

Tijana Kovačević*

SLOBODA KRETANJA RADNIKA I OTVORENI BALKAN

Ideja o stvaranju „Otvorenog Balkana“ javila se pre četiri godine među najvišim zvaničnicima balkanskih zemalja. Nastala je kao rezultat težnje za većom saradnjom država na tom prostoru u ekonomskim i drugim važnim oblastima. Dakle, povezivanje tri zemlje – Srbije, Severne Makedonije i Albanije u okviru tog projekta treba da omogući prevazilaženje socio-ekonomskih problema. U tom smislu, regionalna saradnja vodi boljoj integraciji država i omogućava zajedničko iskorišćavanje resursa radi prevazilaženja ekonomskih problema i problema nezaposlenosti. To je rezultiralo zaključivanjem različitih sporazuma i drugih akata koji predstavljaju pravni okvir za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Po uzoru na Evropsku uniju i sa težnjom brisanja granica promovišu se vrednosti i slobode nesmetanog kretanja ljudi, roba, kapitala i usluga. U svetlu toga, važno mesto zauzimaju pitanja izgradnje jedinstvenog tržišta, priznavanje diploma i radnih kvalifikacija, uvođenje administrativnih olakšica prilikom zapošljavanja i jedinstvene radne dozvole. Slobodan pristup tržištu rada smanjuje emigracije i dovodi do uparivanja ponude i tražnje za radnom snagom u različitim sektorima. Preduslov za izgradnju jedinstvenog tržišta rada je uvođenje elektronskog sistema identifikacije i prijave na slobodne poslove u okviru regionalne Unije. Otuda se ova inicijativa vidi kao snažno sredstvo kontrole migracionih kretanja i rešavanja problema deficitarne radne snage u određenim profesijama.

Ključne reči: *Otvoreni Balkan. – Sloboda kretanja radnika. – Radne dozvole. – Jedinstveno tržište rada.*

* Autorka je doktorandkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, tijanarkovacevic@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3555-6335 (Republika Srbija).

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ideja „Otvorenog Balkana“ nije nova i konceptijski jedinstvena tvorena balkanskog podneblja. Koreni inicijative bliže saradnje i udruživanja zemalja datiraju još iz 90-ih godina prošlog veka.¹ Najbolji primer uspešne regionalne integracije je svakako Evropska unija koja se u kontekstu „Otvorenog Balkana“ pominje kao njegov uzor, naročito kada je reč o izgradnji jedinstvenog tržišta u kojem će sloboda kretanja radnika biti u potpunosti ostvarena.² Naime, saradnja država se načelno može odvijati na više nivoa i u različitim oblastima, pa tako može biti reči o inkluzivnoj i neinkluzivnoj, međuvladinoj, političkoj i privrednoj saradnji. Potonja saradnja se ostvaruje unapređenjem industrijske i inovacione strukture, kao i grupisanjem što većeg broja radnoaktivnih ljudi na integrisanom tržištu rada.

Ekonomska integracija povećava fleksibilnost i podstiče konkurentnost, te dovodi do opšteg prosperiteta i razvoja.³ U tom smislu se svako udruživanje država može okarakterisati kao proces decentralizma osmišljen tako da podstiče zaposlenost, socijalnu koheziju i društveni napredak. S druge strane, „održivosti i napretka nema bez tehnologije i znanja, a ključni resurs koji se nalazi u tom domenu jesu ljudi, odnosno humani kapital“.⁴ Sledstveno tome, perspektive zajednice su lakše zapošljavanje i veća pokretljivost radne snage. Tržište rada tri zemlje bi upravljalo fluktacijama u smislu priliva raspoložive radne snage iz jedne u drugu zemlju. Međutim, da bi se to obezbedilo neophodno je garantovanje određenih sloboda i uspostavljanje administrativnih olakšica. Otuda su inicijative usmerene u pravcu izgradnje regionalnog tržišta rada, dok se slobodan pristup tržištu rada ostvaruje bez

1 Ovo naročito ako se ima u vidu evropski projekat oličen u Paktu za stabilnost jugoistočne Evrope formiran pre više od 20 godina. Vladan Ivanović, *Regionalno tržište rada na Zapadnom Balkanu – objektivna potreba u nepovoljnim uslovima*, Fondacija Centar za demokratiju 2021, 1.

2 Privredna komora Srbije, „Put ka četiri slobode“, <https://pks.rs/open-balkan>, 20. 10. 2023.

3 Dragan Đukanović, „Transformacija Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi – novi podsticaji regionalnoj saradnji“, *Međudržavni forumi za saradnju u Evropi – uporedni modeli* (ur. D. Đukanović), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2007, 174.

4 V. Ivanović, *op. cit.*, 2.

pribavljanja radne dozvole i boravišne dozvole.⁵ Pre prikaza i analize novina koje uvodi „Otvoreni Balkan“ valja se osvrnuti na poreklo ideje stvaranja institucionalizovane saradnje između država Zapadnog Balkana.

2. NASTANAK IDEJE O REGIONALNOJ SARADNJI DRŽAVA ZAPADNOG BALKANA

Prvi koraci u pravcu izgradnje regionalnog foruma balkanskih država učinjeni su u oktobru 2019. godine kada je potpisana deklaracija o izražavanju namere započinjanja izgradnje koncepta koji će okupiti tri države – Republiku Srbiju, Republiku Albaniju i Republiku Severnu Makedoniju, uz otvoren poziv ostalim država tog regiona da se priključe.⁶ Mesec dana kasnije održan je ponovni sastanak u kojem su dublje analizirana pitanja jačanja ekonomskih veza kroz garantije slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Jednak pristup tržištu rada jedan je od imperativa inicijative neformalno nazvane „Mali Šengen“. Do promene naziva u „Otvoreni Balkan“ dolazi na samitu održanom u Skoplju 2021. godine kada su postavljeni i ozbiljniji pravni i institucionalni temelji.⁷

„Otvoreni Balkan“ okuplja zemlje Zapadnog Balkana koje su tokom Hladnog rata ostale izvan dva suprotstavljena vojno-politička saveza NATO i Varšavski pakt (Sporazum o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći).⁸ Države smeštene u jugoistočnom delu Evrope, koje još nisu postale punopravne članice Evropske unije se označavaju jedinstvenim imenom države Zapadnog Balkana. Ovaj novoosnovani

5 Ljubinka Kovačević, „Zapošljavanje radnika migranata – pretpostavke, uslovi i ograničenja“, *Strani pravni život* 2/2020, 6.

