

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

33-34/10

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Институције

Економија, конкуренција,  
предузетништво

Финансије

Пољопривреда

Заједничка спољна и безбедносна  
политика

Судска пракса

Државна пракса

ПРИЛОЗИ



Београд, 2010.

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

---

Институт за међународну политику и привреду

## Издавач

Институт за међународну политику и привреду  
Београд, Македонска 25

## За издавача

др Душко Димитријевић

## Издавачки савет:

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);  
проф. др Јелена Вилус; проф. др Владимир Чоловић; проф. др Владимир Гречић  
проф. др Александар Фатић; др Душко Димитријевић; др Едита Стојић-Карановић  
др Розита Леви; др Вид Вукасовић; др Јован Ђирић; мр Борисав Кнежевић  
мр Мина Зиројевић, секретар

## Редакција:

др Душко Димитријевић,

Институт за међународну политику и привреду, главни и одговорни уредник;  
проф. др Милан Пауновић<sup>†</sup>, Правни факултет Универзитета у Београду;  
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска;  
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија и *Mathias Corvinus Collegium*,  
Будимпешта, Мађарска; проф. др *Маја Костић*, Правни факултет Универзитета  
Црне Горе у Подгорици; проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,  
Универзитета Свети Ђирило и Методије у Скопљу, Македонија;  
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;  
др *Бранко Ракић*, Доцент, Правни факултет у Београду;  
мр *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду, секретар

## Компјутерски прелом

Снежана Војковић,  
Сања Павловић

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду  
Македонска 25, 11000 Београд  
Издавачка служба тел: 011/3373-832

и

ViFS doo, Books and Periodicals, Супилова 10  
11000 Београд, Србија  
Тел/факс: +381 11 20 84 229  
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

## Штампарија

„Желнид”, Београд, Немањина 6

---

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 33–34. 2010.

Год. IX

UDK 34

ISSN 1451-3188

---

## Садржај

Предговор .....	5
Preface .....	7

## ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

### Законодавство

*Јелена Тјеранић*

Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова на основу Уговора из Лисабона .....	9
---	---

*Драган Јовашевић*

Европски стандарди и неформалне мере у малолетничком кривичном праву .....	19
---	----

*Владимир Чоловић*

Европски извештај о саобраћајној незгоди – Пета директива ЕУ о осигурању од грађанске одговорности за штете из употребе моторних возила .....	43
---	----

*Марко Новаковић*

Протокол 14 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама .....	52
--	----

## Институције

*Александра Чавошки*

Ка даљем продубљивању сарадње  
– стварање Европске дипломатске службе ..... 66

*Невена Проловић*

Лисабонски споразум: институционалне измене  
у вези Европског парламента, Европске комисије  
и начина одлучивања у Савету ЕУ ..... 72

## Економија, конкуренција, предузетништво

*Предраг Бјелић, Душко Бугарски*

Обавезно нутритивно означавање производа  
у Европској унији ..... 89

*Вук Радовић*

Гласање акционара преко пуномоћника  
у комунитарном праву ..... 100

## Финансије

*Татјана Јованић*

Предлог нових мера заштите потрошача  
у погледу финансијских услуга ..... 113

*Хасиба Хрустић*

ЕУ директиве о опорезивању камате ..... 121

*Миле Врањеш*

Порески аспекти слободе кретања људи  
у Европској унији ..... 132

*Кристина Обрадовић*

Правна природа и положај Европске централне банке ..... 144

*Душко Димитријевић*

Европски стандарди о додатним финансијским  
средствима обезбеђења ..... 162

### **Пољопривреда**

*Жељко Драгојевић*

Аграрна и политика регионалног развоја Европске уније ..... 171

### **Заједничка спољна и безбедносна политика**

*Владимир Трапара*

Спољна и безбедносна политика Европске уније  
према Споразуму из Лисабона ..... 184

*Александар Јазић, Драган Ђукановић*

Одлука Савета Европске уније  
о проширењу на Западни Балкан ..... 192

*Ирина Жарин*

Политичке последице проширења ЕУ на евроинтеграције  
земаља кандидата и потенцијалних кандидата ..... 202

*Ратко М. Вуканић*

Операција „Аталанта“ – ангажовање  
поморских снага ЕУ у борби против сомалијских пирата ..... 213

### **Судска пракса**

*Жаклина Новичић*

Директна и хоризонтална примена директиве  
и општег принципа забране старосне дискриминације  
— Случај *Mangold vs. Helm* (2005) ..... 234

*Жаклина Новичић*

Преиспитивање *ultra vires* аката Европског суда правде  
– Случај *Mangold/Honeywell* (2010) ..... 246

## Државна пракса

*Мухамед Мујакић*

Европска повеља о локалној самоуправи и њена примјена у Босни и Херцеговини .....	275
--	-----

## ПРИЛОЗИ

Списак приновљених књига у Центру за европску документацију .....	283
Списак часописа Центра за европску документацију .....	292
Адресе институција Европске уније .....	294
Европа на Интернету .....	297
Европски документациони центар .....	305

## ПРЕДГОВОР

Објављивањем часописа *Европско законодавство*, жеља нам је била да широј јавности и свим значајнијим политичким чиниоцима у земљи и иностранству дамо на увид податке о вишегодишњој богатој научној и истраживачкој делатности Института за међународну политику и привреду у Београду. Уз богату истраживачку традицију, веома плодну научну и издавачку делатност, Институт за међународну политику и привреду у континуитету настоји да пружи адекватну истраживачку и документациону основу неопходну за утврђивање приоритета државне спољне политике, у које спада и придруживање Европској унији. С обзиром да хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније, објављивање часописа *Европско законодавство*, представља изузетан издавачки успех будући да једино овај часопис у Републици Србији на научно аргументован начин пружа јединствену истраживачку основу неопходну за упознавање са најважнијим правним аспектима усаглашавања односа са Европском унијом.

У настојању да покрије постојећу информативну празнину и да на много приступачнији начин пружи информације о средишним појмовима комунитарног права и уопште о функционисању Европске уније, редакција часописа и овом приликом изражава своју дубоку захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција





## PREFACE

By publishing the journal *Evropsko zakonodavstvo* it is our wish to provide the broader public and all significant political factors in the country and abroad with the information on many years long rich scientific, research and publishing activity of Institute of International Politics and Economics. With its rich research tradition, very fruitful scientific and publishing activity Institute of International Politics and Economics continuously endeavours to provide an adequate research and documentation base that is indispensable for defining the priorities of Serbia's foreign policy. Taking into consideration that harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic state goal that requires the engagement of all social factors, including the research institutions that professionally study EU law publishing of the journal *Evropsko zakonodavstvo* is a success of exceptional significance. This is for the fact that it is the only journal in the Republic of Serbia that in a scientifically substantiated way provides a unique research base that is indispensable for one to become acquainted with the most significant legal aspects of harmonisation of our relations with the European Union.

Endeavouring to cover the existing information gap and provide in a more accessible way the information on the central concepts of Community law and generally on the way the European Union operates it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its deep gratefulness to all faithful associates of *Evropsko zakonodavstvo*.

*Editorial Board*



*UDK:351.741:34.038J(4)*  
*Biblid 1451-3188, 9 (2010)*  
*Год IX, бр. 33–34, стр. 9–18*  
*Изворни научни рад*

*др Јелена ЋЕРАНИЋ<sup>1</sup>*

### **САРАДЊА У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА НА ОСНОВУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА**

#### ABSTRACT

The paper analyses the cooperation in the fields of Justice and Home affairs in the European Union. The Lisbon Treaty introduces a number of significant innovations in these fields. Firstly, the EU has finally been recognised as an international organisation with its own legal status, an apparently technical novelty that could nevertheless contribute significantly to its credibility as a global actor. Furthermore, the Lisbon Treaty has done away with the existing three-pillar structure, with the result that in the future the entire contents of the Treaty establishing the European Community on the Area of Freedom, Security and Justice will be subject to the control of the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg. Second, under the terms of the Lisbon Treaty, the ordinary legislative procedure only requires a qualified majority in Council and co-decision with the European Parliament for issues such as the right of asylum, border management and control, visas, immigration, and the like. Nevertheless, unanimity is still necessary for sensitive issues such as passports, identity cards, family law with cross-border implications, and police cooperation. Third, regulations, directives, decisions and opinions are used as a legal acts in the Area of Freedom, Security and Justice. Fourth, according to the Lisbon Treaty the role of the national parliaments is strengthened especially as regards monitoring of respect for the principle of subsidiarity. Fifth, in order to fight against the terrorism and organised crimes the

---

<sup>1</sup> Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд.

possibility to establish the European Public Prosecutor's Office is envisaged. Finally, it is important to highlight the creation of a Standing Committee on Internal Security within the Council.

*Key words:* Lisbon Treaty, European Union, area of freedom, security and justice, co-operation in the field of justice and home affairs, Treaty on Functioning of European Union.

## I) СВРХА

Основна сврха усвајања Уговора из Лисабона је стварање отвореније, демократичније и делотворније Европске уније.<sup>2</sup> Наиме, последњих година Европска унија се суочава са проблемом тзв. демократског дефицита. Грађани се осећају отуђени од европских институција и доношења одлука које се на њих примењују. У том смислу, новине предвиђене Уговором из Лисабона, требало би, између осталог, да допринесу отклањању овог проблема. С тим у вези, када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, Уговор из Лисабона садржи низ нових решења чији је циљ приближавање европских грађана Европској унији и њихово укључење у функционисање европске конструкције.

## II) МЕРЕ ЕУ

Уговором из Лисабона измењени су Оснивачки уговор, тј. Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији. С обзиром на то да је Унија добила правни субјективитет и наследила Европску заједницу, Уговор о оснивању Европске заједнице је промењен у Уговор о функционисању Европске уније. Када је реч о Уговору о Европској унији, овај уговор је такође претрпео низ измена и оне се могу оквалификовати као суштинске измене Уговора. Што се тиче сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, основна измена у овој области тиче се разбијања тзв. трипартитне структуре. Чланом 1 Уговора о Европској унији предвиђено је да Унија замењује и наслеђује Европску заједницу. Дакле, када је реч о некадашњем 3. стубу ЕУ, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, бивши наслов VI Уговора о Европској унији постаје део наслова IV Уговора о функционисању Европске уније. Другим речима, Уговору о функционисању Европске

---

<sup>2</sup> Ова идеја прокламована је још 2001. године на Самиту у Лакену и првобитно је примењена приликом израде Устава Европске уније. Након пропасти Европског устава, идеја о стварању отвореније, демократичније и делотворније Европске уније оживљена у оквиру Уговора из Лисабона.

уније додаје се нови наслов који се зове „Област слободе, безбедности и правде“. Овај наслов обухвата пет поглавља и то су: „Опште одредбе“, „Политика о пограничној контроли, азилу и имиграцијама“, „Правосудна сарадња у грађанским стварима“, „Правосудна сарадња у кривичним стварима“ и „Полицијска сарадња“.

### III) САДРЖАЈ

Уговором из Лисабона предвиђено је да Област слободе, безбедности и правде спада у подељене надлежности Уније. На основу члана 67 Уговора о функционисању Европске уније: „Унија представља простор слободе, безбедности и правде, поштујући људска права и различите правне системе и традиције држава чланица. Унија обезбеђује висок степен сигурности мерама којима се спречава криминал, расизам и ксенофобија и мерама за координацију између полицијских и правосудних органа, као и осталих надлежних органа, као и међусобним признањем пресуда у кривичним стварима; ако је неопходно и усклађивањем кривичног законодавства. Унија олакшава приступ правосуђу, нарочито међусобним признањем судских и вансудских одлука у грађанским стварима“.<sup>3</sup> Када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, Уговором из Лисабона предвиђен је низ нових, конкретних решења. Међу новинама, као најзначајније, могу се издвојити оне које се тичу доношења одлука, правних аката који се користе у овој области, надлежности Европског суда правде, улоге националних парламената, јачања борбе против тероризма и организованог криминала. Свакако је занимљиво поменути да је Уговором из Лисабона предвиђена могућност оснивања Канцеларије Европског тужиоца и Сталног одбора за унутрашњу безбедност.

#### Доношење одлука

Једна од најзначајнијих новина предвиђена Уговором из Лисабона, када је реч о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, односи се на сам начин доношења одлука. С једне стране, проширена је листа области на које се примењује поступак саодлучивања, а с друге стране, предвиђено је да се одлуке, у већини случајева, усвајају квалификованом већином. На основу Уговора из Лисабона поступак саодлучивања постаје

---

<sup>3</sup> Чл. 67 Уговора о функционисању ЕУ.

редовни законодавни поступак.<sup>4</sup> У оквиру овог поступка, Савет и Европски парламент заједнички и равноправно учествују у доношењу одлука, тј. улога Европског парламента је изједначена са улогом Савета. Оваквим решењем ојачана је позиција Европског парламента као законодавца што је у складу демократизацијом Европске уније у целини, као једним од циљева Уговора из Лисабона. У складу са одредбама Уговора из Лисабона, поступак саодлучивања примењује се на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима, дозвољене миграције и интеграцију држављана трећих земаља и мере које се односе на визни режим за држављане трећих држава и правила о униформном формату визе. Поред редовног законодавног поступка (поступка саодлучивања), у коме се одлуке доносе квалификованом већином, Уговором из Лисабона предвиђен је и тзв. специјални поступак у оквиру кога се одлуке усвајају једногласно у Савету, након консултовања Европског парламента. Овакав специјални законодавни поступак се примењује у мањем броју случајева. Осим тога, важно је напоменути да „Област слободе, безбедности и правде” обухвата и поједина, веома осетљива питања, која се тичу суверености држава чланица и која су, као таква, доскоро била у искључивој надлежности самих држава чланица. С обзиром на то да ова питања више нису у искључивој надлежности држава и да се о њима одлучује квалификованом већином, Уговором из Лисабона предвиђене „кочнице“<sup>5</sup>. Под кочницама се подразумевају начини на који државе чланице могу да делују уколико сматрају да су им повређени национални интереси. У случају да нека држава чланица сматра да ће нацрт одређеног законодавног акта имати утицаја на основне аспекте националног кривичног система, нацрт може бити упућен Европском савету на разматрање, чиме се суспендује сам поступак саодлучивања. У року од четири месеца, и након расправа и постизања консензуса, Европски савет враћа Савету министара нацрт законодавног акта. На тај начин се наставља редовни законодавни поступак. Међутим, уколико се поново не постигне договор у предвиђеном року, најмање девет држава чланица може да се определи да настави сарадњу на основу спорног законодавног акта. Државе чланице које су заинтересоване за овај вид сарадње, морају о томе да обавесте Европски парламент, Савет министара и Комисију и од њих добију одобрење за отпочињање сарадње. Овде се заправо ради о тзв.

---

<sup>4</sup> Чл. 251 Уговора о функционисању ЕУ.

<sup>5</sup> Вид. А. Чавошки, М. Рељановић, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009, 208.

диференцираној интеграцији, тј. о успостављању сарадње између уже групације држава чланица унутар Уније. Овај концепт је Уговорима институционализован у форми механизма ближе сарадње. Дакле, ближа сарадња представља механизам на основу кога државе чланице које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу могу да користе институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима, уз поштовање одређених услова.

### **Правни акти**

На основу Уговора из Лисабона „у потпуности се напушта дуализам правних аката и омогућава лакше разумевање правног дејства правних аката Уније.“<sup>6</sup> Наиме, Уговором из Лисабона предвиђено је да се инструменти који су се користили у оквиру трећег стуба ЕУ, као што су оквирне одлуке, заједнички ставови, одлуке и конвенције, више не употребљавају. Уместо њих користе се тзв. традиционални инструменти под којима се подразумевају уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Ови традиционални инструменти се, према Уговору из Лисабона, називају законодавни акти Европске уније. Дакле, ступањем на снагу Уговора из Лисабона, у оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, такође се користе уредбе, директиве, одлуке и мишљења као законодавни акти Европске уније.

### **Надлежност Европског суда правде**

Пре ступања на снагу Уговора из Лисабона, Европски суд правде није имао готово никаквих надлежности у оквиру трећег стуба ЕУ (Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима). Један од основних разлога за то био је страх држава чланица да би, у овој области, Суд правде могао, кроз доношење прецедентних одлука, да утврди стандарде рада и поштовања основних људских права који би се разликовали од националних, заправо да постави стандарде више од националних. Иако је Уговором из Лисабона измењена надлежност Европског суда правде, Суд и даље нема општу надлежност да контролише законитост аката усвојених у Области слободе, безбедности и правде. „У односу на правосудну сарадњу у кривичним стварима и полицијску сарадњу, Европски суд правде нема надлежност да контролише законитост и сразмерност

---

<sup>6</sup> А. Чавошки, М. Рељановић, *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 209.

операција које предузимају полицијски органи у примени закона или у одржавању јавног реда и мира.“<sup>7</sup> Дакле, чини се да Уговор из Лисабона ипак не предвиђа тако значајне измене када је реч о надлежности Европског суда правде у „Области слободе, безбедности и правде”. Ипак, Уговором из Лисабона надлежност Суда правде проширена је у једном случају. Наиме, Европски суд правде поступа у најкраћем могућем року у ситуацији када се претходно питање, које је постављено пред судом у држави чланици, односи на лице у притвору.

### **Улога националних парламената**

У циљу демократизације Европске уније, Уговором из Лисабона је оснажена улога националних парламената држава чланица тако што су добили значајну улогу у поступку доношења законодавних аката. Наиме, предвиђено је да се националним парламентима достављају сви нацрти Комисије, као и годишњи програми. Притом се под нацртима подразумевају и иницијативе различитих држава чланица, иницијативе Европске централне банке и захтеви Европског суда правде. Такође, уколико се ради о неком правном акту Европског парламента, онда он сам има обавезу да тај акт достави националним парламентима држава чланица. Задатак националних парламената је да проверавају да ли су предлози законодавних аката у складу са начелом супсидијарности. Ова обавеза важи и за нацрте законодавних аката који се тичу правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима. Исто тако, предвиђено је и да се Европски парламент и национални парламенти информису о резултатима надзора над спровођењем политике у области слободе, безбедности и правде који врше Комисија и државе чланице.<sup>8</sup>

### **Јачање борбе против тероризма и организованог криминала**

Будући да је један о циљева Уговора из Лисабона јачање борбе против тероризма, организованог криминала и сродних кривичних дела, овим уговором предвиђен је велики број нових решења у том правцу. Једно од њих је питање одузимања имовинске користи настале као последица извршења кривичног дела. С тим у вези, предвиђено је да Европски

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Чл. 61Ц Уговора о функционисању ЕУ.



парламент и Савет заједно дефинишу правни оквир који се тиче кретања капитала и осталих финансијских исплата, као што су замрзавање фондова, финансијских средстава и материјалне користи који су у власништву физичких, али и правних лица. Наиме, познато је да се у случају организованог криминала и тероризма капитал често преноси на правна лица. На предлог Европске комисије, Савет усваја мере коју су неопходне за примену овог правног оквира. Када је реч о унапређењу борбе против тероризма, организованог криминала и сродних кривичних дела, Уговором из Лисабона предвиђена је још једна веома значајна новина. Она се тиче самог дефинисања кривичних дела и санкција за њихово извршење. На основу одредби Уговора Савет и Парламент могу, у редовном законодавном поступку, да усвоје директиве које садрже минималне стандарде за дефинисање кривичних дела и санкција, пре свега у области озбиљног криминала који има прекогранични карактер који је резултат природе и дејства кривичног дела у питању или из потребе да се на заједничкој основи бори против тог дела.<sup>9</sup> Уговорима је предвиђен одређени број дела који испуњавају ове услове, као што су: тероризам, трговина људима, сексуална експлоатација жена и деце, незаконита трговина оружјем, незаконита трговина дрогама, прање новца, фалсификовање средстава плаћања, корупција, компјутерски криминал и организовани криминал. Осим ових, унапред одређених дела, Савет има могућност да прошири листу, другим речима да дефинише додатна кривична дела, уколико сматра да за тиме има потребе. Да би се на листу уврстило неко ново дело, неопходно је да се о томе постигне сагласност свих чланова Савета и добије одобрење Европског парламента.

### **Оснивање Канцеларије Европског тужиоца**

У циљу борбе против тероризма и организованог криминала предвиђена је још једна новина, а то је могућност оснивања Канцеларије европског тужиоца. Наиме, Савет може једногласно да одлучи да установи Канцеларију европског тужиоца, након добијања сагласности Европског парламента. У случају да се у Савету не постигне сагласност свих чланова, Уговором из Лисабона предвиђено је да најмање девет држава чланица може да поднесе Европском савету нацрт акта којим се оснива ова канцеларија. Тада се поступак у Савету суспендује, тј. обуставља, а Европски савет, у року од четири месеца од ове суспензије поступка и

---

<sup>9</sup> Чл. 83 Уговора о функционисању ЕУ.

након разматрања и постизања консензуса, поново шаље Савету нацрт акта о оснивању Канцеларије. Уколико се у Савету ни по други пут не постигне консензус, предвиђено је да најмање девет држава чланица има право да у истом року, а на основу нацрта акта, покрене и успостави механизам ближе сарадње. Државе чланице које су заинтересоване да успоставе ближу сарадњу поводом оснивања Канцеларије европског тужиоца, дужне су да о томе обавесте Парламент, Савет и Комисију. Што се тиче надлежности Европског јавног тужиоца, он је надлежан да, у сарадњи са Европском полицијском службом (Европолом), покрене истрагу и кривично гони починиоце кривичних дела и њихове саучеснике за кривична дела против финансијских интереса Заједнице. Такође, Европски јавни тужилац врши улогу јавног тужиоца пред националним судовима држава чланица. На крају, Уговором из Лисабона је предвиђено да, у случају да је то потребно, Европски савет има овлашћење да прошири надлежности Европског јавног тужиоца.

### **Оснивање Сталног одбора за унутрашњу безбедност**

На основу Уговора из Лисабона предвиђено је да се у оквиру Савета оснује Стални одбор за унутрашњу безбедност.<sup>10</sup> Задатак одбора је, с једне стране, јачање и уопште промовисање оперативне сарадње која се тиче унутрашње безбедности, а с друге стране, поједностављење сарадње националних органа држава чланица у овој области.

Што се тиче представника институција, органа и помоћних тела Уније, они могу да учествују у раду одбора. Осим тога, Европски парламент и национални парламенти држава чланица морају редовно да се обавештавају о раду Сталног одбора за унутрашњу безбедност.

### **IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Уговор из Лисабона потписан је 13. децембра 2007. године у престоници Португалије. Да би овај уговор ступио на снагу, морало је да га ратификује свих двадесет седам држава чланица ЕУ. Будући да се поступак ратификације у појединим земљама одужио (Ирска, Пољска, Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Стога су и одредбе које се тичу сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова,

---

<sup>10</sup> Чл. 71 Уговора о функционисању ЕУ.

а које се налазе у оквиру „Области слободе, безбедности и правде”, такође ступиле на снагу тек 1. децембра 2009. године.

## V) ИЗВОРИ

- Чавошки А., Рељановић М., *Правосуђе и унутрашњи послови у Европској унији*, Службени гласник, Београд 2009.
- Јањевић, М., *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, Службени гласник, Београд 2008.
- Уговор из Лисабона доступан на Интернет адреси: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- Консолидована верзија Уговора са изменама и допунама Уговора из Лисабона доступна на Интернет адреси: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en> <http://www.mouvement-europeen.eu/Quels-progres-dans-la-construction-d-un-Espace-europeen-de-liberte-de>

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сарадња између држава чланица Европске уније у области правосуђа и унутрашњих послова веома је значајна. Уговором из Лисабона ова сарадња је унапређена, пре свега захваљујући чињеници да она више не представља трећи стуб ЕУ, већ да је укључена у Уговор о функционисању Европске уније у оквиру дела који носи назив Област слободе, безбедности и правде. Самим тим, одлуке се углавном доносе квалификованом већином, Суд правде има одређене надлежности везано за сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова итд. Уколико би требало издвојити област у којој Уговором из Лисабона нису само поједностављене одредбе Оснивачких уговора, већ је заиста извршена реформа, онда је то засигурно Област слободе, безбедности и правде. Нова решења предвиђена Уговором из Лисабона у овој области представљају значајан напредак, како у погледу начина функционисања самих институција, тако и у погледу садржине различитих политика које спадају у Област слободе, безбедности и правде.<sup>11</sup> Будући да су европске интеграције један од приоритета Републике Србије, сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова такође је један од корака која наша земља мора да предузме на свом путу ка Европској унији. С обзиром на то да питања која су везана за правосуђе и

---

<sup>11</sup> Детаљније на Интернет адреси: <http://www.mouvement-europeen.eu/Quels-progres-dans-la-construction-d-un-Espace-europeen-de-liberte-de>, 6.4.2010.

полицију, у данашње време, све чешће имају транснационални карактер, намеће се као неопходно да државе сарађују на њиховом решавању. Наиме, чини се немогућим да се једна држава сама одговори на одређене изазове или да се супротстави и ефикасно бори са проблемима као што су нпр. тешки облици криминала. Имајући у виду и конкретне мере које предузима Република Србија, сасвим је извесно да се и наша земља полако укључују у савремене токове сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова унутар Европске уније.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Нпр. потписивање стратешког споразума Републике Србије са Европолем и очекивано потписивање споразума о оперативној сарадњи, као и отпочињање сарадње са Евројустом.

UDK: 343.343.2/.7(4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 19–42  
Изворни научни рад

др Драган ЈОВАШЕВИЋ<sup>1</sup>

## ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И НЕФОРМАЛНЕ МЕРЕ У МАЛОЛЕТНИЧКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

### ABSTRACT

The paper analyses the place, role and significance of international and European standards, this primarily including the implementation of informal measures in juvenile criminal law in the Republic of Serbia. Actually, following the tendencies in a number of international and European documents that have been adopted recently within and under the auspices of the Organization of United Nations (Convention of Rights of the Child) as well as other documents adopted by regional organisations (Council of Europe) in 2005 Serbia adopted a separate Law on Juvenile Offenders and Criminal Protection of Juveniles. In this way, this legal document has comprehensively defined the (material, procedural and executory) legal position of juveniles as offenders and as victims of criminal acts. With this aim our states has codified juvenile criminal law in a similar way as was done in the last few years by some other European states – France, Austria, Germany, Croatia, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, etc. This paper presents the characteristics of correction orders as informal measures taken against juvenile offenders, their purpose as well as the conditions and ways they are implemented theoretically and practically.

*Key words:* International standards, Council of Europe, law, juvenile, criminal act, informal measures, correction orders.

### ПОЈАМ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Малолетничко кривично право представља део кривичног права државе које, због обиља специфичних решења у последње време у низу европских држава добија карактер самосталне правне (позитивно правне), али и научне

---

<sup>1</sup> Професор Кривичног права и Међународног кривичног права, Правни факултет у Нишу.

дисциплине.<sup>2</sup> Ради се, наиме, о посебној, заокруженој и аутономној целини која садржи низ специфичних решења у односу на пунолетне учиниоце кривичних дела. Неретко се стога у литератури за ову грану права употребљава назив пара-кривично право или квази-кривично право које се односи на малолетна лица. Дакле, малолетничко кривично право је скуп законских прописа којима се одређује кривичноправни статус малолетних лица (као учинилаца кривичних дела, односно малолетних лица као жртва кривичних дела).<sup>3</sup> То је право које прописује посебан третман према малолетним учиниоцима кривичних дела. Тако овај назив за који се често у правној теорији одређује као криминално-политички постулат обухвата грану права са кривичноправним одредбама које се примењују на малолетне учиниоце кривичних дела и које одсликавају посебан, специфичан карактер ове гране права. То је право које се заснива на личности учиниоца деликта (*Taterstrafrecht*), а не на самом деликту (*Tatstrafrecht*). Другим речима, то је систем законских правних прописа којима се одређује систем кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела, а под одређеним условима и за пунолетне учиниоце, те поступак за изрицање и извршење ових санкција од стране надлежних државних органа.<sup>4</sup> Стога се може рећи да малолетничко кривично право прелази оквире кривичног права јер обухвата не само кривичноправне одредбе материјалноправне садржине, већ и одредбе процесног и извршног кривичног права на начин, у мери и

<sup>2</sup> Термин малолетничко кривично право готово је уобичајен у правној теорији. Видети на пример: Г. Марјановик, *Македонско кривично право*, Општ дел, Скопје, 1998, стр. 361, Љ. Bavcon, А. Šelih, *Kazensko pravo*, Splošni del, Ljubljana, 1999, str. 230; Р. Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, 2004, str. 3. Но, у правној теорији се за ову грану права употребљава и назив „кривично право за малолетнике”. Оба ова термина асоцирају на кривично право „малолетничког карактера” које стоји насупрот пунолетничком кривичном праву. Тако: М. Шкулић, *Малолетници као учиниоци и као жртве кривичних дела*, Београд, 2003, стр. 368. У теорији се сматра да су први „посебни” малолетнички кривични закони донети почетком 20. века и то: у Великој Британији (Енглеска); 1908. године, у Белгији и Француској 1912. године и у Немачкој 1923. године.

<sup>3</sup> З. Стојановић, *Кривично право*, Општи део, Београд, 2000, стр. 344. Интересантно је да се у делу немачке кривичноправне теорије јављају и таква мишљења да се овде ради о криминалитету лица која нису навршила 25 година живота. Видети: W. Sauer, *Kriminologie*, Berlin, 1950, p. 108.

<sup>4</sup> У историји кривичног права се могу наћи и таква схватања према којима је прва пенитенсијарна установа за малолетне учиниоце кривичних дела основана на иницијативу римског папе Климента IX још 1703. године у Риму да би се касније овакве установе оснивале и у другим државама: Немачкој, Француској, Швајцарској и Великој Британији. Видети: Г. Марјановик, *Македонско кривично право*, Општ дел, op. cit., стр. 362.

у обиму који се односи на малолетне учиниоце кривичних дела.<sup>5</sup> Малолетничко кривично право тако представља скуп (систем) законских прописа којима је регулисан положај (права и обавезе) малолетника у кривичном праву у целости. Ове одредбе се, прво, односе на: 1) појам и врсте малолетника као субјеката кривичног права (активни и пасивни субјект), 2) врсте, услове, сврху, садржину и начин прописивања и изрицања кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела, 3) поступак за изрицање кривичних санкција за малолетнике (који представља посебну, специфичну врсту кривичног поступка – специфичног по органима за покретање и вођење кривичног поступка и за изрицање кривичних санкција, архитектоници и току поступка и учешћу посебних вандсудских – посебно ванкривично-судских органа у поступку изрицања и извршења кривичних санкција) и, 4) поступак извршења изречених малолетничких кривичних санкција.

Низом одредби ово се садржински, а и по форми издваја из кривичног права које се иначе примењује према пунолетним учиниоцима кривичних дела. Под одређеним, законом предвиђеним, условима ово право се изузетно примењује и према пунолетним учиниоцима кривичних дела (у доба млађег пунолетства, дакле до навршене 21 године живота).<sup>6</sup> Потреба да посебним кривичноправним третманом малолетника као учинилаца кривичних дела (а тиме и за издвајањем малолетничког кривичног права у засебну, специфичну грану позитивног правног система) је можда најпотпуније изражена у преамбули канадског Закона о кривичном гоњењу малолетника из 2002. године, где се као циљеви малолетничког кривичног права сматрају: 1) превенција криминалитета малолетника, 2) рехабилитација и реинтеграција малолетника у друштво, 3) адекватно санкционисање последице за извршење кривичних дела малолетних лица и, 4) доприношење дуготрајној заштити друштва.<sup>7</sup>

## ИЗВОРИ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

У низу савремених европских држава у последње време дошло је до издвајања кривичноправних одредби које се односе на положај

---

<sup>5</sup> Д. Јовашевић, З. Стевановић, „Појам и карактеристике малолетничког кривичног права“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, Београд, број 1/2008, стр. 119-125.

<sup>6</sup> Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006, стр. 270.

<sup>7</sup> Ж. Пру, „Канадски закон о кривичном гоњењу малолетника“, у: *Кривичноправна питања малолетничке деликвенције*, Београд, 2008, стр. 37-38.

малолетних учинилаца кривичних дела у посебно, специјално законодавство. Тиме је створен заокружени систем „малолетничког кривичног права” које уважава низ специфичности малолетних лица с обзиром на њихов узраст, социјално, психолошко и медицинско стање. Малолетни учиниоци кривичних дела одавно имају посебан статус. Разлог за то треба тражити у старосном добу у коме се налазе ова лица које је испуњено многобројним и непрестаним променама, добу које је прожето њиховим биолошким и психолошким, односно социјалним сазревањем, а то све захтева и прилагођавање мера кривичног права таквом узрасту. У тежњи да се криминално понашање малолетника спречи у корену с обзиром да од тога зависи умногоне и њихов будући живот, сва савремена кривична законодавства у односу на малолетнике показују посебно разумевање.

Тако је данас у Аустрији, Немачкој, Финској, Француској, Хрватској, Македонији, Републици Српској (унутар Босне и Херцеговине), али и у Републици Србији где је ова грана права формално издвојена из кривичног закона (законика). Прва држава која је пошла овим путем била је Финска. У Финској је још 1940. године, донет посебан Закон о младим преступницима (*Young Offenders Act*).<sup>8</sup> Недавно је ова држава отишла корак даље доношењем још два законска текста која предвиђају примену кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела. То су: 1) Експериментални закон о малолетничкој казни (*Experimental Juvenile Punishment Act*), из 1996. године и, 2) Закон о малолетничкој казни (*Juvenile Punishment Act*), из 2004. године.<sup>9</sup>

У Немачкој је положај малолетника у кривичном праву уређен одредбама Закона о малолетничком кривичном правосуђу из 1974. године – *Jugendgerichtsgesetz*.<sup>10</sup> Посебан „малолетнички кривични закон“ примењује се и у Француској где је у примени Ордонаса за децу и малолетнике (*Ordonnance No. 45-174*) од 2. фебруара 1945. године, доцније допуњена Законом број 2002-1138 од 9. септембра 2002. године. У кривичном праву Републике Аустрије положај малолетних учинилаца кривичних дела уређен је на специфичан начин Законом о

<sup>8</sup> Act No. 262/1940.

<sup>9</sup> Act No. 1058/1996; Act No. 1196/2004.

<sup>10</sup> „Jugendgerichtsgesetz (JGG)”, усвојен је 1953. године, а данас је на снази верзија закона која је усвојена 11. децембра 1974. године (*Bundesgesetzblatt BGBl*) I, број 3427 са изменама и допунама од 8. јула 2008. године (*Bundesgesetzblatt BGBl*) I, број 1212.



малолетницима из 1988. године.<sup>11</sup> Државе у нашем окружењу установљавају посебан кривичноправни статус малолетних учинилаца кривичних дела. Такав је случај у Хрватској где је посебним законом уређена ова материја. Наиме, данас је у Хрватској у примени Закон о судовима за младеж из 1997. године.<sup>12</sup> Слична је ситуација и у Републици Македонији где је у примени Закон за малолетничка правда из 2007. године.<sup>13</sup> У Републици Српској донет је посебан Закон о заштити и поступању са дјецом и малолетницима у кривичном поступку из 2010. године.<sup>14</sup> Следећи европске стандарде, и у Републици Србији је при недавно изведеној радикалној реформи (у току 2005. године) у области кривичног права донет посебан Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (ЗОМУКД).<sup>15</sup> На тај начин, малолетничко кривично право формално је издвојено из Кривичног законика, односно Законика о кривичном поступку и Закона о извршењу кривичних санкција. Данас је у Републици Србији наведени закон основни, непосредни извор малолетничког кривичног права које има примат у примени према малолетним учиниоцима кривичних дела, а под одређеним законским условима и према млађим пунолетним лицима. Но, као допунски извор малолетничког кривичног права у Републици Србији служе одредбе Кривичног законика, као помоћног извора кривичног права о малолетницима. Такође се као посредни извори малолетничког кривичног права јављају и други правни извори као што су: 1) међународни уговори, 2) судска пракса, 3) подзаконски акти (нормативни акти државних органа), 4) правна теорија и, 5) обичајно (неписано) право. Поменути се извори на посредан начин јављају као извор малолетничког кривичног права на начин и у обиму којим се употпуњују кривичноправне одредбе (материјалног, процесног и извршног кривичног права) које се односе на малолетна лица као учиниоце кривичних дела.

---

<sup>11</sup> „Jugendgerichtsgesetz (JGG)”, *Bundesgesetzblatt BGBl I*, број 599/1988.

<sup>12</sup> „Narodne novine Republike Hrvatske“, број 111/97, 27/98 и 12/2002. Видети: F. Hirjan, M. Singer, *Komentar Zakona o sudovima za mladež i kaznenih djela na štetu djece i maloljetnika*, Zagreb, 2002.

<sup>13</sup> „Службен весник на Република Македонија“, број 87/2007.

<sup>14</sup> „Службени гласник Републике Српске“, број 13/2010.

<sup>15</sup> Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 85/2005, а ступио је на снагу 1. јануара 2006. године.

## КАРАКТЕРИСТИКЕ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

У нашем кривичном праву, Законом о изменама и допунама Кривичног законика ФНРЈ из 1959. године, издвојене су одредбе о кажњавању малолетних учинилаца кривичних дела у посебно поглавље. Такође, у Законику о кривичном поступку биле су предвиђене посебне одредбе о поступку према малолетницима (чл. 464-504. ЗКП у Републици Србији у важности до доношења посебног закона 2005. године), док Закон о извршењу кривичних санкција (у Републици Србији само до 1. јануара 2006. године), предвиђа поступак, начин и услове извршења изречених малолетничких кривичних санкција. Тако је створено малолетничко кривично право са следећим карактеристикама:

- 1) Кривичноправне одредбе се не односе на лице које у време извршења кривичног дела није навршило 14 година (члан 2. ЗОМУКД). За таква лица употребљава се термин „деца” да би се означила категорија лица која нису активни субјекти кривичног права. Према њима је у потпуности искључена примена кривичног права, али они зато подлежу примени одредби неких других грана права (породичног права, права социјалног старања, прекршајног права и сл);
- 2) Строго посматрано, језичким и граматичким тумачењем појам „малолетног учиниоца кривичног дела” није могућ, јер кривичног дела нема без постојања кривице на страни његовог учиниоца (према објективно-субјективном схватању појма кривичног дела из члана 14. КЗ РС). Такође је појам кривице неспојив (инкопатибилан) са појмом детета, па чак и са појмом малолетника. Стога и сам Кривични законик употребљава прилично немушту формулацију „малолетник који је извршио противправно дело које је у закону предвиђено као кривично дело”. И даље, искључено је постојање и утврђивање кривице малолетних учинилаца кривичних дела у кривичном поступку;
- 3) Малолетничко кривично право као заокружени систем кривичноправних прописа који се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела је лишено бројних појмова и института које иначе познаје „класично, стандардно” кривично право које се примењује према пунолетним лицима као што су: кривица, казна, казнени и ретрибутивни систем, сразмерност казне степену опасности учиниоца и тежине учињеног кривичног дела, одмеравање казне за дела у стицају;
- 4) Систем малолетничког кривичног права требало би да буде подређен криминално-политичким циљевима – а то је васпитање малолетног

учиниоца кривичног дела и његово преваспитање (чиме се у први план ставља принцип васпитавања, а не принцип кажњавања). На тај начин је истакнут специјално превентивни карактер ове гране права чиме је напуштен његов дотадашњи „терапеутски карактер“;<sup>16</sup>

У теорији се стога истиче да су малолетничке кривичне санкције, у првом реду мере помоћи, мере социјализације са што мање елемената принуде, ограничења права и слободе и репресије, а све више мере помоћи, бриге, надзора и отклањања и предупредивања сметњи и услова за њихов нормалан и несметан развој и сазревање. То у крајњој линији и одговара тзв. Хаванским правилима које је УН усвојила 1990. године, која у односу на малолетне учиниоце кривичних дела захтева искључење или свођење на минимум било каквог облика лишења слободе (члан 11. тачка б);

- 5) Међу кривичним санкцијама које се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела примат имају васпитне мере над казном која представља изузетак изражен у примени казне малолетничког затвора.<sup>17</sup> Закон познаје девет васпитних мера систематизованих у три групе: а) мере упозорења и усмеравања (које су у Републици Србији замениле раније постојеће дисциплинске мере), б) мере појачаног надзора и, в) заводске мере;
- б) Малолетничким затвором се може казнити само изузетно старији малолетник ако је извршио тешко кривично дело за које је предвиђена казна затвора преко пет година. Дакле, васпитне мере су основни облик реаговања друштва према малолетним учиниоцима кривичних дела.

---

<sup>16</sup> Првобитни репресивни модел кривичноправног положаја малолетника истиче се по томе да је малолетник третиран као „деликвент у минијатури“, а његов правни положај је карактерисало блаже кажњавање зависно од узраста и нешто повољнији режим издржавања изречене казне који је дуго времена оспораван и подвргаван снажној критици посебно у 20. веку, те је постепено потискиван да би коначно педесетих година 20. века замењен заштитничким моделом да би крајем 20. века у овој области почео све више да се примењује и нови „правосудни модел или модел правичности“ према коме, „малолетник и његове потребе нису више оно што је примарно и о чему треба искључиво да се води рачуна, већ се у први план истиче жртва кривичног дела и интереси самог друштва чиме се истиче систем ресторативне правде”.

