori-prema-revidiranoj-metodologiji-eu-2-3/>
439. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp01-50/>
440. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf>
441. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?locations=RS>
442. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.-PCAP.CD?view=map&year=2019>
443. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=map>
444. <https://databank.worldbank.org/source/world-wide-governance-indicators#>
445. <https://dataunodc.un.org/dp-drug-use-prevalence>
446. <https://dataunodc.un.org/dp-trafficking-persons>
447. <https://drive.google.com/file/d/1SOyBQlihHx8QPbICdyt3wAkeczZTk/view>
448. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_92\\_7](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_92_7)
449. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/-bloc-1a.html?lang=en>
450. [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy/bloc-1a.html?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-1a.html?lang=en)
451. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim\\_off\\_cat/-default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_off_cat/-default/table?lang=en)
452. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc-\\_mddw06/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc-_mddw06/default/table?lang=en)
453. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics)
454. [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government\\_expenditure\\_on\\_public\\_order\\_and\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government_expenditure_on_public_order_and_safety)
455. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics)
456. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics)
457. [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Quality\\_of\\_life\\_indicators\\_\\_economic\\_security\\_and\\_physical\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Quality_of_life_indicators__economic_security_and_physical_safety)
458. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa-ii_en)
459. [https://ecfr.eu/archive/page/-/Suède\\_-\\_2009\\_-\\_Fact\\_Sheet\\_A\\_Functional\\_Defence.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/Suède_-_2009_-_Fact_Sheet_A_Functional_Defence.pdf)
460. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2019-eda-defence-data-report.pdf>
461. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita)
462. <https://euemployment.eu/european-commission-employee-number/>
463. [https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2016/11/11/izvestaj-evropske-komisije-za-2016\\_-jaka-dvojka-za-srbiju.html](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2016/11/11/izvestaj-evropske-komisije-za-2016_-jaka-dvojka-za-srbiju.html)
464. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32017D2315>
465. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC;>
466. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1485257048405&uri=CELEX%3A52015DC0185>
467. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=-1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>
468. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
469. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC\\_1994\\_241\\_R\\_0003\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_1994_241_R_0003_01)
470. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>
471. [https://europa.-eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hr](https://europa.-eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr)
472. <https://theconversation.com/how-many-people-work-for-the-eu-59702>

473. <https://europa.rs/projekti-evropske-unije-u-sistemu-izvršenja-krivicnih-sankcija-u-srbiji/>
474. [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers_en)
475. <https://europeanwesternbalkans.rs/kakvu-ce-ulogu-u-buducnosti-kfor-imati-na-kosovu/>
476. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>
477. <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>
478. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/IFFs2-BCMS.pdf>
479. <https://gmi.bicc.de/#rank-@2020>
480. [https://govdata360.worldbank.org/indicators/h1c9d2797?country=BRA&indicator=388&viz=line\\_chart&years=1996,2020](https://govdata360.worldbank.org/indicators/h1c9d2797?country=BRA&indicator=388&viz=line_chart&years=1996,2020)
481. [https://images.transparencycdn.org/images/GCB\\_Citizens\\_voices\\_FINAL.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Citizens_voices_FINAL.pdf)
482. <https://index.baselgovernance.org/download>
483. <https://informer.poverenik.rs/informer?org=HMrpeHZ3aWECpKhsC>
484. <https://inspektor.gov.rs/page/15/Остала-документа>
485. [https://jfcnaples.nato.int/belgrade\\_cyr/page699524443](https://jfcnaples.nato.int/belgrade_cyr/page699524443)
486. [https://jfcnaples.nato.int/belgrade\\_cyr/page699544757](https://jfcnaples.nato.int/belgrade_cyr/page699544757)
487. <https://jfcnaples.nato.int/kfor>
488. <https://kirs.gov.rs/-lat/azil/centri-za-azil-i-prihvatni-centri>
489. <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/migracioni-profil-republike-srbije>
490. <https://komoraizvrsitelja.rs/-imenik-javnih-izvrsitelja/>