6 Andrej Semenov, „Open Balkan: objetivos y justificaciones“, *Comillas Journal of International Relations* 24/2022, 29.

7 Ivona Ladevac, D. Đukanović, „Serbia and Regional Cooperation“, <http://repositorijum.diplomacy.bg.ac.rs/473/1/14.%20Japan%20i%20Serbia%20Regional...Cooper.%20%282011%29-154-162.pdf>, 1. 11. 2023.

8 Kako je Jugoslavija jedan od istorijskih primera tampon države mnogi vide „Otvoreni Balkan“ kao inicijativu koja ima za cilj da stvori novu Jugoslaviju. Sledstveno tome, brojne su rasprave o položaju Zapadnog Balkana u okviru savremene geopolitičke slike sveta. Vid. „Dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji“, 24. 2. 2012, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/168200>, 20. 10. 2023.

region ima privremenu prirodu i predstavlja svojevrsnu „čekaonicu“ za integraciju tih država (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, Albanija, Severna Makedonija, Kosovo*)⁹ u Evropsku uniju.¹⁰ Dakle, cilj navedenih pet država nije da ostanu u toj zajednici, nego da se udruže kako bi zajedničkim snagama ispunili očekivanja Evropske zajednice država i time iz jedne (manje) zajednice prešli u drugu (veću), kao što je to učinila Hrvatska. S tim u vezi, naglašava se da je uvođenje koncepta Zapadni Balkan presedan u političko-geografskoj regionalizaciji jugoistočnog dela Evrope pošto za takvo grupisanje zemalja ne postoji istorijska osnova.¹¹ Otuda, taj region Evrope prate brojne kontroverze i nedoumice, počev od toga da li je reč o političkom ili ekonomskom regionu koji je stvoren da zadovolji vlastite potrebe, interese i težnje ili je posredi organizovana saradnja na jednom geografskom prostoru radi približavanja vrednosti.

Imajući u vidu dešavanja u svetu, a i na Balkanu, u uporednoj literaturi se ukazuje na rastući trend regionalizma koji vlada na međunarodnoj (političkoj) sceni. Pritom, u pitanju je regionalizam novog ruha koji se razlikuje od starog regionalizma napuštenog 70-ih godina.¹² Postoje brojne teorije koje nastoje da objasne bujajući fenomen integracija država pripadnica određene regije.¹³ „Novi regionalizam“ se rodio sa brisanjem bipolarne slike sveta, te se čak u tom kontekstu govori i o „otvorenom regionalizmu“ koji po svom nazivu umnogome podseća na regionalnu inicijativu „Otvoreni Balkan“.¹⁴ Otvorenost se pre svega naznačava u smislu otvorenosti granica između država članica, te slobodnog kretanja ljudi na tom prostoru.

9 Na osnovu Dogovora o regionalnom predstavljanju i saradnji potpisanom u Briselu 2012. godine naziv autonomne pokrajine Republike Srbije Kosovo će se koristiti sa zvezdicom uz naznačavanje u fusnoti da taj naziv ne ukazuje na status.

10 Zuhal Karakoç Dora, J. Botić, „The Mini Schengen Initiative in the Western Balkans As a New Buffer Zone“, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 2/2021, 288.

11 *Ibid.*, 288.

12 Björn Hettne, Fredrik Söderbaum, „The New Regionalism Approach“, *Politeia* 3/1998, 7.

13 Primera radi, ranija Radna zajednica Alpi-Jadran a današnji Savez Alpi-Jadran je 2008. godine obeležio 30 godina svog postojanja.

14 D. Đukanović, Marko Dašić, „Modeliranje regionalne saradnje na Balkanu nakon 1999. godine: evropska iskustva i njihova primena“, *Međunarodni problemi* 4/2021, 619.

Stoga, „novi regionalizam“ je višedimenzionalan proces koji nastoji da homogenizuje određeno područje. Konvergencija ili približavanje država se najbolje ostvaruje „brisanjem granica“ odnosno eliminisanjem svih prepreka radi spajanja nacionalnih tržišta u jedinstveno tržište.¹⁵ Pritom, izgradnja jedinstvenog tržišta praćena je osiguravanjem tržišnih sloboda. Ipak, primećuje se nedovoljna zatupljenost akademskih debata o ovoj inicijativi zbog čega je potrebno podstaći ozbiljnu diskusiju naročito u pogledu ostvarivanja prava na slobodno kretanje radnika na prostoru Zapadnog Balkana.