<sup>17</sup> Према расположивим статистичким подацима (Саопштење 268. Републичког завода за статистику Републике Србије) у периоду од 1997. до 2002. године, на подручју Републике Србије од укупно изречених кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела заводске васпитне мере учествују са 1-2,7%, а казна малолетничког затвора са 0,6-1,7%.

При томе, у примени васпитних мера треба ићи постепено, степенасто. Наиме, приоритет у примени имају блаже васпитне мере (мере успозорења и усмеравања), а тек потом теже васпитне мере (мере појачаног надзора) и на крају заводске васпитне мере. Штавише, примат у примени имају не кривичне санкције, већ њихови супститути који имају карактер неформалне санкције при чему је и таква њихова примена сведена на најмању могућу меру,

- 7) Поред кривичних санкција, модерна кривична законодавства у Немачкој, Француској, Македонији, Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини и др., познају различите мере алтернативног карактера (супститути кривичних санкција) чија се примена препоручује према теорији неинтервенисања кад год је могуће избегавање кривичног правосуђа преко скретања кривичног поступка – диверзионог поступка (*diversion*), посебно када се ради о багателном, епизодном, примарном, ситуационом или случајном криминалитету.<sup>18</sup> То су различите мере *sui generis* у виду васпитних налога, упутстава, забрана или препорука чији је циљ да се избегне или одложи вођење кривичног поступка према малолетном учиниоцу кривичног дела. Заправо циљ је примене ових мера скретање поступка према малолетним лицима са кривичног права на друге гране права (нпр. породично право или право социјалног старања). Решење је у складу са чланом 40. став 3. тачка б. Конвенције УН о правима детета која захтева од држава потписница да предузму мере кад год је могуће и пожељно да се уведу мере поступања са децом и малолетницима која су прекршила закон без прибегавања судском поступку;<sup>19</sup>
- 8) Нови законски прописи предвиђају судску заштиту малолетника у поступку извршења изречених малолетничких кривичних санкција уместо раније постојеће заштите у управном спору;
- 9) Нове су и одредбе о надзору над извршењем васпитних мера. Судија за малолетнике који је изрекао васпитну меру и јавни тужилац за малолетнике врше надзор над спровођењем изречених васпитних мера.

<sup>18</sup> У правној теорији се оспорава употреба термина „диверзиони модел“ кривичног поступка према малолетницима посебно када се има у виду практичан значај примене принципа опортунитета у поступку према малолетницима који се назива „диверзионим поступањем“ у немачкој кривичнопроцесној теорији при чему диверзија значи један облик скретања са општег, уобичајеног, редовног кривичног поступка. Диверзиони поступак значи само да се поступак окончава на другачији начин него што је то уобичајено по општим правилима. Видети: М. Шкулић, *Малолетници као учиниоци и као жртве кривичних дела*, Београд, 2003, op. cit., стр. 134-135.

<sup>19</sup> „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/90.

У том смислу они су дужни да: а) прате резултате извршења изречене васпитне мере, б) обилазе малолетника смештеног у заводу или другој установи у коју је малолетник смештен, в) врше непосредан увид и г) разматрају извештаје о току извршења изречене васпитне мере. Такође, законом је обавезан надлежни орган старатељства да сваких шест месеци доставља суду и јавном тужиоцу за малолетнике извештај о току извршења осталих васпитних мера (посебних обавеза и мера појачаног надзора). Но, судија за малолетнике може захтевати од органа старатељства ове извештаје и у краћим временским периодима као што може да овакве извештаје затражи и од других стручних лица ако они постоје у суду (социјалног радника, психолога, педагога, специјалног педагога и др). Коначно, управа завода или друге установе у којој је малолетник смештен дужна је да сваких шест месеци доставља извештај о резултатима примене изречене васпитне мере суду и јавном тужиоцу за малолетнике с тим што се на захтев суда овај извештај може достављати и у краћем временском периоду и,

- 10) На другачији начин уређена је данас помоћ малолетнику после извршења заводских васпитних мера односно казне малолетничког затвора. Сада је постинституционални третман и прихват малолетника уређен на другачији начин где је потенцирана већа улога и активност надлежног органа старатељства. Овај орган заправо за све време трајања извршења изречених малолетничких кривичних санкција институционалног карактера одржава сталну сарадњу и контакт не само за установом у којој се малолетник налази и са самим малолетником, већ и са његовом породицом како би се она припремила и оспособила за враћање малолетника у ранију социјалну средину и његово укључивање у нормалан и друштвено користан живот и активности.

## **ВРСТЕ И САДРЖАЈ МЕЂУНАРОДНИХ И ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА**

У основи новоуспостављеног система малолетничког кривичног права у Републици Србији налазе се одређени правни стандарди предвиђени у више међународних и европских правих аката које је усвојила наша држава.<sup>20</sup> Међу тим стандардима посебно се истичу следећи: 1) најбољи

---

<sup>20</sup> Д. Улетиловић, „Примјена међународних стандарда у домаћем законодавству са аспекта примјене васпитних препорука као мјера преусмеравања од редовног кривичног поступка“, у: *Малолетничка деликвенција као облик друштвено неприхватљивог понашања*, Бања Лука, 2008, стр. 335-349.

интерес детета, 2) право на живот, опстанак и развој детета, 3) недискриминација и, 4) поштовање мишљења детета. Поменуте међународне и европске стандарде о поступању државних органа према малолетним учиниоцима кривичних дела (који потенцирају добробит детета и малолетника у сразмери са околностима које се тичу његове личности, али и околностима које се односе на кривично дело), успостављају између осталог следећи акти:<sup>21</sup>

- 1) Конвенција УН о правима детета из 1989. године;<sup>22</sup>
- 2) Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода;<sup>23</sup>
- 3) Минимална стандардна правила за малолетничко кривично правосуђе (тзв. Пекиншка правила) усвојена од стране УН 1985. године;<sup>24</sup>
- 4) Правила УН о заштити малолетника лишених слободе (тзв. Хаванска правила) из 1990. године;<sup>25</sup>
- 5) Смернице УН за превенцију малолетничке деликвенције (тзв. Ријадске смернице) из 1990. године;<sup>26</sup>
- 6) Стандардна минимална правила УН за алтернативне казнене мере (тзв. Токијска правила) из 1990. године;<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Д. Јовашевић, „Примена међународних стандарда заштите права малолетника у новом кривичном праву Републике Србије“, у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Ниш, 2008, стр. 205-224.

<sup>22</sup> „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 15/1990.

<sup>23</sup> „Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори“, број 9/2003.

<sup>24</sup> Резолуција УН број 40/33 од 29. новембра 1985. године. Ова правила представљају најпотпунији скуп минималних стандарда, права и процедура којима се надлежни државни органи морају руководити у свим случајевима поступања према малолетницима који су лишени слободе са циљем обезбеђења поштовања њихових права и безбедности, те развоја психичке и физичке добробити.

<sup>25</sup> Резолуција УН број 45/113 од 14. децембра 1990. године.

<sup>26</sup> Резолуција УН број 45/112 од 14. децембра 1990. године. Ове смернице се заснивају на идеји да државе најефикаснијим начинима и средствима смање број деце у сукобу са законом тако што јачају помоћне системе и квалитет живота малолетника од раног детињства до пубертета. Оне садрже основне принципе које подстичу превентивно деловање у области деликвенције младих.

<sup>27</sup> Токијска правила садрже осам различитих категорија: 1) општи принципи, 2) фаза пре суђења, 3) фаза суђења и изрицања пресуде, 4) фаза после изрицања пресуде, 5) примена алтернативних казних мера, 6) особље, 7) волонтери и друго особље заједнице и 8) истраживање, планирање, формулисање политике и оцењивање. Правила промовишу већу улогу заједнице у спровођењу кривичног правосуђа и јачање осећања одговорности малолетног учиниоца кривичног дела према заједници.

7) Европска правила о друштвеним санкцијама и мерама за спровођење малолетничког кривичног правосуђа (тзв. Бечка правила) из 1997. године.<sup>28</sup>

Уз наведене акте универзалне међународне организације, од посебног су значаја за кривичноправни положај малолетних учинилаца кривичних дела и следеће препоруке Савета Европе које је донео Комитет министара ове најмасовније и најстарије европске регионалне политичке организације. То су:

- 1) Препорука П (87) 20 о друштвеном реаговању на деликвенцију малолетника из 1987. године;
- 2) Препорука П (88) 6 о друштвеном реаговању на деликвентно понашање младих који потичу из мигрантских породица из 1988. године;
- 3) Европска правила за санкције и мере П (92) 16 из 1992. године и,
- 4) Препорука П (2003) 20 о новим начинима третирања малолетничког преступништва (деликвенције) и улози малолетничког правосуђа из 2003. године.<sup>29</sup>

Стандарди предвиђени у наведеним међународним и европским правним актима које је потписала и ратификовала наша држава су инкорпорисани и у одредбе новог Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.<sup>30</sup> За даљи развој малолетничког кривичног права од посебног је значаја Резолуција XVII Конгреса међународног удружења за кривично право који је одржан у Пекингу 2004. године у којој су између осталог усвојене следеће Препоруке:<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Правила имају за циљ да обезбеде оквир и помоћ државама у примени међународних стандарда, а посебно Конвенције о правима детета у националном правосудном систему за малолетнике.

<sup>29</sup> Љ. Митровић, „Стандарди УН и други међународни документи у позитивном и будућем малолетничком казненом праву Републике Српске“, у: *Контрола криминалитета и европски стандарди*, Београд, 2009. године, стр. 246.

<sup>30</sup> Т. Geraghty, „Justice for children“, *The Journal of criminal law and criminology*, no. 1/1997, pp. 190-241; „Службени гласник Републике Србије“, број 85/2005. Видети: Д. Јовашевић, *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица са уводним коментаром*, Београд, 2005.

<sup>31</sup> Б. Цветко, „Припремни колоквиј за 17. Међународни конгрес АИДП о казненоправној одговорности малолетника у националном и међународном казненом праву“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 1/2003, str. 229-235.

1) Малолетна лица подлежу закону са свим његовим специфичним карактеристикама. Због ових специфичности правосудни систем треба да разматра кривичну одговорност малолетника као засебно питање у оквиру елемената кривичног дела; 2) Доња старосна граница за кривичну одговорност малолетника треба да буду одређена на 18 година, а минимална година старости не би требало да буде испод 14 година у време извршења кривичног дела; 3) Малолетни прекршиоци закона углавном би требало да буду подвргнути васпитним мерама или другим алтернативним казним мерама које су усредсређене на рехабилитацију појединца или ако ситуација захтева у изузетним случајевима на казнене мере у традиционалном смислу; 4) На малолетнике испод 14 година могу се примењивати само васпитне мере; 5) Примена васпитних или алтернативних казних мера које су усмерене на рехабилитацију могу бити проширене на захтев заинтересованог лица до 25 године; 6) Имајући у виду кривична дела извршена од стране лица која су старија од 18 година примењивост посебних одредби које се односе на малолетнике може се проширити до 25 године старости; 7) О кривичној одговорности малолетних лица морају одлучивати специјални судски органи који имају засебну надлежност од оних које се баве пунолетним лицима; 8) Одлуке суда требало би да буду засноване на прелиминарним мултидисциплинарним судским истрагама отвореним за испитивање обеју страна и, 9) Потребно је поклонити посебну пажњу интересу жртава и хуманом односу према њима.<sup>32</sup>

## ПОЈАМ И ВРСТЕ МАЛОЛЕТНИХ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Основни предмет малолетничког кривичног права јесте утврђивање кривичноправног положаја малолетних лица као учинилаца кривичних дела. У том смислу се у Републици Србији као малолетник сматра лице које је у време извршења кривичног дела навршило четрнаест, а није навршило осамнаест година (члан 3. ЗОМУКД). Лица у узрасту до 14 година називају се „децом“ и према њима се не могу применити кривичне санкције, нити друге кривичноправне мере. То значи да ова лица не могу да буду активни субјект кривичног дела. У савременом кривичном праву границе малолетства су одређене на различит начин: а) 12 година – Грчка, Турска, б) 13 година – Француска, в) 14 година – Аустрија, Босна и Херцеговина,

<sup>32</sup> Текст Резолуције је објављен у целини у: *Ревизија за криминологију и кривично право*, Београд, број 1/2005, стр. 221-222.



Бугарска, Црна Гора, Хрватска, Италија, Македонија, Немачка, Руска федерација, Србија, Шпанија, г) 15 година – Чешка, Финска, Норвешка, Шведска, д) 16 година – Белгија, Португал, Швајцарска, Украјина и, е) 18 година – Кина. Тако Грчки кривични законик у члану 121. као децу сматра лица узраста до 12 година, а млађи малолетници су лица у узрасту од 12-17 година, док су старији малолетници лица узраста од 17-21 година.<sup>33</sup> И Кривични законик Турске у члану 31. прописује да деца узраста до 12 година нису кривично одговорна, док се као млађи малолетници сматрају лица узраста од 12 до 15 година. Старији малолетници су лица узраста од 15 до 18 година.<sup>34</sup> Узраст малолетства са навршених 13 година живота предвиђа Кривични законик Француске. Тако члан 122-8. француског Кривичног законика одређује да се кривичноправна способност стиче са навршених 13 година, а лица узраста од 13 до 18 година сматрају се малолетницима.<sup>35</sup> Највећи број савремених кривичноправних система границу малолетства одређују са навршених 14 година у време извршења кривичног дела. Такво решење познају сва кривична законодавства настала на територији бивше СФР Југославије, било да кривичноправни положај малолетника одређују у Кривичном закону (законику) или у посебном „малолетничком“ кривичном закону. Такође члан 31-32. Кривичног законика Бугарске сматрају децом – лица узраста до 14 година, малолетнике – лица узраста од 14 до 18 година и пунолетна лица – узраста преко 18 година.<sup>36</sup> Слично решење предвиђа и новодонети Закон за малолетничку правду Републике Македоније.<sup>37</sup> Овај закон разликује три категорије малолетних лица: а) дете, б) млађег малолетника и, в) старијег малолетника. У члану 12. закон одређује да су малолетници лица узраста од навршене четрнаесте до ненавршених осамнаест година. Лица која су у време извршења кривичног дела у узрасту од седам до четрнаест година називају се „деца у ризику“. Закон о судовима за младеж Републике Хрватске у члану 4. на идентичан начин одређује појам и врсте малолетних учинилаца кривичних дела.<sup>38</sup> Закон при томе разликује три категорије ових лица. То су: а) дете – лице узраста до четрнаест година које не подлеже

---

<sup>33</sup> N. Lolis, G. Mangakis, *The Greek penal code*, London, 1973, p. 48.

<sup>34</sup> „Official gazzeta“, no. 25611/2004.

<sup>35</sup> P. Poncela, *Droit de la peine*, Themis, Paris, 2003, p. 78.

<sup>36</sup> И. Ненов, *Наказателно право на Република Булгарија, Обща част*, Књига втора, Софија, 1992.

<sup>37</sup> „Службен весник на Република Македонија“, број 87/2007 од 12. јула 2007. године.

<sup>38</sup> „Народне новине Републике Хрватске“, број 111/97, 27/98 и 12/2002.

кривичној одговорности, б) млађи малолетник – лице узраста од 14 до 16 година према коме се могу изрицати само васпитне (одгојне) мере и, в) старији малолетник – лице које је навршило шеснаест, али није навршило осамнаест година према коме се могу изрицати васпитне мере, а изузетно и казна малолетничког затвора. Кривични законик Руске федерације у члану 14. одређује да се као малолетници сматрају лица која су у време извршења кривичног дела навршила 14 година, али нису навршила 18 година.<sup>39</sup> Закон о малолетницима Аустрије у члану 1. став 1. одређује да се под појмом малолетника подразумева лице које је у време извршења кривичног дела навршило 14 година. Лица до тог узраста су кривично неодговорна.<sup>40</sup> Слично решење познаје и Кривични законик Италије који предвиђа као минималну старосну границу за кривичну одговорност малолетника 14 година.<sup>41</sup> Лица узраста од 14 до 18 година имају смањени обим кривичне одговорности (*minors*), а лица узраста од 18 уживају пуну кривичну одговорност (*adults*).<sup>42</sup> На крају, и Закон о малолетничком кривичном правосуђу Немачке у члану 1. став 2. одређује границе малолетства са навршених 14, а ненавршених 18 година живота.<sup>43</sup> Члан 11. Чешког кривичног законика као децу сматра лица у узрасту до 15 година, а малолетници су лица узраста од 15-18 година који су делимично кривично одговорни за извршено кривично дело.<sup>44</sup> Шведски Кривични законик у шестом одељку, првог поглавља као доњу границе одговорности за кривична дела одређује 15 година.<sup>45</sup> И Кривични законик Републике Финске у члану 1. одељка 4. у глави трећој одређује да се кривична одговорност малолетника стиче са навршених 15 година.<sup>46</sup> До тог узраста лице се назива „дете“ и вршење деликата који су противни правним прописима представља могућност да се према овом лицу примене мере социјалне заштите. Лица узраста од 15 до 17 година називају се млађи малолетници, а лица узраста од 17 до 20 година јесу старији малолетници.

<sup>39</sup> И. Федосова, Т. Скуратова, *Уголовниј кодекс Росијској федерацији*, Москва, 2005, р. 24.

<sup>40</sup> “Jugendgerichtsgesetz”, *Bundesgesetzblatt* No. 599/1988.

<sup>41</sup> J. Baviera, *Diritto minorile*, Milano, 1957, pp. 149-183; F. Uccella, *Minore e diritto*, Roma, 2003, pp. 87-114; R. Riccinotti, *La giustizia penale minorile*, Padova, 2007, р. 8.

<sup>42</sup> “Compendio di diritto penale, Parte generale e speciale”, Napoli, 2001, р. 137.

<sup>43</sup> “Jugendgerichtsgesetz, Bundesgesetzblatt”, No. 3427/1974. i No. 1212/2008.

<sup>44</sup> “Trestny zakon s izmeneniami i dopolneniami”, Prag, 1974, р. 16.

<sup>45</sup> N. Bishop, *Swedish Penal Code*, Stockholm, 1999, р. 4.

<sup>46</sup> “The Criminal Code of the Finland”, *Official gazeta* No. 39/1989 i 940/2008.

Кривични законик Норвешке у члану 46. такође одређује да се као малолетник сматра лице које је у време извршења кривичног дела навршило 15 година, а није навршило 18 година.<sup>47</sup> Специфично решење предвиђа Кривични законик Украјине у члану 10.<sup>48</sup> Наиме, овај законик прописује да кривичној одговорности подлежу лица старија од 16 година. Лица која су, пак, учинила кривично дело у узрасту од 14 до 16 година су кривично одговорна само под условом да су учинила тешка кривична дела за која је прописана строга врста и мера казне (условна ограничена кривична одговорност) као што су: убиство; напад на судију, радника правосудног органа или војно лице; телесну повреду; силовање; крађу; пљачку; разбојништво; тешко хулиганство (силецијско понашање); оштећење важних привредних објеката, магистралних гасовода и нафтовода, при отежавајућим околностима; намерно уништење или оштећење државне, колективне или личне имовине грађана с тешким последицама и намерно изазивање железничке несреће. Кривични законик Португала у члану 19. прописује да се малолетство у кривичноправном смислу стиче са навршених 16 година. Према лицима узраста од 12 до 16 година која учине кривично дело примењују се одредбе Закона о старатељству.<sup>49</sup>

Члан 17. Кривичног законика НР Кине одређује да се кривична одговорност стиче са навршених 18 година. Лица узраста од 14 до 18 година кажњавају се блаже. Ако лица изврше следећа кривична дела: намерно убиство или намерно нанешење штете другом лицу или пак изврше силовање, разбојништво, трговину опојним дрогама, паљевину, експлозију или тровање – тада подлежу кривичној одговорности.<sup>50</sup>

Малолетници се као учиниоци кривичних дела (што произилази из наведених законских решења) у нашој земљи деле према узрасту на две категорије. То су: 1) млађи малолетници и, 2) старији малолетници. Млађи малолетници су лица узраста од навршених четрнаест до ненавршених шеснаест година. Млађа малолетна лица се, дакле, налазе на граници између деце (према којима се не примењују никакве кривичне санкције) и старијих малолетника. Степен њихове зрелости, психичке и социјалне је

---

<sup>47</sup> “The General Penal Code of the Kingdom of Norway”, Act No. 10. of 22 May 1902 with subsequent amendments by Act No. 131. of 21 December 2001.

<sup>48</sup> М. И. Коржанскиј, *Популарниј коментар Криминолошког кодексу*, Киев, 1997, р. 34.

<sup>49</sup> Интернар: [www.mpublic.ro/minori](http://www.mpublic.ro/minori).

<sup>50</sup> С. D. Pagle, *Chinese Criminal Law*, Peking, 1997, р. 37.

такав да заиста не би било оправдано према њима применити неке теже мере осим васпитних мера. Као старији старији малолетници сматрају се лица која су у време извршења кривичног дела (а то је време предузимања радње чињења или нечињења којом се проузрокује кривичноправно релевантна последица) навршила шеснаест, али нису навршила осамнаест година. Поред њих у одређеним случајевима малолетничко кривично право се примењује и на млађа пунолетна лица. То су лица која су у време извршења кривичног дела навршила осамнаест година, а у време суђења (дакле до доношења правноснажне судске одлуке о кривичној ствари) нису навршила двадесет једну годину.

## ВАСПИТНИ НАЛОЗИ КАО НЕФОРМАЛНЕ МЕРЕ

Најзначајнија новина новог малолетничког кривичног права јесте увођење алтернативних, неформалних или диверзионих мера, средстава и поступака који треба да воде скретању кривичног поступка на друге гране права (породично право, право социјалног старања).<sup>51</sup> То су васпитни налози (препоруке, забране или упутства).

### Појам и сврха васпитних налога

Основ за примену васпитних налога као диверзионих мера произилази из члана 40. став 3. тачка б. Конвенције УН о правима детета коју је 1990. године потписала и ратификовала и наша земља. Но, и други међународни

---

<sup>51</sup> Према расположивим статистичким подацима о изреченим кривичним санкцијама према малолетним учиниоцима кривичних дела може се извући закључак о неефикасности у поступању са овом категоријом учинилаца кривичних дела, а да је с друге стране, висок проценат рецидива – поврата (до 85%). Даље, у протеклом периоду јавна тужилаштва су применом дискреционих овлашћења 1/3 кривичних пријава према малолетницима одбацивала по принципу једноставног опортунитета, 1/3 кривичних пријава је завршавана обуставом кривичног поступка због нецелисходности даљег вођења кривичног поступка, а према само 1/3 учинилаца кривичних дела је изрицана нека од малолетничких кривичних санкција и то: 45-47% укор, 48% мере појачаног надзора и 3-4% заводске мере, а казна малолетничког затвора тек у 0,5-1%; Диверзиони правно социолошки концепт се заснива на схватањима Е. Диркема, М. Вебера и Н. Кристија у чијој се основи налази размишљање о могућностима да се конфликт између жртве и учиниоца кривичног дела реши мирно вансудским путем и то поравнањем око захтева за накнаду штете. Улога државе се ограничава на непристрасног посредника који интервенише у неформалним поступцима; Видети: В. Свјетко, „Formalne i neformalne sankcije u maloljetničkom kaznenom pravu“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/1999, str. 341-356.

документи промовишу примену неформалних мера према малолетним учиниоцима лакших или средње тешких кривичних дела. Међу овим међународним документима се нарочито истиче Резолуција број 2, о социјалној улози кривичноправног система (која указује на значај примене алтернативних мера ресторативне правде у области социјалне реакције на кривична дела малолетника) коју су усвојили министри правде Европске уније у Хелсинкију 2005. године. Према овако преузетим обавезама, у кривичном праву је потребно и пожељно да се уведу мере поступања са децом која су прекршила закон (и тако учинила у закону предвиђено кривично дело), али без прибегавања судском поступку.<sup>52</sup> На сличан начин и Стандардна минимална правила УН за алтернативне казнене мере (тзв. Токијска правила) из 1990. године препоручују ширу употребу незаоводских или алтернативних мера као основа за минималну правну заштиту лица којима се изричу мере које су алтернативне затварању (дакле супститути институционалним мерама). Циљ је ових Минималних правила да се и друштвена заједница више укључи у управљање кривичним правосуђем, а посебно у третман малолетника као учинилаца кривичних дела, као и да се међу овим лицима промовише осећање личне одговорности према друштвеној заједници. Тако схваћено скретање поступка означава различите начине, мере и методе како би се млади сачували од штетног дејства судства за малолетнике односно дејства кривичних санкција. Ради се о мерама које су у највећој мери лишене казних својстава. Оне имају карактер васпитних, образовних или медицинских мера које се примењују, истина, према малолетном учиниоцу кривичног дела како би он под њиховим дејством променио свој ранији, дотадашњи стил и начин живота, понашање, навике и интересовања. Њиховом применом се према малолетницима избегава примена казни које су иначе прописане у Кривичном (или споредном) закону за учињено кривично дело. Али ове диверзионе мере треба да остваре и друге процесне циљеве као што су: да се услови започињање и вођење кривичног поступка према малолетнику испуњењем одређених обавеза или захтева. Увођење ових алтернативних мера у савремено малолетничко кривично право довело је до тзв. плуралистичког система малолетничких кривичноправних мера или „трећег стуба” санкција.<sup>53</sup> Поменути диверзиони систем познат је и као систем ресторативне правде

---

<sup>52</sup> Д. Јовашевић, „Алтернативне мере за малолетне учиниоце кривичних дела у домаћем и упоредном праву“, *Билтен Округног суда у Београду*, Београд, број 77/2008, стр. 54-81.

<sup>53</sup> Н. Н. Jesheck, T. Weigend, *Lehrbuch des Strafrecht, Allgemeiner teil*, Berlin 1996, p. 29.

где се према малолетном учиниоцу кривичног дела примењују мере које су алтернатива кривичним санкцијама.<sup>54</sup> У том систему малолетнику се намеће обавеза да преузме одговорност за своје поступке, да се суочи са жртвом (оштећеним), али и са представником друштва, као и да активно ради на отклањању штете која је причињена кривичним делом. Због тога он учествује у различитим активностима које уопште подижу ниво квалитета живота у заједници, али и којима стиче нова искуства, постаје активан, користан и продуктиван члан заједнице, развија самоконтролу понашања и укључује се у групе вршњака које немају деликвентне склоности. Васпитни налози су посебне мере *sui generis* које немају карактер кривичне санкције. Наиме, према малолетном учиниоцу кривичног дела за које је прописана новчана казна или казна затвора до пет година може се изрећи један или више васпитних налога. То су мере које су примарно усмерене на личност малолетника, његову рехабилитацију и реинтеграцију у друштвену средину. Ради се о различитим мерама, третманима и поступцима образовног, васпитног или медицинског карактера. Значај примене васпитних налога је вишеструко изражен у функцији условљеног опортунитета примењивог од стране јавног тужиоца односно у функцији целисходности даљег вођења поступка о чему одлучује суд при чему посебно треба имати у виду да је судски поступак најчешће дуг, скуп, стигматизујући и често неефикасан. Тим пре што се најчешће ради о багателном криминалитету и то према примарним учиниоцима кривичних дела са често претпостављеним исходом – изрицањем судског укора или обустављањем поступка. Сврха наведених налога је да се не покреће кривични поступак према малолетнику или да се обустави већ покренути поступак односно да се применом оваквог васпитног налога утиче на правилан развој малолетника, као и на јачање његове личне одговорности како убудуће не би наставио са вршењем кривичних дела, посебно када се ради о багателном или средњем криминалитету. Дакле, овде се ради о мерама искључиво специјално превентивног карактера које воде извансудским облицима интервенције.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Васпитним налозима се постиже преусмеравање понашања младих у позитивне алтернативе, односно уклањање њиховог кривичног случаја из редовне кривичне процедуре или се избегава њихова осуда. Наиме, диверзиони поступак обухвата процес уклањања младих из формалног процесуирања и упућује малолетника у програм друштвеног (а не правосудног) третмана.

<sup>55</sup> Д. Јовашевић, З. Стевановић, „Примена алтернативних мера за малолетнике у кривичном праву“, у: *Зборник Института за криминологику и социологику истраживања*, Београд, број 1-2/2009. године, стр. 37-64.

Вансудске, диверзионе или нефоралне мере према малолетним учиниоцима кривичних дела треба да обезбеде ефикаснију реакцију друштва на лакша малолетничка кривична дела. Стога се чешћа, благовремена и делотворнија примена неформалних мера код лакших кривичних дела малолетника јавља као изразито значајно и корисно средство чија употреба носи низ предности у односу на класична средства реаговања друштва на криминалитет (путем кривичних санкција). Тако се истиче да: 1) неформалне мере производе значајне последице за малолетног учиниоца кривичног дела (нпр. накнада штете, извињење, учешће у „добротворном” раду), 2) мере омогућују брзу интервенцију према малолетнику, 3) мере пружају широј друштвеној заједници да преузме значајну улогу у планирању одговора локалне заједнице на криминалитет малолетника, 4) примена ових мера не оставља штетне последице на малолетника, 5) мере растерећују суд који сада може да се бави озбиљнијим кривичним делима и, 6) поступак изрицања ових мера је брз, неформалан, ефикасан и економичан па штеди и време и средства.

### **Врсте васпитних налога**

Васпитне налоге које се називају и „парасанкције” изричу јавни тужилац за малолетнике или судија за малолетнике. Овакво решење према коме ове мере може да изрекне јавни тужилац је донекле спорно будући да васпитне налоге изриче орган који није надлежан за изрицање кривичних санкција, јер се ради о органу кривичног гоњења. Спорно је такође и што се ови налози могу изрицати без вођења формалног поступка у коме би се утврдило да ли је малолетник извршио и које кривично дело. За примену васпитних налога потребно је кумулативно испуњење два услова. То су: 1) Формални (објективни) услов – да се ради о кривичном делу за које је прописана новчана казна или казна затвора до пет година. То су дела мање или средње тежине и, 2) Субјективни услов – који се јавља у два вида: а) да је малолетник признао извршење кривичног дела и б) да постоји одређени однос малолетника према кривичном делу, али и према оштећеном лицу. Васпитни налози се могу изрећи само малолетним учиниоцима кривичних дела што значи да је њихова примена искључена према млађим пунолетним лицима. При избору васпитног налога надлежни орган нарочито узима у обзир у целини интерес малолетника и оштећеног лица водећи рачуна да се применом једног или више васпитних налога не омете процес редовног

школовања или запослења малолетника.<sup>56</sup> Овако одређени налог може да траје најдуже шест месеци при чему се избор, замена и примена односно надзор у примени васпитног налога од стране надлежног органа врши у сарадњи са родитељима, усвојиоцима или стараоцем малолетника и надлежним органом старатељства. Малолетничко кривично право у Републици Србији познаје више врста васпитних налога у смислу основних поставки ресторативне правде који омогућавају скретање са класичне судске процедуре (члан 7. ЗОМУКД).<sup>57</sup> То су:

- 1) Поравнање са оштећеним како би се накнадом штете, извињењем, радом или на неки други начин отклониле у целини или делимично штетне последице извршеног кривичног дела.<sup>58</sup> Испуњењем ових налога се омогућава да се малолетник суочи са оштећеним лицем (лицима), дакле лицем чије је правно добро повређено или угрожено, да малолетник на тај начин схвати да је оштећеном нанео одређену штету што може имати дејство и на јачање његове личне одговорности за своје поступке. Код поравнања са оштећеним као васпитног налога у пракси су се јављали следећи проблеми: а) ко спроводи поступак поравнања (то би могао да буде јавни тужилац за малолетнике или судија за малолетнике или овлашћени медијатор који позива малолетног учиниоца кривичног дела и његове родитеље, усвојиоце, стараоце или другог законог заступника да сами или са браниоцем дођу на састанак са оштећеним (и његовим пуномоћником или законским заступником), б) где се спроводи поступак поравнања (у просторијама јавног тужиоца, у суду или у просторијама овлашћеног медијатора), в) колико дуго поступак може да траје (у пракси се заступа мишљење да поступак посредовања треба да буде брз и ефикасан, тако да не траје дуже од

---

<sup>56</sup> Иако васпитни налози нису врста кривичних санкција, ипак су неки од ових налога по својој садржини и дејству слични васпитним мерама – посебним обавезама. При томе посебне обавезе као кривичне санкције изриче судско веће после спроведеног поступка у коме је утврђено да је малолетник извршио кривично дело које му се ставља на терет. Видети: D. Jovašević, „Primena diverzionih mera prema maloletnim učiniocima krivičnih dela“, u: *Varstvoslovje med teorijo in prakso*, Maribor, 2009, pp. 72-73.

<sup>57</sup> М. Бабић, И. Марковић, *Кривично право*, Општи дио, Бања Лука, 2008, стр. 478-481.

<sup>58</sup> У судској пракси се може појавити проблем код примене овог васпитног налога ко се све може сматати оштећеним лицем – да ли само физичко (пунолетно лице или лице које је лишено пословне способности; малолетно лице у ком случају се поставља питање да ли ова лица или њихови законски заступници или пуномоћници учествују у примени овог васпитног налога) или правно лице (конкретно, законски или статутарни пуномоћник).



месец дана) и, г) како се поступак завршава (закључењем писменог поравнања као резултат медијације – посредовања у коме се одређују обавезе, рокови њиховог испуњења и начин праћења споразума). Поравнање малолетног учиниоца кривичног дела са жртвом (оштећеним лицем) тога дела се у иностраном кривичном законодавству најчешће одвија посредовањем између ових лица. Посредовање између малолетног учиниоца кривичног дела и оштећеног је најчешће примењиван облик диверзионог поступања у разним државама (нпр. САД, Норвешка, Данска). Но, постоје и други слични модели као што су: поравнање (Словенија, Хрватска, Аустрија, Немачка, Белгија, Француска, Норвешка, Канада, САД), поправни одбор локалне заједнице (САД), заједнички породични састанак или породични суд (Нови Зеланд, Аустралија), одлучивање у кругу (САД) и суд за малолетнике (САД, Канада, Јапан, Немачка). Васпитни налог у виду извињења малолетника оштећеном, у пракси је производио и одређене проблеме. Тако у случају примене овог васпитног налога, малолетник који је у припремном поступку признао извршење кривичног дела и изразио спремност да се извини представнику оштећеног правног лица, то може да учини у суду или да заједно са својим законским заступником оде у оштећено правно лице и да се јавно извини у присуству овлашћеног представника правног лица. У вези са овим отвара се и питање, ко се све може сматрати оштећеним лицем?

- 2) Редовно похађање школе или редовни одлазак на посао. Ове мере имају за циљ социјалну интеграцију малолетника у друштвену заједницу и развијање његове свести о неопходности понашања у складу са друштвеним правилима;
- 3) Укључивање без накнаде у рад хуманитарних организација или послове социјалног, локалног или еколошког садржаја. Применом налога се настоји да малолетник прихвати друштвене вредности како би се оспособио за преузимање корисне и делотворне улоге у друштву. На овај начин малолетнику се омогућава да редовно испуњава одређене обавезе како би му се сузио простор и време у коме је препуштен доколици, проблему „слободног времена”. Тако се истовремено утиче и на јачање дисциплине малолетника и стварање и учвршћивање његових радних навика. У примени овог васпитног налога у пракси се јављају проблеми како одредити избор организација на локалном нивоу и како их анимирати да пристану на примену васпитних налога. Стога се као једно од решења у пракси

искристалисало мишљење према коме се, на захтев јавног тужиоца или суда за малолетнике орган старатељства треба да спроведе анкета на локалном нивоу, те да се направи избор од заинтересованих установа и организација државног (јавног) и цивилног сектора које би се укључиле у друштвенно користан пројекат превенције малолетничке деликвенције. Са овим установама и организацијама требало би даље сачинити писмене споразуме са врстом и садржином одређених послова и активности а закључене споразуме доставити органима малолетничког кривичног правосуђа који би у сваком конкретном случају бирали установу или организацију према врсти и природи послова и активности малолетника за које се се претпоставља да би на бољи начин били у функцији васпитног налога;

- 4) Подвргавање одговарајућем испитивању и одвикавању од зависности изазване употребом алкохолних пића или опојних дрога и
- 5) Укључивање у појединачни или групни третман у одговарајућој здравственој установи или саветовалишту.<sup>59</sup>

Јавни тужилац за малолетнике такође има могућност да своју одлуку о непокретању кривичног поступка сходно начелу опортунитета гоњења (члан 58. ЗОМУКД) услови пристанком малолетника и његових родитеља, усвојиоца или староца као и самом спремношћу малолетника да у остављеном року испуни један или више постављених васпитних налога. Заправо, све док не поднесе захтев за покретање припремног поступка, јавни тужилац за малолетнике има широке дискреционе могућности у погледу одлучивања да ли ће покренути кривични поступак према малолетнику због учињеног кривичног дела или не. Увођење васпитних налога у систем малолетничког кривичног правосуђа у великој мери је променило и улогу оштећеног лица у смислу његовог активног укључивања у реализацију појединих васпитних налога, потом у погледу промене положаја оштећеног од пасивне жртве кривичног дела и „немог посматрача” кривичног поступка који сада преузима активнију улогу у смислу давања свога пристанка за изрицање односно праћења тока извршења појединих васпитних налога и у односу остваривања примарног циља поступања према малолетнику, који по себи представља

---

<sup>59</sup> Д. Јовашевић, „Новине у малолетничком кривичном праву у функцији превенције криминалитета“, у: *Казнено законодавство и превенција криминалитета*, Палић, 2008, стр. 382-397.

поправљање штете нанете жртви и реинтеграцију учиниоца кривичног дела уместо његовог отуђења и изолације из друштва.<sup>60</sup>

## ЗАКЉУЧАК

Систем новог малолетничког кривичног права Републике Србије у потпуности је подређен криминално-политичким циљевима, који обухватају васпитање малолетног учиниоца кривичног дела и његово преваспитање. На тај начин истакнут је специјално-превентивни карактер ове гране права чиме је напуштен његов дотадашњи „терапеутски“ карактер. У теорији се истиче да су малолетничке кривичне санкције у првом реду мере помоћи, мере социјализације са што мање елемената принуде, ограничења права и слободе и репресије, а све више мере помоћи, бриге, надзора и отклањања и предупредивања сметњи и услова за њихов нормалан и несметан развој и сазревање. То у крајњој линији и одговара тзв. Хаванским правилима које је УН усвојила 1990. године која у односу на малолетне учиниоце кривичних дела захтева искључењ или свођење на минимум било каквог облика лишења слободе (члан 11. тачка б.). Но, поред и уместо кривичних санкција, на основу прихваћених међународних и европских стандарда, модерна кривична законодавства (Аустрија, Канада, Немачка, Француска, Словенија, Србија, Македонија, Хрватска, Црна Гора, Босна и Херцеговина), познају различите неформалне мере алтернативног карактера чија се примена препоручује према теорији неинтервенисања кад год је могуће избегавање кривичног правосуђа преко скретања кривичног поступка (*diversion*), посебно када се ради о багателном, епизодном, примарном, ситуационом или случајном криминалитету. То су различите мере *sui generis* у виду васпитних налога, упуштава, забрана или препорука чији је циљ да се избегне или одложи вођење кривичног поступка према малолетном учиниоцу кривичног дела. Заправо, циљ примене ових мера јесте скретање поступка према малолетним лицима са кривичног права на друге гране права (нпр. породично право или право социјалног старања). Решење је складу са чланом 40. став 3. тачка б. Конвенције УН о правима детета који захтева од држава потписница да предузму мере кад год је могуће и пожељно да се уведу мере поступања са децом и малолетницима која су прекршила закон без прибегавања судском поступку. Заправо, најзначајнија новина новог

---

<sup>60</sup> Lj. Žakman Ban, „Mogućnosti probativnog pristupa u okviru alternativnih sankcija u Hrvatskoj“, *Kriminologija i socijalna integracija*, Zagreb, broj 1/1994, str. 77-96.

малолетничког кривичног права јесте увођење алтернативних мера које су у новом законском решењу дефинисане у облику васпитних налога (преорука или упутстава). Тако схватање представља „скретање поступка“ које се остварује на различите начине, мере и поступке како би се млади сачували од штетног дејства судства за малолетнике, односно кривичних санкција. Васпитни налози су посебне мере *sui generis* које немају карактер кривичне санкције. Наиме, према малолетном учиниоцу кривичног дела за које је прописана новчана казна или казна затвора до пет година може се изрећи један или више васпитних налога. Сврха васпитних налога је, да се не покреће кривични поступак према малолетнику или да се обустави већ покренути поступак односно, да се применом васпитног налога утиче на правилан развој малолетника као и на јачање његове личне одговорности како убудуће не би наставио са вршењем кривичних дела, посебно када се ради о багателном или средњем криминалитету. Дакле овде се ради о мерама искључиво специјално- превентивног карактера.