491. <https://kossev.info/blic-drzava-srbija-spc-i-srbi-su-vlasnici-58-odsto-teritorije-kosova/>
492. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/09707.pdf>
493. <https://media.cpes.org.rs/2020/09/Akcioni-plan-PG-24.pdf, 11/04/2022.>
494. <https://media.cpes.org.rs/2021/03/Alarm-2020.pdf>
495. <https://militarywatchmagazine.com/forceapp-/countries>
496. <https://mondo.rs/Info/Drustvo/a1-280561/Zgradu-MUP-cuva-privatno-obezbedjenje.html>
497. <https://mtt.gov.rs/tekst/32867/izvozna-kontrola-nvo-i-rdn.php>
498. <https://mtt.gov.rs/tekst/sr/2001/tvining-projekat-ipa-2011.php>
499. <https://naled.rs/en/projekti-iva-chat-bot-republickih-inspekcija-5433>
500. <https://naled.rs/siva-ekonomija>
501. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/serbia-financial-assistance-under-ipa_en)
502. <https://nova.rs/vesti/hronika/objavljeni-podaci-o-zapleni-droga-u-srbiji-od-2011/>
503. <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report.pdf>
504. <https://ourworldindata.org/grapher/armed-forces-personnel?tab=chart&country=SRB>
505. <https://ourworldindata.org/grapher/military-spending-per-capita?tab=chart&country=SRB>
506. <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
507. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
508. <https://pks.rs/udruzenje/udruzenje-za-privatno-obezbedenje-i-ostale-usluzne-delatnosti>
509. <https://polis.osce.org/country-profiles/serbia>
510. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/-ldselect/ldcom/132/132.pdf>
511. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211181.pdf>
512. <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>
513. <https://rtcg.me/vijesti/region/2634/oroa-srbija-mora-da-prizna-kosovo.html>
514. [https://rtv.rs/hu/ekonomija/aktuelno/sertic-od-privatizacije-3-7-milijarde-evra\\_574406.html](https://rtv.rs/hu/ekonomija/aktuelno/sertic-od-privatizacije-3-7-milijarde-evra_574406.html)
515. [https://rtv.rs/sr\\_lat/politika/u-srbiji-skoro-30.000-javnih-funkcionera\\_946022.html](https://rtv.rs/sr_lat/politika/u-srbiji-skoro-30.000-javnih-funkcionera_946022.html)

516. <https://serbia.unfpa.org/en/publications/project-international-migration-estimation-and-correction-population-estimates>
517. <https://smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-TB21.pdf>
518. [https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Међународни\\_статус\\_Републике\\_Косово](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Међународни_статус_Републике_Косово)
519. <https://tangosix.rs/2021/11/11/vojni-budzet-srbije-za-2022-godinu-1123-milijarde-evra/>
520. <https://tradingeconomics.com/country-list/military-expenditure?continent=europe>
521. <https://tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita>,
522. <https://tradingeconomics.com/serbia/gdp-per-capita-ppp>
523. <https://unmik.unmissions.org/mandate>
524. [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old\\_dnn/Res1244ENG.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf)
525. <https://velikirecnik.com/2016/06/21/integracija>
526. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/previous-reports.html>
527. <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>
528. <https://wp.unil.ch/europeansourcebook/data-base/6th-edition/>
529. <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/285079/Novo-istrazivanje-Vise-od-dve-trecine-gradjana-Srbije-za-uvodjenje-obaveznog-vojnog-roka.html>
530. <https://www.balkansec.net/post/brojnost-vojski-srbije-hrvatske-bih-crne-gore-i-severne-makedonije-u-2021>
531. <https://www.balkansec.net/post/miodrag-savić-srbija-treba-organizovana-civilna-zaštita-u-borbi-protiv-korone-poplava-i-požara>
532. <https://www.balkansec.net/post/stav-srbija-treba-da-razmotri-norve%C5%A1ki-model-vojnog-roka>
533. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>
534. [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/brief31\\_serbian.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief31_serbian.pdf)
535. [https://www.bijelopolje.co.me/images/pdf/lisabonski\\_ugovor.pdf](https://www.bijelopolje.co.me/images/pdf/lisabonski_ugovor.pdf)
536. <https://www.carina.rs/dokumenti/informator-o-radu.html>
537. <https://www.carina.rs/dokumenti/informator-o-radu.html>
538. <https://www.carina.rs/o-nama/projekti-uprave-carina/projekti-u-toku/program-ipa-2016-tviningprojekat.html>
539. <https://www.carina.rs/o-nama/projekti-uprave-carina/projekti-u-toku/program-ipa-204.html>
540. <https://www.carina.rs/pres/vesti/245626/bogata-arheoloska-zbirka-zaplenjena-na-srpskoj-crnji.html>
541. <https://www.carina.rs/pres/vesti/245701/zaplenjeni-milioni-cigareta-i-preko-15-tona-duvana.html>
542. <https://www.cemaforum.rs/sr/vest/2462/Beogradski-centar-za-bezbednosnu-politiku:Ve%C4%87-ina-zavra%C4-%87anje-vojnog-roka/>
543. <https://www.cert.rs/rs/izvestaji.html>
544. <https://www.cins.rs/24-privatizacije-za-deset-meseci-dve-oslobadjajuces-presude/>
545. <https://www.cins.rs/slabi-u-suzbijanju-sverca-heroina/>
546. <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>
547. <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/moli-serbia,29/06/2022>.