3. ODNOS IZMEĐU OTVORENOG BALKANA I BERLINSKOG PROCESA

„Bez Zapadnog Balkana, Evropska unija je nepotpuna“, čuvena je rečenica izrečena od strane ministara spoljnih poslova Nemačke i Austrije povodom konferencije Zapadnog Balkana održane u Beču 2015. godine.¹⁶ Naime, kontinuirani naponi Nemačke usmereni ka upravljanju konfliktima na „balkanskom žarištu“, te prevazilaženju ekonomske krize dobijaju jasnu formu u okviru Procasa stabilizacije i pridruživanja balkanskih država Evropskoj uniji.¹⁷ U svetlu toga, politika Zajednice evropskih država je da se uspostavi ekonomska stabilnost, te da se susedi uz jugoistočne Evrope pretvore u evropske partnere. Iz tog razloga je potrebno da se politička, ekonomska i socijalna transformacija Zapadnog Balkana uspešno okonča kako bi se doprinelo stvaranju ujedinjene Evrope.¹⁸

-
- 15 D. Đukanović, „Zapadnobalkanska šestorka – Evropski podsticaji regionalnoj saradnji“, *Evropsko zakonodavstvo* 12/2013, 303.
- 16 Julia Wanninger, „Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik“, *Notes du Cefra* 60/2016, 26. Na ovom samitu usvojena je Deklaracija čiji su osnovni principi saradnja i međusobno angažovanje u otklanjanju svih prepreka za slobodno kretanje ljudi, roba, kapitala i usluga.
- 17 Nemačka se posebno izdvaja i zbog činjenice da je upravo ona bila pokretač Berlinskog procesa. D. Đukanović, Milan Krstić, „Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu – dugoročno čekanje na članstvo u Evropskoj uniji i/ili „Balkanska unija“, *Srpska politička misao* 1/2021, 10.
- 18 S pravom se ukazuje da je evropska politika otvorenih granica zauvek promenila političku kartu Starog kontinenta. D. Đukanović, „Bilateral Relations Between The Western Balkan Countries – Historical Background and Contemporary Challenges“, *Conference proceedings: Regionalism and Reconciliation*

U svetlu toga, otpočeo je Berlinski proces koji treba da doprine se perspektivi proširenja Evropske unije. Pritom, sve zemlje Zapadnog Balkana koje nisu članice Evropske unije deo su Berlinskog procesa koji treba da iznedri primetna poboljšanja životnih i radnih uslova naroda Balkana. Da ne bi ostale na periferije Evrope balkanske države su počele da se povezuju, te je u tom pogledu najznačajnija inicijativa „Otvoreni Balkan“. Agenda povezivanja ima za cilj stvaranje preduslova za snažniji ekonomski rast, intenzivniju trgovinu i veću mobilnost radne snage kroz zajedničke infrastrukturne projekte.¹⁹

Formiranje Zapadnobalkanske šestorke (eng. *Western Balkan Six – WB6*) ili Grupe 6 (eng. *G6*) nije u celosti podržano od strane Evropske unije koja nastoji da očuva individualistički pristup prema državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo.²⁰ Ipak, ostaje sporno opredeljenje Evropske unije po ovom pitanju imajući u vidu Strategiju Jugoistočne Evrope 2030 koju je pripremila Veće za regionalnu saradnju kako bi se uspostavilo zajedničko regionalno tržište koje omogućava slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala i osnažila saradnja u oblasti obrazovanja i zapošljavanja.²¹ Iz toga sledi da Evropska unije blagonaklono gleda na inicijativu „Otvoreni Balkan“ u smislu dobre alternative za očuvanje stabilnosti, ali bez nedvosmislene obaveze brze integracije njenih članica u Evropsku uniju. Dakle, zahtev za većim približavanjem država Zapadnog Balkana Evropska unija ističe

(eds. D. Dimitrijević, I. Lađevac, A. Jović-Lazić), *Global Resource Management*, Doshisha University, Japan, Institute of International Politics and Economics, Belgrade 2014, 120.

- 19 Iako je Berlinski proces postavljen na temelju ambicioznih poduhvat, implementacija postignutih sporazuma često je u zastoju. Osam godina nakon pokretanja Berlinski proces se prošle godine vratio na početnu tačku zbog nedostatka napretka država Zapadnog Balkana u sprovođenju reformi. Antonela Dhimolea, *Open Balkan: A step forward towards Common Regional Market*, Friedrich Ebert Stiftung 2022, 3.
- 20 Komparativni pregled regionalnih inicijativa pokazuje da su prema modelu regionalne kooperacije i svojim aktivnostima (unapređenje različitih oblika saradnje zarad članstva u Evropskoj uniji) najbližije Višegradska grupa poznata i kao Višegradska četvorka (V4) i Zapadnobalkanska šestorka ili jednostavnije Grupa 6 (G6). Razlika je u tome što je Višegradska četvorka ispunila svoj cilj, dok se Zapadnobalkanska šestorka pokazala neuspešnom. *Ibid.*
- 21 U delu literature se motiv regionalne saradnje ne posmatra isključivo kroz lupu perspektive razvoja ka Evropskoj uniji, već i u odnosu na svakodnevni život građana. D. Đukanović (2014), *op. cit.*, 120.

radi predstavljanja krize i uslovne politike proširenja u pozitivnom svetlu.²² Naime, odsustvo strateških pristupa Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana svedoči o „rekonstrukciji stvarnosti“.

U svakom slučaju, deo jugoistočne Evrope nije integrisan u Evropsku uniju, ali je zato teritorijalno potpuno okružen njenim državama članicama, što dalje znači da se Zapadni Balkan ističe svojom specifičnošću, jer predstavlja svojevrsnu zonu diskontinuiteta unutar integrisanog dela Evrope.²³ Postoje i autori koji smatraju da ovu regionalnu inicijativu treba posmatrati isključivo kao pripremu za dobijanje evropskog članstva jedne ili više država u okviru specifičnog „regionalnog paketa“, već i kao model za razvoj buduće jugoistočne dimenzije proširene Unije.²⁴

U naučnoj doktrini se postavlja pitanje zašto pojedini politički akteri na Zapadnom Balkanu stvaraju negativan diskurs o inicijativi „Otvoreni Balkan“ uprkos činjenici da su regionalne integracije komplementarne proklamovanom cilju članstva u Evropskoj uniji.²⁵ Drugim rečima, da li je regionalna integracija „Otvoreni Balkan“ proizvod nezavršenog državotvornog procesa ili put ka sticanju članstva u Evropskoj uniji zemalja učesnica tog projekta? Negativno sagledavanje stvari po pitanju inicijative regionalnog udruživanja država Zapadnog Balkana ima direktne i dalekosežne posledice u vidu odbijanja formalnog

22 Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija* 2/2020, 134.