UDK:614.86:061.1

Bibliid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 33–34, стр. 43–51

Изворни научни рад

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ<sup>1</sup>

## ЕВРОПСКИ ИЗВЕШТАЈ О САОБРАЋАЈНОЈ НЕЗГОДИ – ПЕТА ДИРЕКТИВА ЕУ О ОСИГУРАЊУ ОД ГРАЂАНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТЕ ИЗ УПОТРЕБЕ МОТОРНИХ ВОЗИЛА

### ABSTRACT

The Fifth Directive 2005/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles regulates the European Accident Report, a document that in the event of an accident simplifies the procedure of obtaining compensation. The European Accident Report completed and signed by the participants of the accident, and insurance companies accept it as a basis for payment of damages and this act has the same importance as the police report. The Act of the Compulsory Insurance in Traffic of the Republic of Serbia, also, regulates the European Accident Report.

*Key words:* European Accident Report, Fifth Directive, form, traffic accident, insurance against civil liability, small damage, compensation claim, police report.

### 1) СВРХА

Регулисање осигурања аутоодговорности у праву Европске уније (ЕУ), у ствари, представља регулисање најважнијих института ове врсте осигурања и унификацију правила у овој области у чланицама ЕУ. Једно од важних питања везаних за осигурање аутоодговорности је Европски извештај о саобраћајној незгоди, који је, такође, нашао место у праву Европске уније. Основна сврха регулисања Европског извештаја о саобраћајној незгоди је ефикасна накнада штете. У праву ЕУ осигурање

---

<sup>1</sup> Виши научни сарадник, Институт за упоредно право Београд.

аутоодговорности регулишу Директиве. Свака од Директива ЕУ (до сада је донето пет), начинила је корак напред и у наведеном систему осигурања аутоодговорности. Све Директиве се односе на усаглашавање законодавстава држава чланица у области осигурања од одговорности за штете од моторних возила и о увођењу обавезности осигурања такве одговорности. Те Директиве су следеће:

1. Прва Директива, донета 24.04.1972. године (72/166/СЕЕ);<sup>2</sup>
2. Друга Директива, донета 29.12.1983. године (84/5/СЕЕ);<sup>3</sup>
3. Трећа Директива, донета 14.05.1990. године (90/232/СЕЕ);<sup>4</sup>
4. Четврта Директива, донета 16.05.2000. године (2000/26/ЕЗ);<sup>5</sup> и,
5. Пета Директива, донета 11.05.2005. године (2005/14/ЕЗ).

Основни циљ Директива је уједначавање правила у области осигурања аутоодговорности у земљама чланицама ЕУ. Међутим, ове Директиве су имале утицаја и на остале земље. Све Директиве су допринеле заштити оштећених лица у саобраћајним незгодама, не само у земљама чланицама ЕУ, односно, раније, ЕЕЗ. Ове Директиве имају велики значај, обзиром на број земаља, које су у ЕУ. Морамо, такође, рећи да је период, у коме су донесене ове Директиве, релативно дуг (преко 30 година – прва је донесена 1972, а пета 2005. године), што говори и о осетљивости свих питања и проблема везаних за осигурање аутоодговорности, као и о постепености у прилагођавању националних законодавстава овим правилима.

---

<sup>2</sup> “First Council Directive 72/166/EEC of 24 April 1972 on the approximation of the laws of Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and to the enforcement of the obligation to insure against such liability”, *Official Journal of the European Communities* L 103 of 02.05.1972.

<sup>3</sup> “Second Council Directive 84/5/EEC of 30 December 1983 on the approximation of the laws of the Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles”. *Official Journal of the European Communities* L 008 of 11.01.1984.

<sup>4</sup> “Third Council Directive 90/232/EEC of 14 May 1990 on the approximation of the laws of the Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles”, *Official Journal of the European Communities* L 129 of 19.05.1990.

<sup>5</sup> “Fourth Directive 2000/26/EC of the European Parliament and of the Council of 16 May 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles and amending Council Directives 73/239/EEC and 88/357/EEC”, *Official Journal of the European Communities* L 181 of 20.07.2000.

## II) МЕРЕ ЕУ

Европски Парламент је на седници, одржаној 12. јануара 2005. године прихватио нову, пету по реду, Директиву о обавезном осигурању од грађанске одговорности за штете узроковане употребом моторних возила. Нови акт носи пуни назив „Директива бр. 2005/14/СЕ Европског парламента и Савета од 11. маја 2005, којом се мењају Директиве 72/166, 84/5 и 90/232 и Директива 2000/26 Европског парламента и Савета о осигурању од грађанске одговорности за штете из употребе моторних возила” (даље: Пета Директива). Пета Директива је, практично, наставак, четири, претходно поменути, Директиве, односно, она представља њихову модификацију, која је довела до одређених побољшања и уједначавања у регулисању овог система.

## III) САДРЖАЈ

### Европски извештај о саобраћајној незгоди

Уколико се догоди осигурани случај, односно, ако настане штета у једној саобраћајној незгоди, најважније питање за учеснике те незгоде је накнада штете. Акт који може убрзати процену штете, као и њену накнаду, ако се испуне одређени услови се зове Европски извештај о саобраћајној незгоди. Петом Директивом је уведена обавеза за осигуравајућа друштва да својим осигураницима предају образац тзв. „Европског извештаја о саобраћајној незгоди”. Тиме би се убрзао поступак обраде штета и њена исплата. Једнообразност овог акта омогућава ефикаснији пренос обавештења о подацима везаним за саобраћајну незгоду и износ штете (члан 4.б). Морамо рећи да ће овај образац морати да замени записник полиције о саобраћајној незгоди или ће се издавати упоредо са тим записником. – Европски извештај је извештај о саобраћајној незгоди који се користи код свих саобраћајних незгода, а који је сачињен у складу са моделом који је издао Европски комитет осигурања (*Comitie Europeen des Assurances – CEA*). У случају саобраћајне незгоде, учесници су дужни да попуне, потпишу и међусобно размене Европски извештај о саобраћајној незгоди, сагласно закону којим се уређује безбедност саобраћаја на путевима. Европски извештај о саобраћајној незгоди (*European Accident Report*) је документ који у случају саобраћајне незгоде поједностављује процедуру добијања одштете. Садржи својеручну скицу и спецификацију оштећења, и што је најважније, изјаве учесника којима се потврђује чија је одговорност за удес. Попуњавају га и потписују сами учесници, а

осигурања га прихватају као основ за исплату штете, пошто има исту важност као полицијски записник. Уредно попуњен Европски извештај о саобраћајној незгоди оштећено лице и осигураник могу користити као одштетни захтев по основу обавезног осигурања од аутоодговорности.

### **Предмети накнаде штете по саобраћајним незгодама**

Циљ правила које уређује обавезно поседовање Европског извештаја о саобраћајној незгоди се не односи само на лакшу и ефикаснију накнаду штете, већ и на чињеницу да се, тим актом, олакшава рад полиције, осигуравача и суда. Исто тако, правилно коришћење Европског извештаја о саобраћајној незгоди утиче и на лакше одвијање саобраћаја. Но, то се, као што ћемо видети, односи само на „мале“ штете, односно, на штете мањег износа. Међутим, предмети накнаде штете по саобраћајним незгодама су специфични, иако се за њихово решавање користе општа правила парничног поступка. Те специфичности их, делимично, одвајају, по начину решавања и садржини одлука, од осталих предмета накнаде штета. По општим правилима парничног поступка, предвиђена су следећа доказна средства: увиђај, исправе, сведоци, вештаци и саслушање странака. У предметима накнаде штете по саобраћајним незгодама, за доказивање основа тужбеног захтева, односно, одговорности штетника за осигурани случај (саобраћајну незгodu) и за доказивање висине тужбеног захтева суд користи иста, наведена, доказна средства. И поред наведених доказних средстава, које суд у потпуности или делимично користи у поступку доказивања у овим предметима, дешава се да се десе неки пропусти, који се тичу, пре свега, документације, односно, исправа. Често записник о увиђају није комплетан, тако да се подноси тужбени захтев и уз дневни извештај саобраћајне полиције у коме се констатује, само, да се десила саобраћајна незгода, као и ко је учествовао у саобраћајној незгоди. Самим тим, у почетку поступка, губи се доста времена код достављања записника о увиђају од стране полиције. Осим тога, дешава се да се поднесе тужбени захтев уз извештај саобраћајне полиције о незгоди, који је сачињен неколико дана након незгоде, у случају да учесници незгоде нису сачекали саобраћајну полицију да изврши увиђај или је једно лице побегло са лица места незгоде, а друго је након тога отишло (у тим случајевима то лице, углавном наводи сведоке, од којих је узело адресе), такође, не чекајући полицију или, пак, због временских услова, што, такође, може бити случај. У свим тим случајевима, записник о увиђају није комплетан, тако да се не може извршити ни вештачење, а, као што знамо, доказна средства, као што су сведоци и



саслушање странака, нису увек поуздана. Исто тако, уколико су испуњени сви услови за вршење увиђаја, дешава се да записник о увиђају буде без скице лица места или је та скица нејасна, односно, лоше и непрецизно нацртана. Такође, може се догодити, да записник не садржи изјаве или су оне кратке, односно, нејасне. Поставља се питање, шта суд у тим околностима може да уради, а тужбени захтев је поднесен против осигуравајућег друштва, које није исплатило штету, наводећи да је разлог одбијања исплате некомплетна документација. Поступак доказивања путем сведока и странака, једини је корак ка доношењу одлуке, као и одређивањем вештачења, односно, изласком на лице места саобраћајне незгоде.

Ово су само неки од проблема, који се појављују код предмета накнаде штете по саобраћајним незгодама. Европски извештај о саобраћајној незгоди није савршен, односно, и у случајевима, када се користи тај акт, може да дође до, напред наведених, проблема. Ти проблеми се, пре свега, односе, на скицу лица места, опис догађаја и изјаве учесника и сведока које се односе на настанак саобраћајне незгоде. Због тога се његова примена и ограничава до одређеног износа.

### **Садржина Европског извештаја о саобраћајној незгоди**

Садржина Европског извештаја о саобраћајној незгоди не разликује се много од стандардног полицијског записника. Већ смо поменули да обавезну садржину Европског извештаја чине изјаве учесника саобраћајне незгоде и скица лица места. Оно што може представљати проблем, односи се на место на скицу лица места, за коју је, на обрасцу Европског извештаја, предвиђен простор недовољне величине, да би се могао тачно приказати штетни догађај.

### **Најважнија питања која регулише Пета Директива**

Осим Европског извештаја о саобраћајној незгоди, Пета Директива се односи и на друга важна питања, без којих не би могло да ефикасно функционише осигурање аутоодговорности. Поменућемо нека од њих. Пре свега, по одредбама Пете Директиве, другачије се регулишу минимални износи покрића, тако да је дошло до њиховог повећања (лимита осигурања). Сматрало се да су минимални износи покрића превише ниски, тако да су Петом Директивом вишеструко увећани исти.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Bretton R., Watson W., *Current Issues In European Motor Insurance*, p. 24, Internet: [www.org/affiliates/cae/1006/bretton.pdf](http://www.org/affiliates/cae/1006/bretton.pdf)

Наиме, ако се ради о телесној повреди, минимални износ покрића је 1.000.000 евра, а уколико је у незгоди повређено више лица, онда је износ 5.000.000 евра. У случају штете на стварима, минимални износ је 1.000.000 евра по незгоди. Тиме су измењене одредбе Друге Директиве. Такође, Пета Директива је одредила и прелазни период од пет година за примењивање ове одредбе (члан 2.2, а,б). Затим, Пета Директива усклађује одредбе о поступцима и роковима, који се тичу саобраћајних незгода, које су се догодиле у домаћој земљи, односно, у земљи оштећеног лица. Исто тако, Пета Директива одређује и усклађивање одредаба, које се односе на плаћање трошкова заступања од стране оштећених лица. Пета Директива је овим решењем обухватила и трошкове вештачења, поводом саобраћајне незгоде (члан 4.е). Такође, уводи се и усклађивање одредаба земаља чланица, које се односе на регистрацију моторних возила. Сматра се да би се, тиме, избегли многи проблеми, који се тичу неосигураних возила. Чињеница је да се велики број неосигураних возила налази на путевима, што је карактеристично за све земље, не само за ЕУ (члан 1.а,б); Интересантно је да Пета Директива, посебно, штити пешаке и бициклисте, који, увек, имају право на накнаду штете, без обзира да ли је возач, који им је својим возилом нанео штету, одговоран или не (члан 4.2). Тиме су пешаци и бициклисти заштићени, као лица која су “слабија” у односу на возило, али се мора рећи да и једни и други у многим ситуацијама, могу бити одговорни за настанак саобраћајне незгоде, што је требало бити поменуто у Петој Директиви;<sup>7</sup> Модификује се одредба о Гарантном фонду, односно, о оштећеном лицу, које не мора поднети доказ овој организацији, о томе, да је безуспешно покушало наплату штете од одговорног лица. То је, по ранјим Директивама, био услов наплате штете од Гарантног фонда. Овим се убрзава наплата штете од Гарантног фонда, као и могућност да Гарантни фонд постави регресни захтев према одговорном лицу (члан 2.4).

Кад је у питању Гарантни фонд, још једна одредба се односи на овај институт. Наиме, ако је штета настала употребом непознатог моторног возила, тада се плаћала само она штета, која је настала на лицима. Сада се одређује да би оштећено лице, које је претрпело тешке телесне повреде, у тако насталој саобраћајној незгоди, имало право и на накнаду штете настале на стварима. До доношења ове одредбе, било је присутно једно неправедно решење, које се, ипак, могло и оправдавати, а то је да, ако је за

---

<sup>7</sup> Ćurković Marjan, Lui Ante, *Novi sustav zelene karte*, Zagreb 2003, str. 70.

саобраћајну незгоду одговорно непознато возило, тада се плаћају само штетне последице везане за живот и тело појединца. Морамо рећи, да је ово решење, још увек, присутно и у српском законодавству. Међутим, ако погледамо ову одредбу, видећемо да ће оштећено лице имати право на накнаду штете на стварима, једино, ако је претрпело телесне повреде, што, опет, доводи до питања, због чега оштећена лица немају право на накнаду штете на стварима, ако је очигледно да је штета изазвана од стране непознатог моторног возила (члан 2.6). У складу са одредбама Регулative Савета ЕУ бр.44/2001 о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима, оштећено лице може повести парнични поступак против осигуравајућег друштва које је издало полису у земљи свог пребивалишта (члан 5.1). Земље чланице могу предузети мере да жртвама незгоде, њиховим осигуравачима, као и заступницима, обезбеде базу података који су потребни за ликвидацију штете. База података би требало да се обезбеди у електронској форми при централном органу у свакој земљи чланице (члан 6.а). Ми смо споменули најважније одредбе ове Директиве, али она обухвата још нека питања, која се тичу рада Информационих центара, статуса оштећеног лица и др. Наиме, циљ Пете Директиве је да олакша примену правила Четврте Директиве, као и појединих одредаба осталих Директива, а што се, нарочито, односи на регистрацију возила, минимални износ покрића, Гарантни фонд и подношење захтева за накнаду штете од стране оштећеног лица. Дошло је до значајних промена у Петој Директиви, чија су решења имала основ у претходно донетим Директивама у овој области.<sup>8</sup> Решења, која је дефинисала Пета Директива су бројнија у односу на решења из ранијих Директива, тако да по важности не можемо, неке од њих, издвојити.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Пета Директива је ступила на снагу објављивањем у Службеним новинама ЕУ. Земље чланице су дужне да одредбе Пете Директиве укључе у своје законодавство закључно са 11. јуном 2007. године (члан 6).

#### V) ИЗВОРИ

- Директива бр. 2005/14/СЕ Европског парламента и Савета од 11. маја 2005, којом се мењају Директиве 72/166, 84/5 и 90/232 и Директива 2000/26

---

<sup>8</sup> Чоловић Владимир, *Међународно осигурање аутоодговорности (систем зелене карте)*, Београд 2007, стр. 103.

Европског парламента и Савета о осигурању од грађанске одговорности за штете из употребе моторних возила – *Службени лист Европских заједница* бр. Л 149 од 11.06.2005. стр. 14-21 (Fifth Directive 2005/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 amending Council Directives 72/166/EEC, 84/5/EEC, 88/357/EEC and 90/232/EEC and Directive 2000/26/EC of the European Parliament and of the Council relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles – *Official Journal of the European Communities* L 149 of 11.06.2005, pp. 14-21).

- Bretton R., Watson W., Current Issues In European Motor Insurance, [www.casact.org/affiliates/cae/1006/bretton.pdf](http://www.casact.org/affiliates/cae/1006/bretton.pdf)
- Ћурковић Марјан, Луи Анте, *Novi sustav zelene karte*, Zagreb 2003.
- Ћурковић Марјан, *Obvezna osiguranja u prometu*, Zagreb, 2007.
- Чоловић Владимир., *Међународно осигурање аутоодговорности (систем зелене карте)*, Београд 2007.
- Закон о обавезном осигурању у саобраћају Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије* бр. 51/09).
- Закон о безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије* бр. 41/09, 53/10).

## У) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Доношењем Закона о обавезном осигурању у саобраћају Републике Србије (даље: ЗООС),<sup>9</sup> прописано је обавезно поседовање Европског извештаја о саобраћајној незгоди. Значи, по одредбама ЗООС, осигуравајуће друштво је дужно да уговарачу осигурања, уз полису обавезног осигурања од аутоодговорности, уручи Европски извештај о саобраћајној незгоди. За време употребе моторног возила у саобраћају, возач је дужан да има Европски извештај о саобраћајној незгоди и да га предочи на захтев овлашћеног службеног лица (члан 31). Европски извештај о саобраћајној незгоди је стандардан образац који се користи у целој Европи и, као што смо рекли, валидан је уместо полицијског извештаја, у случају малих штета, односно, мањих саобраћајних незгода (где нема повређених и погинулих, а материјална штета је мања од 500 евра), где није потребно позвати полицију на увиђај. У складу са ЗООС, осигураници који су полису осигурања аутоодговорности закључили од 10. децембра 2009. године, уз њу

<sup>9</sup> Закон о обавезном осигурању у саобраћају Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/09).

ће аутоматски добијати овај формулар, али они које су закључили осигурање, пре ступања закона на снагу, морају да га преузму у осигуравајућем друштву код којег су се осигурали. ЗООС, између осталог, посебно дефинише и „малу“ штету, односно, штету малог износа, која износи до 1000 евра у динарској противвредности. ЗООС предвиђа и рок за исплату штете који износи осам дана од дана пријема захтева за накнаду. Значи, штете које износе до 1000 евра сматрају се малим штетама (члан 27). Интересантно је да ЗООС и у прелазним одредбама, које ће се примењивати до приступања наше земље у Европску унију, садржи одредбу која се односи на малу штету. Она је идентична поменутој, осим што се разликује и висини износа који представља малу штету, а то је 500 евра (члан 106). Значи, до уласка наше земље у ЕУ, мала штета износи до 500 евра.

Када су у питању поступци учесника у саобраћајној незгоди, након попуњавања Европског извештаја о саобраћајној незгоди, они морају да са својим возилима у што краћем року, без вршења било каквих поправки на возилу или возилима, дођу у осигуравајуће друштво, код којег је осигурано возило које је проузроковало штету ради пријаве штетног догађаја и упоређивања и процене штете на возилу. Учесници у саобраћајној незгоди морају да доставе целокупну документацију која се, по стандардној процедури, доставља при подношењу одштетног захтева по полиси аутоодговорности, осим полицијског записника. Та документација је следећа: 1) копија личне карте оштећеног лица, односно, подносиоца пријаве; 2) копија саобраћајне дозволе оштећеног возила; 3) копија возачке дозволе возача оштећеног возила; 4) копија полиса осигурања улесника у саобраћајној незгоди; 5) овлашћење за наплату штете, ако подносилац пријаве није власник оштећеног возила; 6) копија текућег рачуна на који се врши уплата штете, ако сервис не поправља возило, односно, ако се уплата не врши, директно, сервису; 7) оригинал рачун поправке или предрачун. Оно што је битно за оштећено лице у саобраћајној незгоди, јесте да оно не врши поправку штете на возилу, пре снимања штете од стране овлашћеног лица осигуравача. И Закон о безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије прописује казне за непоседовање и непопуњавање Европског извештаја о саобраћајној незгоди.<sup>10</sup> Но, довољно је да један од учесника саобраћајне незгоде поседује Европски извештај о саобраћајној незгоди. У супротном полиција ће извршити увиђај и пријава штете ће се извршити по стандардном поступку.

---

<sup>10</sup> Закон о безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/09, 53/10).

UDK:341.231.14:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 52–65  
Изворни научни рад

Марко НОВАКОВИЋ<sup>1</sup>

## ПРОТОКОЛ 14 УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ОСНОВНИМ СЛОБОДАМА

### ABSTRACT

By ratifying the Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms by Russia in 2010 as the last member state of the Council of Europe the Protocol has finally come to force making a step forward towards reducing the European Court of Human Rights' workload. The Protocol 14 introduces some novelties in several fields. It introduces changes concerning the competences of three judge committees, establishes single judge as a new judicial entity and defines a new criterion of admissibility. The changes are also present in friendly settlement as well as in the procedure of execution of judgements. In the paper, the author gives an overview of these novelties considering the possibility for their individual achievement, this also including their individual overall contribution to attaining the purpose for adopting the Protocol 14 as a whole and that is to reduce the Court's workload and increase the efficiency of its work.

*Key words:* Protocol 14, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, significant damage, single judge.

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Завршетак Другог светског рата коначно је донео крај разарањима. Тај догађај означио је стварање нужних претпоставки за почетак поновног обликовања међународних односа. Катастрофални људски губици остали су трајно ненадокнадиви, због чега су силе победнице одлучиле да предузму мере да се слична страдања у будућности предупреду. Оснивање Уједињених нација, као глобалне организације основане са основним циљем да одржи мир у свету, био је један од првих и најзначајнијих потеза

---

<sup>1</sup> Истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

у првим послератним годинама. Поред те глобалне организације, интензивирала су се и регионална зближавања, поготово у Европи. На „старом континенту“, с циљем зближавања европских држава, али и појачаном потребом за очувањем „вредности демократског поретка“ као препреке за спречавање преливања негативних последица послератне блоковске поделе, основан је Савет Европе (СЕ). Савет Европе као једна од најстаријих организација са евроинтеграцијским циљевима, на себе је преузео многе задатке, између осталог и онај на унификацији правила у вези владавине права и јачање заштите људских права на простору Европе. Као најзначајнији документ настао са тим циљем, свакако је Европска Конвенција о људским правима и основним слободама ( у даљем тексту: ЕКЉП)<sup>2</sup>. ЕКЉП је усвојена 3. септембра 1953. године, три године након што је отворена за потпис. У међувремену, донето је 14 протокола на ту Конвенцију, међу којима посебан значај има свакако Протокол 11, који је значајно реформисао систем функционисања поступка пред Европским судом за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП). Са друге стране, не мање значајан је Протокол 14, донет с циљем да се избори са растућим проблемом оптерећености ЕСЉП великим бројем представки.<sup>3</sup> Околност суочавања ЕСЉП са повећањем броја представки из године у годину, првенствено је последица могућности сваког појединца да му се обрати. Таква могућност је изузетак у односу на већину других међународних судова и арбитража, пред којима појединац не може самостално да штити своја права. Наравно, могућност појединца да се обрати ЕСЉП условљена је ратификацијом Конвенције од стране државе коју тужи, али само појављивање пред Судом није условљено никаквим додатним условима, или личним и статусним својствима подносиоца представке, попут година, држављанства или пословне способности.<sup>4</sup> И заиста, без тако широко формулисаног и скоро безусловног овлашћења појединца, не би ни било могуће суштински остварити и заштити вредности прокламоване у самој Повељи.<sup>5</sup> Могућност обраћања ЕСЉП индивидуалном представком и представља „кључну компоненту машинерије“, како је речено у пресуди у случају *Маматкулов и Аскарлов против Турске*.<sup>6</sup> С друге стране, ма колико

---

<sup>2</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>

<sup>3</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194.htm>,

<sup>4</sup> S.P., D.P., and A.T. v. the United Kingdom, app. No. 23715/94, Sozzari and Giunta v. Italy app. No. 39221/98 i app. No. 41963/98.

<sup>5</sup> Članovi 1-14, EKLJP.

<sup>6</sup> Mamatkulov and Askarov v. Turkey, app. No. 46827/99 and 46951/99.

та констатација била и тачна и афирмативна, негативна последица признавања тако широке активне легитимације је велика преоптерећеност ЕСЉП, а његова немогућност да се избори са све већим бројем представки фактички је довела до поступања у неоправдано дугом року, иначе непримереном значају и природи права чија се заштита представком захтева. Према извештају ЕСЉП из 2007. године, пред Суд је доспело чак 53.500 нових случајева, са више од 100.000 нерешених из ранијег периода.<sup>7</sup> У 2008. години је донето 1.543 пресуда, а преко 3.200 поднесака је одбачено, дакле, није се ни дошло до стадијума мериторног одлучивања по њима.<sup>8</sup> У 2009. години, чак 57.100 нових случајева је примљено у Суду, па је укупан број нерешених индивидуалних представки нарастао до невероватне цифре од 119.298. Те године је донето 2.395 пресуда – око 900 више него у 2008. години, али је и одбачено чак десет пута више поднесака (33.065)<sup>9</sup> него у претходној години. Са константном тенденцијом повећања броја представки, овај ионако велики проблем добија аларманте размере. ЕСЉП мора наћи баланс између права сваке индивидуе да поднесе представку и чињенице да је Суд већ сада преоптерећен великим бројем представки, а да се тренд повећања њиховог броја наставља. Никако се не сме дозволити да због великог броја поднесака неки случајеви који заслужују да добију заштиту пред ЕСЉП буду одбачени.

Дуго су разматрани начини на који се треба приступити реформи. Без уласка у дискусију о предлозима који су одбачени и разлозима за то, констатоваћемо да се није прибегло радикалном решењу овог проблема. Доношење протокола који се бави овим проблемом је свакако похвално, али је питање колико ће такав, ипак „површински захват“, утицати на успешно решење овог проблема. Поред чињенице да ће ступање на снагу Протокола 14 имати одређене ефекте у растерећењу Суда, његова примена је само први корак у борби са овим проблемом. У настојању да помогне у решењу проблема, Протокол 14 уводи неколико механизма, и то: примену нових критеријума прихватљивости представке, подстиче на решавање поступака пријатељским поравнањем, мења надлежности, састав већа, овлашћења судије појединца итд. Као што ћемо и показати, неке од ових

<sup>7</sup> Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, “The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions“, 2009, pp 19.

<sup>8</sup> Интернет: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL\\_REPORT\\_2008.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf), октобар 2010.

<sup>9</sup> Интернет: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual\\_Report\\_2009\\_versionProv.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_versionProv.pdf), октобар 2010.



новина заиста суштински мењају начин обраде представке примљене у Суду, неке пак само кодификују устаљену праксу и отклањају нејасноће у самом тексту Конвенције, а треће пак, имају за циљ да новелирањем Европске конвенције о људским правима испрате динамику међународног права и односа у њему. Новине које доноси Протокол 14, формулисане су у одредбама 22 члана, а аутор у овом раду обрађује неке од најважнијих, и то редом којим су изложене у Протоколу 14:

1. Нова правила о мандату судија – Судија ЕСЉП се бира на период од 9 година, како би се ојачала његова независност и самосталност у одлучивању, али се укида могућност реизбора судија;<sup>10</sup>
2. Промене у већима и судија појединац – До ступања на снагу Протокола 14, само је веће троје судија било надлежно за доношење одлуке о прихватљивости представке поднете позивом на члан 34. Конвенције. По ступању Протокола 14 на снагу, ту одлуку доноси судија појединац ЕСЉП. Такође, ако пред Суд доспе случај који је сличан неком претходном случају који је већ решен пред Судом, пре свега зато што држава није изменила законодавство како је предвиђено/наложено претходном одлуком Суда, веће од тројице судија (*committee*) је надлежно да реши тај случај, а не седмочлано веће (*Chamber*), у чијој је надлежности било решавање таквог случаја до ступања протокола 14 на снагу;<sup>11</sup>
3. Извршење пресуда – Могуће је да се од ЕСЉП затражи да разложи и додатно образложи пресуду, на начин који ће олакшати држави да је примени/изврши на одговарајући начин. Такође, установљава се значајна нова улога Комитета министара у утврђивању, и пре свега санкционисању неприхватања пресуде Суда од стране државе;<sup>12</sup>
4. *Significant disadvantage* – Иако не уводи као чврсто правило, применом Протокола 14 могуће је да Суд одбаци случај ако подносилац представке није доживео значајну штету (*significant disadvantage*) као резултат кршења ЕКЉП. Овако формулисан услов доживео је највеће, а по многим аргументима и оправдане, критике. Наиме, постоји реална опасност да се услов – оцена да је жртва, подносилац представке, претрпео значајну штету прешироко тумачи, поготово у почетном периоду примене Протокола 14. Док се не изгради и установи пракса

---

<sup>10</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194.htm>, даље Протокол 14.

<sup>11</sup> Члан 6, Протокол 14.

<sup>12</sup> Чланови 8, и 16, Протокол 14.

Суда у односу на тај услов, могућности да индивидуална представка доспе до мериторног решавања значајно су умањене, па и свеле на минимум, иако Протокол 14 установљава и неке механизме који треба да спрече арбитрерну употребу овог допунског услова прихватљивости представке;<sup>13</sup>

5. Комесар за људска права у поступку – Новина коју доноси Протокол 14 како би се у појачала контрола над законитости и обезбедила последнија заштита људских права у поступку пред Судом;<sup>14</sup>
6. Измена у систему пријатељског поравнања – Увођењем нове одредбе која уређује институт пријатељског поравнања, Протокол 14 отклања недоумице у односу на тренутак/фазу када је такав споразум могуће постићи;<sup>15</sup>
7. Приступање ЕУ Конвенцији – Тенденција „преузимања“, односно „ступања“ у надлежности држава чланица од стране ЕУ, довела је до могућности да права грађана буду повређена и радом органа ЕУ. Отуда и потреба за приступање ЕУ Конвенцији, како би и њена кршења од стране органа ЕУ могла бити процесуирана пред Судом.<sup>16</sup>

### **Ад 1) Нова правила о мандату судија**

До ступања на снагу Протокола 14, било је предвиђено да мандат судија ЕСЉП траје 6 година, уз могућност реизбора. То решење које је уобичајно у многим националним законодавствима свакако није погрешно. Међутим, Протокол 14 даје решење које је примереније судијској функцији у ЕСЉП, најмање из два разлога. Пре свега, трајање мандат од 9 година представља период примерено дуг јер судији омогућава да се озбиљно посвети непристрасном обављању те важне функцију. Што је краћи период на који је судија изабран, то су угроженији његова самосталност и интегритет. Са друге стране, на први поглед ригидно решење о немогућност реизбора, управо пружа додатне гаранције у погледу независности судије, па тиме и Суда. Познато је да ни носиоци судске функције нису имуни на притиске или калкулације ради задржавања тако привилеговане функције, поготово при крају мандата и

---

<sup>13</sup> Члан 12, Протокол 14.

<sup>14</sup> Члан 13, Протокол 14.

<sup>15</sup> Члан 15, Протокол 14.

<sup>16</sup> Члан 17, Протокол 14.

пре потенцијалног реизбора. Протокол 14 уређује трајање мандата и искључује реизбор, тако да судија има и загарантован веома дуг период у коме ће вршити судијску функцију (осим ако остале судије дво-трећинском већином не изгласају да не испуњава задатке на задовољавајућ начин) и у том периоду има прилику да се у потпуности посвети послу, без размишљања на који начин да дође до реизбора.<sup>17</sup>

## Ад 2) Промене у већима и судија појединац

Пре ступања на снагу Протокола 14, трочлано судијско веће је било надлежно да утврђује које представке испуњавају услове да уђу у мериторну фазу, а које ваља одбацили. Протоколом 14 ову улогу добија нови судијски ентитет – судија појединац. Судија појединац може представку прогласити неприхватљивом, или је избрисати са листе ЕСЈП.<sup>18</sup> Таква одлука је коначна.<sup>19</sup> Ова одлика коначности коју поседује одлука судије појединца, има есенцијални значај. Јер, ако би његова одлука морала да пролази неку врсту потврде од стране неког вишег, колективног тела, не само да се не би убрзао и олакшао процес одлучивања о прихватљивости представке, већ би се значајно успорио – јер би добио одлике двостепености. Немогућност преиспитивања одлуке судије појединца о прихватљивости представке, оставља судији потпуну слободу да у оквирима одредаба ЕКЈП донесе те значајне одлуке. Међутим, околности да је одлука судије појединца коначна рађа и одређену забринутост. Оставити могућност појединцу да одлучи о прихватљивости представке, може се посматрати и као повећање могућности за арбитражност у процесу прихватања предмета. Протокол 14 зато и уводи механизме који имају за циљ да конституишу праксу која ће судији појединцу служити као инструктивни и поуздани водич у одлучивању. У тачки Ад 4) овог рада изнета су детаљнија разматрања коришћења новог услова прихватљивости представке у вези са његовом применом од стране судије појединца. Протокол 14 предвиђа и да судија појединац који је изабран са листе неке државе, неће учествовати у одлучивању о представци против исте.<sup>20</sup> Ако би судија не прогласи представку неприхватљивом, онда се она даље прослеђује надлежном Већу, било да је то веће од троје судија или веће

---

<sup>17</sup> Члан 2, Протокола 14, односно Члан 23, тачка 4 ЕКЈП.

<sup>18</sup> Član 27, stav. 1 ЕКЛЈП, односно члан 7, Протокол 14.

<sup>19</sup> Član 27, stav 2. ЕКЛЈП, односно члан 7, Протокол 14.

<sup>20</sup> Član 6, Протокола 14, односно Члан 26. ЕКЛЈП.

састављено од седам судија.<sup>21</sup> Протокол 14 нуди решење и у односу на такозване „репетитивне пресуде“, чији је енормни број један од главних разлога велике оптерећености Суда. Наиме, по неким изворима, оне представљају чак 65% свих пресуда Суда.<sup>22</sup> Задатак да се позабави овим проблемом по Протоколу 14 добија веће састављено од троје судија. Њима је дата могућност да једногласно одбаце неку представку или је избришу са листе, ако таква одлука може бити донета без даљег испитивања тј. – “...where such a decision can be taken without further examination.”<sup>23</sup> Одлика једногласности при одлучивању већа је јако битна, јер у случају да се чланови већа не усагласе око тога да ли треба применити могућност која им је дата, представка се прослеђује већу од седам судија на одлучивање. Протокол 14 уводи и могућност да трочлано веће једногласном одлуком прихватити представку и пресуди, под условом да је представка већ била предмет устаљене праксе Суда – “...already subject of well established case-law of the Court”.<sup>24</sup> Поставља се, ипак, питање шта се подразумева под формулацијом “well-established case-law”, односно која је садржина те синтагме. Који је то временски период и колико је пресуда потребно да Суд донесе, да би се утврдило да се та пракса Суда конституисала? Наравно, није ни могуће, а ни потребно егзактно одредити ни временски период, нити број пресуда који су потребни да се таква пракса Суда установи. Некада је чак могуће да једна пресуда преставља довољан основ да се примени овај систем за решавање репетитивних случајева.<sup>25</sup> Када се закључак о постојању устаљене праксе Суда доноси на основу пресуде у једном једином случају, ради се очигледно о некој врсти „инстант-праксе“. Наравно, претпоставка је да ће много већу тежину имати пресуда донета од стране већа од седамнаест судија (*Grand Chambre*), али чак ни састав већа у коме би ЕСЉП донео пресуду, не мора бити одлучујућа чињеница која ће утицати на брзину или поузданост конституисања праксе Суда.

### Ад 3) Извршење пресуда

Извршење пресуде ЕСЉП представља крајњи циљ и кључну компоненту у заштити и санкционисању кршења људских права. Свака пресуда ЕСЉП

<sup>21</sup> Члан 27, ст. 3. ЕКЉП, амандман 7, Протокола бр. 14.

<sup>22</sup> Dragoljub Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, 2008

<sup>23</sup> Član 8. Protokola 14, Član 28, tačka 1, stav 1 EKLJP.

<sup>24</sup> Član 8. Protokola 14, Član 28, tačka 1, stav 2 EKLJP.

<sup>25</sup> Explanatory report, supra n. 3, at para. 68.

садржи два сегмента – индивидуалне и генералне мере. Првима се услишава захтев који је поднео подносилац представке. Индивидуалне мере представљају сврху саме представке и самим тим су веома важне. Међутим, док су индивидуалне мере важне у конкретном случају, генералне мере имају већи и далекосежнији значај, самим тим што имају и непосредни ефекат на неодређени број потенцијалних случајева кршења људских права у односној држави, а и шире. Измене у националном законодавству, судском поступку или самој структури судства, предложене или подстакнуте генералним мерама, представља кључну функцију Суда. Ваља истаћи да Суд нема функцију апелационог суда или суда више инстанце у односу на националне судове – ЕСЉП има задатак да штити људска права прокламована у Конвенцији као таква. Дакле, функција и крајњи циљ Суда би се могли идеалистички поставити као намера да својим деловање исцрпи потребу за сопственим постојањем – да се повреде Конвенције „искорене”. Теоретски, ако би национална законодавства држава потписница ЕКЉП довољно унапредила заштиту људских права, потреба за Судом временом би нестала. Током 2009 године, 1515 нових пресуда поднето је Комитету министара, са захтевом за надгледање извршења.<sup>26</sup> На тај начин број пресуда под надзором Комитета министара порастао је на 7.881. Протокол 14. врши унапређење функције Комитета министара на основу члана 46, који таксативно набраја све могућности и овлашћења тог тела, а то су:

- Да од Суда захтева да двотрећинском већином, појасни пресуду како би се омогућило боље извршење исте;<sup>27</sup>
- Да, ако сматра да одређена држава одбија да изврши пресуду ЕСЉП, од Суда захтева да се утврди да страна уговорница одбија да изврши своје обавезе. Ако Суд утврди да држава уистину одбија да изврши пресуду, он може тражити од Комитета министара да предложи мере против државе.<sup>28</sup>

#### **Ad 4) Значајна штета**

Нови услов прихватљивости је највише критикована новина коју доноси Протокол 14.<sup>29</sup> Нејасноћа и тешка одредивост садржине синтагме

---

<sup>26</sup> Интернет: <http://echrblog.blogspot.com/2010/04/annual-report-on-execution-of-judgments.html>, октобар 2010.

<sup>27</sup> Члан 28. Конвенције.

<sup>28</sup> Члан 46. Конвенције.

<sup>29</sup> Члан 12. Протокола 14, односно члан 35 ЕКЉП.

о *Significant disadvantage* – улива несигурност, поготово са строго правног аспекта, где се очекује да се избегну непрецизне формулације. Посебну забринутост у односу на могуће негативне ефекте примене новог услова за прихватање представке које доноси Протокол 14, изразили су *Amnesty International* и британски парламент, који је чак тражио нека додатна објашњења.<sup>30</sup> Оваква бојазан повећава се јер се ова новина уводи управо у области која је најосетљивија, а то је одлука о самом прихватању представке. Критике да постоји опасност да ће многе представке бити одбачене нерационалним коришећењем овог услова нису без основа. Такође, страхује се да ће ионако велика могућност погрешне употребе овог додатног услова због његове природе, бити повећана чињеницом да ће само један судија (погледати Ад1) имати „дискрециону“ могућност да представку одбаци. Међутим, ако се пажљивије анализира текст Протокола 14, увидећемо да се њиме уводе и механизми, који имају за циљ да ублаже могућа дејства управо два највећа потенцијална недостатка новоуведеног критеријума прихватљивости представке. Прво, предвиђено је да ће Суд наставити разматрање представке ако поштовање људских права, у смислу Конвенције, то захтева иако подносилац представке није претрпео значајну штету.<sup>31</sup> На тај начин, ограничава се употреба овог услова прихватљивости као правила, односно одузима му се апсолутни карактер. Тачније, непостојање значајне штете не мора нужно водити ка одбацивању представке. Друго, у прве две године, од ступања на снагу Протокола 14, само ће Већа и Велико Веће ЕСЉП моћи да одбацују представке по основу критеријума „недостатка претрпљене значајне штете“. Циљ овог правила је да се остави време да се установи поуздана пракса поводом овог услова, и то од седмочланог већа, односно седамнаесточланог већа чији састав има већи кредибилитет од појединца или трочланог већа. Та пракса ће касније послужити као добар основ и водич за примену овог услова прихватљивости од стране судије појединца. Транспарентност којом се ЕСЉП, и то са правом, дичи омогућиће добар увид у будућу праксу и указати евентуалну потребу за новим променама, или потврдити квалитет и оправдати увођења новог услова прихватљивости. Интерестно је поменути да је већ први дан по ступању на снагу Протокола 14, искоришћена могућност одбацивања представке по основу услова „значајне штете“. Ради се о случају *Adrian Mihai Ionascu*

<sup>30</sup> Интернет: <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR30/013/2004>, septembar 2010; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/8/8.pdf> septembar 2010

<sup>31</sup> Члан 12. Протокола 14, односно Члан 35, тачка 3. став 2. ЕКЉП.