548. <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf>
549. <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/zasto-su-sudski-predmeti-pogodni-za-medijaciju/>
550. <https://www.danas.rs/-vesti/ekonomija/prihod-od-carina-premasio-polovinu-ucesca-u-drzavnoj-kasi/>
551. <https://www.ecmikosovo.org/uploads/Serbcommunity1.pdf>
552. <https://www.economicsandpeace.org/reports/>
553. <https://www.economicsandpeace.org/reports/>
554. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf>
555. [https://www.eas.europa.eu/eas/missions-and-operations\\_en#11929](https://www.eas.europa.eu/eas/missions-and-operations_en#11929)

556. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)
557. <https://www.etymonline.com/word/Europe>
558. <https://www.etymonline.com/word/integration>
559. <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=3,16>
560. <https://www.euronews.com/2019/01/04/which-european-countries-have-the-most-police>
561. <https://www.euronews.rs/biznis/privreda/21814/-raste-izvoz-namenske-industrije-u-srbiji-se-pravi-mnogo-prototipa-ali-se-postavlja-pitanje-kapaciteta-proizvodnje/vest>
562. <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>
563. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>
564. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/152/imigracijska-politika>
565. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/155/pravosudna-suradnja-u-kaznenim-stvarima>
566. [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU-\\_1.1.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU-_1.1.3.pdf)
567. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2021\)690670](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)690670)
568. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>
569. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/eu-drug-markets-report>
570. [https://www.files.ethz.ch/isn/10696/fiia\\_neutrality.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/10696/fiia_neutrality.pdf)
571. <https://www.glasamerike.net/a/srbija-sa-nato-ucestvovavala-u-150-vezbi-od-2006/4267149.html>
572. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
573. <https://www.ilfattoquotidiano.it/longform/mafia-and-organized-crime-in-europe/map/>
574. <https://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>
575. <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/01/VODIC-XI-2017.pdf>
576. <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>
577. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>
578. <https://www.jstor.org/stable/45083536>
579. <https://www.kim.gov.rs/lat/incidenti-kim.php>,
580. <https://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>
581. <https://www.masina.rs/zasto-civilna-zastita-u-srbiji-ne-funkcionise/>
582. <https://www.mdtfjss.org.rs/sjfr/sr>
583. <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>
584. <https://www.mei.gov.rs/srp/arhiva/arhiva-dokumenata/misljenje-o-kandidaturi-srbije-za-clanstvo-u-eu/>
585. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/>
586. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/>
587. <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/>
588. [https://www.mei-ks.net/repository/-docs/msa\\_-\\_srb.pdf](https://www.mei-ks.net/repository/-docs/msa_-_srb.pdf)
589. [https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IPAP\\_2019-2021\\_0.pdf](https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IPAP_2019-2021_0.pdf)
590. <https://www.mfa.gov.rs/-spoljna-politika/bezbednosna-politika/kontrola-naoruzanja>
591. <https://www.mfa.gov.rs/-spoljna-politika/bezbednosna-politika/partnerstvo-za-mir>
592. <http://www.parlament.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>
593. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/projekti/programi/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc>
594. <https://www.mod.gov.rs/cir/14142/poseta-komandanta-borbene-grupe-eu-helbroc-14142>
595. <https://www.mod.gov.rs/cir/4346/organizaciona-struktura-ministarstva-odbrane-4346>  
<https://hostnezt.com/cssfiles/currentaffairs/The%20Military%20Balance%202021.pdf>
596. <https://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-rad-u-ministarstva-odbrane-4347>
597. <https://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-rad-u-ministarstva-odbrane-4347>
598. <https://www.mod.gov.rs/cir/4353/izgradnja-integriteta-4353>
599. <https://www.mod.gov.rs/cir/4358/-partnerstvo-za-mir-4358>

600. <https://www.mod.gov.rs/lat/-/4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>
601. <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, 25/06/2022.