23 D. Đukanović, *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2016)*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Službeni glasnik, Beograd 2016, 42. Do sada su dve države Zapadnog Balkana vodile pristupne pregovore sa Evropskom unijom – Crna Gora od juna 2012. godine i Srbija od januara 2014. godine, dok je Republika Severna Makedonija priznata kao kandidat za pristupanje 2015. godine. Međutim, zbog spora oko naziva makedonske države i istoimene oblasti u Grčkoj, Savet ministara ostaje uzdržan od otvaranja pristupnih pregovora iako je Evropska komisija dala preporuku da se to učini. Pregovori nisu još uvek započeti ni sa Republikom Albanijom koja već osam godina uveliko čeka na to. Aleksandra Čavoški, „Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona“, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan* (ur. D. Dimitrijević, I. Lađevac), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2009, 16.

24 *Ibid.*

25 Stefan Surlić, Andrijana Lazarević, Ljiljana Kolarski, „Integration vs. Sovereignation. The ‘Open Balkan’ in the Framework of Status and Identity Disputes“, *Srpska politička misao* 3/2022, 58.

članstva u Evropskoj uniji zbog čega pojedini autori naglašavaju da je potrebno ideološkim sporovima i suverenizaciji suprotstaviti evropsku integraciju kao jasan i nedvosmislen cilj.²⁶

U nizu problema i nedoumica, kao posebno relevantno polje analize zasigurno se izdvaja usklađenost Berlinskog procesa i projekta „Otvoreni Balkan“. Berlinski proces se definiše kao međuvladina inicijativa usko povezan sa politikom proširenja Evropske unije i njenim strateškim ciljevima vezanim za prostor Zapadnog Balkana.²⁷ Razlikuje se od drugih inicijativa po tome što je osnovno pitanje kojim se bavi ekonomska i regionalna saradnja. U osnovi niza konferencija i sastanaka koji se održavaju svake godine između pojedinih država članica Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana stoji razvojna paradigma, infrastrukturna saradnja i regionalna integracija. U organizacionom smislu serija sastanaka se održava sa najvišim vladinim i državnim predstavnicima, predstavnicima civilnog društva, relevantnim institucijama i međunarodnim telima za saradnju, dok se format saradnje prvenstveno odvija u formi preporuka i razvojnih strategija.²⁸

Interesantno je primetiti da se Berlinski proces bavi i pitanjem kako Zapadni Balkan može imati koristi od te inicijative čak i bez sticanja punopravnog članstva u Evropskoj uniji. U vezi sa našom temom rada potrebno je navesti najvažniji sporazum postignut pre tri godine u okviru Berlinskog procesa usmeren ka stvaranju Zajedničkog regionalnog tržišta.²⁹ Štaviše, na temelju postignutog sporazuma „četiri slobode“ će biti u potpunosti ostvarene, kao i bliža integracija regiona u jedinstveno tržište Evropske unije, pre formalnog pristupanja balkanskih zemalja Evropskoj uniji. Iako Berlinski proces i „Otvoreni Balkan“ adresiraju isto polje rada, a to je stvaranje regionalnog tržišta i slobodno kretanje radnika na tom tržištu, čini se da oni ne idu ruku pod ruku imajući u vidu da „Otvoreni Balkan“ nema obavezu pridržavanja jasno

26 *Ibid.*, 60.

27 D. Đukanović, M. Krstić, „Berlinski proces – nemačka ‘zapadnoevropska’ inicijativa“, *Srpska politička misao* 4/2016, 169.

28 Marina Vulović, „The Berlin Process in the Western Balkans: Big Ideas, Difficult Implementation“, SWP Comment, No. 70, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, December 2020, 2.

29 Julija Simić, „Three Countries Agree Mini Schengen in the Balkans“, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/three-countries-agree-mini-schengen-in-the-balkans/>, 11. 11. 2023.

izgrađenim standardima Evropske unije, kao ni obavezu poštovanja demokratski vrednosti i tekovina evropskog društva.³⁰

Za razliku od dostignuća Berlinskog procesa koja su postignuta pod punim kontrolnim mehanizmom Evropske unije, projekat „Otvoreni Balkan“ predstavlja viši stepen regionalnog vlasništva (*regional ownership*) zbog njegove slabije veze sa Briselom.³¹ Prilikom tumačenja koncepta regionalnog vlasništva polazi se od teze da je to dobro osmišljen projekat podele srpske i albanske sfere uticaja koji negativno konkuriše Berlinskom procesu, jer slabi uticaj Evropske unije na Balkanu. Sledstveno tome, potrebno je konstituisanje jasne veze između Berlinskog procesa i projekta „Otvoreni Balkan“. Štaviše, „Otvoreni Balkan“ i Berlinski proces su slični po tome što su dizajnirani u periodu nedostatka jasne perspektive članstva „Zapadnobalkanske šestorke“ u Evropsku uniju.³²

4. SLOBODA KRETANJA RADNIKA

„Otvoreni Balkan“ zajedno sa Berlinskim procesom ima za cilj stvaranje jedinstvenog regionalnog tržišta kao ključnog elementa ekonomske agende. U poslednjih nekoliko godina se akcenat sve više stavlja na inicijative za bližom ekonomskom saradnjom radi otklanjanja barijera i omogućavanja slobodnog kretanja radnika kojim se realizuje Sporazum o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu.³³ Naime, da bi se to postiglo potrebno je jačanje bilateralnih veza, te formiranje tešnje regionalne ekonomske strukture kroz brojne

30 Mitko Arnaudov, Milica Ćurčić, „Inicijativa Otvoreni Balkan: mogućnost ekonomske i političke integracije bez bezbednosne komponente“, *Međunarodna politika* 1187/2023, 133.