*против Румуније.*<sup>32</sup> Посебно бисмо указали на један аспект новог услова који није толико очигледан, али би се у пракси могао показати као изузетно значајан. Ако погледамо да последњи део члана 35. Конвенције предвиђа да: „...ниједан поднесак неће бити одбачен по овом основу, ако прво претходно није темељно размотрен пред домаћим судом”, онда се се може оценити да је услов можда и најзначајнија измена коју доноси Протокол 14 а који засигурно може много допринети растерећењу Суда и заштити људских права пред националним судовима. Наиме, државе ће свакако бити заинтересоване да што више представки против њих буде одбачено на основу овог услова. Зато темељно разматрање од стране националног судства може касније бити кључна компонента за одбацивање представке пред ЕСЉП. Са друге стране, такво темељно разматрање представке може довести до тога да много мањи број случајева уопште доспе до ЕСЉП, односно да већи број случајева реши национално судство. Самим тим би се смањио број поднесака и повећао ниво заштите људских права у државама чланица, што је и крајњи циљ рада ЕСЉП.

### Ад 5) Комесар за људска права

Комесар за људска права (Комесар) је у систем ЕСЉП уведен 1999. године. У мандатном периоду од 6 година на који се бира, он има неколико задатака. Пре свега, промовисање људских права у државама чланицама Конвенције. Тај задатак формулисан на уопштен начин, могао се извршавати кроз бројне и ефективне конкретне активности, чији је спектар веома широк али и недовољно одређен. Други задатак Комесара је био да укаже на мане у националним судским системима држава потписница Конвенције. Такође, дата му је била могућност интервенције у поступку пред ЕСЉП, на позив председника Суда. Ступањем на снагу Протокола 14, Комесар добија и неке нове дужности, а и конкретније се дефинишу његова овлашћења. Његово укључивање у поступак пред Судом може пре свега бити подстакнут проценом да ли би пријатељско поравнање било могуће. Ако процени да је поравнање могуће и пожељно, има улогу да помогне да се до истог дође. У томе се огледа његова непосредна и значајна улога у заштити људских права на индивидуалном нивоу, односно у конкретном случају. Његова могућност да интервенише као треће лице у поступку се није повећала, већ би се пре могло рећи да је формализована, али је добила и једну нову димензију. Разлика у односу на стање пре овакве одредбе

---

<sup>32</sup> Adrian Mihai Ionascu v. Romania, app. No. 36659/04.

Протокола 14 је у томе што Комесар може самостално да одлучује о томе да ли ће се умешати или не, а не мора „чекати“ позив председника Суда. Важност првонаведених функција је свакако велика, али и *ratio personae* и *ratio temporis* ограничена. Улога Комесара на једном генералном – општем нивоу може свакако бити далеко плодноснија. Наиме, већ смо истакли важност интензивирања напора ЕСЈП у коректури националних законодавстава. Већ поменути дугорочни циљ самог Суда постављен као исцрпљивање потребе за његовим постојањем, може се постићи само унапређивањем националних судских система, а ту велику улогу може и мора одиграти управо Комесар. Поменути задатак да укаже Суду на евентуалне недостатке у унутрашњим законодавствима држава потписница Конвенције најјаче је средство у рукама Комесара у остварењу тог циља. На тај начин, омогућава се Суду да има бољи увид у то на који начин треба помоћи државама у њиховом претпостављеном настојању ка свеобухватној заштити људских права, кроз унапређивање сопственог законодавства и судства.

#### Ад 6) Измене у систему пријатељског поравнања

У сваком правосудном систему, па тако и у систему ЕСЈП, пријатељска поравнања су пожељан начин окончања поступка, наравно под условом да задовољавају одређене услове. Пре ступања на снагу Протокола, само 1.4 % свих поступака се окончавало пријатељским поравнањем.<sup>33</sup> Члан ЕКЈП који се бавио овим питањем, остављао је дилему од ког момента је могуће иницирати пријатељско поравнање. Управо зато, а како би се омогућило поравнање у било ком моменту, што је и оправдано и целисходно решење, користећи се ЕКЈП у комбинацији са правилима суда (*Rules of the Court*, пре свега члановима 44., 62.) судије су формирали праксу која то омогућује.<sup>34</sup> Редиговање члана који се тиче пријатељског поравнања је свакако похвалан потез, али ипак како тачно примећују Лемменс (*Lemmens*) и Ванденхол (*Vandenhole*) та измена није суштинска, већ једино има улогу да „кодификује већ постојећу праксу“.<sup>35</sup> Промовисањем дискреционог права Комесара да одлучи о потреби за сопствени мешањем, ставља се акценат на

<sup>33</sup> Lucius Caflisch, “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond”, *Human Rights Law Review* (2006) 6 (2): 403-415. doi: 10.1093/hrlr/ngl007 First published online: July 20, 2006.

<sup>34</sup> “Rules of the Court”, Internet: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D1EB31A8-4194-436E-987E-65AC8864BE4F/0/RulesOfCourtJuly2006.pdf>

<sup>35</sup> P. Lemmens. Vouter Wandenhole, *Protocol no. 14 and the reform of European Court of Human Rights*, p. 91.



пријатељско поравнање као начин окончања спорног односа. Овај, можда и најпожељнији начин окончања поступка, може представљати добро решење са циљем смањења оптерећења Суда. Повећањем броја случајева решених на овај начин, аутоматски ће повећати број решених случајева пресудом, а самим тим ће укупан број решених случајева значајно порастати.

### **Ад 7) Приступање Европске Уније (ЕУ) Конвенцији**

Главни циљ примене Протокола 14, као што смо рекли, требало би да се огледа у повећање ефикасности ЕСЉП. Увођењем ЕУ у ЕКЉП отвара се могућност да се поступак покрене и против ЕУ као организације, а не само против потписница ЕКЉП појединачно. На тај начин, ствара се још један ентитет који је могуће тужити пред ЕСЉП. И заиста, могућност да се тужи ЕУ је новина која је нужно морала бити уведена. ЕУ све више поприма одлике супранационалне творевине, која има и своје органе, и своје надлежности независне од надлежности држава чланица. Управо због такве природе, од круцијалног значаја је било омогућити појединцу да затражи заштиту пред ЕСЉП и од аката органа ЕУ. На овом примеру, још једном се на прави начин показује да је потреба за смањењем броја предмета пред Судом, ипак секундарна у односу на потребу за потпуном и свеобухватном заштитом људских права. Како Суд не може да се избори ни са тренутним бројем поднесака, постоји оправдана бојазан да ће приступање ЕУ Конвенцији додатно оптеретити Суд. Међутим, како ЕУ преузима многе надлежности самих држава чланица, сматрамо да ће у већини случајева доћи само до промене адресата потенцијалне тужбе. Другим речима, уместо да се преставка поднесе против неке од чланица, биће поднета против ЕУ. Управо зато, сматрамо да само приступање ЕУ конвенцији неће у многоме повећати број случајева са којим се Суд сусреће.

### **ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Већ смо неколико пута истакли мишљење о потребама за свеобухватнијим и радикалнијим изменама у систему ЕСЉП. Чињеница је да је тешко очекивати да Суд у овом формату решава све представке које потенцијално може поднети око 800 милиона људи. Међутим, слажемо се са мишљењима да стварање „мамутског Суда” не би донело жељене резултате.<sup>36</sup> Мишљење да повећање броја запослених у ЕСЉП

---

<sup>36</sup> Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, *The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions*, 2009, p. 19.

као самостална мера неће донети резултате, поткрепљујемо чињеницом да је у 2007. години више него двоструко повећан број запослених у судском регистру ЕСЈП, али је и поред тога од 50.000 нових представки, више од 20.000 остало необрађено.<sup>37</sup> Неопходно је да реформе буду првенствено усмерене на само функционисање Суда и поступка пред истим, а тек секундарно или терцијално на техничке аспекте, односно повећање капацитета. У ситуацији када се на све начине покушавају наћи методи за решавање проблема преоптерећености Суда, многи предлози су на граници ограничавања права на индивидуалну представку. Зато се посебна пажња мора посветити очувању ове главне одлике система ЕСЈП, а то је право индивидуе на самостално приступање Суду. Не сме се дозволити да *de iure* постоји могућност приступања Суду, али да су услови који поднесак мора да испуни такви, да је могућност да дође до мериторног одлучивања сведена на теорију. Још један велики проблем Суда, којим се Протокол 14 не бави, јесте дужина процеса. Време које прође од тренутка подношења представке Суду, па до доношења пресуде мора се значајно смањити. Измене које доноси Протокол 14 ће се сигурно показати као претежно добра и ефикасна решења, али је још сигурније да је потребно даље радити на горућим проблемима, пошто је отклањање истих још јако далеко, како ЕСЈП не би постао жртва сопственог успеха.

## ИЗВОРИ

- Alastair Mowbray, “Protocol 14 to the European Convention on Human Rights“, *Human Rights Law Review*, Volume 4, Number 2 – 2004.
- P. Lemmens. Vouter Wandenhole, *Protocol no. 14 and the reform of European Court of Human Rights*, 2005.
- Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, *The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions*, 2009.
- Lucius Caflisch, “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond“, *Human Rights Law Review* (2006) 6 (2): 403-415. doi: 10.1093/hrlr/nlg1007 First published online: July 20, 2006.

---

<sup>37</sup> Erik Fribergh, *Why the European Court of Human Rights Needs Protocol No. 14*, in HUMAN RIGHTS: CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS 78, 78 (Feb. 2007), in – Jennifer W. Reiss, “Protocol 14 and Russian non-ratification: The Current State of Affairs“, *Harvard Human Rights Journal*, vol 22., p. 295.

- Драгољуб Поповић, *Европски суд за људска права, Службени гласник*, 2008.
- Jennifer W. Reiss, “Protocol 14 and Russian non-ratification: The Current State of Affairs”, *Harvard Human Rights Journal*, vol 22.
- Egbert Myuer, “Can the EU join the ECHR – general conditions and practical arrangements, The Future Of The European Judicial System in a Comparative Perspective, ECLN Conference, Berlin, 2005.

ИНСТИТУЦИЈЕ

UDK:341.72(4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 66–71  
Изворни научни рад

Проф. др Александра ЧАВОШКИ<sup>1</sup>

## КА ДАЉЕМ ПРОДУБЉИВАЊУ САРАДЊЕ – СТВАРАЊЕ ЕВРОПСКЕ ДИПЛОМАТСКЕ СЛУЖБЕ

### ABSTRACT

The establishment of the European External Action Service, widely known as the EU's diplomatic service, has generated much interest since the signing of the Treaty of Lisbon, which provided a legal basis for its creation. As the organisation and functioning of the European External Action Service is within the competence of the Council of the EU, the Council passed the required decision which is analysed in this article. This decision clarified many controversial issues, such as the composition of the Service which should maintain its supranational identity but also ensure adequate geographical and gender balance, as well as the financing of the Service.

*Key words:* European External Action Service, European Diplomatic Service, Lisbon Treaty, central administration, Directorates General, EU delegations, Executive Secretary General, national diplomats, budget, development policy.

### 1) СВРХА

Уговором из Лисабона учињене су и значајне измене у области спољне и безбедносне политике које се огледају у стварању уједначеног и делотворног приступа држава чланица у овој материји, али и у утврђивању флексибилних механизма сарадње између држава чланица. Несумњиво је стварање Европске службе за спољно деловање (даље у тексту: Служба),

---

<sup>1</sup> Ванредни професор, Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

познатије као Европска дипломатска служба, једна од најважнијих новина предвиђених овим уговором која у овом тренутку заокупља велику пажњу јавности.<sup>2</sup> Ради се о новој служби која према Уговору из Лисабона, пружа техничку и административну помоћ Високом представнику за спољне послове и политику безбедности. Служба обавља своје активности у сарадњи са дипломатским службама држава чланица и састоји се од службеника из одговарајућих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и особља упућеног од стране националних дипломатских служби држава чланица.<sup>3</sup> Сам састав Службе је изазивао велику полемику између оних који сматрају да преклапање елемената наднационалне и међудржавне сарадње изнова доводи у питање могуће замагљивање између прва два стуба, који неформално и даље постоје, и оних који сматрају да је ово још један добар пример даље изградње савезне државе. Многе државе чланице су изразиле своје стрепње да ће ова Служба заменити билатералну дипломатију између држава чланица и значајно утицати на формулисање и вођење националне спољне политике. То се и може видети из текста две декларације уз Уговор из Лисабона где је сасвим јасно видљив „дефанзиван став” држава чланица према оснивању ове Службе.<sup>4</sup> Тако Декларација бр. 13 утврђује да одредбе Уговора о Европској унији које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и увођење функције Високог представника за спољне послове и политику безбедности и формирање Европске службе за спољно деловање Уније, не утичу на одговорност држава чланица, у односу на ону коју сада имају у формулисању и вођењу спољне политике нити њихових националних представништава у трећим земљама и при међународним организацијама.<sup>5</sup> Додатно, Декларацијом 14 утврђено је да исте одредбе не утичу на постојеће правне основе, одговорности и надлежности сваке државе чланице, а које се односе на формулисање и вођење спољне политике, националне дипломатске службе, односе са трећим земљама и учешће у међународним организацијама, укључујући и чланство државе чланице у Савету безбедности Уједињених нација.<sup>6</sup> Све

---

<sup>2</sup> За сада није дат одговарајући превод ове Службе; на енглеском језику се користи термин *European External Action Service*.

<sup>3</sup> Члан 27, став 3. Уговора о Европској унији.

<sup>4</sup> Duke, Simon, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1, p. 16.

<sup>5</sup> Декларација бр. 13 о заједничкој спољној и безбедносној политици.

<sup>6</sup> Декларација бр. 14 о заједничкој спољној и безбедносној политици.

ово указује на могуће тензије између држава чланица и Службе и неспремност за успостављање добре сарадње.

## II) МЕРЕ ЕУ

Иако је Уговором предвиђено да Савет одлуком утврђује организацију и функционисање ове Службе, представници Комисије и држава чланица и Високи представник све до скоро нису могли да се договоре о начину рада и организацији Службе. Тек је, недавно, одлуком Савета 2010/427/ЕУ коначно основана ова Служба и утврђена њена организација и начин функционисања која ће овом приликом бити анализирана.<sup>7</sup>

## III) САДРЖАЈ

Служба представља самостално тело ЕУ које није део Генералног секретаријата Савета и Комисије, што је значајан помак у односу на предвиђања која су претходила успостављању ове Службе да ће Служба можда бити део самог Савета, што би довело у питање њену независност. Служба има правни субјективитет неопходан за вршење послова из своје надлежности и њено седиште је у Бриселу.

Одлуком су на првом месту дефинисане надлежности Службе које се састоје у:

- пружању помоћи Високом представнику у обављању различитих послова из његовог делокруга (превасходно се имају на уму следеће надлежности Високог представника: а) вођење спољне и безбедносне политике ЕУ, посебно заједничке безбедносне и одбрамбене политике б) председавање Саветом за спољне послове, и в) вршење дужности потпредседника Комисије у материји спољних послова);
- помагању председнику Европског савета и председнику Комисије у обављању задатака у материји спољних послова;
- сарадњи са државама чланицама и њиховим органима, посебно у пружању логистичке помоћи државама чланицама у трећим земљама и,
- сарадњи са Европским парламентом.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> COUNCIL DECISION of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, pp. 30-41.

<sup>8</sup> Члан 1 Одлуке.

Одлуком је утврђена и унутрашња организација Службе која подразумева централну управу оличену у Извршном генералном секретару и делегације ЕУ у трећим државама и при међународним организацијама. Извршни генерални секретар је одговоран Високом представнику и задужен за руковођење Службом. Њему помажу у раду два заменика. Централна управа је према одлуци састављена од генералних директората који, између осталог, морају да садрже мање јединице задужене за све земље и регије света, као и јединице задужене за кадровске, финансијске, управне и медијске послове и јединице за поступање у кризним војним и цивилним ситуацијама.<sup>9</sup> Оваква структура Службе захтева пребацивање одређених послова и организационих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије под окриље Службе. Коначна листа тих тела дата је у анексу ове Одлуке. Делегације ЕУ, којих има 136 у овом тренутку, такође чине саставни део Службе.<sup>10</sup> Њима руководи шеф делегације који је одговоран Високом представнику. Комисија може да доставља одређене инструкције Служби. Као што је то предвиђено Уговором из Лисабона, делегације у свом раду сарађују са дипломатским мисијама држава чланица. Одлуком је делимично појашњен начин запошљавања, односно избора у Службу. Уговором из Лисабона се само предвиђа да се Служба састоји од службеника из одговарајућих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и особља упућеног од стране националних дипломатских служби држава чланица. Зато је посебно било важно утврдити однос између службеника Уније и националних дипломата који се запошљавају у Служби, како би се очувала наднационалност овог тела. Одлуком је предвиђено да ће бар 60% запослених долазити из редова сталних службеника Уније на нивоу администратора, док ће једна трећина службеника долазити из редова дипломата држава чланица. Процењује се да ће од 1. јануара 2011. године укупно 1525 службеника Комисије и Генералног секретаријата Савета бити пребачено у Службу, док ће нових сто радних места бити накнадно утврђено која ће покривати преосталу трећину од укупног броја службеника. Службеници из осталих органа ЕУ моћи ће да се пријављују за слободна радна места у Служби од јула 2013. године. Како су посебно представници земаља централне и источне Европе изразили сумњу у подједнаку географску заступљеност у редовима Службе, одлуком је предвиђено

---

<sup>9</sup> Члан 4. Одлуке.

<sup>10</sup> Уговором из Лисабона Европска унија постаје један субјект права који ће у себи садржати и Европску унију и Европску заједницу, што се одразило и на правни статус делегација Комисије које су постале делегације Уније.

неколико механизма за одржавање једнаке географске и полне заступљености од којих је значајан географски услов приликом избора на радно место, као и извештај Високог представника у коме важно место заузима порекло и пол службеника у Служби. Поред географског критеријума води се рачуна и о постигнутим резултатима приликом запошљавања, као и способности и моралном интегритету кандидата. Још једно од питања које је разјашњено одлуком, а које је такође било предмет расправе јесте финансирање саме Службе. Ово питање је нарочито било важно због могућности да Европски парламент контролише рад овог тела, која се везује за финансирање из буџета ЕУ, што је коначно и утврђено одлуком као начин финансирања. Парламент ће имати и политичку контролу над радом Службе која се посебно огледа у његовој улози приликом постављења шефова делегација у земљама које Парламент сматра важним. Коначно, одлуком је прецизније прописана надлежност Службе у раду Комисије, тачније у спровођењу развојне политике ЕУ, како би се обезбедила уједначеност приступа органа ЕУ у материји спољне политике. Будући да ће мање јединице у одређеним генералним директоратима бити задужене за земље и регије света, Служба ће временом изградити аналитичке и стратешке ресурсе за спровођење развојне политике. То је и разлог што се овом Одлуком Служби поверава надлежност да, заједно са представницима Комисије под руководством комесара за развојну политику припрема предлоге под окриљем Европског фонда за развој и других инструмената развојне политике.<sup>11</sup> На овај начин, Високи представник и комесар за развојну политику предлажу нацрт Комисији која потом шаље предлог Савету и Европском парламенту, чиме започиње редовни законодавни поступак. Слична надлежност Службе је утврђена и у случају дефинисања предлога у области сарадње са суседним земљама.

#### **IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Високи представник за спољне послове и политику безбедности, Комисија и државе чланице су задужене за примену ове Одлуке и предузимање неопходних мера. Високи представник ће такође доставити Европском парламенту, Савету и Комисији извештај о раду Службе до краја 2011. године. Имајући у виду резултате у раду Службе, Високи представник ће до средине 2013. године припремити преглед рада Службе и предложити Савету евентуалне измене ове Одлуке. Одлука је ступила на

---

<sup>11</sup> Члан 9, став 4. Одлуке.



снагу 3. јула 2010. године, изузев финансијских одредби и одредби о запошљавању. У року од месец дана од ступања на снагу ове Одлуке, Високи представник ће доставити Комисији процену прихода и расхода Службе, како би Комисија предложила измену буџета ЕУ.

## V) ИЗВОРИ

- “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, pp. 30-41;
- Duke, Simon, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1;
- “Lisbon Treaty”, *Official Journal C 83 of 30.3.2010*, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, на дан 10. августа 2010. године.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Оснивање Европске службе за спољно деловање, познатије као Европска дипломатска служба, заокупља пажњу јавности већ од самог потписивања Уговора из Лисабона који утврђује правни основ за формирање овог тела. Будући да је надлежност за одношење одлуке о оснивању поверена Савету Уније, јула 2010. године усвојена је одлука којом су коначно прописани састав, начин функционисања и надлежности овог тела, а која је овом приликом анализирана. На овај начин разјашњена су многа питања која су била предмет расправа у последњих месеци, посебно забринутост око састава Службе који, с једне стране, мора да гарантује њену наднационалност, али, с друге стране и равномерну географску заступљеност националних дипломата, као и питање њеног финансирања. Значај упознавања са организацијом и радом Службе произилази из саме надлежности овог тела задуженог за материју спољне политике. Штавише, присуство делегације Уније као саставног дела Службе на територији Републике Србије захтева упознавање стручне јавности са њеним радом. Посебно ће бити интересантно отварање организационе јединице у оквиру једног од генералних директората Уније која ће бити надлежна за нашу земљу, али и за регију Западног Балкана.

UDK:327.82:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 72–88  
Изворни научни рад

Невена ПРОЛОВИЋ<sup>1</sup>

## ЛИСАБОНСКИ СПОРАЗУМ: ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИЗМЕНЕ У ВЕЗИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА, ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ И НАЧИНА ОДЛУЧИВАЊА У САВЕТУ ЕУ

### ABSTRACT

The Treaty of Lisbon, as well as The Draft Constitutional Treaty, has been widely discussed under the objectives of the Laeken Declaration, aimed at improving the effectiveness, transparency and democratic accountability of the EU. This paper analyses institutional changes introduced by The Treaty, referred to the European Parliament, the Commission and the Council. Although to different degrees, all these institutions are to be strengthened in their respective position through institutional and procedural innovations. The most extensive innovations refer to the working of the Council and decision – making process. This process is significantly facilitated, by introducing new voting weight in the Council, as well as the system of double majority. The position of the European Parliament is improved by extending its legislative and budgetary powers and by giving it right to elect the Commission president. Finally, three not unimportant steps are taken regarding the Commission: reducing the number of Commissioners with one third, electing its president by Parliament on a proposal of the Council, and giving the Commission President the right to dismiss a single Commissioner. The paper also highlights the new role of National Parliaments in monitoring the EU legislative process.

*Key words:* European Union, the Treaty of Lisbon, institutional changes, reform, the Commission, the European Parliament, the Council.

---

<sup>1</sup> Невена Проловић, истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs

## УВОД

Уговор из Лисабона представља документ од кључног значаја за развој Европске уније. Одмах након што је потписан, 13. децембра 2007. године у Лисабону, отворен је и процес ратификације Уговора у свим земљама чланицама. Иако је Лисабонски уговор садржао бројне препреке, овај процес је окончан позитивним исходом референдума у Пољској и Чешкој.<sup>2</sup> Тиме је омогућено његово ступање на снагу 1. децембра 2009. године, а такође, отворен је и простор за даљу институционалну реформу Уније. Процес је условљен проширењем броја чланица ЕУ, али и изменама амбијента унутар којег ова организација делује. Као и сви конститутивни уговори Европске уније и Уговор из Лисабона презентирају се у облику амандмана на претходне уговоре. Садржи две промене суштинског карактера. Прва је она којом је Уговор о Европској унији сачувао ранији назив, док је назив Уговора о оснивању ЕЕЗ промењен у Уговор о функционисању Уније. Ова два нова уговора представљају основна документа на којима се заснива Унија, која супституише и наслеђује Заједницу.<sup>3</sup> Затим, предвиђено је да Унија добије својство правног лица, док је термин „Заједница“ замењен у свим случајевима новим називом „Унија“. Институционалне измене које овај уговор уноси, интегрисане су и у Уговор о ЕУ, и у Уговор о функционисању ЕУ. Нови наслов 3 Уговора из Лисабона даје увид у целину институционалног система и промена којима се мења садашњи систем, а које су проистекле из потребе унапређења институционалне структуре.<sup>4</sup>

## ПРАВНИ КОНТЕКСТ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ (ОД НИЦЕ ДО ЛИСАБОНА)

Европска комисија представља највећу новину институционалног система Европске уније. Са одговорношћу да штити интерес Уније, Комисија представља основни метод европског интеграционог процеса, а њена позиција традиционално одражава меру у којој су државе чланице спремне да се посвете интензивирању европске интеграције. Она уједно

---

<sup>2</sup> У даљем тексту: Унија

<sup>3</sup> Милутун Јањевић, *Консолидовани Уговор о Европској унији, Од Рима до Лисабона*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

<sup>4</sup> Лисабонски споразум замењује Уговор из Нице, те се у односу на њега анализирају промене које нови Реформски уговор предвиђа.

иницира легислативни процес, али обавља и извршне и регулаторне функције. Величина и састав Европске комисије су одувек били једно од политички најосетљивијих аспеката функционисања ЕУ. У пракси, мање државе чланице су место у Европској Комисији доживљавале као главно упориште свога утицаја на процес одлучивања унутар Уније, упркос уговорној одредби о „потпуној независности Комесара и забрани примања и тражења инструкција од националних влада.“ Многе државе чланице, у овоме виде главни показатељ њихове једнакости и привржености фундаменталним принципима на којима почива и сама идеја интеграционих процеса. Уговор из Нице (2001) донео је извесне промене које су се тичале Европске комисије, на чијем темељу се наставило и приликом доношења Уговора из Лисабона. Након политике „великог праска“, 2004. године, Уговор из Нице је требао да регулише ситуацију каснијег ширења ЕУ, у случају учлањења Турске, Молдавије, Белорусије и Западног Балкана. Као прво, промењена је процедура наименовања чланова Комисије, те је предвиђено да се почев од 2004. године о именовању Комисије одлучује квалификованом већином, како би се Савет Министара овластио да именује чланове Комисије.<sup>5</sup> Основни разлог ове измене састоји се у спречавању да нека држава чланица блокира именовање будућег председника Комисије, као што је то учинила Велика Британија 1994. године. Садашња Комисија има 27 чланова, сагласно принципу по један члан из сваке државе чланице и има мандат до 31. октобра 2014. године.<sup>6</sup> Овај принцип представља другу новину Уговора из Нице, али и привремено решење, до окончања процеса проширења. Његова примена од 2004. године, значила је и одрицање петорке највећих држава ЕУ од ексклузивног права да именују по два члана Комисије.<sup>7</sup> Протокол о проширењу ЕУ, који је анексиран уз Уговор из Нице, установљава смањење броја чланова Комисије у односу на број држава чланица, које је требало да

---

<sup>5</sup> До тада, наименовање чланова Комисије је у надлежности држава чланица, које одлучују једногласно у оквиру Европског Савета, доношењем једногласне политичке одлуке.

<sup>6</sup> Европски парламент је изабрао нову Европску Комисију са 488 гласова „за“ , 137 „против“ и 72 уздржана гласа, 10. фебруара 2010. Гласало се по систему избора у једном кругу за целокупан Колегијум комесара, сачињен од по једног комесара из 27 држава чланица. Гласању су претходиле расправе са именованим комесарима које организују одбори Парламента.

<sup>7</sup> Решења која су била на снази пре 2004. године, омогућила су Немачкој, Великој Британији, Француској, Италији, Шпанији да именују по два члана Комисије.

ступи на снагу 2009. година.<sup>8</sup> Промена је произишла из убеђења да претерано повећање броја чланова Комисије прети ефикасном обављању њених функција и процесу одлучивања. На овој позицији се остало и приликом потписивања Лисабонског споразума, који је задржао, али и додатно прецизирао одредбу о смањењу броја чланова Комисије, одлажући ступање ових промена на снагу за 2014. годину. Разлози леже између осталог и у проблемима насталим око ратификације Лисабонског уговора. У погледу састава, величине и именовања Комисије, следеће одредбе Лисабонског уговора завређују посебну пажњу. Комисија именована између ступања на снагу Лисабонског уговора и 31. октобра 2014. године, састављена је од представника сваке државе чланице, укључујући њеног председника и високог представника Уније за спољну политику и политику безбедности, који је при том један од њених потпредседника.<sup>9</sup> У ставу пет истог члана наводи се да почев од 1. новембра 2014. године Комисија је састављена од одређеног броја чланова, укључујући њеног председника и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, који одговара броју од две трећине држава чланица, осим ако Европски савет, одлучујући једногласно, донесе одлуку да промени овај број. Чланови Комисије се бирају између држава чланица на основу апсолутно равноправног система ротације земаља чланица, који дозвољава да се одрази демографска и географска целина држава чланица. Овај систем утврђује једногласно Европски савет у складу са чланом 244. Уговора о функционисању Европске уније. Примену принципа ротације за именовање чланова Комисије предвидео је најпре Уговор из Нице, у тежњи да се чланство не повећава са повећањем броја држава чланица, већ да се оно смањи на један разуман ниво неопходан за функционисање Комисије. Примећује се да Лисабонски уговор додатно јача позицију председника Комисије, на трагу оног што је и Уговор из Нице имао у виду, дајући му и посебно право да разреши дужности поједине чланове Комисије. Председник Комисије: а) утврђује смернице у оквиру којих Комисија врши

---

<sup>8</sup> Према Протоколу којим је анексиран Уговор из Нице предвиђа се да када ЕУ буде имала 27 држава чланица, број Комесара ће бити мањи од броја држава чланица. То би значило да увек седам држава неће имати своје представнике унутар Комисије, јер ће број чланова Комисије бити ограничен на 20, а држава чланица неће моћи да буде одсутна из Комисије дуже од једног мандата. Видети оригинални текст: "Protocol on the Enlargement of the European Union annexed to the Treaty of Nice", Appendix 1.

<sup>9</sup> Члан 17. Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.*, стр. 36.

своје послове б) одлучује о унутрашњој организацији Комисије да би обезбедио кохерентност, ефикасност и колегијалност њеног деловања в) именује, из састава Комисије потпредседника, као и високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности.<sup>10</sup> Члан Комисије подноси оставку када од њега то затражи председник. Ово се такође односи и на високог представника Уније, а сама процедура разрешења регулисана је чланом 18 консолидованог Уговора о ЕУ. Процедура именовања садашње Европске Комисије објединила је три фазе, чији правни оквир поставља Уговор из Лисабона, с обзиром да је нова Комисија формирана два месеца након ступања на снагу новог Реформског уговора (февруара 2010). Прва фаза се односи на избор председника Комисије, кога предлаже Европски савет квалификованом већином, а бира Европски парламент, већином укупног броја својих чланова.<sup>11</sup> У другој фази, изабрани председник Комисије у договору са Саветом, утврђује листу личности које намерава да именује за чланове Комисије, а које се бирају уз сугестије држава чланица. У последњој фази, председник, високи представник Уније за спољну политику и заједничку безбедност и остали чланови Комисије подлежу изгласавању поверења у Европском парламенту. Пажљива анализа ових одредби показује да се раније одобравање председника Комисије од стране Европског парламента, претвара у избор кандидата кога предлаже Европски савет, на основу парламентарне већине.

## **БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ - ИЗАЗОВИ И РИЗИЦИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ ИЗМЕНА**

Повећање броја чланова Комисије, условљено самим ширењем чланства ЕУ, изазавало је бројне мањкавости у раду Комисије, због чега је крајем деведесетих година иницирана дебата о начину побољшања ефикасности овог органа, а питање могућег метода за расподелу одговорности, добило је на значају током међувладиних конференција. Најрационалније решење се нашло у смањењу броја чланова Комисије. Одредбе о редукацији броја њених чланова, као што је раније поменуто, садржане су у Уговору из Нице, а преузео их је Уговор из Лисабона (и пре

---

<sup>10</sup> Члан 17, став 6, *Ibid.*, стр. 36.

<sup>11</sup> Уколико предложени кандидат не добије већину, Европски савет, одлучујући квалификованом већином, предлаже Европском парламенту новог кандидата у року од месец дана, кога Европски парламент бира по истом поступку. Видети детаљније о именовању Комисије: члан 17 Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

њега неуспели предлог Уставног уговора). Смањење броја Комесара значило би у пракси да се одређена чланица ЕУ одриче места у Комисији, на период од пет година, а све у циљу повећања колегијалности и ефективности самог тела. Преовлађујуће је мишљење да Комисија од 30 чланова не може функционисати као извршно тело, те је њена редукција била управљена ка јачању извршних функција.<sup>12</sup> Међутим, могући нежељени ефекти које би овакво смањење Комисије изазвало у пракси, отварају бројне сумње поводом оправданости ових одредби, указујући тиме и на чињеницу да се расположење унутар европског друштва променило, у односу на време када су се ови предлози заговарали. Најбољи показатељи тога су негативни исходи референдума у Француској и Холандији 2005. године, као и проблеми који су настали приликом ратификације Лисабонског споразума. Кључна примедба на одредбе о смањењу Комисије односи се на непоштовање принципа једнакости.<sup>13</sup> Упркос правилу о „независности Комисије“, која је уједно и њена кључна карактеристика, државе чланице су одувек веровале да њихови интереси могу бити боље схваћени ако унутар овог органа имају барем једног представника.<sup>14</sup> Стога би, немогућност Комисије да обезбеди представљане свих држава чланица довело у питање и њену улогу у представљању интереса Уније, што би могло произвести оптужбе на рачун легитимности њених одлука. С’ друге стране, често се упућује на чињеницу да би смањен број Комесара могао ослабити имиџ Комисије као независне и аутономне институције, што би могло да произведе пад поверења у „главног чувара комунитарног поретка“. У том случају, постојали би изгледи за преношење центра одлучивања из Комисије у органе у којима је обезбеђена пуна представљеност држава чланица. Редуковање броја Комесара нарочито изазива сумњу међу мањим државама чланицама, узроковану страхом да ће се њихов утицај на процес одлучивања нужно смањити.<sup>15</sup> Иако се са

---

<sup>12</sup> Katarzyna Smyk, Ewa Górnica, “Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications”, *UKIE Analytical Paper Series*, No 20, November 2008, Internet, <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 20. 4 2010, p. 140.

<sup>13</sup> Katarzyna Smyk, Ewa Górnica, *Ibid.*, p. 140.

<sup>14</sup> Независност чланова Комисије гарантује најпре члан 213. Уговора о ЕЗ, који је преузет у свим конститутивним уговорима, као и Уговором из Лисабона (нови члан 9д). Односи се на забану примања и тражења упутства од било које владе, институције, органа или тела.

<sup>15</sup> Мандат Европске комисије проистиче из права која су јој делегирале државе чланице. Оне могу утицати на форму легислативних аката, које је предложила Комисија или евентуално блокирати даљи процес доношења аката.

ступањем нових уговорних одредби на снагу очекује порицање репрезентативности Комисије, још је реалније очекивати повећање непристрасности у раду овог органа, нарочито у случајевима мешања држава чланица, које је одолевало правним забранама, садржаним у свим оснивачким уговорима. Новине које се односе на председника Комисије, такође имплицирају извесне промене у односу на постојећи систем. Познато је да је још Уговор из Нице трансформисао састав и функционисање Комисије у једну врсту председничког система, у коме је положај председника Комисије сличан по функцијама позицији премијера.<sup>16</sup> Право председника Комисије да разреши дужности поједине чланове Комисије, упућује на јачање његове лидерске, управљачке улоге, чиме је направљен велики корак ка омекшавању принципа колегијалности. У вези са тим, извесно је очекивати да у будућности, председник Комисије изабран од стране Европског парламента, мање одговара Савету, а више Парламенту, што ће водити даљој политизацији односа између наведених органа. У пракси би то значило да нови председник Европске комисије треба да потиче из политичке партије (тачније идеологије) која има већину у Парламенту, што је Парламент успео да издејствује и примени 2004. године, а Европски савет би у том случају имао ограничен избор.<sup>17</sup> Аналитичари оцењују да се опсег промена које се тичу Комисије не чини великим, али у пракси даје могућност великог утицаја Парламенту при избору њеног председника, пребацујући терет одлучивања на њега. Ово решење омогућава и већу укљученост јавности и дебату око избора за кључне позиције у ЕУ. Други ефекат, тј. последица би била политизација Европске комисије, која би нужно водила промени њеног радног профила и пребацила фокус са заштите интереса Европске заједнице на ефикасност у постављању циљева ЕУ.<sup>18</sup>

## РЕФОРМА САСТАВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА (ЕП)

Европски парламент је годинама био највећи бенефиционар свих напора да се учврсти демократски легитимитет интеграционог процеса. Иако учешће на изборима за Европски парламент и даље опада, ова институција

---

<sup>16</sup> Гордана Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј“, Београд, 2004. стр. 60.

<sup>17</sup> Уговор експлицитно наводи да би Европски савет требало да узме у обзир изборе за Европски парламент, када предлаже кандидата за председника Комисије.

<sup>18</sup> Katarzyna Smyk, Ewa Gómicz, “Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications”, *op. cit.*, p. 141.



постаје све ефектнији играч на политичкој сцени, способан да сачува своје интересе, и оствари значајну улогу у процесу одлучивања. Примећује се да Европски парламент јача своју позицију узастопним реформама оснивачких уговора. У поређењу са резултатима претходних институционалних реформи, нарочито оних извршених у Мастрихту и Амстердаму, када је Парламент широко оцењен као главни добитник измењених уговора, резултати реформи институција из Нице нису спектакуларни.<sup>19</sup> Резултати из Нице, када је реч о ЕП, се свode на три кључне новине: расподела седишта у Парламенту сходно принципу пропорционалности, јачање законодавних овлашћења парламента тј. ширење поступка саодлучивања на нове области и јачање положаја Парламента према Суду правде. Оно што се намеће као врло значајно јесте чињеница да је расподела места у ЕП сходно принципу пропорционалности према броју становника, извршена у Ници, показала да су државе чланице врло заинтересоване за утврђивање максималног броја посланика ЕП, с обзиром на проширење ЕУ.<sup>20</sup> То истовремено указује да је да је за чланице ЕУ веома битно да имају адекватан број представника у ЕП, како са становништа домаћих политичких циљева, тако и из разлога заступљености у институцији ЕУ која је стекла повећане законодавне компетенције у процесу одлучивања. Тако се дошло до одлуке да је потребно увести стални оквир за одређивање броја чланова ЕП, па је декларацијом у Лаекену 2002. године постављено питање дефинисања фиксног оквира за ограничавање величине Парламента. Постигнута решења била су укључена најпре у предлог Уставног уговора 2004. године, а потом пренета и у Лисабонски уговор. Могло се очекивати да ни државе чланице, као ни међувладина конференција у припремању реформе неће бринуту о ограничавању броја чланова ЕП, већ да ће се пре борити да заштите себе од даљих проширења. Било је договорено да детаљну прераспodelу места прецизно дефинише Европски савет, на основу предлога Европског парламента Одредбама које су се нашле у Уставном уговору, а сада и у Лисабонском уговору, уводи се општи оквир заснован на генералним ограничењима, по којима Европски парламент мора имати непромењив број

---

<sup>19</sup> Уговором из Мастрихта Европски парламент је добио знатно ојачану позицију, увођењем процедуре саодлучивања са Саветом министара и читавим корпусом овлашћења код наименовања Комисије, али је тек Уговором из Амстердама учињен покушај одређивања броја чланова ЕП. Протоколом о проширењу као саставним делом Уговора из Амстердама, број чланова ЕП је ограничен на максимално 700.

<sup>20</sup> Гордана Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, op. cit., стр. 259.

од 750 чланова, плус председника, при чему ниједна држава чланица не може имати више од 96 представника, нити мање од 6 представника. Даље је утврђено да се прерасподела места у Европском парламенту заснива на дигресивној пропорционалности.<sup>21</sup> Ово је можда највећа промена јер су претходни конститутивни уговори ЕУ директно одређивали број места који припада државама чланицама, због чега би свака даља модификација захтевала ревизију ових уговора. Застој у ратификацији Лисабонског уговора довео је до тога се при изборима за ЕП у јуну 2009. године примене решења предвиђена Уговором из Нице. Сагласно одредбама овог Уговора, ЕП тренутно броји 736 чланова, где Немачка, сходно старом ситему, задржава право на највећи број места, у овом случају 99, а Малта најмање, односно 5 места. Са новом прерасподелом места, какву уводи Лисабонски уговор, Немачка је изгубила три места па ће имати 96 посланика, а нарушен је и паритет између Француске, Велике Британије и Италије, које су имале по 78 посланика. У новом сазиву ЕП Француска ће имати 74, Британија 73, а Италија 72 европосланика. Паритет је нарушен и између Шпаније и Пољске, које су имале по 54 посланика; прерасподелом, Шпанија је сачувала своја 54 места, док је Пољска добила 51.<sup>22</sup> Поставља се питање шта ће наредни парламентарни избори, предвиђени за 2014. годину, донети. Постоји очекивање да би већ 2012. године предмет европске агенде могла да постане нова композиција Европског парламента.<sup>23</sup> Оно што се да приметити је да нови Реформски уговор решава неке од основних проблема. Прво, на универзалан начин дефинише принципе састављања ЕП чиме се потенцијално неће захтевати модификација за случај даљих проширења. Друго, Лисабонски уговор оставља простор за разраду детаља око прерасподеле места у самом Парламенту, који треба да припреми предлог једне европске одлуке, коју би коначно донео Европски савет. Коначно, дефинисано је да ће расподела места бити обрнуто пропорционална.