602. <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>
603. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>
604. <https://www.naled.rs/vest-polovina-nabavki-samo-sa-jednim-ponudjacom-petina-bez-ponuda-4742>
605. <https://www.pars.rs/sr/tags/godisnji-izvestaj>
606. <https://www.pdfdrive.com/search?q=the+military+-balance&pagecount=&pubyear=&searchin=&em=>
607. <https://www.politika.rs/scc/clanak/349236/Pola-budzeta-Srbije-od-prihoda-Carine>
608. <https://www.politika.rs/scc/clanak/438172/Prosecan-mito-u-Srbiji-74-evra>
609. <https://www.politika.-rs/scc/clanak/444858/Хроника/Приватно-обезбеђење-чуваће-објекте-МУП-а>
610. <https://www.politika.rs/scc/clanak/498534/Srbiju-uglavnom-napustaju-mladi-sa-srednjom-skolom>
611. <https://www.politika.rs/scc/clanak/499679/Srbiji-fali-jos-145-notara>
612. <https://www.politika.rs/sr/clanak/184953/Prihod-od-privatizacije-2-63-milijarde-evra-oko-630-raskida>
613. <https://www.politika.rs/sr/clanak/405749/Tri-cetvrtine-gradana-Srbije-za-redovni-vojni-rok>
614. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/71693/osudjene-vehabije-iz-novog-pazara.html>,
615. <https://www.sipri.org/databases/milex>
616. <https://www.slobodnaevropa.org/a/870898.html>
617. <https://www.smallarmssurvey.org/database/global-violent-deaths-gvd>
618. <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>
619. <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/168200>
620. <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>
621. <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19988>
622. <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19991>
623. <https://www.srbija.gov.rs/vest/93455/otvoren-adaptirani-skolski-centar-uprave-carina-.php>
624. <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/?d=1&r=>
625. <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/?d=17&r=>
626. <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/pravosudje/>
627. <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/stanovnistvo/procene-stanovnistva>
628. <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20211230-ekonomska-kretanja-2021/?s=090201>
629. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
630. <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>
631. <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>
632. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/spotlight/MSE\\_Research\\_Brief\\_Serbia.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/spotlight/MSE_Research_Brief_Serbia.pdf)
633. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)
634. [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)
635. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>
636. <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>
637. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>
638. <https://www.vk.sud.rs/sr/публикација-извештај-о-раду-судова>
639. [https://www.vs.rs/sr\\_cyr/medjunarodna-saradnja/partnerstvo-za-mir/koncept-operativnih-sposobnosti](https://www.vs.rs/sr_cyr/medjunarodna-saradnja/partnerstvo-za-mir/koncept-operativnih-sposobnosti)
640. [https://www.vs.rs/sr\\_lat/istorijat-ucesca-u-mnop](https://www.vs.rs/sr_lat/istorijat-ucesca-u-mnop)
641. <https://www.weforum.org/reports/>
642. [https://www.wikiwand.com/en/Ideas\\_of\\_European\\_unity\\_before\\_1945](https://www.wikiwand.com/en/Ideas_of_European_unity_before_1945)
643. <https://www.mod.gov.rs/lat/-/4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>
644. [www.politika.rs/sr/clanak/172347/Mi-ostajemo-neutralni](http://www.politika.rs/sr/clanak/172347/Mi-ostajemo-neutralni)