31 D. Đukanović, „Mini Šengen – koncept, implementacija i kontroverze“, *Međunarodni problemi* 3/2020, 596.

32 Balkan Policy Research Group, „Berlinski proces za Zapadni Balkan: prednosti i izazovi za Kosovo“, https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2019/11/Berlinski-Proces-za-zapadni-Balkan_-Prednosti-i-izazovi-za-Kosovo.pdf, 3. 11. 2023.

33 Sporazum, odnosno Zakon o potvrđivanju sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 27/2021), dostupan na: https://api.pks.rs/storage/assets/Sorazum_o_uslovima_za_slobodan_pristup_trzistu_rada_na_Zapadnom_Balkanu.pdf.

programe i projekte koji doprinose saradnji. Takođe, valja istaći da je osnovni preduslov sveobuhvatnije ekonomske integracije izgradnja tržišne privrede i efikasno korišćenje ljudskih resursa kojima te privrede raspolažu. Dakle, podsticanjem mobilnosti radne snage prevazilaze se tenzije koje postoje na pojedinim tržištima rada.³⁴ Sloboda kretanja radnika je jedno od osnovnih prava koje podrazumeva pravo rada i boravka u nekoj od država članica „Otvorenog Balkana“. Bez slobode kretanja radnika, nije moguće ostvarenje ostalih garantovanih sloboda.

Stoga, od momenta nastanka inicijative „Otvoreni Balkan“ fokus saradnje zemalja učesnica bio je smešten na pružanje garantija slobodnog kretanja radnika, po uzoru na slobode izgrađene na području Evropske unije. Naime, podsticanje slobode kretanja radnika glavni je cilj evropskih integracija još od 50-ih godina prošlog veka kada su učinjeni i prvi koraci u tom pravcu.³⁵ Zapravo, početak garantije ove slobode obeležen je ekonomskom prirodom projekta koji je ukazivao na značaj kretanja radne snage koja reprezentuje ključan faktor proizvodnje za jačanje nacionalne privrede. U suštini, osnovni ekonomski cilj četiri slobode je optimalna alokacija resursa unutar Evropske unije. Ipak, pravo na slobodu kretanja lica (radnika) nije bilo sastavni deo originalnog teksta Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, već je Protokolom br. 4 uz ovaj akt Saveta Evrope, usvojenim u Strazburu 1963. godine, uvrštena, između ostalog, i sloboda kretanja lica (radnika) u krug proklamovanih sloboda i prava.³⁶ Otuda ne čudi što se sloboda kretanja ljudi, a naročito sloboda kretanja radnika grupiše u deo temeljnih vrednosti Evropske unije. Međutim, pravo na slobodno kretanje radnika nije pravo sa *per se* značenjem nego pravo koje svoju sadržinsku osnovu ima u ostvarenju privrednih aktivnosti.

Na ovom mestu valja pomenuti da su ratni sukobi na prostoru Balkana uticali na politički stabilnost tog regiona i posledično doveli do nemogućnosti približavanja tržišta rada pojedinih zemalja pripadnica Zapadnog Balkana unutrašnjem tržištu Evropske unije. Sloboda kretanja radnika iz tog dela Evropa ka centru Evrope bila je ograničena viznim režimom. U tom pogledu napravljen je veliki iskorak 2009.

34 D. Đukanović, M. Dašić, *op. cit.*, 620.

35 Goran Obradović, Milan Jevtić, *Značajni aspekti radnog prava Evropske unije*, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd 2008, 7.

36 G. Obradović, „Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 44/2004, 240.

godine pokretanjem procesa viznih olakšica kao dela Solunske agende, i to prvo sa Severnom Makedonijom, Srbijom i Crnom Gorom, pa zatim i sa Albanijom i Bosnom i Hercegovinom.³⁷ Vizna liberalizacija je potvrđena Odlukom uvrštenom u Regulativu 539/2001 gde su prve tri navedene balkanske zemlje prebačene sa „crne“ na „belu“ šengensku listu. Polazeći od iste težnje, da se obezbedi nesmetano kretanje ljudi uključujući i radnike, koncept „Mini Šengen“ odnosno „Otvoreni Balkan“ postaje dobar korak u pravcu približavanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji.³⁸

Kritike „Otvorenog Balkana“ su uglavnom upućene zbog problema harmonizacije tog sistema sa sistemom Evropske unije. Naime, regionalna saradnja u okviru Berlinskog procesa se odvija kroz format „Zapadnobalkanske šestorke“ u smisli da uključuje svih šest država Regionalnog ekonomskog prostora,³⁹ dok „Otvoreni Balkan“ čine samo tri države Zapadnog Balkana.⁴⁰ Imajući to u vidu daju se predlozi da se agenda „Mini Šengen“ odnosno „Otvoreni Balkan“ integriše u agendu Evropske unije. S tim u vezi, da bi se izbegli jednostrani procesi i povećali institucionalni kapaciteti regionalnih organizacija i institucija došlo se na ideju stvaranja regionalnog tržišta zasnovanog na pravilima Evropske unije. Pored toga, Zajedničko regionalne tržište se gradi na dostignućima Regionalnog ekonomskog prostora i predstavlja most koji povezuje privrede evropskog regiona.⁴¹ Naime, to pretpostavlja komplementarnost Zajedničkog regionalnog tržišta sa procesom evrointegracija, tako da razlike postoje samo po pitanju forme, ali ne i suštine. Štaviše, predsednik Srbije Aleksandar Vučić, tadašnji premijer Severne Makedonije Zoran Zaev i albanski premijer Edi Rama potpisali su Deklaraciju u Ohridu 2019. godine koja je imala za cilj da

37 Elton Tota, Gjon Culaj, „Open Balkan Initiative: A Contested Issue in the EU Membership Perspective“, *Journal of Liberty and International Affairs* 1/2023, 314.