---

<sup>21</sup> Члан 14, став 2, Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.* стр. 34.

<sup>22</sup> Италија, Велика Британија и Пољска запретиле су да ће због ове промене блокирати усвајање Уговора. Испоставило се међутим да је реч о променама техничког карактера, извршеним на основу члана 9. Уговора, којим се предвиђа да су у ЕП представљени држављани Уније, а не и странци, који немају право гласа приликом избора европских посланика.

<sup>23</sup> Одредбе уговора о приступању Бугарске и Румуније, последње две придружене чланице ЕУ, јасно дефинишу да се ова решења могу применити само у периоду од 2009. до 2014. године.

## ПРАВНИ КОНТЕКСТ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА ПРЕМА ЛИСАБОНСКОМ УГОВОРУ

Процесом иницираним од стране Европског савета у Лекену 2001. године, као један од прокламованих циљева наведен је и приближавање ЕУ њеним грађанима. Међу многим инструментима које Лисабонски уговор предвиђа, како би се изашло у сусрет овим очекивањима, јачање Европског парламента и његове улоге представља најадекватнији начин да се ово постигне. Овим уговором ојачана је законодавна, буџетска и контролна функција ЕП. Још од Уговора из Мастрихта, који је правно формализовао процедуру саодлучивања, присутна су настојања ЕП да се поменута процедура прошири на све легислативне активности Уније. Уступак држава чланица сводио се на само делимично проширење броја области у којима се ова процедура примењује. Са Лисабонским уговором, ЕП постаје готово равноправан учесник законодавног процеса, остварујући своју функцију „заједно са Саветом“.<sup>24</sup> Редовна законодавна процедура (*ordinary legislative procedure*) се заснива на процедури саодлучивања. Уговор проширује поље њене примене на готово све области комунитарног права, а највећа измена се односи на простор слободе, безбедности и правде (ранији трећи стуб ЕУ), па се предвиђа примена ове процедуре у политици контроле спољних граница, азила и имиграција, судској сарадњи у грађанским стварима, судској сарадњи у кривичној области, полицијској сарадњи као и активностима Еуропола и Еуроцаста (*Europol i Eurojust*).<sup>25</sup> Поред овога, неопходан је и пристанак ЕП за међународне уговоре, склопљене у областима у којима се примењује легислативна процедура. Даље је значајно то што Лисабонски уговор шири примену процедуре саодлучивања на област која се тиче годишњег буџета у потпуности (чланови 314. и 315. Уговора о функционисању ЕУ). Разлика између обавезне и необавезне потрошње је укинута, а ЕП је добио могућност да одлучује о горњим границама потрошње у свим областима. Како би ово избалансирао, Савет ЕУ ће сачувати могућност да обликује вишегодишњи финансијски оквир (за период од пет година), који годишњи буџет Уније мора поштовати. Овим планом се утврђују највећи годишњи износи средстава која се могу ангажовати по категоријама расхода и горња

---

<sup>24</sup> Члан 14. Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.* стр. 34.

<sup>25</sup> Чланови 67-89, Уговор о функционисању Европске уније, 2008/ Ц 115/ 01, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

граница годишњих износа плаћања. Јача позиција ЕП се исказује и у процедури ревизије смог уговора. У складу са чланом 48. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, Европски парламент може, уз Комисију и сваку државу чланицу, поднети предлог за ревизију целог уговора или само дела одредби из Трећег дела Уговора о функционисању ЕУ, који се односе на политике и унутрашње активности Уније.<sup>26</sup> При том, све предложене измене од стране Европског савета, захтевају сагласност ЕП, што би могло да буде велико искушење у наредним годинама. Нови уговор показује и да је способност Европског парламента да издејствује демократску контролу, у оквирима институционалног система ЕУ, значајно порасла. У овом случају, то се огледа у праву избора председника Комисије, насталог као резултат вишегодишњих стремљења ЕП. Парламент, као тело ЕУ, одобрава и избор осталих чланова Комисије, а сама Комисија је „као тело, одговорна Европском парламенту“. Постојао је страх да би растућа очекивања према Европском парламенту могла неповољно утицати на квалитет законодавних послова, имајући у виду да се овај орган тек сусрео са последицама које је донело недавно проширење ЕУ.<sup>27</sup> Само ступање на снагу Лисабонског уговора, захтевало је нови распоред промене процедура и оперативних система у комитетима, како би се неутралисао терет, увећан новим задужењима ЕП.

## ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА

Једна од кључних новина Лисабонског уговора јесте и директна укљученост националних парламената у праћење легислативног процеса Европске уније, тј право да се баве законском регулативом Уније и да дају мишљење о њеним правним актима. То је посебно значајно у случајевима када постоји сумња да право Уније прелази уговорима утврђене лимите и улази у национална законодавства више него што је дозвољено. Тиме је на конкретан начин потврђена обавеза свих органа и тела Уније да поштују принцип супсидијарности. Национални парламенти се стављају у активан однос према Унији и принуђени су да преузму део одговорности на том плану. Одредбе о демократским принципима представљају нови наслов Уговора о ЕУ и у свом члану 12. дефинишу улогу националних

<sup>26</sup> Видети детаљније о томе: редовна и поједностављена процедура за ревизију, члан 48. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

<sup>27</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 103.

парламената. Национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније. Они: а) добијају информације од институција Уније и примају предлоге законских аката у складу са Протоколом о улози националних парламената; б) старају се о поштовању принципа супсидијарности у складу са процедурама предвиђеним Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности; в) учествују, у оквиру простора слободе, безбедности и правде, у механизмима за оцену примене политика Уније у овом простору, у складу са чланом 70. Уговора о функционисању ЕУ, и придружују се политичкој контроли Еуропада и оцени активности Еуропада, у складу са члановима 88. и 85. наведеног Уговора; г) учествују у поступку ревизије Уговора, у складу са чланом 48. овог уговора; д) добијају обавештења о захтевима за прикључење Унији, у складу чланом 49. овог уговора; њ) учествују у међупарламентарној сарадњи која се остварује између националних парламената и са Европским парламентом, у складу са Протоколом о улози националних парламената у ЕУ.<sup>28</sup> Све ово омогућава јаче приближавање Уније грађанима. Као што се наводи у Протоколу 1, (члан 1. и 2.), који прати Лисабонски уговор, национални парламенти добијају од Европске уније, преко Комисије документе консултативног карактера и предлоге законских аката.<sup>29</sup> Национални парламенти, такође могу спречити промену система гласања, из једногласног у гласање квалификованом већином, или од посебних ка редовним законодавним процедурама, уколико то надлежни Савет приликом одлучивања о неком питању закључи. Дакле, реч је о праву да опструирају *passerelle* процедуру.<sup>30</sup> Ово упућује на закључак да национални парламенти све више добијају на значају, па се могу упоредити са статусом друге коморе Европског парламента. Но, успешна контрола принципа супсидијарности, кроз колективни ангажман националних парламента нарочито ће зависити од нивоа и квалитета међупарламентарне сарадње. Обезбедити брзу и

---

<sup>28</sup> Члан 12. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

<sup>29</sup> У документа консултативног карактера Комисије спадају: зелене књиге, беле књиге и комуникације. Под предлогом законског акта се подразумевају предлози Комисије, иницијативе групе држава чланица, иницијативе ЕП, захтеви Суда правде, препоруке Европске централне банке и захтеви Европске инвестиционе банке, које имају за циљ усвајање законског акта.

<sup>30</sup> *Passerelle* клаузула се односи на могућност Европског савета да (једногласном одлуком) замени једногласно одлучивање квалификованом већином, у Савету за поједине области.

ефикасну кординацију 27 парламената, поставља се као нимало једноставан задатак.<sup>31</sup> Иако владе држава чланица имају обично подршку већине чланова Парламента, могуће је да се у питањима која се односе на принцип супсидијарности у ЕУ, партијска дисциплина неће применити и да ће члановима Парламента бити остављен широк простор за аутономно доношење одлука. Националним парламентима је остављено осам недеља да расправе о предлозима законских аката, које су поднеле Европске институције. Уколико би их национални парламенти одбили због кршења принципа супсидијарности, Европска институција из које су потекли, може размотрити или преправити предложени акт, изнова га поднети или повући. Протокол о примени начела пропорционалности, такође оставља могућност да земља чланица, у име националног парламента, случај изнесе пред Суд правде ЕУ, што може водити великом одлагању у законодавном процесу.<sup>32</sup> Право националних парламената да обструирају *passerelle* процедуру, озвољавајући на тај начин промене у режимима доношења одлука и конструисања закона, може значајно да ограничи примену овог инструмента, али и да буде схваћено као битно средство парламентарног утицаја на облик европског институционалног система. Подстрекивање *passerelle* клаузуле би, без сумње, било схваћено као трансфер суверенитета, у чему национални парламенти сматрају да имају примат, да су чувари истог.<sup>33</sup> Стога се може очекивати веома ограничен ентузијазам када је у питању коришћење *passerelle* клаузуле. Ова процедура је стални предмет критика, јер упућује на мање значајан аспект овог феномена и игнорише област примене, где се принцип супсидијарности најчешће крши. С друге стране, укљученост националних парламената у праћење процеса сталног јачања комитета је немогуће, јер постоји велики број отворених тема. Највероватнији сценарио се односи на то да ће механизам примене принципа супсидијарности бити искоришћен у уобичајеним расправама између евроскептика и евроентузијаста, док ће истовремено имати релативно мали ефекат на процес доношења одлука. Национални парламенти ће бити ограничени периодом од осам недеља да поднесу своје мишљење, а европске

<sup>31</sup> Ignolf Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Internet, [http://www.judicialstudies.unr.edu/JS\\_Summer09/JSP\\_Week\\_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf](http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf), 10.5. 2010. p. 236.

<sup>32</sup> Видети о томе детаљније: члан 6. и 7. Протокала о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

<sup>33</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 106.

институције, нарочито Европска комисија, ће задржати своје право да врше одређене козметичке измене, без суштинских модификација самог предлога. Иако је предвиђена важна улога националних парламената у процесу ревизије уговора, репрезентативност њихових чланова није одувек била убедљива, те они нису имали значајну улогу у поједностављеној процедури давања амандмана на уговоре.<sup>34</sup> Када се све узме у разматрање, јача позиција националних парламената је, и поред веома важног Европског парламента прави пут ка осигуравању глатког тока интеграционих процеса. Постоје два могућа предвидива сценарија учешћа националних парламената. По првом, учешће националних парламената у институционалном систему ЕУ било би искоришћено у унутрашњим политичким сукобима, те би постало терет у процесу одлучивања унутар ЕУ. Према другом сценарију, национални парламенти могу допринети интезивирању дебате око кључних тема које се односе на Европску агенду и могу допринети стимулисању влада држава чланица да увећају своје активности. Нове одредбе обезбеђују подстицај за јачање простора европске јавности, али истовремено значе и тест за намере представника политичких партија које се баве европским процесима.

### ИЗМЕНЕ У НАЧИНУ ОДЛУЧИВАЊА УНУТАР САВЕТА (ЕУ)

Најобимније иновације предвиђене Лисабонским уговором, односе се на рад Савета. У односу на овај орган (раније зван Савет министара), уговорне одредбе су најпре управљене ка јачању капацитета у процесу одлучивања, кроз три ставке: јачање сарадње у канцеларији ротирајућег председавања, проширење квалификоване већине на значајан број области, редфинисање критеријума за квалификовану већину и значајно смањење њеног прага. Реформа одмеравања гласова, која је извршена Уговором из Нице, умножила је и повећала препреке за већинско одлучивања у Савету, као и комплексност самог поступка. Према њој, квалификована већина износи 73,4% пондерисаних гласова, уз просту већину гласова држава чланица, а на немачки предлог, прихваћено је право члана Савета да провери да ли поменута квалификована већина обухвата најмање 62% укупног становништва.<sup>35</sup> Најновији уговор на коме почива ЕУ проширује примену квалификоване већине на 41 област, укључујући и осетљиве

---

<sup>34</sup> Paweł Świeboda, Ibid. p. 107.

<sup>35</sup> Из анализе пондерације гласова предвиђене Уговором из Нице произилази евидентно да је тенденција повећања разлике у гласовима између великих и средњих чланица ЕУ.

области попут унутрашњих послова и правосуђа. Но, најспектакуларнији потез који је предузет унутар овог оквира представља фундаментално редефинисање квалификоване већине, чиме се она заправо приближила простој већини. Систем пондерације гласова, који је на снази још од оснивања Европских заједница, је у потпуности укинут. Уместо њега, предвиђено је да свака држава чланица, независно од тога да ли је мала или велика, има један глас на располагању. Предвиђено је да наведене измене ступе на снагу 1. новембра 2014. године, када ће квалификовану већину чинити најмање 55% чланова Савета, што чини најмање петнаест чланова и она представља државе чланице које имају најмање 65% становништва Уније.<sup>36</sup> Овакав начин доношења одлука назива се и дуплим већинским одлучивањем. Дакле, да би предлог прошао у Савету, он мора да има надполовичну већину пондерисаних гласова његових чланица (50 % + 1 глас), која мора да износи 55% држава чланица и 65% становништва. При том се наводи да мањина за блокаду мора имати најмање четири члана Савета, чиме се спречава стварање квалификоване већине. Када Савет не одлучује на предлог Комисије или високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, квалификована већина се утврђује тако да је чини најмање 72% чланова Савета који представљају државе чланице које имају најмање 65% становника Уније.<sup>37</sup> Одредбе прелазног карактера које се односе на дефинисање квалификоване већине до 31. октобра 2014. године, као и оне које ће се примењивати у периоду од 1. новембра 2014. до 31. марта 2017. године, утврђене су Протоколом о прелазним одредбама. Одлагање ових промена за 2014. уз прелазни период до 2017. године је уступак направљен Пољској.<sup>38</sup> Нове одредбе имплицирају да је одлучивање у Савету знатно олакшано, јер је омогућено надгласавање већих држава чланица. Но, пажљивија анализа показује да увођење додатног, демографског критеријума надгласавање већих држава од стране мањих, умногоме отежава.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Члан 16, Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

<sup>37</sup> Видети детаљније о томе: Члан 238. Уговора о функционисању Европској унији, оп. цит., стр. 154.

<sup>38</sup> Од 2014. до 2017. године на захтев било које земље моћи ће се гласати према садашњем систему пондерисаних гласова Уговора из Нице, по коме четири највеће државе имају 29 гласова, а Малта најмање, тј. 3 гласова. Од 2017. примењиваће се искључиво двострука већина.

<sup>39</sup> Ingeborg Toemmel, *The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing leadership in the EU*, Internet, [http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel\\_09F.pdf](http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf), pristup: 15. 5. 2010.



## ЗАКЉУЧАК

Процес институционалне реформе Европске уније карактерише еволутивни карактер. Лисабонски уговор представља уговор на коме тренутно почива ЕУ, те и основни документ за њено деловање у наредним деценијама. Он садржи предлоге за реформу институционалне структуре, секторских политика, и принципа одлучивања, сагласно тренутној европској реалности. Одредбе Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, који конститушу Уговор из Лисабона, представљају правни оквир, унутар кога су систематизоване све измене институционалног система. У односу на Уговор из Нице који је претходно био на снази, Лисабонски уговор предвиђа значајне промене у улози и функционисању кључних институција Европске уније: Савета, Комисије и Парламента. Овај рад анализира институционалне измене које се тичу ова три органа, као и изазове које нова реформа ЕУ, у погледу ових институција, доноси. Иако у различитом степену, овим органима је положај ојачан, кроз наизглед мале, али ипак далекосежне институционалне и процедуралне новине. Ако се наведене измене анализирају у светлу циљева које је поставила Лекенска декларација, закључује се да решења предвиђена Лисабонским уговором у мањој или већој мери, одговарају захтевима ове декларације. Ефикасност у раду ЕУ је побољшана низом иновација које Лисабонски уговор уводи, с о бзиром да је реч о циљу који има веома широко и свеобухватно значење. Како се постизању ефикасности приступало уз ослањање на различита средства, може се рећи да је његова реализација показала највећи успех. То се најпре постигло олакшаним процесом одлучивања унутар Савета, смањењем броја Комесара, уз увођење функције председника Европског савета, редефинисање функције Високог председника за спољну политику и заједничку безбедност, генералним стварањем услова за постизање консензуса у различитим органима одлучивања итд. У оквиру настојања да се „ЕУ приближи грађанима“ дошло је до јачања закодоване и буџетске моћи Европског парламента, увођењем „редовне законодавне процедуре“, засноване на поступку саодлучивања и њеним ширењем на значајан број области. Ако се има у виду и право избора председника Комисије, које је припало Парламенту (на предлог Савета), може се рећи да је овај орган коначни добитник Лисабонског уговора. Но, демократска одговорност је побољшана и давањем активније улоге националним парламентима у „Европским питањима“, чиме де делимично побољшао демократски легитимитет Европских одлука. Коначно, анализа

постигнуте транспарентности показује да је она још увек на незадовољавајућем нивоу. Како је транспарентност предуслов за одговорност и ефикасност читаве Уније, комплексност и нејасност појединих, нових регулатива се јављају као додатне препреке у постизању одговарајуће демократске одговорности Уније.

## ИЗВОРИ

- Бабић, С. Благоје, *Водич кроз право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
- Búrca de Gráinne, *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/08/080301.pdf>, pristup: 19. 4. 2010.
- Ilić-Gasmi, Gordana, *Reforme Evropske unije - institucionalni aspekti*, IGP „Prometej“, 2004.
- Janjević Milutin, *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji- od Rima do Lisabona*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Pernice Ignolf, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Internet, [http://www.judicialstudies.unr.edu/JS\\_Summer09/JSP\\_Week\\_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf](http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf), pristup : 10. 5. 2010.
- Toemmel Ingeborg, *The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing leadership in the EU*, Internet, [http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel\\_09F.pdf](http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf), pristup: 15. 5. 2010.
- “Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications”, *UKIEA, Analytical Paper Series*, No 20, November 2008, Internet: <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 20. 4. 2010.
- “Treaty of Nice”, *Official Journal* 2001/ C 80 / 01, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, pristup: 15. 5. 2010.

UDK:641.1:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 89–99  
Изворни научни рад

др Предраг БЈЕЛИЋ<sup>1</sup>  
мр Душко БУГАРСКИ<sup>2</sup>

## ОБАВЕЗНО НУТРИТИВНО ОЗНАЧАВАЊЕ ПРОИЗВОДА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

### ABSTRACT

Consumers want to be completely informed about the products which they buy on the market since they can choose between several varieties. National economies, especially the developed ones, have passed the regulation on compulsory information which must be found on the product package. One important segment of this product labelling is nutrition labelling which provides consumers with nutritious information about the product. In the USA the nutrition labelling was mandatory while in the EU nutrition labelling was optional. The regulation on nutrition labelling in the EU dates back to 1990 and since then had been amended several times. But due to the customer needs to be better informed about nutritious impact of products, the EU had adopted the proposal of regulation which will make nutrition labelling mandatory. This article will explore all the amendments of the nutrition labelling directive and explain the newly proposed regulation in this area.

*Key words:* EU food labelling, nutrition labelling, mandatory nutrition declaration.

### I) СВРХА

Означавање производа подразумева давање информација о производу на његовом паковању како би потрошачи били упознати са саставом,

---

<sup>1</sup> Ванредни професор, Економски факултет, Београд, Е-mail: [bjelic@ekof.bg.ac.rs](mailto:bjelic@ekof.bg.ac.rs).

<sup>2</sup> Капетан, Војна академија, Београд, Е-mail: [dukibugi@gmail.com](mailto:dukibugi@gmail.com).

пореклом и осталим битним информацијама важним за потрошњу тог производа. Многе земље су усвојиле прописе којима намећу обавезно означавање производа и дефинишу минималан ниво потребних информација о производу које се морају налазити на паковању производа. У Европској унији је веома развијен покрет за заштиту потрошача, што је резултирало постојањем великог броја прописа који регулишу стављање производа у промет на Јединственом тржишту Европске уније (ЕУ). Важан сегмент у овој области су прописи везани за означавање производа на тржишту ЕУ.<sup>3</sup> И док потрошачи желе да имају што више информација о производу, и да се то налази на ознаци на самом паковању, произвођачи сматрају да је велики број информација претеран и да им узрокује додатне трошкове у пословању. Ако се ради о производима који се увозе онда некад претерани захтеви за означавањем представљају техничке баријере у међународној трговини. Данас се велика пажња посвећује нутритивном означавању производа. Оваква врста означавања подразумева да се потрошачу дају информације о хранљивим састојцима (нутритијентима) које производ садржи, што је веома битно за правилан режим исхране потрошача. Нутритивно означавање је било које представљање или оглашавање које тврди, имплицира да прехранбени производ има одређена нутритивна својства због енергије коју обезбеђује, у смањеном или повећаном обиму, или због хранљивих састојака које садржи.<sup>4</sup> Нутритивно означавање је почело да се као обавезно примењује у САД,<sup>5</sup> док се у Европи дуго није примењивало на паковањима производа на тржишту али услед све већих захтева потрошача који желе да добију информације које су битне за правилан одабир производа нутритивно означавање производа постаје актуелно у Европи почетком 21. века. У почетку нутритивно означавање производа на Јединственом тржишту ЕУ је било необавезујуће и добровољно да би најновијим прописима из 2008. године оно постало обавезно у случају када произвођачи желе да истакну хранљиву вредност производа.

<sup>3</sup> О томе смо детаљно писали у: Предраг Бјелић, „Означавање производа на тржишту Европске уније”, *Ревизија за европско право*, 2001, бр. 2–3, стр. 25–42.

<sup>4</sup> *Codex Alimentarius Guidelines on Nutrition Labelling*, CAC/GL 002-1985 (Rev. 1-1993), наведено према: Eva Hurt, “Nutrition labelling: European Union and United Kingdom perspectives”, *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 2002, no. 11(2), pp.77–79.

<sup>5</sup> Више о означавању производа на тржишту САД погледати у: Предраг Бјелић, „Означавање производа у малопродаји на тржишту САД”, *Економика предузетништва*, Vol. XXXXII, бр. 1, 2006, стр. 29–33.

## II) МЕРЕ ЕУ

Директива Комисије 2003/120/ЕЦ од 5. децембра 2003. године којом се допуњује Директива 90/496/ЕЕЦ о нутритивном означавању прехранбених производа (*Commission Directive 2003/120/EC of 5 December 2003 amending Directive 90/496/EEC on nutrition labelling for foodstuffs*).<sup>6</sup> Уредба ЕЦ број 1882/2003 Европског парламента и Савета од 29. септембра 2003. године која прилагођава Одлуку Савета 1999/468/ЕЦ чије одредбе се односе на комитете који помажу Комисији у извршењу њених овлашћења за примену одређених правних инструмената везаним за процедуре које се помињу у члану 251 Уговора о ЕЗ (*Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council of 29 September 2003 adapting to Council Decision 1999/468/EC the provisions relating to committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers laid down in instruments subject to the procedure referred to in Article 251 of the EC Treaty*).<sup>7</sup> Директива Комисије 2008/100/ЕЦ од 28. октобра 2008. године која допуњује Директиву Савета 90/496/ЕЕЦ о нутритивном означавању прехранбених производа у односу на препоручени дневни унос, факторе за енергетску конверзију и дефиниције (*Commission Directive 2008/100/EC of 28 October 2008 amending Council Directive 90/496/EEC on nutrition labelling for foodstuffs as regards recommended daily allowances, energy conversion factors and definitions*).<sup>8</sup> Уредба ЕЦ број 1137/2008 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2008. године која прилагођава број инструмената по процедури изнетој у члану 251 Споразума за Одлуку Савета 1999/468/ЕЦ, у односу на регулаторну процедуру са испитивањем – Прилагођавање регулаторној процедури са испитивањем – први део (*Regulation (EC) No 1137/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 adapting a number of instruments subject to the procedure laid down in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with regard to the regulatory procedure with scrutiny -Adaptation to the regulatory procedure with scrutiny – Part One*).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Official Journal of the European Union* L 333, 20.12.2003, p. 51.

<sup>7</sup> *Official Journal of the European Union* L 284, 31.10.2003, pp. 1–53.

<sup>8</sup> Текст са ЕЕА значајем, што значи да се примењује у свим земљама потписницама споразума о европском економском простору које укључују осим земаља ЕУ и три земље ЕФТА (Норвешка, Исланд и Лихтенштајн). Видети: *Official Journal of the European Union* L 285, 29.10.2008, pp. 9–12.

<sup>9</sup> *Official Journal of the European Union* L 311, 21.11.2008, pp. 1–54.

### III) САДРЖАЈ

Прва директива која регулише нутритивно означавање прехранбених производа у ЕУ била је *Директива Савета 90/496/ЕЕЦ од 24. септембра 1990. о нутритивном означавању прехранбених производа*.<sup>10</sup> Ова директива се односи на нутритивно означавање производа који се достављају крајњим потрошачима. Одредбе ове директиве се не примењују на нутритивно означавање минералних вода и додатака исхрани (разни витаминско-минерални препарати). Под нутритивним означавањем подразумевамо било коју информацију на ознаци производа која се односи на енергетску вредност или на неки од нутритивних састојака (нутритијената), у које укључујемо: протеине (беланчевине), угљене хидрате (шећере), масти, влакна, натријум и витамине и минерале у значајним количинама. Директивом Савета 90/496/ЕЕЦ нутритивно означавање није наметнуто као обавезно у Европској унији, сем у случајевима где је то уобичајена пракса, али ако се на производу налази нутритивна ознака онда она мора, у случају калоричне вредности, да јасно информише колико тај производ обезбеђује, обезбеђује у смањеном или појачаном обиму или не обезбеђује енергије, односно у случају нутритивних састојака, да информише о садржају, садржају у смањеном или појачаном обиму или о томе да производ не садржи одређени састојак. Структура нутритивне ознаке има две варијанте. По првој варијанти (група 1) мора се назначити енергетска вредност производа и количина беланчевина, угљених хидрата и масти. Друга варијанта нутритивне ознаке (група 2) се састоји из података о енергетској вредности и количинама беланчевина, угљених хидрата, шећера, масти, засићених масних киселина и натријума. Пожељно је да све ове информације буду представљене табеларно, а где то простор не дозвољава може описно. Информације морају бити на језику разумљивом за потрошача.<sup>11</sup> Ова основна Директива о нутритивном означавању производа од тада је претрпела бројне измене. Прва измена била је садржана у *Директиви Комисије 2003/120/ЕЦ од 5. децембра 2003. године која предвиђа да се масноће са сниженом калоријском вредности (salatrimс) могу користити као супстанце у прехранбеним производима*. Државе чланице ЕУ морају усвојити прописе како би ускладиле своје законодавство у области

<sup>10</sup> “Council Directive 90/496/EEC of 24 September 1990 on nutrition labelling for foodstuffs”.

<sup>11</sup> Детаљније погледати у: Предраг Бјелић, „Нутритивно означавање производа на тржишту ЕУ“, *Европско законодавство* бр. 1/2002, стр. 26–28.

нутритивног означавања прехранбених производа са овом директивом најкасније до 31. јула 2004. године. Предвиђена је и обавеза за државе чланице ЕУ да доставе текстове прописа које усвоје у овој области Европској Комисији. Следећа измена основне директиве из 1990. године била је садржана у *Уредби 1882/2003 Европског парламента и Савета од 29. септембра 2003. године*. Овом изменом предвиђа се увођење низа помоћних органа, познатих као комитети, чија је основна улога да помажу и саветују комисију у спровођењу одређених процедура. Између осталих основани су и Стални комитет (*Standing Committee*), установљен чланом 6 став 2 Директиве 98/37/ЕЦ. Основани су и Саветодавни комитет (*Advisory Committee*) за који је разрађена детаљна процедура функционисања, али и Комитет за стандарде и техничке прописе (*Committee on Standards and Technical Regulations*).

Битне измене уноси *Директива Комисије 2008/100/ЕЦ* која у основној Директиви о нутритивном означавању прехранбених производа мења прописе везане за декларисање и препоручене дневне дозе витамина и минерала и уводи декларисање влакана (*fibre*) и еритритола (*erythritol*). Овом изменом повећан је број витамина и минерала који се декларишу на паковањима прехранбених производа и њихов препоручени дневни унос дат је у наредној табели. (Табела 1)

Ако се минимално 15% од препорученог дневног уноса витамина и минерала добија конзумирањем 100 g или 100 ml производа или конзумирањем једног паковања производа, ако то паковање садржи једну порцију, онда се сматра да је то значајан унос витамина или минерала и присуство тих витамина и минерала се може декларисати на паковању производа. Да би се декларисало присуство влакана у производу мора се испитивањем потврдити присуство јестивих полимера угљених хидрата који се природно срећу у храни или се добијају прерадом хране као сировине добијене физичким, ензимским и хемијским путем, или постоји присуство јестивих синтетичких полимера угљених хидрата. Ова директива даје и основне чиниоце за конверзију енергетске вредности влакана и еритритола, како би произвођачи према саставу могли да одреде калоријску вредност производа. Последња измена основне Директиве о нутритивном означавању из 1990. године садржана је у *Уредби 1137/2008 из 2008. године* која уводи измене везане за нутритивно означавање 59 постојећих прописа, од означавања кафе и какаоа до области заштите на раду. Нутритивно означавање у ЕУ није обавезно за све производе али уколико произвођач жели да истакне да његов производ има посебне

Табела 1: Препоручене дневне дозе витамина и минерала  
(Recommended Daily Allowances – RDAs)

ВИТАМИНИ			МИНЕРАЛИ		
Супстанција	Јединица мере	Количина	Елемент	Јединица мере	Количина
Витамин А	µg	800	Жива	mg	2000
Витамин Д	µg	5	Хлор	mg	800
Витамин Е	mg	12	Калцијум	mg	800
Витамин К	µg	75	Фосфор	mg	700
Витамин Ц	mg	80	Магнезијум	mg	375
Тиамин (Вит. Б1)	mg	1,1	Гвожђе	mg	14
Рибофлавин (Вит. Б2)	mg	1,4	Цинк	mg	10
Ниацин	mg	16	Бакар	mg	1
Витамин Б6	mg	1,4	Манган	mg	2
Фолна киселина	µg	200	Флуор	mg	3,5
Витамин Б12	µg	2,5	Селен	µg	55
Биотин	µg	50	Хром	µg	40
Пантотенска киселина	mg	6	Молибден	µg	50
			Јод	µg	150

Извор: Commission Directive 2008/100/EC of 28 October 2008 amending Council Directive 90/496/EEC on nutrition labelling for foodstuffs as regards recommended daily allowances, energy conversion factors and definitions (Text with EEA relevance), Official Journal of the European Union L 285, 29.10.2008, p. 11.

нутритивне вредности за потрошача онда је он у обавези да стриктно примењује све прописе ЕУ везане за нутритивно означавање. То подразумева да се на паковању производа истакне тзв. Нутритивна ознака која углавном има наслов „Нутритивне информације” (*Nutrition Information*, односно еквивалент на званичном језику државе чланице ЕУ).



Нутритивна ознака може бити представљена у два вида: скраћена ознака и пуна ознака. Скраћена нутритивна ознака подразумева да произвођач мора да да информацију о енергетској вредности производа и садржају беланчевина, угљених хидрата и масти (ознака са 4 елемента). Пуна нутритивна ознака садржи информације о енергетској вредности производа и количинама беланчевина, угљених хидрата, шећера, масти, засићених масти, влакана и натријума (ознака са 8 елемената). Такође пуна ознака може садржати додатне информације о скробу, полиолима, моно-незасићеним мастима, поли-незасићеним мастима, холестеролу и било којим од витамина и минерала. Да би се све ове измене консолидовале и постојеће законодавство Заједнице у области означавања прехранбених производа учинило јаснијим 2008. године усвојен је *Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о пружању информација о прехранбеним производима потрошачима*.<sup>12</sup> Овај пропис на општи начин регулише пружање информација потрошачима о појединим производима, уважавајући сектор привреде из кога производ потиче. Једна од основних ствари која је дефинисана овим прописом су обавезни подаци који се морају наћи на паковању сваког производа, као што су назив производа, списак састојака, упозорење о алергијским реакцијама до којих могу довести поједини састојци у производу, количина и категорија појединачних састојака, нето количина производа, рок трајања, услови чувања и низ других информација од којих је обавезна и нутритивна ознака (декларација). Међутим, овај пропис не консолидује само постојеће законодавство већ он уводи неке новине као што су појашњења у вези обавеза појединих партнера – субјеката у оквиру дистрибутивног ланца, минималној величини текста којим се обавезне информације истичу и информације о потенцијалним алергијским реакцијама на поједине састојке. У предлогу ове Уредбе нутритивна декларација је описана у глави 4 која описује обавезне информације о храни, у њеном одељку број 3, који обухвата чланове од 28. до 34. Одредбе ове Уредбе се не примењују на означавање додатака храни (витамински и минерални препарати) и природне минералне воде. У овој Уредби нутритивне информације се дају у оквиру обавезне нутритивне декларације која мора садржати информације о:

---

<sup>12</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers (text with EEA relevance)”, Brussels, 30.1.2008, COM(2008) 40 final2008/0028 (COD), Сајт ЕУ, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/publications/proposal\\_regulation\\_ep\\_council.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/publications/proposal_regulation_ep_council.pdf), 15/08/2010.

1. енергетској вредности;
2. количинама масти, засићених масти, угљених хидрата са информацијама о присуству шећера и соли.

Нутритивна декларација може садржати и информације о транс мастима, моно-незасићеним мастима, поли-незасићеним мастима, полиолима, скробу, влакнима, беланчевинама и присуству минерала и витамина. Нутритивне информације које се пружају у нутритивној ознаци морају бити дате за количину производа од 100 g или 100 ml, а могу се дати и за индивидуалну порцију. Све ове информације морају бити јасно видљиве на паковању производа и презентоване у табеларном облику. Уобичајени табеларни приказ нутритивне ознаке дат је у наредној табели.

Табела 2: Табеларни приказ нутритивне ознаке у ЕУ

енергија	кило џула и кило калорија
масти	грама
од чега:	
- засићене	грама
- транс масти	грама
- моно-незасићене	грама
- поли-незасићене	грама
угљени хидрати	грама
од чега:	
- шећери	грама
- полиоли	грама
- скроб	грама
vlakна	грама
беланчевине	грама
со	грама
витамини и минерали	Исказани у препорученим дневним уносима ( <i>Recommended Daily Allowances – RDAs</i> )

Извор: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 30 January 2008 on the provision of food information to consumers (COM(2008) 40), Annex XIII, p. 72.

Треба приметити да се информације прво дају по групама нутритивних састојака, на пример масти, угљени хидрати и слично, а затим се дају и детаљније информације о појединачним састојцима у оквиру ових група нутритивних састојака, на пример засићене масти, транс масти, шећери, скроб и слично. Информације у табели морају бити дате на језику који потрошачи на тржишту ЕУ разумеју, а могу бити дате упоредо на више језика. Када Предлог уредбе Европског парламента и Савета о пружању информација о прехрамбеним производа потрошачима буде усвојен он ће створити нова, модерна правила која су неопходна да би Јединствено тржиште ЕУ правилније функционисало и потрошачи на њему били потпуније информисани о производима које купују и троше.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива Комисије 2003/120/ЕЦ носи датум 5. децембар 2003. године, али је ступила на снагу 9. јануара 2004. године, а рок за примену у законодавствима држава чланица је 31. јули 2004. године. Уредба ЕЦ број 1882/2003 Европског парламента и Савета носи датум 29. септембар 2003. године, а ступила је на снагу 20. новембра 2003. године. Директива Комисије 2008/100/ЕЦ носи датум 28. октобар 2008. године, али је ступила на снагу 18. новембра 2008. године, 20 дана од објављивања у Службеном листу Европских заједница, како је то регулисано у члану 3 ове Директиве. Уредба ЕЦ број 1137/2008 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2008. године ступила је на снагу 11. децембра 2008. године.

#### V) ИЗВОРИ

- “Commission Directive 2003/120/EC of 5 December 2003 amending Directive 90/496/EEC on nutrition labelling for foodstuffs (Text with EEA relevance)”, *Official Journal of the European Union* L 333, 20.12.2003, p. 51.
- “Commission Directive 2008/100/EC of 28 October 2008 amending Council Directive 90/496/EEC on nutrition labelling for foodstuffs as regards recommended daily allowances, energy conversion factors and definitions (Text with EEA relevance)”, *Official Journal of the European Union* L 285, 29.10.2008, pp. 9–12.
- “Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council of 29 September 2003 adapting to Council Decision 1999/468/EC the provisions relating to committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers laid down in instruments subject to the procedure

referred to in Article 251 of the EC Treaty”, *Official Journal of the European Union* L 284 of 31.10.2003, pp. 1–53.

- “Regulation (EC) No 1137/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 adapting a number of instruments subject to the procedure laid down in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with regard to the regulatory procedure with scrutiny – Adaptation to the regulatory procedure with scrutiny – Part One)”, *Official Journal of the European Union* L 311, 21.11.2008, pp. 1–54.
- „Предлог Уредбе Европског парламента и Савета од 30. јануара 2008. године о давању информација потрошачима о храни – ЦОМ (2008) 40“ (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 30 January 2008 on the provision of food information to consumers – COM (2008) 40), није објављена у Службеном листу Европских заједница.
- Предраг Бјелић ”Нутритивно означавање производа на тржишту ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002, стр. 26–28.
- Предраг Бјелић, „Означавање производа на тржишту Европске уније”, *Ревизија за европско право*, 2001, бр. 2-3, стр. 25–42.
- Eva Hurt, “Nutrition labelling: European Union and United Kingdom perspectives”, *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, 2002, no. 11(2), pp. 77–79.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска унија је најзначајнији спољнотрговински партнер Србије. Велики део нашег извоза заврши на Јединственом тржишту ЕУ и често главне препреке при извозу наших производа не потичу од недовољног квалитета или функционалности производа већ потичу од техничких и административних препрека у пласирању наших производа на то тржиште. Једна од најзначајнијих препрека која спада у групу техничких баријера трговини представља обавезно означавање производа. Предузећа из Србије која су произвођачи и извозници производа на европско тржиште често нису упућени које информације се морају обавезно наћи на паковању одређеног производа. Услед непостојања свих битних информација на паковању производа које извозимо на тржиште ЕУ наши производи се не могу ставити у промет на том тржишту или се повлаче из промета са тог тржишта.

Пружање информација о хранљивости одређеног прехранбеног производа, навођењем хранљивих састојака који се у њему налазе, се често

врши путем стављања тзв. нутритивне ознаке у виду табеле. У Србији је мали број производа који садрже нутритивну ознаку на свом паковању, али будући да је нутритивна ознака већ дужи низ година обавезна на тржишту САД наши извозници који су извозили на тржиште САД су почели да стављају овакве ознаке на своје производе. На тржишту ЕУ још увек није обавезно да производ има нутритивну ознаку али је за очекивати да ће то и у ЕУ ускоро бити пракса. Наши произвођачи и извозници треба да се упознају са општим правилима о означавању производа који важе у ЕУ, и посебно о правилима која се односе на нутритивно означавање производа, будући да ми желимо да повећамо наш извоз на тржиште ЕУ и да тежимо чланству у овој регионалној економској интеграцији чиме би постали део Јединственог тржишта ЕУ. И сами потрошачи, посебно они на тржиштима развијених земаља, који доста брину о свом здрављу и физичком изгледу желе да буду у потпуности информисани о нутритивној вредности и утицају одређеног производа на њихово здравље. Због тога они бирају производе на чијем паковању могу наћи детаљне информације о калоријској вредности производа, садржају састојака који лоше утичу на њихово здравље (транс масти, шећери и слично), садржају састојака који могу повољно деловати на њихово здравље (витамини, минерали, антиоксиданси и слично) и састојцима који могу изазвати алергијске реакције (језграсто воће, глутен, млечни шећер и слично).