38 Naziv „Mini-Šengen“ simbolično se odnosi na Šengensku zonu. *Ibid.*, 312.

39 M. Vulović, *op. cit.*, 3

40 Balkan Policy Research Group, „Regional Cooperation in the Western Balkans, An Overview of the Regional Economic Area and the Mini Schengen“, https://balkangroup.org/wp-content/uploads/2021/02/Regional-Cooperation-in-the-Western-Balkans_Regional-Economic-Area-the-mini_schengen-and-the-Common-Regional-Market-WEB-1.pdf, 9. 11. 2023.

41 Dakle, inicijativa nema za cilj da zameni proces evropskih integracija nego da uspostavi isti model „EU slobode“. *Ibid.*

ubrza implementaciju Regionalnog ekonomskog prostora identifikacijom liste prioriternih mera u vezi sa četiri garantovane tržišne slobode. Budući da ima za cilj širenje tržišta roba, kapitala, usluga i radne snage regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu je u samom srcu evropskih integracija po mišljenjima pojedinih autora.⁴² U središtu inicijative „Otvoreni Balkan“ smeštena je izgradnja zajedničkog regionalnog tržišta koje će se integrisati sa jedinstvenim tržištem Evropske unije. Međutim, otvora se pitanje da li stvaranje zajedničkog tržišta zahteva redefinisavanje procesa pristupanja Evropskoj uniji.⁴³ Naime, zbog odsustva čvrstog obećanja članstva u Evropskoj uniji stiče se utisak da je „Otvoreni Balkan“ zamena za integraciju u Evropskoj uniji ili njena alternativa odnosno neka vrsta „mini-EU“.⁴⁴

Pritom, kada je reč o slobodi kretanja radnika treba posebno istaći Memorandum o razumevanju o radnim dozvolama koji predstavlja osnov za stvaranje slobodnog pristupa tržištu rada u regionu.⁴⁵ Pisci Memoranduma su, dakle, na prvom mestu imali za cilj olakšano dobijanje i korišćenje radnih dozvola za državljane Srbije, Severne Makedonije i Albanije. Ujednačena procedura za izdavanje dozvola treba da poveća dostupnost radne snage i otkloni nedostatke koji postoje na tržištu rada. Štaviše, dizajneri tog sistema veruju da će jedinstvene procedure generisati viši ekonomski rast u budućnosti, smanjiti dugoročnu nezaposlenost i poboljšati društveno blagostanje svih građana. Na ovom mestu valja naglasiti i potrebu za uklanjanjem prepreka koje radne dozvole predstavljaju za unutarkompanijske transfere i pružaoce usluga, uključujući i odabrane profesije među ekonomijama Zapadnog Balkana.⁴⁶

42 Marina Matić Bošković, „Open Balkan Initiative – What Can We Learn from the EU Area of Freedom, Security and Justice“, *Regional Law Review* 4/2022, 213.

43 Senad Jašarević, „Sloboda kretanja radnika u EU u novim okolnostima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 4/2017, 1379.

44 D. Đukanović (2020), *op.cit.*, 597.

45 Memorandum o razumevanju o radnim dozvolama, dostupan na: https://api.pks.rs/storage/assets/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC_%D0%BE_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D1%83_%D0%BE_%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%BC_%D0%B4%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0.pdf.

46 D. Đukanović (2020), *op.cit.*, 597.

Načelo slobode kretanje radnika, naime, zahteva eliminisanje svih vrsta diskriminacije na osnovu državljanstva radnika država članica u vezi sa zapošljavanjem, naknadama za rad i drugim uslovima rada.⁴⁷ U svetlu toga, svaki državljanin države članice „Otvorenog Balkana“ ima pravo tražiti posao u drugoj državi članici bez diskriminacije na temelju državljanstva, pri čemu je postupak ostvarivanja tog prava značajno olakšan. Jednostavno rečeno, do posla se dolazi brže i jednostavnije jednim klikom na sajt eUprave koja autorizuje to jest odobrava rad u bilo kojoj državi članici „Otvorenog Balkana“. Umesto radne dozvole i boravišne dozvole, aplikantu se izdaje jedinstveni Identifikacioni broj Otvorenog Balkana koji ima funkciju da obezbedi pristup regionalnom tržištu rada svima po jednakim uslovima. Sistem je osmišljen tako da se rad u drugoj državi odobrava na period od dve godine uz mogućnost produženja.⁴⁸ Premda je izdavanje radnih dozvola ukinuto, države učesnice su uvele privremena ograničenja u pristupu tržištu rada odnosno razdoblje u kojem radnik ostvaruje pravo na rad u drugoj državi. U suštini, ova sloboda garantuje radno sposobnim pojedincima pravo izbora gde će raditi imajući u vidu uslove rada koji važe u određenoj zemlji. Radnici mogu tražiti zaposlenje i menjati posao prema sopstvenim željama i interesima u okviru prostora tri države koje čine „Otvoreni Balkan“. Identifikacioni broj Otvorenog Balkana je, naime, rezultat implementacije modela registracije i regulisanja privremenog boravka.