UDK:347.72.031  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 100–112  
Изворни научни рад

др Вук РАДОВИЋ<sup>1</sup>

## ГЛАСАЊЕ АКЦИОНАРА ПРЕКО ПУНОМОЋНИКА У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ

### ABSTRACT

In 2007, the European Community has enacted the Directive on shareholders' rights. Among many issues covered by this Directive (e.g. information prior to general meeting, right to put items on the agenda and to table draft resolutions, right to ask questions, etc.), European Commission tried to harmonize the area of proxy voting as well. The issue of proxy voting has been particularly interesting and troublesome, because of the diversity in national legal regimes. In this article the author analyzes the content of proxy voting rules contained in the Directive on shareholders' rights. The topic has been presented by answering seven fundamental questions: who can be a proxy holder, are there limitations in the number of proxies of one shareholder, are there any limitations to the number of shareholders that can be represented by a single proxy holder, whether it is allowed to restrict shareholders' right to vote via proxy, what are the obligations of the proxy holder in case of voting instructions and are there formalities for proxy holder appointment, notification and revocation. For each of these questions it is analyzed whether Serbian regulation of proxy voting contained in the Law on business organizations is in accordance with community law, and in what direction it can be improved.

*Key words:* Shareholder, proxy, Directive on shareholders' rights, voting instructions, public limited company, Law on Business Organisations, harmonisation.

### I) СВРХА

У циљу промовисања потребе за већим присуством акционара на скупштинским седницама и нужношћу коришћења модерних технолошких достигнућа приликом остваривања права гласа, све се учесталије говори о

---

<sup>1</sup> Доцент, Правни факултет, Београд.

либерализацији правила која се односе на обавезно физичко присуство акционара на седницама скупштине. Као основно се поставља следеће питање: како омогућити акционарима који нису у прилици да присуствују седници скупштине акционарског друштва да учествују у расправи и гласају? Одговор на постављено питање је пронађен у развоју три права акционара: право гласања преко пуномоћника, право гласања писаним путем и право гласања електронским путем.<sup>2</sup> У сва три случаја је реч о омогућавању акционарима да гласају у одсуству (енгл. *voting in absentia*), јер акционари могу да гласају о појединим тачкама дневног реда без присуства на седницама. За разлику од гласања писаним и електронским путем, који су се као нови правни институти развили последњих неколико година, право акционара да гласа преко пуномоћника је одавно препознато као право обухваћено правом учествовања у расправи и гласања на седницама скупштине акционарског друштва. Међутим, конкретна правила о начину остваривања овог права се разликују међу националним законодавствима, како међу државама чланицама ЕУ, тако и другим државама. Оваква ситуација је постала сметња за даљи развој јединственог тржишта ЕУ, због чега је Европска комисија интензивирала активности у правцу хармонизације ове области. Увођењем јединствених правила о гласању преко пуномоћника се желе постићи бројни циљеви, међу којима се посебно издвајају: модернизација овог начина гласања, поједностављивање и смањивање ограничења гласања преко пуномоћника, уједначавање националних решења, подстицање и олакшавање прекограничног гласања, као и спречавање могућих злоупотреба. Због тога не чуди да је ЕУ пронашла свој интерес у делимичном уређивању ове материје. Како је ово питање већ уређено у праву Србије, неспорно је да ће комунитарна решења имати значајан утицај и на обликовање наших решења *de lege ferenda*.

## II) МЕРЕ ЕУ

Европска комисија је 2004. и 2005. године објавила два консултативна документа под називом „Унапређење одговарајућег режима за права

---

<sup>2</sup> Према неким ауторима, као посебан начин гласања акционара у одсуству треба издвојити и гласање преко депозитара (најчешће депозитне банке), који има правни основ у уговору о депоновању серијских хартија од вредности са гласачким правима. Види: Henry Hansmann, Reinier Kraakman, “Agency Problems and Legal Strategies”, у: Reinier R. Kraakman, Paul Davies, Henry Hansmann, Gerard Hertig, Klaus J. Hopt, Hideki Kanda, Edward B. Rock (eds.), *The Anatomy of Corporate Law – A Comparative and Functional Approach*, Oxford University Press, 2005, p. 42.

акционара“ (*Fostering an Appropriate Regime for Shareholders' Rights*), у којима је објавила своју намеру да предложи доношење нове директиве која би уређивала материју права акционара.<sup>3</sup> Коначно, 2007. године је донета Директива о вршењу одређених права акционара у котираним друштвима (*Directive 2007/36/EC of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the exercise of certain rights of shareholders in listed companies, Official Journal L 184* од 14.7.2007. године, даље у тексту: Директива о вршењу права акционара). Међу бројним питањима уређеним овом Директивом, прописана су и одређена правила везана за гласање акционара преко пуномоћника.<sup>4</sup> На тај начин је ЕУ покушала да неке препоруке добре праксе корпоративног управљања у вези са гласањем преко пуномоћника инкорпорише у текст Директиве. Међутим, и поред чињенице да су Директивом уређени значајни аспекти гласања акционара преко пуномоћника, бројна питања или нису дотакнута (на пример, последице непоступања пуномоћника по гласачким инструкцијама акционара, начин гласања пуномоћника у случају непостојања гласачких инструкција) или је њихова разрада препуштена националним законодавствима (на пример, ограничења вршења права гласа преко пуномоћника). На тај начин је Директива о вршењу права акционара поставила оквир унутар кога национална законодавства могу да прилагоде комунитарна правила сопственим приликама и интересима. У исто време, велики степен слободе који је остављен државама чланицама може имати негативан утицај на циљеве хармонизације правила о гласању преко пуномоћника, јер ће бројна питања и даље бити разнолико уређена у националним законодавствима, што значи да ова материја неће бити уједначена и потпуно хармонизирана. У сваком случају, од регулативе гласања преко пуномоћника прописане Директивом о вршењу права акционара се очекује да оствари одређене помаке у правцу делимичне хармонизације ове области.

### III) САДРЖАЈ

Директива о вршењу права акционара је детаљно или оквирно уредила седам питања у вези са гласањем акционара преко пуномоћника:

<sup>3</sup> Доступно на адреси: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/company/shareholders/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/company/shareholders/index_en.htm). О критици уређивања права акционара на нивоу ЕУ директивом више види: Mathias M. Sims, "The Case Against Harmonisation of Shareholder Rights", *European Business Organization Law Review*, бр. 6/2005, pp. 539-552.

<sup>4</sup> За приказ основних решења Директиве о вршењу права акционара више види: Тајјана Јевремовић Петровић, „Директива о правима акционара“, *Европско законодавство*, бр. 23-24/2008, стр. 47-50.



својство пуномоћника, трајање пуномоћја, број пуномоћника једног акционара, број заступаних акционара једног пуномоћника, ограничења вршења права гласа преко пуномоћника, обавезе пуномоћника у случају постојања гласачких инструкција и форму пуномоћја.

### Ко може бити пуномоћник?

Директива о вршењу права акционара је заузела принципијелан став у прилог најширег могућег круга пуномоћника, прописујући да пуномоћници могу бити сва физичка и правна лица. Државе чланице морају да ставе ван снаге све одредбе којима ограничавају или дају право друштвима да ограниче могућност лица да буду пуномоћници. Једини дозвољен изузетак је онај који се тиче правне и пословне способности. Ограничења способности једног лица да буде пуномоћник је на различите уређено међу државама чланицама ЕУ. У Великој Британији постоји слобода избора пуномоћника,<sup>5</sup> а исто правило је прихваћено и у Немачкој након измена Акцијског закона, којим је укинута забрана да чланови управе буду пуномоћници.<sup>6</sup> Супротно приказаним системима, где постоји слобода избора пуномоћника, у Француској се пуномоћје може дати само другом акционару или супружнику,<sup>7</sup> док у Италији пуномоћник може да заступа само мали проценат акцијског капитала.<sup>8</sup> Посебан проблем је и могућност акционарских друштава у многим државама да интерним актима ограниче круг лица која могу бити пуномоћници.<sup>9</sup> Из наведеног се види да је широко постављен појам

---

<sup>5</sup> Британски Компанијски закон (*Companies Act*, даље у фуснотама: СА) из 2006. године, чл. 324(1).

<sup>6</sup> Закон о акцијама на име и олакшању вршења права гласа (*Gesetz zur Namensaktie und zur Erleichterung der Stimmrechtsausübung (Namensaktiengesetz – NaStraG)* из 2000. године, чл. 13(б).

<sup>7</sup> Француски Трговински законик (*Code de Commerce*, даље у фуснотама: СС) из 1978. године, чл. L 225-106. О разлозима за увођење оваквог ограничења и његовој критици више види: Yves Guyon, *Droit des affaires, Tome 1: Droit commercial général et Société*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, 2003, pp. 306-307.

<sup>8</sup> Традиционална италијанска решења о гласању преко пуномоћника су веома рестриктивна. Више видети: Piergaetano Marchetti, Giuseppe Carcano, Federico Ghezzi, “Italy“, у: Theodor Baums, Eddy Wymeersch (eds.), *Shareholder Voting Rights and Practices in Europe and the United States*, Kluwer Law International, 1999, pp. 171-172.

<sup>9</sup> Jean Nicolas Druey, “General Report“, у: Theodor Baums, Eddy Wymeersch (eds.), op.cit., p. 374.

пуномоћника у Директиви о вршењу права гласа извршио значајан утицај на нека од националних законодавстава, која су била у обавези да ускладе своја законска решења.

Према Закону о облигационим односима пуномоћник може да буде физичко и правно лице.<sup>10</sup> Закон је оставио отвореном дилему у погледу обавезе постојања пословне способности пуномоћника, а теорија у овом погледу није уједначена.<sup>11</sup> Без обзира на правац разрешења поменуте дилеме, ове одредбе одговарају захтевима права ЕУ, јер се могу уклопити у дозвољени изузетак. Према Закону о привредним друштвима пуномоћници за акционаре запослене у друштву и повезана лица не могу бити директор, чланови управног одбора, чланови извршног одбора и контролни акционари.<sup>12</sup> Одредба је императивне природе и не може се искључити интерним актима друштва.<sup>13</sup> Поред законског искључења одређених лица из круга потенцијалних пуномоћника, право акционарских друштава Србије не забрањује да акционарско друштво установи претпоставке које мора да испуњава неко лице да би могло да буде пуномоћник (на пример, држављанство, стручна спрема, својство акционара, и сл.). Према ставу теорије, нема препрека да се статутом предвиде ограничења у том погледу.<sup>14</sup> Како је Директива о вршењу права гласа акционара изричита у погледу забране сужавања круга могућих пуномоћника акционара, приказане одредбе Закона о привредним друштвима нису у складу са комунитарним правом.

---

<sup>10</sup> „Закон о облигационим односима“ (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85 и 45/89, даље у фуснотама: ЗОО), чл. 89(3).

<sup>11</sup> Једна група аутора заступа становиште по коме пуномоћник мора имати потпуну пословну способност (види: Драгољуб Стојановић, у: Слободан Перовић (уредник), *Коментар Закона о облигационим односима*, I књига, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 192), док друга група аутора сматра да је довољно постојање делимичне пословне способности (види: Владимир Јовановић, у: Борислав Т. Благојевић, Врлета Круљ (редактори), *Коментар Закона о облигационим односима*, књига I, друго издање, Савремена администрација, 1983, стр. 295).

<sup>12</sup> „Закон о привредним друштвима“ (*Службени гласник РС*, бр. 125/2004, даље у фуснотама: ЗОПД), чл. 287(6).

<sup>13</sup> Зоран Арсић, „Скупштина акционарског друштва“, у: Мирко Васиљевић, Вук Радовић (уредници), *Корпоративно управљање – зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 36.

<sup>14</sup> Зоран Арсић, „Скупштина акционарског друштва“, *op. cit.*, стр. 35-36.

### **Постоје ли ограничења у погледу трајања пуномоћја?**

Директива о вршењу права акционара не ограничава рок важења пуномоћја, већ то питање препушта слободној вољи акционара и пуномоћника. У упоредној пракси су присутна разноврсна решења максималног трајања пуномоћја, а најчешће се везују за одређени период (на пример, годину дана у Данској и Шведској) или једну скупштинску седницу (на пример, Француска). Постоје и законодавства која дозвољавају да пуномоћје траје неодређено време (на пример, Немачка и Аустрија). Имајући у виду корпоративну праксу и законодавна решења држава чланица, Директива је дозволила два начина лимитирања трајања пуномоћја: за једну седницу скупштине акционарског друштва или за све седнице у одређеном периоду. Закон о привредним друштвима прописује да се пуномоћје даје по правилу за једну седницу скупштине, а важи и за поновљену седницу, при чему су разлози за понављање ирелевантни.<sup>15</sup> Српско решење је само делимично усклађено са Директивом о вршењу права акционара. Законска претпоставка важења пуномоћја за једну седницу и евентуално поновљену седницу није у супротности са комунитарним правом. Међутим, како законом није забрањен другачији начин уређивања овог питања, може се десити да акционар и пуномоћник ограниче трајање пуномоћја на начин који се не би могао уклопити у два Директивом дозвољена начина ограничавања (на пример, да пуномоћник заступа акционара само на ванредним седницама).<sup>16</sup>

### **Постоје ли ограничења броја пуномоћника једног акционара?**

У комунитарном праву је правило да не постоји ограничење броја пуномоћника једног акционара за једну седницу скупштине. Према томе, прихваћен је принцип по коме се право гласа везује за акцију, тј. удео у основном капиталу друштва, а не за личност акционара. Међутим, Директива о вршењу права акционара је дозволила државама чланицама да ограниче број пуномоћника једног акционара. Ограничење није могуће једино у случају када акционар своје акције држи на више рачуна хартија од вредности, јер тада он има право да за

---

<sup>15</sup> ЗОПД, чл. 287(4).

<sup>16</sup> Мирко Васиљевић, *Коментар Закона о привредним друштвима*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 556.

акције на сваком од тих рачуна ангажује одвојеног пуномоћника. Директива на овај начин не прејудицира одговор на питање да ли један акционар може са својим акцијама гласати на различите начине, већ то препушта државама чланицама, које имају слободу да уведу или задрже правило о забрани акционара да различито гласају са својим акцијама. У српском праву је предвиђено да акционар може да гласа лично или преко једног пуномоћника.<sup>17</sup> Ову одредбу треба разумети на следећи начин: акционар не може право гласа по неким акцијама вршити преко једног пуномоћника, а право гласа по другим акцијама преко другог пуномоћника. Ово правило је одраз схватања по коме се право гласа везује за личност акционара, а не за акцију. *Pro futuro* би за Србију био прихватљив став по коме право гласа и право учествовања у раду скупштине треба везати за удео у друштву, а не за личност акционара.<sup>18</sup> Премда се *de lege lata* српско решење може уклопити у изузетак који дозвољава Директива, чини се да би дозвољавање вршења права гласа преко више пуномоћника пре било у складу са модерним тенденцијама. Српска регулатива броја пуномоћника није усклађена са комунитарним правом у делу у коме се акционарима који своје акције држе на више рачуна не омогућава да именују већи број пуномоћника.

### **Постоје ли ограничења броја заступаних акционара једног пуномоћника?**

Комунитарно право не предвиђа ограничења броја заступаних акционара једног пуномоћника. Наиме, једно лице може да буде пуномоћник већег броја акционара, при чему државе чланице не могу у том погледу ограничавати број заступаних акционара. Када једно лице добије пуномоћје од већег броја акционара, меродавно право мора да му омогући да гласа одвојено за сваког акционара, тј. да за акционаре које заступа гласа различито. На овај начин Директива о вршењу права акционара омогућава пуномоћницима који заступају већи број акционара да начин свог учествовања у скупштини прилагоде интересима и евентуално инструкцијама сваког појединог акционара.

---

<sup>17</sup> ЗОПД, чл. 287(1).

<sup>18</sup> Према неким ауторима постојеће решење даје основ за прихватање оваквог става, при чему ограничење од једног пуномоћника важи за појединачну акцију. Види: Зоран Арсић, „Вршење права гласа преко пуномоћника”, *Право и привреда*, бр. 5-8/2007, стр. 75.

Српско право акционарских друштава не садржи забрану по којој једно лице не може да заступа већи број акционара, као и да то лице не може да гласа одвојено за сваког од заступаних акционара. Ако се пође од принципа по коме је дозвољено све што није забрањено, може се извести закључак о допуштености овакве праксе у Србији. Међутим, пропоручљиво би било прописати изричиту норму о могућности различитог гласања пуномоћника који заступа већи број акционара, јер би постојеће решење могло бити тумачено и на другачије начине, супротне комунитарном праву.

### **Да ли је дозвољено увођење других ограничења вршења права гласа преко пуномоћника?**

Ако се изузму ограничења о којима је већ било речи (ко не може бити пуномоћник, временско ограничење пуномоћја и ограничење броја пуномоћника једног акционара), Директива о вршењу права акционара не дозвољава државама чланицама да ограничавају, односно да допусте акционарским друштвима да ограничавају вршење акционарских права преко пуномоћника, осим ако та ограничења немају за циљ да спрече или умање потенцијалан конфликт интереса између пуномоћника и акционара. У том смислу се могу издвојити три значајна правила, која државе чланице морају да имају у виду приликом законског регулисања ове материје.

а) Циљ ограничења треба да буде ублажавање или отклањање конфликта интереса пуномоћника и акционара, тако што ће се пуномоћник наметањем одређених радњи и обавеза натерати да поступа у интересу акционара кога заступа. Овако формулисан циљ је одраз жеље за спречавањем могућих злоупотреба од стране пуномоћника.

б) Директива је изричито навела неколико најзначајнијих односа код којих постоји већа вероватноћа постојања сукоба интереса.<sup>19</sup> Односи наведени у Директиви су минимални, а државе чланице могу и за друге односе претпоставити постојање сукоба интереса пуномоћника и акционара.

---

<sup>19</sup> Према Директиви о вршењу права акционара, сукоб интереса је посебно актуелан у случају када је пуномоћник: а) контролни акционар друштва или зависно друштво контролног акционара; б) члан управног, извршног или надзорног одбора друштва, контролног акционара друштва или зависног друштва контролног акционара; в) запослен или ревизор друштва, контролног акционара или зависног друштва контролног акционара; г) у породичним односима са физичким лицима наведеним у претходним ставовима (чл. 10(3)).

в) Државе чланице могу различитим мерама да одговоре на постојање потенцијалног сукоба интереса пуномоћника и акционара. Како би се спречило размимоилажење и разнородност законодавних решења у погледу могућих начина разрешења сукоба интереса, Директива о вршењу права акционара је ограничила слободу држава чланица, тако што је прописала само три могућа ограничења остваривања права гласа акционара преко пуномоћника: обавезу обавештавања, обавезу постојања гласачких инструкција и забрану преноса пуномоћја.

*Обавеза обавештавања* – државе чланице могу да пропишу обавезу пуномоћника да открије одређене чињенице које могу бити релевантне акционару приликом процене ризика да ли ће пуномоћник вршити радње у његовом интересу или ће следити неки други интерес (на пример, пуномоћник треба да обавести акционара о чињеници да је запослен у друштву у коме треба да остварује право гласа).

*Обавеза постојања гласачких инструкција* – државама чланицама је дозвољено да ограниче или искључе гласање преко пуномоћника у случају да не постоје посебне инструкције за сваку одлуку о којој пуномоћник треба да гласа у име акционара.

*Забрана преноса пуномоћја* – државе чланице могу да ограниче или забране пренос пуномоћја на друга лица. Овим правилом се не могу онемогућити пуномоћници са својством правног лица да права из пуномоћја остварују преко чланова својих органа управе или запослених.

Државе чланице могу да одлуче да не уведу ниједно, да уведу нека или сва прописана ограничења. У српском праву није препознат проблем потенцијалног сукоба интереса пуномоћника и акционара у одређеним ситуацијама, те не постоје ни посебна ограничења уведена у циљу његовог разрешења. Премда Директива о вршењу права акционара не обавезује државе чланице да уведу ограничења у случају постојања потенцијалног конфликта интереса пуномоћника и акционара, три допуштена ограничења се чине разумним, и *de lege ferenda* треба размислити о њиховом увођењу у право акционарских друштава Србије.

### **Какве су обавезе пуномоћника у случају постојања гласачких инструкција?**

У случају да акционар да налоге и упутства пуномоћнику за коришћење права гласа, Директива о вршењу права акционара

прописује три обавезе пуномоћника, од којих је прва императивног, а друге две опционог карактера. Оне се састоје и следећем:<sup>20</sup>

- прво, пуномоћник је обавезан да гласа у складу са инструкцијама добијеним од стране акционара;
- друго, пуномоћник је дужан да води евиденцију свих гласачких инструкција добијених у одређеном законом дефинисаном минималном периоду; и
- треће, на захтев акционара пуномоћник је у обавези да потврди да је гласао у складу са добијеним гласачким инструкцијама.

Следеће опсервације се могу истаћи у погледу приказаног уређења гласачких инструкција акционара у праву ЕУ:

- Директива не намеће никакве обавезе акционарским друштвима да утврђују у којој мери пуномоћник гласа у складу са налозима и упутствима акционара;<sup>21</sup>
- последице непоступања по гласачким инструкцијама су у потпуности препуштене националној регулативи;
- Директива о вршењу права акционара уређује само гласачке инструкције, а ван њеног оквира остају налози и упутства за учешће пуномоћника у скупштинској расправи;
- Директивом није обухваћен начин гласања пуномоћника у случају непостојања гласачких инструкција;
- не постоје одредбе о накнадном давању, односно промени раније датих упутстава и налога.

Српска регулатива гласачких инструкција и других упутстава и налога датих пуномоћницима у великој мери превазилази минималне стандарде постављене Директивом о вршењу права акционара.<sup>22</sup> Осим питања уређених Директивом, регулисана су и друга питања од значаја за давање упутстава и налога пуномоћницима. Од две приказане опционе одредбе Директиве једна није прихваћена у српском праву. Наиме, пуномоћник нема обавезу да води евиденцију добијених гласачких инструкција. Чини се да би било оправдано размишљати у

---

<sup>20</sup> Директива о вршењу права акционара, чл. 10(3).

<sup>21</sup> Директива о вршењу права акционара, преамбула, рецитал 10.

<sup>22</sup> ЗОПД, чл. 287(5,8,9,10); Кодекс корпоративног управљања Привредне коморе Србије (*Службени гласник РС*, бр. 1/2006, даље у фуснотама: Кодекс КУ), чл. 61-62.

правцу увођења такве обавезе. Са друге стране, пуномоћник је у обавези да обавести акционара о гласању у скупштини. Према томе, захтев акционара није предуслов за активирање ове обавезе пуномоћника, јер она постоји у сваком случају када постоје гласачке инструкције.

### Постоји ли посебна форма давања пуномоћја?

Традиционално се за пуномоћје захтевала писмена форма. Међутим, почетком XXI века највећи број законодавстава је обавезно писмено пуномоћје допунило и неким видом дигиталног еквивалента (на пример, *e-mail*, факс, и сл.).<sup>23</sup> Електронско давање пуномоћја је створило низ проблема који се данас везују за право електронске трговине, а махом се односе на аутентификацију давања пуномоћја и обавештавање друштва о идентитету пуномоћника.<sup>24</sup> Начин давања пуномоћја треба да буде тако установљен да не обесхрабрује, већ да олакшава и подстиче коришћење гласања преко пуномоћника. Прописивање формалних захтева је дозвољено само ако је то нужно и потребно.<sup>25</sup> Овакву линију размишљања прати и Директива о вршењу права акционара, јер давање и опозив пуномоћја не оптерећује формалностима. Наиме, државе чланице су дужне да дозволе акционарима давање и опозив пуномоћја електронским путем, а друштва су у додатној обавези да обезбеде својим акционарима барем један ефикасан начин обавештавања друштва о датом или опозваном пуномоћју електронским путем. У циљу спречавања евентуалних злоупотреба, право ЕУ установљава само један формални услов за давање и опозив пуномоћја, обавештавања акционарског друштва о томе, односно давање гласачких инструкција, а он се односи на обавезну писменост. Ван овог захтева државе чланице могу увести и друге формалне услове, али само уколико су неопходни да би се обезбедило утврђивање идентитета акционара и пуномоћника, или да би се обезбедила могућност провере садржине датих гласачких инструкција.

<sup>23</sup> Dirk Zetzsche, "Virtual Shareholders Meetings and the European Shareholder Rights Directive – Challenges and Opportunities", 2007, доступно на адреси: <http://ssrn.com/abstract=998429>, p. 33.

<sup>24</sup> Elizabeth Boros, "Virtual Shareholders Meetings", *Duke Law and Technology Review*, бр. 8/2004, p. 2.

<sup>25</sup> Stefan Grundmann, *European Company Law – Organization, Finance and Capital Markets*, Intersentia, 2007, p. 257.



Сви додатни формални услови морају бити пропорционални циљевима који се желе постићи. Српско право прихвата могућност давања пуномоћја електронским путем.<sup>26</sup> Основна одступања од штуре регулативе комунитарног права се састоје у следећем:

- оснивачким актом или статутом друштва може се омогућити акционарима да дају пуномоћја и електронским путем, што значи да је у Србији ово право акционарских друштава, а не право акционара;
- у српском праву није прописана обавеза друштва да понуди својим акционарима барем један начин електронског обавештавања о ангажовању пуномоћника; и,
- у српском праву није предвиђена могућност опозива пуномоћја електронским путем, већ то може бити учињено само достављањем писмена акционарском друштву или личним присуством на седници скупштине.

#### **IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Државе чланице су имале обавезу да правила о гласању преко пуномоћника прописана Директивом о вршењу права акционара имплементирају у своја законодавства најкасније до 9. августа 2009. године. Директивом је предвиђен и један изузетак од овог крајњег рока. Наиме, државе чланице које 1. јула 2006. године познају ограничења или забрану именовања за пуномоћника члана управног, извршног или надзорног одбора друштва, контролног акционара друштва или зависног друштва контролног акционара, морају ову одредбу да ускладе са Директивом до 3. августа 2012. године.

#### **V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Решења Директиве о вршењу права акционара у вези са гласањем акционара преко пуномоћника су од вишеструког значаја за право Србије. Прво, одредбе Закона о привредним друштвима не уређују материју гласања преко пуномоћника на целовит и потпун начин. Нека релевантна питања нису уређена, док су друга уређена само делимично. У том погледу се одредбе Директиве о вршењу права акционара могу посматрати као путокази за комплетнију регулативу гласања преко пуномоћника у Србији. Друго, неке одредбе Закона о привредним

---

<sup>26</sup> ЗОПД, чл. 287(2); Кодекс КУ, чл. 56.

друштвима нису усклађене са одредбама Директиве. Имајући у виду политички прокламовану тежњу за учлањењем Србије у ЕУ, треба отклонити уочене неусклађености са Директивом о вршењу права гласа акционара. Треће, ако се одредбе Директиве схвате као минимални стандарди прихватљиви за 27 европских држава, њене одредбе су како из теоријског, тако и практичног угла релевантне и за Србију. Четврто, у Србији су започете активности у правцу доношења новог Закона о привредним друштвима. Имајући то у виду, треба очекивати да ће одредбе Директиве о вршењу права акционара утицати на *de lege ferenda* обликовање законских норми о гласању акционара преко пуномоћника.

UDK:366.764  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 113–120  
Изворни научни рад

др Татјана ЈОВАНИЋ<sup>1</sup>

## ПРЕДЛОГ НОВИХ МЕРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У ПОГЛЕДУ ФИНАНСИЈСКИХ УСЛУГА

### ABSTRACT

This article examines the Commission's proposals on new measures of consumer protection in financial services. In order to further improve protection of users of retail financial services, including retail investors, the European Commission has announced changes to existing European rules on July 12, 2010 (IP/10/918). The review is in line with the Commission Communication of 4 March 2009 "Driving European recovery" and the more recent Commission Communication of 2 June 2010 on "Regulating Financial Services for Sustainable Growth", striving to address loopholes in the regulatory and supervisory system and reinforce the protection of users of financial services. Most among suggested improvements related to deposit guarantee and investor compensation schemes could become effective by 2012 and 2013.

*Key words:* Consumer protection, deposit insurance, investment compensation scheme, insurance compensation scheme.

### 1) СВРХА

У циљу побољшања заштите потрошача у области финансијских услуга, укључујући и мале улагаче, Европска комисија је јула месеца 2010.

---

<sup>1</sup> Доцент, Правни факултет, Београд. Рад представља део резултата ауторовог ангажовања на пројекту: „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: правни, економски, политички и социолошки аспект“, на Правном факултету Универзитета у Београду у 2010. години.

године најавила измене постојећих правила.<sup>2</sup> Најављене измене постојећих прописа су у складу са Комуникацијом Комисије од 4. марта 2009. године 'Убрзање европског опоравка' и новијом Комуникацијом коју је Комисија усвојила 2. јуна 2010. године, с циљем да се реши проблем празнина у регулативи, недоследности у вршењу надзора, а ради заштите потрошача када финансијски посредници нису у могућности да испуне уговорене обавезе.<sup>3</sup> Највише предлога нових мера усмерено је на систем осигурања депозита и обештећења малих улагача,<sup>4</sup> које би могле бити на снази од 2012. године. Комисија такође најављује могућност увођења система обештећења корисника услуга осигуравајућих друштава.<sup>5</sup>

## II) МЕРЕ ЕУ

Предлог Директиве Европског парламента и Савета о шемама осигурања депозита (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast], COM(2010)368 final, 12. 07. 2010*); Предлог Директиве Европског парламента и Савета о изменама и допунама Директиве 97/9 Европског парламента и Савета о обештећењу улагача, (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor compensation schemes, COM(2010) 371 final, 12. 07. 2010*); Бела књига о шемама обештећења у осигурању (*White Paper on Insurance Guarantee Schemes, COM(2010) 370*).

## III) САДРЖАЈ

Недавна финансијска криза је, између осталог, указала на ограниченост постојећих мера заштите потрошача у сфери финансијских услуга. У том смислу, чини се да је Европска комисија уочила ове недостатке и предложила нове мере како би се у сличним ситуацијама у будућности

---

<sup>2</sup> European Commission, "Commission proposes package to boost consumer protection and confidence in financial services", IP/10/918, Brussels, 12 July 2010.

<sup>3</sup> European Commission, "Communication for the Spring European Council 'Driving European Recovery'", COM(2009)114, 4.3.2009.

<sup>4</sup> Појединачни документи цитирани у овом раду доступни су на интернет порталу Европске комисије; осигурање депозита: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm); обештећење малих улагача: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/isd/investor\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/investor_en.htm)

<sup>5</sup> Интернет: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/guarantee\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/guarantee_en.htm)

ублажили ефекти потреса на финансијском тржишту. Директива 94/19 о шемама осигурања депозита није доживела значајније промене у протеклих шеснаест година, колико је на снази. Ова директива је суштински заснована на концепту минималне хармонизације. Финансијска криза је потврдила да се ризик 'јуриша' на банке огледа и у немогућности банке да исплати потраживања депонената на њихов захтев. Без обзира колико ликвидна и солвентна била, нити једна банка не би могла да подмири потраживања свих депонената уколико би сви они одједном затражили исплату уложених депозита. Исто тако, немогућност једне или неколико банака да испуни обавезе по основу депозита би утицала на депоненте осталих банака и довела би до губитка поверења у банке. Управо због тога су банке подложне 'јуришу' и домино ефекту.<sup>6</sup> Директива 94/19 обавезала је све земље чланице да установе одговарајуће системе осигурања депозита и исплате депозите до одређеног новчаног износа. Као једна од брзих мера у реаговању на кризу 2008. године, овај новчани износ повишен је на 100,000 евра, а механизам саосигурања (*co-insurance*) је тада суспендован. Међутим, због осталих недостатака постојећег режима, Комисија је предложила да се ова директива из 1994. године, делимично измењена 2008. године, измени у потпуности.<sup>7</sup> Пре свега, Европска комисија овим предлогом настоји да обезбеди повећано покриће осигураног депозита и боље финансирање система. Предлогом је потврђен горњи лимит од 100,000 евра, укључујући мале депозите и депозите који нису исказани у еврима, односно валутама земаља чланица ЕУ, али искључујући одређене врсте депозита као што су то депозити финансијских институција или органа јавне власти, депозити који су производ структурираног финансирања или исправе о дугу. Земљама чланицама ће ипак бити остављена могућност да обухвате и депозите који произилазе из трансакција непокретностима и депозите који се односе на специфичне животне околности преко лимита од 100,000 евра, али би заштита била ограничена на дванаест месеци. Такође, приспела камата која није приписана у време отварања стечаја или ликвидације банке би морала да се исплати, под условом да предвиђени максимум није пробијен.

---

<sup>6</sup> О заштити депозита као облику регулације пословања банака видети нпр. Т. Јованић, *Циљеви и облици регулације пословања банака*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 191-198 и 381-385.

<sup>7</sup> Осигурање износ важи од краја 2010. године. Видети: "Directive 1994/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on Deposit Guarantee Schemes", *Official Journal* L135, 31.5.1994, pp. 5-14); European Commission, MEMO/10/318.

Депозити би били исплаћени у валути рачуна, а пребијање депонентових обавеза и потраживања по основу депозита не би могла да се истичу пошто се активира механизам исплате депозита. Предлог је усмерен и на стварање солиднијег *ex-ante* механизма финансирања резерви, које би се повећавале додатним *ex-post* накнадама. Уколико би фонд био недовољан, одговарајућа шема осигурања депозита би могла да позајми ограничен од других шема, док би друге могућности финансијске подршке, нарочито буџет, представљале последњу инстанцу. Банке би и даље учествовале својим доприносима формирању резерви, али би се висина доприноса одређивала у складу са ризиком који представља свака поједина банка. У домену информационе регулације, предлаже се увођење стандардног информационог образаца и дају детаљни параметри изгледа извештаја и рачуна с циљем да се депонентима омогући боља информисаност о покрићу и начину функционисања система осигурања депозита.<sup>8</sup> Поред тога, Комисија настоји да убрза систем исплате депозита и смањи административне баријере. Предвиђа се да ће депоненти бити исплаћени у року од седам дана.<sup>9</sup> Овако кратак период подразумева активну улогу надзорног органа, који ће бити у обавези да обавештава орган који управља системом осигурања депозита. Комисија је предложила могућност да се депонент обрати шеми осигурања депозита у земљи његовог резидентства која би служила као посредник, односно јединствена тачка (*single contact point*), у ситуацијама када је рачун отворен у банци чије је седиште у другој земљи чланици. Улога такве институције не би била само информативне природе, већ би се кроз исту и исплаћивао депозит. Како наводи Комисија у Меморандуму,<sup>10</sup> лимит у висини од € 100,000 ће учинити да 95% депонената у ЕУ поврати своја средства. Убрзана исплата и посредовање шеме из земље резидентства ће свакако смањити препреке административне природе. Премије осигурања засноване на ризику ће допринети одржању финансијске стабилности и ефикасности система, јер ће банке које су склоне ризичнијем пословању морати да уплате до три пута већи износ. Кредитне институције ће уплаћивати две врсте доприноса: везане за ризик и неvezане за ризик пословања.<sup>11</sup> Прве ће се одређивати у складу са индикаторима који се примењују у пруденционој контроли банака попут адекватности

<sup>8</sup> Чл. 14. Предлога и Анекс III (Depositor information template).

<sup>9</sup> Чл. 7. ст. 1. Предлога.

<sup>10</sup> Мемо/10/318, 12 July 2010.

<sup>11</sup> Видети: Чл. 11. Предлога и Анексе I и II.

капитала, средства активе, профитабилност, ликвидност и др. Дакле, новинама у поступку прикупљања фондова се настоји обезбедити да порески обвезници више не буду прва инстанца у управљању кризом. Иако је Комисија проценила да би се увођењем једне пан-европске шеме осигурања депозита могла остварити уштеда у висини од четрдесет милиона евра на годишњем нивоу, због различитости правног оквира и институционалне структуре система осигурања депозита то сада неће бити изводиво, но Комисија наглашава да свакако остаје један од дугорочнијих пројеката. Директивом 97/9 о шемама обештећења улагача уведен је режим који је свега три године млађи од режима који је успостављен Директивом о шемама осигурања депозита.<sup>12</sup> Суштински, ова директива не пружа обештећење улагачима у погледу ризика њихових одлука, већ у случајевима када посредник на тржишту капитала није у стању да улагачима врати средства која им припадају на име учешћа. Комисија је предложила низ мера усмерених ка заштити улагача како би се они ефикасније заштитили у погледу одређених врста финансијских инструмената и обезбедила потребна средства.<sup>13</sup> Кључне новине односе се на обухват заштите и изворе финансирања, убрзање исплате и боље обавештавање малих улагача. У смислу покрића, Комисија предлаже да се постојећи минимални износ од 20,000 евра, како је предвиђеном чланом 4. важеће Директиве, повећа на 50,000 евра по улагачу. Шири обухват заштите малих улагача постићи ће се и проширењем обухвата заштите и на ситуације које се односе на пропаст депозитарне институције, чак и под-депозитара (*sub-custodian*). Предлогом Комисија такође настоји да уклони опцију по којој би инвеститор могао да изгуби до 10 процената у оквиру лимита обештећења.<sup>14</sup> Како би се обезбедило дуготрајно финансирање обештећења за уложена средства, Комисија је предвидела минимални фонд који мора бити претходно формиран, с могућношћу да се ограничена сума позајми од других шема или других финансијских аранжмана. Предложеним чланом 4б увела би се могућност солидарне прекограничне позајмице између националних шема обештећења улагача као крајња инстанца, што би допринело бољој заштити и поверењу улагача.

---

<sup>12</sup> “Directive 1997/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on Investor Compensation Schemes”, OJ L 84, 26.3.1997, pp. 22-38.

<sup>13</sup> Корисно образложење предложених мера: “Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1997/9/EC on investor-compensation schemes”, SEC (2010) 845.

<sup>14</sup> Сходно чл. 4(4) важеће Директиве 97/9.

Битно је непоменути да је група експерата под називом *de Larosière Group* у свом експертском Извештају препоручила формирање уједначених шема обезбеђења улагача на нивоу целе ЕУ.<sup>15</sup> Предлогом измена Директиве о шемама обезштећења улагача Комисија настоји да укаже на потребу за бољом заштитом од преварних пракси, чији је најочигледнији пример у скорашњој америчкој пракси био случај *Madoff*. У двадесет и седам земаља чланица ЕУ сада постоји тридесет и девет оваквих шема и стога је битно успоставити заједничка правила не само у погледу исплате индивидуалних улагача, већ и заједнички оквир за прикупљање фондова. Ова ревизија ће такође узети у обзир и нови правни оквир за обављање инвестиционих услуга у ЕУ који је установљен Директивом 2004/39 о тржишту финансијских инструмената.<sup>16</sup> Насупрот банкарском тржишту и тржишту хартија од вредности, комунитарно право не познаје шеме обезштећења у сектору осигурања. У овом моменту једна или више оваквих шема постоје само у дванаест земаља чланица. Према Комисији, трећина читавог ЕУ-ЕЕА тржишта осигурања не познаје нити један вид обезштећења у случају пропасти осигуравајућег друштва. Ипак, Комисија у домену осигурања предлаже решење засновано на минималној хармонизацији, а не максималној како то предлаже у циљу заштите депонената и улагача. Стога би пуну хармонизацију требало видети као дугорочни циљ Комисије. У циљу припрема за доношење одговарајућих правила, Комисија је отворила јавну консултацију о опцијама побољшања заштите корисника услуга осигуравајућих организација, укључујући и могућност установљења шема осигурања од ризика пропасти осигуравајућих организација у свим земљама чланицама.<sup>17</sup> У Белој књизи (*White Paper on Insurance Guarantee Schemes*) која чини део пакета горе поменутих мера усвојених у јулу месецу, Комисија је презентовала различите опције како би се постигао довољан ниво заштите потрошача у односу на осигуравајућа друштва и предложила доношење Директиве о шемама обезбеђења корисника услуга осигуравајућих организација.<sup>18</sup> Овај документ је отворен за консултације до краја новембра. Комисија овде предлаже шири обухват полиса осигурања, укључујући осигурање живота и облике неживотног осигурања физичких лица, изузев осигурања

<sup>15</sup> Доступно на: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)

<sup>16</sup> “Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments”, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1–44.

<sup>17</sup> European Commission, MEMO/10/320, 12 July 2010.

<sup>18</sup> COM(201) 370.



моторних возила, за које Комисија сматра да је довољно обухваћено националном и комунитарном регулативом. Такође, правни оквир не би обухватио пензионе фондове и реосигурање. Пред физичких лица, Комисија наглашава да би правилима евентуално могла бити обухваћена и мала предузећа. Увођење шема обештећења у осигурању ће свакако допринети новом оквиру солвентности који је усаглашен априла 2009. године (“Солвентност II”), а биће на снази од 31. децембра 2012. године.<sup>19</sup>

#### IV) ИЗВОРИ

- “Directive 1994/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on Deposit Guarantee Schemes”, OJ L135, 31.5.1994, pp. 5-14.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast]“, COM(210)368 final, 12. 07. 2010.
- “Directive 1997/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on Investor-Compensation Schemes”, OJ L 84, 26.3.1997, pp. 22-38.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor compensation schemes”, COM(2010) 371 final, 12. 07. 2010.
- “White Paper on Insurance Guarantee Schemes”, COM(2010) 370.
- “Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments”, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1–44.
- “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance”, OJ L 335, 17.12.2009, pp. 1-155.
- European Commission, “Commission proposes package to boost consumer protection and confidence in financial services”, IP/10/918, Brussels, 12 July 2010.
- “Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1997/9/EC on investor compensation schemes”, SEC (2010) 845.
- Т. Јованић, *Циљеви и облици регулације пословања банака*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

---

<sup>19</sup> “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (recast) (Solvency II)”, OJ L 335, 17.12.2009, pp. 1-155.