Tačnije, to je „broj koji je Ugovorna strana čije državljanstvo ima izdala državljaninu, u skladu sa Sporazumom o povezivanju šema elektronske identifikacije građana Zapadnog Balkana, u svrhu korišćenja elektronskih usluga u okviru inicijative Otvoreni Balkan“.⁴⁹ Mobilnost odnosno sloboda kretanja visokokvalifikovane radne snage i uzajamno

47 Ipak, sloboda kretanja radnika nije apsolutna budući da poznaje ograničenja koja se tiču javnih interesa, javne sigurnosti i bezbednosti. S druge strane, ova sloboda doprinosi boljem upoznavanju naroda, lakšem suživljenju i mirnodopskim odnosima. Vlatka Šokec, Ana Elena Troha, „Sloboda kretanja radnika“, *Paragraf* 1/2022, 134.

48 „Ovim Memorandumom ugovorne strane izražavaju svoju volju da olakšaju kretanje ljudi u cilju lakšeg i slobodnijeg pristupa tržištu rada u cilju uklanjanja radne dozvole i pojednostavljenije procedura u vezi sa privremenim boravkom“. Čl. 2 Memoranduma o razumevanju o radnim dozvola.

49 Čl. 2 Sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu.

priznavanje diploma visokog obrazovanja i stručnih kvalifikacija se nadovezuju na prethodnu inicijativu. Kada je reč o mobilnosti rada, jedinstveno tržište omogućava transfer veština, konvergenciju troškova rada i uravnoteženiju raspodelu zaposlenosti između Zemalja članica. Osim što će popuniti nedostajuće radne kapacitete očekuje se da će jedinstveno tržište rada moći da kontroliše migraciona kretanja sa Bliskog istoka u Evropu. Dakle, „Otvoreni Balkan“ se poima i kao tampon zona u smislu zaustavljanja migracionog talasa ka Evropi prouzrokovanog sirijskim građanskim ratom.⁵⁰ U skladu sa tim, otvara se pitanje da li će intenzivna regionalna saradnja kroz inicijativu „Otvoreni Balkan“ ubrzati ili usporiti pristupanje zemalja regiona Evropskoj uniji ili možda oblikovati Zapadni Balkan kao novu tampon zonu.⁵¹ Štaviše, Evropska unija je najčešća emigraciona destinacija zbog čega intenzivirana saradnja u oblasti migracija može dovesti do političkih ustupaka u pristupnim procedurama država Zapadnog Balkana. Osim borbe protiv ilegalnih migracija zajednička inicijativa „Otvoreni Balkan“ podrazumeva veći stepen otvorenosti granica između država članica čime Zapadni Balkan postaje atraktivno privredno područje.⁵²

5. ZAKLJUČAK

Integracija država u zajednicu radi lakšeg zadovoljena ekonomski i drugih potreba nije novijeg datuma. Težnja za brisanjem razlika i približavanjem država datira još od prošlog veka i obeležena je brojnim karakteristikama. Saradnja se, načelno posmatrano, može odvijati u različitim oblastima, s tim da je glavni cilj povezivanja postizanje

50 Tampon zona se može definisati kao određena oblast koja je geografski i strateški pozicionirana na način da odvaja dve neprijateljske države smanjujući tako mogućnost izbijanja sukoba, premda se namene njenog postojanju mogu kretati u rasponu od društvenih i geopolitičkih do sanitarnih i ekonomskih. Drugim rečima, „tampon zona je državni ili mini kompleks u okviru sastava bezbednosti [...] čija je misija da razdvoji konkurentne moći“. Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Pinter Publishers, London 1998, 489. Termin se prvi put pojavio krajem 19. veka i vezuje se za Bliski istok odnosno Indiju koja je bila u samom središtu sukoba između Ruskog carstva i Velike Britanije.

51 M. M. Bošković, *op. cit.*, 214.

52 Pojedini autori u tome vide jedini put ili izlaz koji vodi od „balkanizacije“ do „evropeizacije“. *Ibid.*

ekonomskog napretka svih učesnika. Stoga su prve inicijative najrazvijenije zajednice u svetu, Evropske unije, upravo bile usmerena ka obezbeđenju nesmetanog kretanja ljudi, robe, kapitala i usluga. „Četiri slobode“ predstavljaju okosnicu svih vrednosti na kojima se temelji Evropska zajednica država. U tom kontekstu se posebno izdvaja sloboda kretanja radnika kao preduslov ekonomskog prosperiteta i društvenog napretka. Slobodno kretanja radnika se odvija na jedinstvenom tržištu koje služi kao mehanizam za postizanje ravnoteže između ponude i tražnje za radnom snagom.

Po uzoru na tržišne slobode proklamovane u okviru Evropske unije pre nekoliko godina nastaje regionalna inicijativa tri države – Srbije, Albanije i Severne Makedonije pod nazivom „Mali Šengen“ koja je kasnije preimenovana u „Otvoreni Balkan“. Nov naziv, ali stare ideje čiji koreni doseže sve do Hladnog rata, i prvih intervencija Evropske unije oličenih u Paktu za stabilnost Jugoistočne Evrope. U tom pogledu važno mesto zauzima „Otvoreni Balkan“ osobito ako se uzme u obzir činjenica da u okviru Evropske unije, prevladava stav da ekonomska saradnja može stabilizovati region. Otuda i podrška Evropske unije budući da pomenuti projekat nastoji promovisati u prvom redu društveni napredak i poboljšanje životnih i radnih uslova naroda Balkana. Štaviše, primarno sredstvo za postizanje navedenih ciljeva su programi mobilnosti i razmene, kao i uključivanje mladih u procese političkog odlučivanja. Uz to, otklanjanje administrativnih poteškoća sa kojim se radnici susreću na tržištu rada ne bi li se obezbedilo jednostavnije kretanje radne snage. Dakle, umesto radne dozvole i boravišne dozvole radnici dobijaju jedinstveni Identifikacioni broj Otvorenog Balkana na osnovu kojeg mogu da rade u okviru jedinstvenog tržišta.