## V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Мере које су део овог пакета мера требало би да, са једне стране, подстакну поверење потрошача у финансијски систем, а са друге стране би требало да представљају мере којима се спречава настанак, односно ширење кризе у финансијском систему. Као одговор на финансијску кризу, наш законодавац је Законом о изменама и допунама Закона о осигурању депозита повећао износ осигураног депозита, који сада износи 50,000 евра у динарској противвредности.<sup>21</sup> Штавише, осигурани износ утврђен овим Законом Влада Републике Србије може повећати по претходно прибављеном мишљењу Народне банке Србије уколико је то неопходно ради очувања финансијске стабилности. Међутим, у нашој земљи још увек није установљен систем обештећења улагача, као ни корисника услуга осигуравајућих организација. Стога остаје да се у некој наредној ревизији или промени домаћих прописа о финансијским услугама и заштити потрошача води рачуна и о мерама које најављује Европска комисија, нарочито стога што неке од ових мера већ постоје у неким земљама чланицама ЕУ.

---

<sup>21</sup> „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.

UDK:336.225:061.1

Bibliid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 33–34, стр. 121–131

Изворни научни рад

Проф. др Хасиба ХРУСТИЋ<sup>1</sup>

## ЕУ ДИРЕКТИВЕ О ОПОРЕЗИВАЊУ КАМАТЕ

### ABSTRACT

In the absence of any coordination of national tax systems for taxation of savings income in the form of interest payments, particularly as far as the treatment of interest received by non-residents is concerned, residents of Member States were often able to avoid any form of taxation in their Member State of residence on interest they receive in another Member State. The ultimate aim of Council Directive on taxation of savings income in the form of interest payments made in one Member State to beneficial owners who are individuals resident in another Member State is to enable to be made subject to taxation of the latter Member State. In a Single Market having the characteristics of a domestic market, transactions between companies of different Member States should not be subject to less favourable tax conditions than those applicable to the same transactions carried out between companies of the same Member State. Therefore, EU Council has adopted Directive on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States. Interest or royalty payments made between associated companies of different Member States but arising in a Member State shall be exempt from any taxes imposed on those payments in that State.

*Key words:* interest rate, associated companies, residents, beneficial owner, tax deduction.

### 1) СВРХА

Као део пореског пакета са циљем да се одстрани штетна пореска конкуренција државе чланице су 2003. године постигле консензус о усвајању Директиве 2003/48/ЕЗ о опорезивању дохотка од камате резидената држава чланице ЕУ. Услед слободног кретања капитала (члан 56-60 Уговора ЕУ) и недостатка координације националних система у

---

<sup>1</sup> Редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

опорезивању дохотка у форми исплата камата, нарочито третмана камате нерезидената, резиденти држава чланица ЕУ често су избегавали да пријаве доходак од камате у држави чланици резидентства коју су добијали у другој држави чланици. То је охрабривало евазију пореза на доходак од камате и повећавало притисак на опорезивање дохотка од мање мобилних извора попут дохотка од рада, што је имало утицаја на повећање трошкова рада и смањивање могућности стварања нових радних места. Доходак од камате представља најмобилнију пореску основицу, тако да је пореска конкуренција врло распрострањена. Ова директива је усвојена да би се осигурало функционисање унутрашњег тржишта и решио проблем пореске утаје на доходак од камате. Такође, на нивоу ЕУ усвојен је заједнички систем опорезивања исплаћених камата и ауторских накнада између повезаних компанија из различитих држава чланица како би се укинули порези уведени на извору на та плаћања и да би се елиминисало двоструко опорезивање на те исплате. Камате и ауторске накнаде између повезаних компанија у различитим држава чланица су предмет опорезивања само у једној у држави чланици према усвојеној директиви 2003/49/ЕЗ о опорезивању камата и ауторских накнада исплаћених у односима између повезаних предузећа, која се налазе у различитим државама чланицама.<sup>2</sup>

## II) МЕРЕ ЕУ

*Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments; Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States, Council Directive 2004/76/EC of 29 April 2004 amending Directive 2003/49/EC as regards the possibility for certain Member States to apply transitional periods for the application of a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States.*

<sup>2</sup> “Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States”, *Official Journal* L 157 of 26 June 2003; Amending acts: “Directive 2004/66/EC”, OJ L 168 of 1.5.2004; “Council Directive 2004/76/EC of 29 April 2004 amending Directive 2003/49/EC as regards the possibility for certain Member States to apply transitional periods for the application of a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States”, *Official Journal* L 157 of 30.4.2004, corrected by *Official Journal* L 195 of 2.6.2004.

### III) САДРЖАЈ

Циљ Директиве 2003/48/ЕЗ је да се омогући да се камата коју физичко лице резидент државе чланице ЕУ добија у другој држави чланици, опорезује у држави резидентства.<sup>3</sup> Држава исплатилац камате обавезна је да доставља релевантне податке о примаоцу камате у циљу опорезивања камате у држави резидентства. Предмет опорезивања Директиве 2003/48/ЕЗ ограничен је само исплаћену камату или дуговни захтев. Директиву примењује тзв. посредник у исплати (paying agent) ситуиран у оквиру територије на којој се примењује Уговор ЕУ. Исплата камате односи се на захтев дуга било које врсте, без обзира да ли је осигуран залогом или да ли носи право учешћа у дужниковом профиту, и нарочито доходак од државних и других обвезница, укључујући премије. Затезна камата на име закаснелих плаћања не сматра се исплатом камате. Држава чланица мора да предузме неопходне мере да осигура имплементацију ове директиве, сарадњу и аутоматску размену података о примаоцу камате. Посредник у исплати је било који економски субјект правно лице који исплаћује камату стварном власнику, а чији профит се опорезује корпоративним порезом. Стварни власник камате је физичко лице које добија камату.

#### Размена података

Када је стварни власник камате резидент у држави чланици која није држава чланица у којој је ситуиран поредник у исплати, Директива 2003/48/ЕЗ предвиђа услов да поредник у исплати надлежним органима државе у којој је ситуиран обезбеди минимално следеће информације о примаоцу камате: идентификацију и сталног боравка стварног власника камате; назив и адресу посредника у исплати; број рачуна стварног власника камате; идентификацију дуговог захтева који производи камату; и податке о исплати камате. Минимални обим информација у вези са исплатом камате од стране посредника у исплати мора да се разликује за специфичне категорије камате наведене у Директиви. Међутим, држава чланица може ограничити минималне информације на укупан износ камате или дохотка, укупан износ прихода, исплате или отплате. Према одредбама Директиве 2003/48/ЕЗ, надлежни органи држави чланици у којој је ситуиран посредник

---

<sup>3</sup> “Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments”, *Official Journal* L 157 of 26 June 2003; “Amending acts: Directive 2004/66/EC”, *Official Journal* L 168 of 1.5.2004; Directive 2006/98/EC *Official Journal* L 363 of 20.12.2006.

у исплати дужан је да комуницира са надлежним органима државе резидентства стварног власника камате. Комуникација у погледу пружања информација је аутоматска и мора се обавити најмање једном годишње, у оквиру шест месеци након истека пореске године у држави чланици посредника у исплати за исплате које су извршене у тој години.

Табела бр. 1 – Исплате камата објављене од стране држава чланица ЕУ које примењују размену информација\* (у мил. евра), 2008.

Држава чланица	2005 (друга половина)	2006	2007
Белгија	–	–	–
Бугарска**	–	–	1,54
Чешка	2,92	17,81	26,75
Данска	н.а.	415,31	693,10
Немачка	1392,06	660,73	942,09
Естонија	н.а.	4,40	н.а.
Ирска	258,88	771,00	1901,24
Грчка	6,85	23,11	н.а.
Шпанија	488,11	423,42	274,64
Француска	568,14	2020,04	н.а.
Италија	280,53	280,53	н.а.
Кипар	5,26	15,05	25,54
Летонија	0,18	0,66	н.а.
Литванија	0,09	0,09	н.а.
Луксембург	1119,79	4188,68	н.а.
Мађарска	62,03	62,03	н.а.
Малта	1,02	2,10	н.а.
Холандија	320,65	816,22	370,26
Аустрија	–	–	–
Пољска	4,84	15,40	н.а.
Португалија	н.а.	0,56	н.а.
Румунија**	–	–	7,34

Држава чланица	2005 (друга половина)	2006	2007
Словенија	0,59	1,35	н.а.
Словачка	1,87	4,76	н.а.
Финска	26,02	60,93	н.а.
Шведска	н.а.	н.а.	н.а.
В. Британија***	9132,49	н.а.	н.а.
<b>Укупно</b>	<b>12940,99</b>	<b>11824,10</b>	<b>н.а.</b>

н.а. - нису расположиви подаци.

\* Износ камате и промета је предмет размене информација.

\*\* Бугарска и Румунија постале су чланице ЕУ 2007. године тако да подаци нису расположиви за 2005. и 2006. годину.

\*\*\* Фискална година у В. Британији завршава се 5. априла текуће године.

Директивом 2003/48/ЕЗ прописан је прелазни период за Белгију, Луксембург и Аустрију у којем ове државе не примењују одредбе о аутоматској размени података о исплати камате нерезидентима. За ове три државе чланице предвиђено је да примењују привремене системе до потписивања споразума ЕУ (а на основу донесених одлука Савета ЕУ) са Швајцарском, Кнежевином Андором, Кнежевином Лихтенштајн, Кнежевином Монако и Републиком Сан Марино, којим је обезбеђена ефективна и комплетна размена информација по захтеву у вези са исплатом камата како је предвиђено у ОЕЦД Моделу Конвенције о размени информација из пореске области, и до сагласности Савета ЕУ да УСА такође примењује размену податка на захтев који се тичу исплате камате резидентима држава чланица ЕУ. За време прелазног периода, када је стварни власник резидент у држави чланици другој од оне у којој је седиште посредника исплате, Белгија, Луксембург и Аустрија могле су да примењују порез по одбитку по стопи од 15% у прве три године прелазног периода, 20% у наредне три године и 35% надаље. Ове државе у прелазном периоду нису биле обавезне да обезбеде аутоматску размену података о исплати камате нерезидентима али су могле да добијају ове информације од других чланица. Прелазни период би требало да траје најкасније до 31. децембра 2010. године. Белгија већ примењује аутоматску размену података од 1. јанура 2010. године. Државе чланице које су увеле порез по одбитку задржавају 25% прихода од овог пореза на камату, а 75% прихода преносе држави чланици резидентста стварног власника камате с тим да се трансфер прихода врши у року од шест месеци за претходну пореску годину.

Табела бр. 2 – Порески приход расподељен од стране држава чланица ЕУ са привременим порезом по одбитку на исплате камате (у мил. евра), 28. новембар 2008.

Држава чланица	2005 (друга половина)	2006	2007
Белгија	7,51	19,61	25,92
Луксембург	35,90	124,59	153,00
Аустрија	9,48	44,32	н.а
Укупно*	52.89	194.83	-

Извор: EU Statistics.

н.а. - нису расположиви подаци.

\* Подаци се односе на 75% наплаћеног пореза по одбитку који се преноси у друге државе чланице и 25% износа наплаћеног пореза који задржава држава чланица која је увела порез по одбитку.

Држава резидентства примаоца камате дужна је да одговарајућим мерама елиминише могућност двоструког опорезивања, а које може да настане као последица уведеног пореза по одбитку у држави чланици исплатиоцу камате. Уколико је исплаћена камата била предмет опорезивања порезом по одбитку у држави чланици која није држава резидентства стварног власника камате, држава резидентства одобрава стварном власнику камате порески кредит за износ плаћеног пореза у другој чланици. Директива не спречава државе чланице да уведу друге врсте пореза по одбитку у складу са њиховим националним законом или у складу са билатералном конвенцијом о избегавању двоструког опорезивања. ЕУ је закључила споразуме са Сан Марином, Швајцарском, Андором, Лихтенштајном и Монаком којим се обезбеђују исте мере прописане Директивом 2003/48/ЕЗ у погледу опорезивања дохотка у форми камате.<sup>4</sup> Те мере обухватају:

<sup>4</sup> “Council Decision 2004/903/EC of 29 November 2004 on the signing of the Agreement between the European Community and the Republic of San Marino providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments and the approval and signing of the accompanying Memorandum of Understanding”, *Official Journal* L 381 of 28 December 2004; “Council Decision 2005/357/EC of 22 December 2004 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of San Marino providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form



- порез по одбитку на исплаћену камату резидента државе чланице ЕУ;
- механизам према којем се врши расподела прихода између државе која исплаћује камату и државе резидентства примаоца камате.

Потписаним споразумима заједно са Меморандумом о разумевању са наведеним територијама, *inter alia*, омогућена је размена података на захтев са државама чланицама ЕУ.

---

of interest payments”, *Official Journal* L 114 of 4.5.2005; “Council Decision 2004/911/EC of 2 June 2004 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments and the accompanying Memorandum of Understanding”, *Official Journal* L 385 of 29 December 2004; “Council Decision 2004/912/EC of 25 October 2004 on the conclusion of the Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Swiss Confederation on the date of application of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments”, *Official Journal* L 385 of 29 December 2004; “Council Decision 2004/828/EC of 2 November 2004 on the signing of the Agreement between the European Community and the Principality of Andorra providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments and the approval and signing of the accompanying Memorandum of Understanding”, *Official Journal* L 359 of 4 December 2004; “Council Decision 2005/356/EC of 22 December 2004 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Principality of Andorra providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments”, *Official Journal* L 114 of 4.5.2005; “Council Decision 2005/353/EC of 22 December 2004 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Principality of Liechtenstein providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments”, *Official Journal* L 112 of 3.5.2005; “Council Decision 2004/897/EC of 29 November 2004 on the signing of the Agreement between the European Community and the Principality of Liechtenstein providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments and the approval and signing of the accompanying Memorandum of Understanding”, *Official Journal* L 379 of 24 December 2004; “Council Decision 2005/347/EC of 22 December 2004 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Principality of Monaco providing for measures equivalent to those laid down in Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments”, *Official Journal* L 110 of 30.4.2005; “Council Decision 2005/35/EC of 7 December 2004 on the signing of the Agreement between the European Community and the Principality of Monaco providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments and the approval and signing of the accompanying Memorandum of Understanding”, *Official Journal* L 19 of 21 January 2005.

Поред наведених, Кариби, Ђерси, Гернси и Острво Ман од јула 2005. године такође на основу потписаних споразуме и донесених одлука примењују механизам аутоматске размене података или одбијање пореза по одбитку у вези са исплатом камата нерезидентима, односно резидентима држава чланица ЕУ, према истим условима који су прописани за Белгију, Луксембург или Аустрију.<sup>5</sup>

### **Директива Савета 2003/49/ЕЗ**

Савет ЕУ је 3. јуна 2003. године усвојио Директиву 2003/49/ЕЗ о заједничком систему опорезивања исплата камате и ауторских накнада између удружених компанија из различитих држава чланица (“Interest + Royalty Directive” – „И+Р Директива”). Овом директивом укида се порез по одбитку на исплаћене камате и ауторске накнаде између повезаних предузећа. Дакле, Директива 2003/49/ЕЗ има за циљ да елиминира сметње у погледу опорезивања порезом по одбитку у случају међудржавних исплата камате и ауторских накнада у оквиру групе компанија, и то укидањем пореза по одбитку на исплату камате и пореза по одбитку на исплату ауторских накнада у држави чланици исплате. Камата и ауторске накнаде се изузимају из опорезивања било којим порезом у држави чланици исплате уколико је власник ових прихода компанија или стална пословна јединица у другој држави чланици. Прелазни привремени периоди о одлагању примене Директиве прописани су за Грчку и Португалију за камате и ауторске накнаде и за Шпанију за ауторске накнаде ради ограничења директног утицаја директиве на буџете ових држава. Исплате камата и ауторске накнаде у држави чланици ослобођени су опорезивања у тој држави, тако да се камате или ауторске накнаде опорезују у држави чланици где је компанија или стална пословна јединица ситуирана. Исплате камате или ауторске накнаде од стране компаније из државе чланице или од стране сталне јединице ситуиране у другој држави чланици сматрају се насталим у тој држави, тзв. „држави извора” (“Source State”). Термин „камата” значи приход од потраживања дуга сваке врсте, независно од тога да ли је обезбеђен залогом и да ли се на основу тог потраживања стиче право на учешће у добити дужника, а нарочито приход од обвезница, укључујући премије и награде на такве

---

<sup>5</sup> “Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 27 November 2001 concerning the taxation of savings in Caribbean dependent or associated territories”, *Official Journal* L 314 of 30.11.2001.

хартије од вредности. Затезне камате на име закаснелих плаћања се не сматрају каматама. Термин „ауторске накнаде” значе плаћања било које врсте која су примљена као накнада за коришћење или за право коришћења ауторског права на књижевно, уметничко или научно дело, укључујући биоскопске филмове и филмове или траке за телевизију и радио, као и за коришћење или за право коришћења патента, заштитног знака, нацрта или модела, плана, тајне формуле или поступка, или за коришћење или за право коришћења индустријске, комерцијалне или научне опреме, или за информације које се односе на индустријска, комерцијална или научна искуства. Компанијом државе чланице сматра се компанија која испуњава следеће критеријуме:

- основана је у складу са законом државе чланице;
- резидент је државе чланице;
- подлеже опорезивању порезом на доходак корпорација.

Две компаније сматрају се повезаним ако једна у капиталу друге има директно минимално власништво од 25%, или када трећа компанија има директно минимално власништво од 25% у капиталу обе компаније. Повезана лица морају да буду резиденти државе чланице ЕУ. Међутим, држава чланица може да пружи опцију замене критеријума учешћа у власништву капитала са минималним бројем гласачког права. Термин “стална пословна јединица” (*permanent establishment*) значи стално место пословања ситуирано у држави чланици кроз делимично или у целини пословање компаније из друге чланице. Држава чланица извора неће применити Директиву 2003/49/ЕЗ на исплате које немају смисао камате, попут исплата које:

- се третирају као расподела профита или су исплате капитала према прописима државе извора;
- на основу дуга носе право учешћа у дужниковом профиту;
- на основу дуга дају право кредитору на размену његовог права на камату за право учешћа у дужниковом профиту;
- на основу дуга не садрже враћање износа повериоцу или када је измирење дуга дуже од 50 година након датума настанка.

Директива 2003/49/ЕЗ не спречава примену домаћих прописа који се тичу превенције од пореских превара и злоупотреба. Држава чланица може у случају трансакција чији је мотив био пореска утаја, повући или одбити да примени ову директиву.

### Компаније на које се односи Директива 2003/49/ЕЗ

Према мерџер директиви и Директиви 90/435/ЕЕЗ, корист од Директиве 2003/49/ЕЗ имају компаније које су предмет опорезивања корпоративним порезом у ЕУ, порески резиденти држава чланица ЕУ и компаније наведене у Анексу Директиве 90/435/ЕЕЗ, које постоје у 15 држава чланица које су биле чланице ЕУ пре 1. маја 2004. године. Директива 2003/49/ЕЗ односи се и на компаније у новим државама чланицама, које су додате у Директиви Савета 2004/66/ЕЗ од 26 априла 2004. године.<sup>6</sup> Савет ЕУ је 29 априла 2004. године усвојио Директиву 2004/76/ЕЗ на бази Предлога Комисије ЕУ од 1. априла 2004. године (СОМ(2004) 243 final), одобравајући неким новим државама чланицама прелазне периоде да би прилагодиле унутрашње услове за примену Директиве 2003/49/ЕЗ.<sup>7</sup> То су Чешка, Литванија, Летонија, Пољска и Словачка.

Табела бр. 3 – Прелазни периоди за примену Директиве 2003/49/ЕЗ

Држава чланица	Исплата камате	Исплата ауторских накнада
Чешка	–	6 година
Летонија	8 година	8 година
Литванија	6 година	6 година
Пољска	8 година	8 година
Словачка	–	2 година

Прелазни период почиње од датума примене, односно од 1. јула 2005. године. Тиме је новим државама чланицама такође одобрен прелазни период који је дат Грчкој, Шпанији и Португалији.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2003/48/ЕЗ ступила је на снагу 16. јула 2003. године с тим што су државе чланице до 1. јануара 2004. године биле дужне да ускладе своје пореске прописе и порески поступак са овом директивом. Директива 2003/49/ЕЗ ступила је на снагу 26. јуна 2003. године, а државе чланице су

<sup>6</sup> “Council Directive 2004/66/EC of 26 April 2004”, *Official Journal* L 168, p. 35, 67.

<sup>7</sup> “Directive 2004/76/EC”, *Official Journal* L 157, p. 106.

до 1. јануара 2004. године биле дужне да ускладе своје пореске прописе и порески поступак са овом директивом.

## **V) ИЗВОРИ**

*Official Journal* L 157 of 26 June 2003; *O J L* 168 of 1.5.2004; *O J L* 363 of 20.12.2006; *O J L* 157 of 26 June 2003; *O J L* 168 of 1.5.2004; *O J L* 157 of 30.4.2004.; *O J L* 195 of 2.6.2004.

## **VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Имајући у виду садржај Директиве 2003/48/ЕЗ Република Србија у случају примене ове директиве не би претрпела губитке у пореским приходима с обзиром на то да се постојећим пореским прописима не омогућава повољнији порески третман камате у односу на државе чланице ЕУ тако да не представља привлачну земљу за штедњу нерезидената. Што се тиче Директиве 2003/49/ЕЗ Република Србија, попут других земаља, може да рачуна на могућност прелазног периода у примени ове директиве када постане пуноправна чланица ЕУ.

UDK:336.221.4:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 132–143  
Изворни научни рад

Проф. др Миле ВРАЊЕШИ<sup>1</sup>

## ПОРЕСКИ АСПЕКТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ЉУДИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

### ABSTRACT

The analysis that has been done shows that EU citizens have at their disposal two legal means in preventing unequal treatment concerning freedom of movement of people on the territory of EU member states. These are as follows: 1) the EC Treaty that normatively regulates the citizenship principle, this including prohibition of discrimination of nationals of other EU member states (open discrimination), and 2) EU Court judgements prohibiting discrimination on the part of an EU member country of residents (and not only nationals of other EU member countries (prevention of hidden discrimination). This is of special significance for taxation since residence is crucial for defining the personal scope of tax obligation. These two legal means enable broader legal protection in tax matters, making possible the removal of tax barriers in the field of freedom of movement of people on the territory of EU member countries.

*Key words:* Freedom of movement of people, prohibition of discrimination, taxes, European Court, European Union.

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Слобода кретања људи унутар земаља-чланица Европске уније (у даљем тексту ЕУ) представља једну од основних слобода ЕУ, уз слободу промета робе, слободу промета услуга и слободу промета капитала. Она је, уз остале три основне слободе ЕУ део темеља на којима се заснива ЕУ.

---

<sup>1</sup> Правни факултет, Нови Сад. Чланак је настао у оквиру пројекта Правног факултета у Новом Саду „Хармонизација права Републике Србије и права Европске уније –теоријскоправни, социолошкоправни, историјскоправни, позитивноправни и економски аспекти“ и пројекта „Право Србије у европској перспективи“ бр. 149042 које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Неки аутори ове тзв. четири слободе називају тржишним слободама, што се објашњава тиме да оне имају посебан значај за унутрашње тржиште и за слободан привредни промет.<sup>2</sup> Тзв. четири слободе су средишњи елемент унутрашњег, односно заједничког тржишта ЕУ и истовремено онемогућава њихово недопуштено ограничење.<sup>3</sup> Слобода кретања људи унутар ЕУ која је регулисана Уговором о Европској заједници (у даљем тексту УЕЗ).<sup>4</sup> Одредбама УЕЗ прописано је једнако поступање, а једнако поступање је императив слободе кретања људи. И Суд Европске заједнице (у даљем тексту Суд ЕЗ) је својим пресудама све основне слободе ЕУ, па тако и слободу кретања људи, регулисане УЕЗ тумачио је као различите изразе забране неједнаког поступања. Постоје и правила о забрани неједнаког поступања према физичким лицима из пореских уговора, утемељених на Моделу уговора о избегавању двоструког опорезивања охотка и имовине. Слобода кретања људи, односно слобода кретања радне снаге или мобилност радне снаге као део слободе кретања људи, подразумева слободу кретања физичких лица уопште, а посебно у потрази за запослењима, као и слободу кретања предузетника – физичких лица и то тако да она не буде неометана пореским системима земаља-чланица ЕУ.<sup>5</sup> Но, међутим, без обзира на значај који има слобода кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ, и без обзира на то што је ов слобода регулисана веома широко и детаљно највишим правним документом ЕУ – УЕЗ, постоји могућност неједнаког поступања према физичким лицима који уђу на подручје одређене државе( или што је важно када је реч о опорезивању, који нису њени резиденти). Управо та могућност неједнаког поступања, па према томе и пореског неједнаког третмана држављана (или резидената) друге државе у односу на властите, главна је опасност остварењу начела слободе кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ.

У том контексту, циљ овог рада јесте да укаже на норме на норме УЕЗ којима су регулисана општа правила о забрани неједнаког поступања

---

<sup>2</sup> Matthias Herdegen: *Eurperecht, II, Auflage* (Verlag C. H. Beck, München, 1999), str. 206.

<sup>3</sup> Миле Врањеш, „Начела пореског права Европске уније у функцији развоја унутрашњег тржишта Европске уније“, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2006, том II, стр. 867-869.

<sup>4</sup> У тексту ће бити коришћен само Уговор о Европској заједници, па се приликом позивања на поједине чланове ради о члановима тога Уговора који је номотехнички инкорпориран са Уговором о ЕУ.

<sup>5</sup> Родољуб Етински, Сања Ђајић, Маја Станивуковић, Бернадет Бордаш, Петар Ђундић, Бојан Тубић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2010, стр. 235-268.

(дискриминације), као и на посебне норме УЕЗ којима су регулисане забране неједнаког поступања (дискриминације), то јест на правну подлогу слободу кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ, као и на пресуде Суда ЕЗ о дискриминацијском деловању пореских система земаља чланица ЕУ у вези са слободом кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ. У овом раду се неће анализирати слобода кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ и примена уговора о избегавању двоструког опорезивања. Ови порески уговори су утемељени на Моделу уговора о избегавању двоструког опорезивања дохотка и имовине (ОЕЦД Модел). Србија има своје уговоре о избегавању двоструког опорезивања у којој је преузела одредбе ОЕЦД Модела, па је то тако постало део њеног права. Рецимо само то да члан 24. став л. ОЕЦД Модела прописује: „Држављани државе уговорнице, без обзира на то јесу ли резиденти државе уговорнице, не смеју у другој држави уговорници бити подвргнути опорезивању или с њима повезаним захтевима који су друкчији или представљају већи терет од онога којему подлежу или могу подлегати држављани те друге државе у истим околностима“. Држава уговорница, дакле, мора држављанима друге државе уговорнице осигурати пореске повластице (на пример пореска ослобођења, олакшице, одбитак пореза) која су прописана за њезине држављане.<sup>6</sup> Поред тога, став 2. истог члана садржи одредбу по којој је забрањено неједнако поступање у државама уговорницама према особама без држављанства, које су резиденти једне од држава уговорница. Таквим особама зајемчен је, што се опорезивања тиче, једнак третман какав уживају и држављани држава уговорница.

### **Слобода кретања људи унутар држава чланица ЕУ и одредбе Уговора о ЕЗ**

Према УЕЗ слобода кретања људи веома је широко и детаљно регулисана, пре свега нормама којима су регулисана општа правила о забрани неједнаког поступања (дискриминације), као и посебним нормама УЕЗ којима су регулисане забране неједнаког поступања (дискриминације). Када је реч о нормама УЕЗ којима су регулисана општа правила о забрани неједнаког поступања (дискриминацији) у вези са слободом кретања људи, треба истаћи да оне на различитим ступњевима општости регулишу наведену материју. Тако члан 2. УЕЗ прописује да Заједница има за циљ

---

<sup>6</sup> Olivera Lončarić-Horvat i Hrvoje Arbutina, *Osnove međunarodnog poreznog prava*, Informator, Zagreb, 2007, str. 249.



успостављање заједничког тржишта. Иначе, политички и привредни циљ ЕУ јесте стварање заједничког тржишта. Тај се циљ остварује успостављањем слободног кретања људи, добара, услуга и капитала. Према концепту унутрашњег тржишта ЕУ, основне слободе ЕУ, па према томе и слобода кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ, нису у функцији редефинисања тржишних услова у државама чланицама нити у функцији дерегулације националних тржишта, већ су у функцији да не дође до цепања привредног простора на различите делове тржишта. У члану 3. став 2. под тачком (ц) УЕЗ садржана је одредба да су делатности заједница обухваћене „унутрашњим тржиштем“ чија би основна карактеристика била укидање препрека између држава чланица како би се омогућило слободно кретање лица и проток роба, услуга и капитала. У истом члану је прописано: под тачком (х) „усклађивање националних законодавстава у мери које је то неопходно за функционисање заједничког тржишта“, под тачком (и) „подстицање координације политика запослености држава чланица ...“, и под тачком (с) „придруживање прекоморских земаља и тржишта унија, у циљу повећања размене да би се заједничким напорима унапредио привредни и друштвени развој“. На крају, у члану 3. тачка 2. прописано је да ће се у свим активностима (неке од њих су горе наведене): „Заједница настојати да елиминира неједнакости, као и да унапреди једнакост између мушкараца и жена“. Члан 12. УЕЗ прописује да се забрањује свака дискриминација по основу држављанства. Дакле, основне слободе ЕУ, па тако и слобода кретања људи, произилази из опште забране дискриминације као начела права ЕУ. Основне слободе ЕУ, па тако и слобода кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ, одраз су и конкретизација опште забране дискриминације у УЕЗ. У односу према члану 12. УЕЗ оне су посебне (специјалне) норме којима се прокламује слободно кретање људи, слободан промет роба, слободан промет услуга, и слободан промет капитала. Овде је реч о јавној дискриминацији на основу држављанства, која је изричито одредбом члана 12. УЕЗ забрањена. Свака забрана дискриминације по основу држављанства је обавезујућа за све земље-чланице ЕУ. Земље-чланице ЕУ морају уважавати наведену општу забрану дискриминације садржану у УЕЗ. Начело држављанства, то јест забрана дискриминације према држављанима других држава чланица ЕУ (отворена дискриминација) активира обавезу једнаког поступања, што је посебно важно са становишта опорезивања. Став 2. члана 14. УЕЗ садржи одредбу по којој унутрашње тржиште обухвата подручје без унутрашњих граница на коме су обезбеђени „слободно кретање лица и промет робе, услуга и капитала“. Када је реч о посебним нормама УЕЗ којима су

регулисане забране неједнаког поступања у вези са слободом кретања људи, установљено је да се слобода кретања људи у ЕУ признаје, по правилу, лицима која имају држављанство ЕУ и обезбеђује им се признавање следећих правила:<sup>7</sup>

а) Члан 18. став 1. УЕЗ прописује да сви грађани ЕУ имају право да се слободно крећу и бораве на територији земаља-чланица ЕУ, уз поштовање ограничења и услова предвиђених УЕЗ. Наведеном одредбом дефинисана је слобода кретања људи, и то независно од привредне делатности који они обављају. Наведеном одредбом установљено је и ограничење слободе кретања људи. Ограничење се односи пре свега, на секундарне правне прописе којима се, на пример, земљи-чланица ЕУ допушта да боравак лица са подручја друге земље-чланице ЕУ условљава правом тог лица да располаже одређеним новчаним износом довољним за његову егзистенцију;<sup>8</sup>

б) Члан 39. УЕЗ прописује:

„1. Унутар Заједнице биће обезбеђена слобода кретања радне снаге.

2. Таква слобода обухвата укидање сваке дискриминације између радника држава-чланица по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и осталих услова рада,

3. Уз изузетак оправданих ограничења из разлога јавног поретка, безбедности и здравља, слобода кретања даје радницима право да:

(а) прихвате стварно учињене понуде за запослење;

(б) да се у ту сврху слободно крећу на територији држава-чланица;

(в) бораве у једној држави-чланица у циљу запослења у складу са законским и административним прописима који регулишу запошљавање држављана тих држава чланица;

(г) се задржава на територији државе чланице након запослења у тој држави, у складу са условима које Комисија утврди у извршним уредбама.

<sup>7</sup> Држављанство ЕУ добија свако лице које има држављанство једне од земаља чланица ЕУ. По слову члана 17. став 1. УЕЗ установљава се „право грађанства Уније. Грађанин Уније је свако лице које има држављанство неке од држава чланица. Грађанство Уније комплетира, а не замењује национално држављанство“.

<sup>8</sup> То су уредбе, смернице, одлуке, препоруке и становишта која се базирају на правним актима примарног права, то јест на оснивачким актима Европске заједнице, на протоколима тих уговора и на општим правним начелима.

4. Одредбе овог члана се не примењују на запошљавање у јавној управи“.

Граматицим тумачењем одредбе става 2. члана 39. УЕЗ произилази да је забрањена само „дискриминација на основу држављанства“. То значи да би неједнако поступање на основу неког другог критеријума било дозвољено. Ово тумачење посебно је од значаја на подручју опорезивања. Наиме, превладавајући критериј за одређење личног обухвата пореске обавезе, то јест за одређење пореске јурисдикције обзиром на лица, јест својство резидентности.<sup>9</sup>

### **Отворена и прикривена дискриминација**

Речено је већ да члан 12. УЕЗ садржи одредбу по којој је забрањена дискриминација по основу држављанства, односно да 2. члана 39. УЕЗ садржи одредбу по којој је забрањена свака дискриминација између радника држава-чланица по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и осталих услова рада. Појам отворене дискриминације је дефинисан као неједнако поступање до којег долази испуњењем одредба УЕЗ-а изричито регулисаних критеријума. Такође, појам отворене дискриминације је дефинисан као обавеза спречавања дискриминације одредбама УЕЗ-а. Полазећи од граматичког тумачења наведених одредаба УЕЗ-а, произилази да УЕЗ забрањује само дискриминацију која је у литератури позната као отворена (*overt*) дискриминација. Анализом наведеног долазимо до закључка да је усвојен тзв. „формални приступ“ у одређењу појма дискриминације, односно да неједнако поступање постоји ако се такво поступање уклапа у нормативни опис. Но, наведено и значи (аргументација *a contrario*) да је прикривена (*covert*) дискриминација могућа. Не мање значаја за проучавање отворене и прикривене дискриминације имају и одлуке Суда ЕЗ као судске инстанце чије деловање има карактеристике надсуверености (супра националности) у односу на земље-чланице ЕУ. Наиме, суд ЕЗ је својим пресудама установио правила за утврђивање постојања неједнаког поступања. Суд ЕЗ одређује да дискриминација настаје применом различитих правила на исте или сличне ситуације, или применом истог или сличног правила на различите ситуације. Овај суд је у првим деценијама својим пресудама сузбијао само отворену (на држављанству утемељену) дискриминацију, да

---

<sup>9</sup> Најкраће речено, пореска јурисдикција је овлашћење одређене државе на опорезивање, које је утемељено на важећим пореским прописима.

би се касније својим одлукама, и то од случаја *Sotgiu* интервенисао против прикривене дискриминације.<sup>10</sup> Прикривена дискриминација настаје применом других критеријума разликовања Ова дискриминација има за последицу исте ефекте као и отворена дискриминација (утемељена на држављанству). Скривеном дискриминацијом се такође вређа општа забрана дискриминације, ако је она резултат, поновимо, неког другог критеријума разликовања који такође има дискриминирајући učinak. То ће бити у случају, на пример у прописивању у националном пореском праву неких услова за остваривање права на пореске олакшице које би користили и страни држављани. Отворену дискриминацију је применом националних пореских прописа тешко замислити, јер се у национално пореском праву сваке земље-чланице ЕУ порези не плаћају на темељу држављанства пореског обвезника, него полазећи од његовог пребивалишта или боравишта, односно од места у којем је доходак или приход остварен, или од места где се налази његова имовина. Прикривена дискриминација је могућа код опорезивања, пре свега дохотка који држављанин једне чланице ЕУ оствари у делатностима на подручју друге земље земље-чланице. Пример за то је ако се таквом лицу доходак порески јаче оптерети него што се иначе оптерећује у тој земљи. Наведеном одлуком Суда ЕЗ је отворена могућност борбе против неједнаког поступања у пореским стварима, јер ни једна земља-чланица ЕУ не дефинише обухват пореске обавезе на основу држављанства пореског обвезника, него на основу концепта резидентности.

### **Порези на које се односе одредбе Уговора о ЕЗ о забрани дискриминације**

Наведене одредбе у УЕЗ-а о забрани дискриминације односе се на све порезе, без обзира да ли се ради о непосредним или посредним порезима, односно без обзира да ли се ради о овом или оном облику пореза, а што произилази из граматичке анализе наведених одредаба у УЕЗ-а који је обавезујући за све земље-чланице ЕУ. Насупрот одредбама у УЕЗ које материју посредних пореза веома широко и детаљно регулишу, одредбе у УЕЗ о непосредним порезима су малобројне и штуре. То је разумљиво јер непосредни порези нису у надлежности ЕУ. Но, без обзира на то пракса Суда ЕЗ је у том домену јасна, и према одлукама овог суда овлашћења (у опорезивању) ипак морају бити коришћена у складу с правом ЕУ.

---

<sup>10</sup> Предмет 152/73 (*Sotgiu*), [1974] ECR 153, para. 11.

## Оправдање за неједнако поступање

Упркос наведеном општем приступу садржаном у начелу слободе кретања људи (па тиме и опште забране дискриминације и опште забране ограничења), УЕЗ допушта право на неједнако поступање у одређеним случајевима. То је право утемељено на ставу 2. члана 39. УЕЗ и заснива се на разлозима јавног поретка, јавне безбедности и јавног здравља. Тиме се ограничава право на слободу кретања радне снаге. Другим речима, у земљама-чланицама ЕУ неке националне мере биће забрањене ако се њоме крши слобода кретања људи, осим ако је оправдано разлозима „јавног поретка“, „јавне безбедности“, и „јавног здравља“. У том контексту, Суд ЕЗ је развио и приступ познат под називом „разумски приступ“ који је први пут примењен код решавања у предмету *Gassis de Dijon*.<sup>11</sup> Према одлуци Суда ЕЗ у овом предмету, одредбе појединих земаља-чланица ЕУ које су супротне било којој од четири слободе могу бити оправдане ако удовољавају следећим захтевима: заштита на закону утемељеног општег интереса, при чему примена дискриминацијског правила земаља-чланица ЕУ мора бити потребна за остваривање циља који треба постићи и у сагласно томе циљу, те да оно нити на који начин не прави разлику између домаћих и увозних добара. Суд ЕЗ је у више случајева примењивао „разумски приступ“. Суд ЕЗ у већини предмета није прихватао разлоге за оправдање неједнаког поступања које су износиле земље чланице. Међутим, у неким предметима, као што је у предмету *Bachmann* неке такве разлоге ипак и поштовао. Н. М. *Bachmann* је држављани Савезне Републике Немачке.<sup>12</sup> Он се преселио, због петогодишњег запослења, у Белгију. Пре пресељења, закључио је у Савезној Републици Немачкој полису осигурања за случај болести и инвалидности и полису животног осигурања. Подносећи захтев пореском телу Белгије, тражио је да му се уплаћене премије по тим полисама признају као порески издатак. Но, белгијски порески систем признаје (као пореско признати издатак) премије уплаћене по тим полисама само ако су оне уплаћене белгијским осигуравајућим друштвима. Белгијско пореско тело је одбило његов захтев. Због тога је *G. Bachmann* поднео тужбу Суду ЕЗ сматрајући такво нормативно решење дискриминирајућим. Белгија је истакла три оправдања за неједнак поступак. Суд ЕЗ је поштовао разлоге

---

<sup>11</sup> Предмет 120/78 (*Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopollverwaltung für Brenntwein* (познат и наведен у литератури као *Gassis de Dijon*)), [1979] ECR 649.

<sup>12</sup> Предмет C-204/90 (*Hans Martin Bachmann v. Belgium*), [1992] ECR I-249.

кохетије (кохеренције) пореског система, то јест да кохезија пореског система није могла бити очувана другачије него одрицањем тужитељу права на признање уплаћених премија страном осигуравајућем друштву као пореско признатог издатка.

### Слобода кретања људи и одлуке Суда ЕЗ

Следећи преглед случајева опорезивања послужиће као илустрација дискриминације у вези са слободом кретања људи и реаговања Суда ЕЗ.