Tijana Kovačević, Ph.D Candidate
University of Belgrade Faculty of Law

THE FREE MOVEMENT OF WORKERS AND THE OPEN BALKAN

Summary

The concept of Open Balkan emerged four years ago among high-ranking officials of Balkan countries, driven by the aspiration for increased cooperation in economic and other vital areas. The collaboration between Serbia, North Macedonia, and Albania aims to tackle socio-economic challenges, fostering regional cooperation for better state integration and the joint use of resources to combat unemployment and economic issues. This initiative has led to various agreements and acts forming the legal framework, mirroring the European Union's values of unrestricted movement of people, goods, capital, and services. Key areas include establishing a single market, recognizing diplomas and qualifications, introducing administrative benefits in employment, and streamlining work permits. Facilitating free labor market access reduces emigration and aligns labor supply and demand across sectors. The construction of a unified labor market involves implementing an electronic system for identifying and applying for freelance jobs within the regional Union, serving as a potent tool for migration control and addressing labor shortages in specific professions.

Key words: *Open Balkan. – Free movement of workers. – Work permits. – Single labor market.*

LITERATURA

- Arnaudov M., Ćurčić M., „Inicijativa Otvoreni Balkan: mogućnost ekonomske i političke integracije bez bezbednosne komponente“, *Međunarodna politika* 1187/2023, 133–159.
- Buzan B., Wæver O., De Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Pinter Publishers, London 1998.
- Bošković Matić M., „Open Balkan Initiative – What Can We Learn from the EU Area of Freedom, Security and Justice“, *Regional Law Review* 4/2022, 118–131.

- Balkan Policy Research Group, „Regional Cooperation in the Western Balkans, An Overview of the Regional Economic Area and the Mini Schengen“, https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2021/02/Regional-Cooperation-in-the-Western-Balkans_Regional-Economic-Area-the-mini_schengen-and-the-Common-Regional-Market-WEB-1.pdf, 9. 11. 2023.
- Čavoški A., „Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona“, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan* (ur. D. Dimitrijević, I. Lađevac), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2009, 11–23.
- Karakoç Dora Z., Botić J., „The Mini Schengen Initiative in the Western Balkans As a New Buffer Zone“, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 2/2021, 287–307.
- Dhimolea A., *Open Balkan: A step forward towards Common Regional Market*, Friedrich Ebert Stiftung 2022.
- Đukanović D., Dašić M., „Modeliranje regionalne saradnje na Balkanu nakon 1999. godine: evropska iskustva i njihova primena“ *Međunarodni problemi* 4/2021, 617–636.
- Đukanović D., Krstić M., „Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu – dugoročno čekanje na članstvo u Evropskoj uniji i/ili ‘Balkanska unija’“, *Srpska politička misao* 1/2021, 9–26.
- Đukanović D., „Bilateral Relations Between The Western Balkan Countries – Historical Background and Contemporary Challenges“, *Conference proceedings: Regionalism and Reconciliation*, (eds. D. Dimitrijević, I. Lađevac, A. Jović-Lazić), Global Resource Management, Doshisha University, Kyoto, Institute of International Politics and Economics, Belgrade 2014, 111–127.
- Đukanović D., „Transformacija Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi – novi podsticaji regionalnoj saradnji“, *Međdržavni forumi za saradnju u Evropi – uporedni modeli* (ur. D. Đukanović), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2007, 173–190.
- Đukanović D., Krstić M., „Berlinski proces – nemačka ‘zapadnoevropska’ inicijativa“, *Srpska politička misao* 4/2016, 169–185.
- Đukanović D., *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2016)*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Službeni glasnik, Beograd 2016.

- Đukanović D., „Mini Šengen’ – koncept, implementacija i kontroverzē“, *Međunarodni problemi* 3/2020, 595–618.
- Hettne B., Söderbaum F., „The New Regionalism Approach“, *Politeia* 3/1998, 6–21.
- Ivanović V., *Regionalno tržište rada na Zapadnom Balkanu – objektivna potreba u nepovoljnim uslovima*, Fondacija Centar za demokratiju, 2021.
- Jašarević S., „Sloboda kretanja radnika u EU u novim okolnostima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 4/2017, 1379–1397.
- Kovačević Lj., „Zapošljavanje radnika migranata – pretpostavke, uslovi i ograničenja“, *Strani pravni život* 2/2020, 5–25.
- Kovačević M., „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija* 2/2020, 133–150.
- Lađevac I., Đukanović D., „Serbia and Regional Cooperation“, <http://repozitorijum.diplomacy.bg.ac.rs/473/1/14.%20Japan%20i%20Serbia%20Regional...Cooper.%20%282011%29-154-162.pdf>, 1. 11. 2023.
- Obradović G., Jevtić M., *Značajni aspekti radnog prava Evropske unije*, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd 2008.
- Obradović G., „Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 44/2004, 237–266.
- Privredna komora Srbije, „Put ka četiri slobode“, <https://pks.rs/open-balkan>, 20. 10. 2023.
- Semenov A., „Open Balkan: objetivos y justificaciones“, *Comillas Journal of International Relations* 24/2022, 24–34.
- Simić J., „Three Countries Agree Mini Schengen in the Balkans“, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/three-countries-agree-mini-schengen-in-the-balkans/>, 11. 11. 2023.
- Surlić S., Lazarević A., Kolarski Lj., „Integration vs. Sovereignation. The „Open Balkan“ in the Framework of Status and Identity Disputes“, *Srpska politička misao* 3/2022, 57– 78.
- Šokec V., Troha E. A., „Sloboda kretanja radnika“, *Paragraf* 1/2022, 133–152.