#### Случај *Schumacher*<sup>13</sup>

*Schumacher* има пребивалиште у Белгији где живи са женом и двоје деце. Запослен је у немачком предузећу у Ацхемену и свакодневно путује на посао из Белгије у Савезну Републику Немачку. Доходак који остварује са тог наслова је једини приход његове породице. Подносећи пореску пријаву Немачком финансијском телу, предложио је примену Splitting тарифе, када је с обзиром на број чланова његове породице, за њега повољнија.

Пореско тело није прихватило његов предлог са образложењем да он према пореским прописима Савезне Републике Немачке (члан 26. Заклона о порезу на доходак) није порески неограничен обвезник, будући да је његово пребивалиште у Белгији. Наиме, Сплиттинг тарифу је могуће применити само на пореске обвезнике који су резиденти Савезне Републике Немачке. Пресудом Суда ЕЗ одлучено је да се наведени национални порески пропис не може примењивати на држављане ЕУ, јер је његов учинак дискриминаторски и стога представља препреку обезбеђења слободе кретања људи. Другим речима, Суд ЕЗ је заузео становиште земље-чланице ЕУ (у овом случају Савезна Република Немачка) да мора узети у обзир личне и породичне прилике нерезидентних пореских обвезника као и кад би се радило о њеним резидентима. Наведеном пресудом је промовисан приступ забрани неједнаког поступања према резидентима, без обзира на њихово држављанство, али уз једно значајно ограничење садржано у пресуди. Наиме, нерезидент ће уживати једнак порески третман као и резидент, само ако остварује свој целокупни или готово целокупни доходак од несамосталног рада у држави извора (држави своје нерезидентности), а у

<sup>13</sup> Одлука Суда ЕЗ од 14. фебруара 1995. Rs. C- 279/93.

држави своје резидентности не остварује доходак довољан да би био подвргнут опорезивању којом приликом би у обзир биле узете његове личне и породичне прилике.<sup>14</sup> Овом пресудом Суда ЕЗ, без обзира на наведено ограничење, упућује се јасна порука о једнаком пореском третману радника земаља-чланица ЕУ, без обзира на држављанство и на својство резидентности.

### Случај *Gerritse*<sup>15</sup>

У случају *Gerritse* Суд ЕЗ је „поставио захтев Савезној Републици Немачкој, као држави извора, да сразмерно прошири примену пореске олакшице на г. Gerritse као нерезидента, иако он није нити приближно остварио скоро целокупан свој доходак у Савезној Републици Немачкој“. Наведена пресуда Суда ЕЗ, чак, умањује наведено ограничење у пресуди у случају *Schumacher*, а које се односи на утврђени квантитативни однос дохотка оствареног у држави извора и у држави резидентности за остваривање права на пореску олакшицу. И ова пресуда Суда ЕЗ, као и претходна, у функцији је изједначавања пореског положаја резидената и нерезидената.

### Случај *Terhoeve*<sup>16</sup>

У случају *Terhuve* Суд ЕЗ је одредбу холандског пореског права по којој радник мигрант који у току године мења место боравка да би се запослио у другој земљи-чланици ЕУ плаћа већи допринос за обавезно социјално осигурање него радник који би све време остао у датој земљи-чланици ЕУ дискриминирајућом и стога представља препреку мобилности радне снаге унутар земаља-чланица ЕУ, односно препреку обезбеђења слободe кретања радне снаге. Из свега досад изнетог произилази констатација да су у правилу нормe националног пореског права земаља-чланица ЕУ управо те где се налазе ограничења слободe кретања људи, односно радне снаге као дела те слободe, и неједнаког пореског третмана људи, односно радне снаге. Наведеним пресудама, не само овим на овом месту него и оним пре тога наведеним (поред њих постоје и друге пресуде Суда ЕЗ које се односе на слободу кретања

---

<sup>14</sup> Предмет C-279/93 (Roland Schumacher) [1995] ECR I-225, para. 36-38.

<sup>15</sup> Предмет C- 234(01 (Arnoud Gerritse v. Finanzamt Neukolin –Nord) [2003] ECR I-5933.

<sup>16</sup> Предмет C-18/95, Terhoeve v Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen Buitenland, пресуда 26. јануар 1999, пара- 39-41.

људи, а које нису приказане у овом раду) отклоњене су неке препреке за слободно кретање људи унутар ЕУ, изједначен је порески положај резидента и нерезидента тако да нерезиденти уживају једнак порески третман као и резиденти.<sup>17</sup> Одлукама Суда ЕЗ је унапређен квалитет слободе кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ. Суд ЕЗ је својим пресудама, када је реч о опорезивању, проширио забрану норме о неједнаком поступању и на нерезиденте, која је установљена чланом 39. УЕЗ. Суд ЕЗ, као независни чинилац хармонизације правних система земаља-чланица ЕУ, је тиме начело држављанства учинио само једним од начела која активирају обавезу једнаког поступања. На тај начин пружена је већа могућност заштите од дискриминацијских поступака, омогућен шири обухват правне заштите у пореским стварима, и у уклањању пореских препрека. За разлику од горе у уводу поменутих уговора о избегавању двоструког опорезивања, у којима је нормативно регулисано начело држављанства, то јест забрана дискриминације према држављанима друге државе уговорнице, у право ЕУ је нормативно регулисано начело држављанства, то јест забране дискриминације према држављанима других држава чланица ЕУ (отворена дискриминација) и начело резидентности, то јест забрана дискриминације од стране једне државе чланице ЕУ према резидентима друге државе чланице (спречавање прикривене дискриминације). Овде дајемо један пример пореско-правних последица примене права уговора о избегавању двоструког опорезивања и права ЕУ. Тзв. трeату схопинг – то је заправо коришћење погодностима које пружа уговор о избегавању двоструког опорезивања од стране неовлашћених особа (којер нису резиденти нити једне државе уговорнице) ЕУ сигурно не допушта. Али *tax jurisdiction shopping* (одлазак у државу у којој је повољнији порески систем) то може. Те две ствари (*treaty shopping i tax jurisdiction shopping*) нису исте. Особа може отићи у другу државу јер је тамо мање пореско оптерећење, и то је дозвољено, али не може, ако није резидент државе уговорнице, кад постоји уговор о избегавању двоструког опорезивања, користити уговорне повластице, на шта имају право само резиденти држава уговорница. То јест, она то може покушати, али то није дозвољено, и бит ће спречена ако пореске администрације држава уговорница уоче што она ради.

---

<sup>17</sup> Гордана Илић-Попов, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 39-44.



## ИЗВОРИ

- Herdegen, Matthias, *Eurparecht, II, Auflage* (Verlag C. H. Beck, München, 1999), str. 206.
- Врањеш, Миле, „Начела пореског права Европске уније у функцији развоја унутрашњег тржишта Европске уније“, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2006, том II.
- Етински, Р., Ђајић, С., Станивуковић, М., Бордаш, Б., Ђундић, П., Тубић, Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2010.
- Lončarić-Horvat O., Arbutina, H., *Osnove međunarodnog poreznog prava*, Informator, Zagreb, 2007., str. 249.
- Илић-Попов, Г., *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Спроведена анализа показала је да су грађанима ЕУ на располагању два правна средства у спречавању неједнаког поступања када је реч о слободи кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ. То су: 1) норме УЕЗ којима је нормативно регулисано начело држављанства, то јест забрана дискриминације према држављанима других држава чланица ЕУ (отворена дискриминација), и 2) пресуде Суда ЕУ које забрањују дискриминацију од стране једне земље-чланице ЕУ према резидентима (а не само држављанима) других земаља-чланица ЕУ (спречавање прикривене дискриминације), а што је посебно важно са становишта опорезивања, пошто је својство резидентности пресудно за утврђивање личног обухвата пореске обавезе. Та два правна средства омогућују шири обим правне заштите у пореским стварима, односно омогућују уклањању пореских препрека у домену слободе кретања људи унутар земаља-чланица ЕУ.

UDK:347.734:34](4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 144–161  
Изворни научни рад

мр Кристина ОБРАДОВИЋ<sup>1</sup>

## ПРАВНА ПРИРОДА И ПОЛОЖАЈ ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

### ABSTRACT

Tending to analyze the legal nature and status of the European central bank, author, first of all, takes into account the provisions of the Treaty on European Union and the clarifications which were made by the Treaty of Lisbon, in respect of this legal nature and status. However, refusing to keep this consideration on the level of terminology debate, author is trying to determinate the attributes of a legal personality or, in other words, the legal capacity of the European central bank – making an analogy with the legal capacity of an international organization. Thus, the special attention is paid to the contractual capacity of the European central bank, its privileges and immunities, its territorial and personal jurisdiction, international relations into which it enters, its capability to make actions in the legal proceedings, as well as to liability of the ECB. Having in mind considerations mentioned above, the author concludes that the European central bank is legal person, with full legal capacity on the territories of the EU member states; that it has a capability of entering into the international contracts and into relations with the subjects of international law; that privileges and immunities, similar as the ones granted to an international organization, are granted to the ECB as well; that it is liable for damage caused by its decision-making bodies or by its servants in the performance of their duties; and finally, that it has capability to sue and to be sued.

*Key words:* Legal nature of European central bank, contractual capacity, privileges and immunities, territorial and personal jurisdiction, ECB in international relations, capability to make actions in legal proceedings, liability.

---

<sup>1</sup> Виши стручни сарадник у Дирекцији за законодавно-правне послове у Народној банци Србије. Ставови изнети у раду представљају ауторкине личне ставове, а не званичне ставове Народне банке Србије.

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, одредбе комунитарног права које се односе на Европску централну банку (ЕЦБ) давале су повода за бројне расправе о правној природи ове банке и њеном положају у Европској унији. У теорији тако наилазимо на различите термине којима се означавала ЕЦБ, односно њен статус у Европској унији: “институција Заједнице”, „орган Заједнице”, “квази – институција“, „тело Заједнице“, „Заједница унутар Заједнице“, „независни актер унутар Европске уније“, итд.<sup>2</sup> Међутим, изменом одредбе Уговора о Европској унији којом су биле утврђене институције Европске заједнице – отклоњене су ове недоумице. Тако су, дакле, од 1. децембра 2009. године, као институције Европске уније, поред Европске комисије, Европског парламента, Савета, Суда правде Европске уније и Ревизорског суда, утврђени и Европски савет и ЕЦБ. Наведеном изменом решена је ова терминолошка расправа, међутим питање је да ли утврђивање ЕЦБ-а као институције Европске уније само по себи доприноси бољем разумевању њеног положаја и улоге у Европској унији. Ако, с циљем да разјаснимо ту дилему, пођемо од релевантних одредаба Уговора о функционисању Европске уније и Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, утврдићемо да је Статутом прописано да ЕЦБ обезбеђује да функције поверене Европском систему централних банака буду извршене било кроз сопствене активности, било кроз активности националних централних банака. Да би испунила ову обавезу, ЕЦБ се појављује у неколико различитих улога:

- ЕЦБ је центар доношења одлука у Европском систему централних банака и евростистему;
- ЕЦБ се стара о конзистентној примени својих политика;
- ЕЦБ доноси прописе и појединачне правне акте и изриче санкције;
- ЕЦБ иницира доношење комунитарних прописа и институцијама Европске уније и државама чланицама даје савете у вези с предлозима прописа;
- ЕЦБ надзире усклађеност националних прописа са одредбама Уговора о функционисању ЕУ којима је уређена забрана финансирања јавног сектора;

---

<sup>2</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2001, page 7.

- ЕЦБ представља Европски систем централних банака на међународном плану – у областима из своје надлежности.<sup>3</sup>

Из наведеног произлази да је ЕЦБ основана као независна институција, специјализована за утврђивање и спровођење монетарне политике и с њом повезаних функција. Међутим, из овога још не можемо закључити која је њена правна природа. Уговором о функционисању Европске уније утврђено је да ЕЦБ има својство правног лица. Такође, Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ЕЦБ у свакој од држава чланица ужива најширу правну способност која се признаје правним лицима по закону те државе, а нарочито може стицати покретну и непокретну имовину и располагати том имовином, као и да има способност вођења правних поступака. Осим тога, Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а и Протоколом о привилегијама и имунитетима Европске уније утврђено је да ЕЦБ ужива оне привилегије и имунитете који су јој потребни за остваривање функција, под условима прописаним тим протоколом. Међутим, поред тога што је правно лице према унутрашњим правним системима држава чланица – ЕЦБ, као субјект међународног јавног права има уговорни капацитет, односно способност да с државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре којима се уређују питања која су у њеној надлежности, као и да учествује у раду, односно буде члан међународних организација (нпр. Банке за међународна поравнања). Дакле, ако бисмо подвргли анализи правни положај ЕЦБ-а, дошли бисмо до закључка да она има све атрибуте правне способности (*legal capacity*), односно својство правног лица према унутрашњим правним система држава чланица. С друге стране, што се тиче њеног статуса, односно правног положаја са становишта међународног јавног права – можемо уочити да јој се несумњиво признају следећи атрибути међународноправног субјективитета: уговорни капацитет, привилегије и имунитети, територијална и персонална јурисдикција у обиму и виду специфичном за међународне организације, способност за чланство у међународној организацији, активно и пасивно процесно право, као и одговорност за штету коју проузрокује она или њени службеници.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Hanspeter K. Scheller, *The European Central Bank – History, role and functions*, Second revised edition; European Central Bank; Frankfurt am Main; 2006, page 51.

<sup>4</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 63–67.

## Уговорни капацитет

Иако ни Уговор о функционисању Европске уније ни Статут ЕЦБ-а и ЕЦБ-а не садрже општу одредбу којом се утврђује способност ЕЦБ-а за закључивање уговора, несумњиво је да ова институција поседује уговорни капацитет.<sup>5</sup> Он се, као што је наведено, пре свега испољава у њеном праву да с државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре из области које су у њеној надлежности. Од ових уговора треба разликовати оне које ЕЦБ закључује с централним банкама држава чланица Европске уније (нпр. уговор с Централном банком Мађарске о успостављању сарадње у борби против фалсификовања новчаница евра од 3. јула 2003. године или уговор с централним банакама држава чланица које су изван еврозоне о оперативним правилима за успостављање и функционисање режима курса у трећој фази Економске и монетарне уније од 16. марта 2006. године).<sup>6</sup> Међутим, ЕЦБ у обављању својих свакодневних послова закључује и уговоре који нису у домену међународног јавног права – уговори које она, као једна уговорна страна,

---

<sup>5</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевићу, *op. cit.*, стр. 62. У теорији међународног јавног права издвајају се три групе схватања: 1. међународни субјективитет међународне организације последица је њене способности да закључује уговоре – ако је статутом овлашћена да закључује уговоре, њој је, самим тим, признато и својство субјекта међународног права. 2. из међународног субјективитета међународне организације произлази њена способност закључивања међународних уговора – дакле, овлашћење за закључивање уговора не мора бити изричито предвиђено у статуту међународне организације ако јој је признат међународноправни субјективитет. 3. способност закључивања уговора не може се заснивати на самом постојању међународноправног субјективитета, она може почивати само на постојању доказа да се међународној организацији желео дати такав субјективитет који укључује ту способност. Данас се сматра да је најприхватљивија теорија имплицитних овлашћења, по којој се међународним организацијама признаје право да врше и оне акте за које се сматра да подразумевају мање или више еластично тумачење одредаба њихових статута и функција. Прилог томе је и схватање наведено у уводним одредбама Конвенције о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација (Беч, 1986) – да међународне организације уживају способност закључивања уговора која им је потребна за вршење њихових функција и постизање њихових циљева.

<sup>6</sup> Видети: “The Agreement between the European Central Bank and the Magyar Nemzeti Bank concerning the cooperation between those parties in the areas of prevention and detection of counterfeiting of euro banknotes”; “The Agreement between the European Central Bank and the national central banks of the Member States outside the euro area laying down the operating procedures for an exchange rate mechanism in stage three of economic and monetary union”.

закључује с правним субјектима (физичким и правним лицима) који нису субјекти међународног јавног права (нпр. уговори из радних односа које закључује са својим службеницима, уговори које закључује с привредним друштвима у спровођењу поступака јавних набавки одређених добара, услуга или радова). Имајући ово у виду, уговоре у којима се ЕЦБ појављује као једна од уговорних страна можемо поделити у неколико категорија. Зависно од тога ко је друга уговорна страна – разликујемо две групе уговора: међународне уговоре код којих је друга уговорна страна субјект међународног јавног права и уговоре који нису у домену међународног јавног права. У оквиру прве групе можемо раздвојити две подгрупе: уговоре које ЕЦБ закључује с међународним организацијама и оне које закључује с државама (у овој подгрупи би се могла вршити даља деоба – на уговоре с државама чланицама и оне с државама нечланицама).

### Привилегије и имунитети

Уговором о функционисању Европске уније и Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ЕЦБ на територији држава чланица ужива оне привилегије и имунитете који су неопходни за вршење њених функција, под условима утврђеним у Протоколу о привилегијама и имунитетима Европске уније од 8. априла 1965. године. Оваква формулација је заправо израз функционалне теорије по којој се привилегије и имунитети дају ради несметаног и нормалног обављања функција и уобичајена је у статутима међународних организација.<sup>7</sup> Из наведених одредаба произлази да је Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније основни правни акт којим су уређене привилегије и имунитети ЕЦБ-а.<sup>8</sup> Међутим, одредбе значајне за утврђивање опсега привилегија и имунитета које се признају ЕЦБ-у, члановима њених органа и њеним службеницима садржи и Уговор о седишту, закључен између ЕЦБ-а и Немачке. Наведеним протоколом гарантује се неповредивост просторија на тај начин што се прописује да просторије не могу бити предмет истраге, реквизиције, конфискације или експропријације.<sup>9</sup> Осим тога прецизирано је да неповредивост просторија

<sup>7</sup> У том смислу, функционална теорија се разликује од теорија екстериторијалности и представничког карактера. Према члану 105. став 1. Повеље Уједињених нација који садржи исту одредбу: „Организација ужива на територији сваког свог члана привилегије и имунитете потребне за остваривање њених циљева“.

<sup>8</sup> “Protocol on the privileges and immunities of the European Union”, OJ C 310, 16.12.2004.

<sup>9</sup> Према члану 6. Уговора о седишту, ова заштита се односи и на средства и записе о трансакцијама које ЕЦБ поседује у оквиру вршења поравнања у платном промету.

(под чиме се подразумевају земљиште, зграде и делови зграда, укључујући и приступ објектима који се користе за службене активности ЕЦБ-а) значи да државни службеник Немачке, као и било која друга особа која врши јавне функције (административне, судске, војне или полицијске), може приступити просторијама ове банке само уз сагласност председника те банке и под условима које он утврди. Међутим, у случају ванредних ситуација, сматраће се да је дата сагласност да се предузму хитне мере заштите.<sup>10</sup> Такође, прецизирано је да неповредивост просторија не значи да се документи у вези с административним и судским поступцима не могу достављати у просторије ЕЦБ-а. Све ове одредбе односе се на пасивну страну принципа неповредивости просторија, односно на обавезу државе да се уздржи од угрожавања њихове неповредивости. Међутим, неповредивост просторија подразумева и активну улогу државе седишта у заштити просторија ЕЦБ-а од насртаја било које врсте, па је Уговором о седишту прописано и да је Немачка дужна да предузме све неопходне мере како би заштитила ове просторије од било каквог упада или оштећења или каквог другог угрожавања њеног пословања. Из истог разлога предвиђена је и могућност да ЕЦБ ангажује наоружано особље унутар својих просторија, а изван тих просторија једино да би заштитила чланове Извршног одбора, и то уз претходно прибављену сагласност надлежног органа Немачке.

---

<sup>10</sup> Ако се неповредивост просторија ЕЦБ-а упореди с одредбама о неповредивости просторија из Бечке конвенције о дипломатским односима (1961), Бечке конвенције о конзуларним односима (1963) и Конвенције о специјалним мисијама (1969), можемо закључити да се тим просторијама гарантује најнижи степен неповредивости – идентичан просторија конзуларне мисије. Наиме, чланом 22. Бечке конвенције о дипломатским односима утврђено је да су просторије мисије неповредиве и да је органима државе код које се акредитује дозвољено да у њих уђу само уз пристанак шефа мисије. Нема никаквог изузетка од ове забране. Степен неповредивости који се гарантује просторијама специјалних мисија нешто је нижи. Чланом 25. Конвенције о специјалним мисијама предвиђено је да су просторије неповредиве и да се у њих не може ући без пристанка шефа мисије, али да се, у случају пожара или друге несреће која озбиљно угрожава јавну сигурност и само ако не би било могуће добити изричитог пристанка шефа мисије, може сматрати да је овај пристанак добијен. Дакле, у случају неповредивости просторија конзуларне мисије и просторија ЕЦБ-а, остављен је најшири простор за изузетке, односно за кршење те неповредивости. У теорији дипломатског и конзуларног права расправљано је о томе да оваква одредба може представљати опасност за несметано и независно вршење функција мисије. Међутим, без обзира на то што је иста одредба садржана и у Уговору о седишту ЕЦБ-а, није познато да је у пракси било угрожавања неповредивости њених просторија.

На крају, из принципа неповредивости просторија произлази и право ЕЦБ-а да на тим просторијама, као и на службеним возилима, истакне своју заставу и грб. Протокол гарантује и неповредивост архиве, односно да се та неповредивост нарочито односи на све записе, преписке, фотографије, филмове, звучне записе, компјутерске програме и касете или дискове који припадају ЕЦБ-у или су у њеном поседу, као и на све информације које они садрже без обзира на то где се налазе. Што се тиче неповредивости општења и преписке, третман службене преписке и општења институција Европске уније на територијама држава чланица изједначен је с третманом који те државе признају дипломатским мисијама. Такође, посебно је истакнуто да службена комуникација, односно кореспонденција не може бити цензурисана. С друге стране, предвиђена је и обавеза Немачке да предузме све неопходне мере како би очувала ову неповредивост. ЕЦБ, њена имовина, приходи и друга средства изузети су од свих директних пореза, док моторна возила која се користе искључиво у службене сврхе могу бити изузета од опорезивања, на захтев ЕЦБ-а. Такође, ЕЦБ је у вршењу својих службених активности изузета од обавезе плаћања пореза, убирања пореза од трећих лица, као и од било које обавезе пријављивања пореза. Изузеће од оперозивања не важи једино за порезе и дажбине који представљају накнаду стварних трошкова комуналних услуга. Што се тиче индиректних пореза, надлежна пореска управа ће, на захтев ЕЦБ-а, извршити повраћај износа пореза који су предузећа фактурисала тој банци за испоручена добра или пружене услуге под условом да су били намењени за службене потребе ове банке. Осим тога, услов је да износ тог пореза прелази износ утврђен у овом уговору. Такође, на захтев ЕЦБ-а, надлежна пореска управа надокнадиће и износ пореза урачунатог у цену бензина, дизела или мазута који се користи за њене службене потребе. Ако се производ који је ЕЦБ купила или увезла за службене потребе и који је ослобођен опорезивања у складу с Уговором о седишту – отуђи, изнајми, позајми или пренесе на другога, без обзира на то да ли је то учињено уз накнаду или без накнаде – порез на промет, односно царина која одговара тржишној цени тог производа мора бити плаћена. Најзад, овој централној банци гарантоване су и царинске олакшице. Наиме, прописано је право на бесцарински увоз, али су утврђена ограничења која онемогућавају злоупотребу овог права: тако је прописано да ЕЦБ не може отуђити, изнајмити, позајмити или пренети на другога добра која је увезла без царине, уз накнаду или без накнаде, осим ако је о томе претходно обавестила надлежни царински орган и под условом да плати одговарајућу царину на тренутну тржишну вредност тих



добра. Осим наведених пореских и царинских ослобођења, Уговор о седишту познаје још нека изузећа (имунитете) од јурисдикције Немачке. Тако је прописано изузеће од одредаба закона којим се уређује тржиште капитала у Немачкој, односно истакнуто је да ЕЦБ не може бити предмет било каквог надзора органа Републике Немачке и да јој није потребна никаква дозвола за рад или одобрење да послује као банка. Такође, Немачка гарантује да ће обвезнице које издаје ЕЦБ и које су укључене у њен електронски регистар обвезница бити подобне за коришћење у банкарском и берзанском пословању, као и да ће имати исти статус као и одговарајуће обвезнице Савезне владе Немачке. Што се тиче привилегија и имунитета чланова органа ЕЦБ-а и њених службеника – прописано је да чланови Извршног одбора уживају привилегије, имунитете и олакшице које уживају дипломатски представници акредитовани у Немачкој, у складу с Бечком конвенцијом о дипломатским односима. Чланови породица ових лица које та лица издржавају и који с њима живе у заједничком домаћинству уживају исте привилегије, имунитете и олакшице као и чланови породица дипломатских представника акредитованих у Немачкој. Чланови Извршног одбора који имају немачко држављанство или су немачки резиденти у смислу пореских обавеза – судски имунитет и неповредивост уживају само у вези с активностима које врше у оквиру службене дужности. Чланови Извршног одбора и службеници Европске централне банке, као и чланови њихових породица који с њима живе у заједничком домаћинству, при досељавању у Немачку изузети су од царина, акциза и индиректног опорезивања на увоз свог намештаја и личних ствари. Изузеће се односи и на моторна возила ових лица, али ће се у случају увоза возила из треће земље ово изузеће применити само ако је члан Извршног одбора или запослени то возило користио најмање шест месеци пре увоза. По правилу, то изузеће односи се на робу која је увезена у року од годину дана од дана првог уласка овог лица у Немачку, али ће се (у оправданим случајевима) дозволити и изузеће за робу увезену после протека тог рока. Такође, роба која је увезена на овај начин може, након престанка функције, односно радног односа наведених лица, бити извезена без било каквих дажбина. Међутим, и овде важе ограничења која се односе на располагање овом робом, као и општа ограничења увоза и извоза у Немачкој.

Да би се омогућило остваривање поменутих привилегија и имунитета чланова органа ЕЦБ-а и запослених – прописана је обавеза ове банке да обавести Немачку о сваком избору на функцију, односно заснивању радног односа, као и о сваком престанку функције или радног односа. Такође, ЕЦБ

је дужна да једном годишње достави Немачкој списак свих запослених, с подацима о њиховим адресама и држављанствима, а Немачка је дужна да члановима Извршног одбора ове банке, запосленима, као и члановима њихових породица који с њима живе у заједничком домаћинству, изда личне исправе које одговарају њиховом статусу (које та лица могу да користе, заједно с пасошем, за прелазак граница без виза у државе које су део шенгенског система). На крају, Протоколом и Уговором о седишту прописана су и нека општа правила у вези с остваривањем ових привилегија и имунитета, односно предвиђено је да ће ЕЦБ континуирано сарађивати с надлежним органима Немачке како би се спречила злоупотреба привилегија, имунитета и олакшица које гарантује тај уговор. С друге стране, утврђено је да се све привилегије и имунитети које уживају службеници Европске уније гарантују једино у интересу Уније, те да свака институција Уније има право да се одрекне имунитета у име службеника или запосленог, кад год процени да то одрицање од имунитета неће штетити интересима саме Уније. Што се тиче привилегија и имунитета представника држава чланица који учествују у раду институција Европске уније, предвиђено је да ће ова лица, у вршењу својих дужности и током својих путовања до/од места одржавања седнице – уживати уобичајене привилегије, имунитете и олакшице. Како Уговор о седишту не садржи никакве посебне одредбе за гувернере националних централних банака који су чланови Управног савета и Генералног савета ЕЦБ-а – сматрамо да се на статус ових лица има применити наведена одредба Протокола.

### Територијална и персонална јурисдикција

Међународне организације немају сопствену територију ни становништво. Иако делују на територијама својих држава чланица, искључиву јурисдикцију на тим територијама имају државе. Међународне организације са елементима надржавности које имају овлашћења да доносе акте који се непосредно примењују на територијама држава чланица – имају и ту димезију јурисдикције која се приближава јурисдикцији националних држава. Ипак, одређени елементи јурисдикције, мада у другачијем виду, карактеришу све организације.<sup>11</sup> Међутим, овде неће бити речи о актима које доноси ЕЦБ и њиховом домаћају, већ ћемо, по аналогији с тим, посебним, видовима територијалне и персоналне јурисдикције међународних организација,

<sup>11</sup> Обрад Рачић, Војин Димитријевић, *op. cit.*, стр. 63.

говорити о територијалној јурисдикцији ЕЦБ-а над простором где је њено седиште, као и о персоналној јурисдикцији ове банке над њеним службеницима. Привилегије и имунитети који се признају ЕЦБ-у на територији на којој је њено седиште у Франкфурту на Мајни несумњиво указују на посебан режим тог замљишта у односу на остатак територије Немачке. Суштина овог режима је да се обезбеди несметано обављање функција ове банке, у интересу читаве Европске уније. Режим те територије је, као што је наведено, детаљно уређен Уговором о седишту Европске централне банке. Јурисдикција ЕЦБ-а над овом територијом посебно се манифестује у њеном праву да на својим просторијама и на службеним возилима истакне своју заставу и грб. Персонална јурисдикција ЕЦБ-а манифестује се у овлашћењима која она има у односу на своје службенике. Она се пре свега односе на дисциплинске мере које ова банка изриче тим службеницима, као и на престанак радног односа на иницијативу те банке. Дакле, службенику ЕЦБ-а се, због кршења професионалних обавеза (било умишљајног или нахатног), може изрећи дисциплинска мера писменог упозорења или писменог укора. Ове мере изричу генерални директор или заменик генералног директора организационе јединице у чијем су делокругу људски ресурси, буџет и организација или надлежни члан Извршног одбора, зависно од тога у којој је категорији службеник коме се изриче ова дисциплинска мера. Међутим, Извршни одбор је овлашћен да, поред ових мера, изрекне и меру привременог, односно трајног смањења зараде, затим распоређивања на ниже звање, као и отказ, са обавештењем или без њега, уз, у нарочито оправданим случајевима, смањење пензијског и инвалидског доприноса. Изречена дисциплинска мера треба да буде пропорционална озбиљности учињене повреде дужности из радног односа, а при њеном изрицању нарочито треба узети у обзир природу повреде и околности под којима је учињена, штету коју наноси интегритету, репутацији и интересима ЕЦБ-а, да ли је учињена умишљајно или из нехата, мотив због ког је учињена, звање и позицију запосленог, степен одговорности запосленог, да ли се повреде дужности из радног односа понављају, као и укупно понашање запосленог у току каријере. Запосленом се не може изрећи дисциплинска мера ако му претходно није омогућено да одговори на оптужбу. Ако је запослени само једном прекршио дужност из радног односа, може му се изрећи само једна дисциплинска мера. У одређеним случајевима Извршни одбор може суспендовати запосленог против кога је покренут дисциплински поступак – за време трајања тог поступка. Ако се поступак обустави без изрицања дисциплинске мере, запослени може тражити да се

штета коју је претрпео у вези с вођењем тог поступка надокнади кроз одговарајући публицитет такве одлуке. Ако се накнадно открију нове чињенице или докази, Извршни одбор може, сам или на иницијативу запосленог који за то има интерес, поново покренути обустављени дисциплински поступак. Што се тиче престанка радног односа запосленог, ЕЦБ може раскинути уговор о радном односу са запосленим на основу образложене одлуке Извршног одбора, у следећим случајевима: а) ако запослени у одређеном периоду (континуирано) своје послове обавља на незадовољавајући начин; у том случају отказни рок је три месеца, али Извршни одбор може ослободити запосленог обавезе да долази на посао у том периоду; такође, запосленом се исплаћује отпремнина у износу једне месечне зараде по години радног стажа, с тим што она не може прећи износ дванаест месечних зарада; б) у случају смањења броја запослених услед реорганизације Европске централне банке или њеног престанка вршења појединих функција, када Управни савет одлучује о посебним мерама и отпремнинама које се обезбеђују запосленом, с тим што ове отпремнине не могу бити мање од оних које се признају запосленом у првом случају; в) ако процес приступања државе чији је запослени држављанин неће бити завршен у року који је утврдио Савет, када се запосленом исплаћује отпремнина као и у првом случају; г) као дисциплинску меру; отказни рок у овом случају траје месец дана.

### **Европска централна банка у међународним односима**

Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да ће, у области међународне сарадње која се односи на функције Европског система централних банака, ЕЦБ одлучити на који ће начин тај систем бити представљен. Такође, овој банци дато је овлашћење да учествује у раду међународних монетарних институција, односно да буде члан тих институција, а то право имају и националне централне банке, уз сагласност ЕЦБ-а. Овај капацитет ЕЦБ-а – да учествује у међународним односима и буде члан међународних монетарних организација – свакако је један од атрибута који потврђују њен међународноправни субјективитет. С друге стране, Уговором о функционисању ЕУ Савет је овлашћен да доноси одлуке о преговарању и закључивању уговора с државама које нису чланице Европске уније и с међународним организацијама, а у вези с монетарним питањима и режимом курса, као и у вези с представљањем Заједнице на међународној сцени, кад је реч о питањима из надлежности Економске и монетарне уније, у складу с поделом надлежности унутар Заједнице. Међутим, ове

одредбе Уговора о функционисању ЕУ до сада су коришћене једино као основ за закључивање уговора у вези с монетарним питањима и питањима режима курса с појединим државама које нису чланице Европске уније. Уговори којима се уређивало представљање Заједнице су се, насупротив томе, до сада закључивали на основу закључака усвојених на заседањима Савета у Луксембургу у децембру 1997. године и у Бечу у децембру 1998. године. У закључку усвојеном у Луксембургу наведено је да ће ЕЦБ, вршећи своје функције, представљати Заједницу на међународној сцени на ефикасан начин, у складу с поделом надлежности утврђеном у Уговору о оснивању ЕЗ.<sup>12</sup> На заседању у Бечу донет је закључак да се у представљању Европског система централних банака у међународним односима има применити прагматичан приступ, који се фактички манифестује на следећи начин: а) када се међународна сарадња односи на јединствену монетарну политику – само је ЕЦБ овлашћена да представља европске заједнице, јер је утврђивање ове политике у искључивој надлежности органа те банке (Управног савета и Извршног одбора); б) ако се међународна сарадња односи на курс евра – ЕЦБ надлежност дели са Саветом и еврогрупом;<sup>13</sup> в) што се тиче међународне сарадње у области платних система – ЕЦБ може утврдити став на нивоу Заједнице по питањима у вези с надлежностима евросистема за унапређење несметаног и ефикасног функционисања платног система и система поравнања, али и централне банке држава које су део еврозоне могу у међународним организацијама и на међународним форумима (на којима учествују поред ЕЦБ-а) изражавати сопствене ставове у вези са својом одговорношћу и искуству у управљању националним платним системима и системима поравнања и њиховом надзирању; г) кад је у питању статистика – ЕЦБ иступа на међународном плану у име Заједнице заједно с другим надлежним телима (нпр. Еуростат).<sup>14</sup>

С друге стране, у домену пруденцијалне супервизије и финансијске стабилности, ЕЦБ може учествовати на међународним скуповима и заузимати ставове, поред националних органа надлежних за ове области (националних централних банака или других тела надлежних за

---

<sup>12</sup> Hanspeter K. Scheller, *op. cit.*, page 143.

<sup>13</sup> Еврогрупа је неформална група коју чине они чланови Савета ЕУ који представљају државе које су део еврозоне. Они се састају на редовној основи, обично пре заседања Савета, да би расправљали о питањима у вези са заједничком одговорношћу ових држава за јединствену валуту.

<sup>14</sup> “The Statistical Office of the European Communities”.

супервизију).<sup>15</sup> Од свог оснивања, ЕЦБ постала је значајан чинилац у међународним односима у области монетарне политике. Тако је, на позив Одбора директора Банке за међународна поравнања, члан ове међународне организације постала 9. децембра 1999. године, уписавши акције треће транше капитала те банке. Из тог разлога измењен је и Статут Банке за међународна поравнања, односно проширена је дефиниција “државе”, како би обухватила и еврозону.<sup>16</sup> Такође, ЕЦБ-у је додељен статус посматрача у Међународном монетарном фонду. Одлуком Извршног одбора Међународног монетарног фонда од 27. децембра 2002. године утврђено је да ће се ЕЦБ позвати да именује представника који ће присуствовати заседањима Извршног одбора кад расправља о питањима у вези са:<sup>17</sup>

- политикама еврозоне и појединачним политикама држава које су део еврозоне,
- улогом евра у међународном монетарном систему,
- изгледима светске економије,
- извештајима о глобалној финансијској стабилности,
- развојем светске економије и тржишта.

Осим тога, ЕЦБ биће позвана да одреди представника који ће присуствовати седницама Извршног одбора Међународног монетарног фонда кад се расправља о другим питањима за која та банка и Међународни монетарни фонд процене да су од заједничког интереса за вршење њихових функција. Представник ЕЦБ-а на овим седницама Извршног одбора има статус посматрача и може се, уз дозволу председавајућег, обратити Извршном одбору ако се расправља о питањима која су у надлежности те банке. Такође, председник ЕЦБ-а редовно се позива на састанке министара финансија и гувернера централних банака у оквиру самита групе Г-7, где је једини представник чије се учешће заснива на комунитарном праву.<sup>18</sup> Поред наведених облика међународне сарадње, ЕЦБ у областима које су у

<sup>15</sup> Hanspeter K. Scheller, *op. cit.*, page 144–145.

<sup>16</sup> Изменама Статута ММФ-а од 8. новембра 1999. године члан 56, одредба под д) измењена је тако да гласи: „д) под државом се подразумева суверена држава, монетарна зона унутар суверене државе или монетарна зона која обухвата најмање две суверене државе.“

<sup>17</sup> IMF’s Executive Board’s Decision No. 12925-(03/1), December 27, 2002, as amended by Decision Nos. 13414-(05/01), December 23, 2004 and 13612-(05/108), December 22, 2005.

<sup>18</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 46.

њеној надлежности учествује и у раду следећих институција: Организације за економску сарадњу и развој, Форума за финансијску стабилност, Самита министара финансија Азије и Европе, Центра за монетарне студије Латинске Америке итд. Занимљиво је напоменути да је било чак и назнака да су САД изразиле намеру да успоставе дипломатску мисију при ЕЦБ-у у Франкфурту.<sup>19</sup> Несумњиво је, дакле, да је у међународној пракси признат међународноправни субјективитет ЕЦБ-а, као специфичне међународне монетарне институције: она закључује међународне уговоре и ступа у односе с другим субјектима међународног јавног права на међународној сцени. У правној теорији, међутим, и даље нема потпуне сагласности о овом питању.

### Процесна способност

Процесна способност ЕЦБ-а произлази из одредаба Уговора о функционисању Европске уније, као и из одредаба Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а. Тако је, овим уговором прописано да Суд правде Европске уније, између осталог, испитује законитост аката које доноси ЕЦБ, а који производе правно дејство на трећа лица, осим препорука и мишљења. Сличну одредбу садржи и Статут ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, који, прописује да Суд правде ЕУ оцењује и тумачи акте ЕЦБ-а, као и њено пропуштање да донесе акт, у случајевима и на начин утврђен Уговором о функционисању Европске уније. Такође, утврђено је да је овај суд надлежан да поступа по тужби ЕЦБ-а која је заснована на прекорачењу овлашћења, односно недостатку надлежности, на повреди основних процесних правила, повреди одредаба наведеног уговора или прописа донетих ради његове примене, као и на злоупотреби овлашћења, а која је поднета ради заштите овлашћења ове централне банке. Осим тога, ЕЦБ може пред Судом правде Европске уније покренути поступак против институција Уније у случају да нису реаговале на кршење одредаба тог уговора, а, под истим условима – и државе чланице Европске уније, као и институције Уније, могу покренути поступак против ЕЦБ-а. Суд правде Европске уније има и одређену претходну надлежност која се тиче тумачења аката комунитарног права, односно овлашћен је да, између осталог, доноси и одлуке о претходном питању којима даје тумачење и оцену важења аката које доносе институције Уније. На крају, Суд правде Европске уније надлежан је и да решава у споровима који се односе на испитивање

---

<sup>19</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 47.

испуњености обавеза националних централних банака утврђених тим уговором и Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а. Наиме, ЕЦБ ће, ако сматра да држава чланица није испунила предвиђене обавезе, Суду правде Европске уније доставити образложено мишљење о томе, под условом да је претходно тој националној централној банци дала могућност да прихвати њене примедбе а да та банка ову могућност није искористила у утврђеном року. У споровима између ЕЦБ-а и њених поверилаца, дужника или било којих других лица – надлежни су национални судови, осим кад је надлежност пренета на Суд правде Европске уније. Дакле, из наведених одредба закључујемо да ЕЦБ има и активну и пасивну процесну способност, односно да се пред судом може појављивати и као тужилац и као тужени. Осим тога, из датих одредаба Уговора о функционисању Европске уније произлази да је по свим питањима која се тичу овлашћења за предузимање процесних радњи пред Судом правде Европске уније, с једне стране, и јурисдикције тог суда, с друге стране, ЕЦБ изједначена са осталим институцијама Европске уније.

### **Одговорност за штету**

Питање одговорности за штету коју проузрокује ЕЦБ такође је веома значајно за разумевање њеног правног положаја и статуса унутар Европске уније. Наиме, одговорност за штету логично произлази из правне способности неког субјекта, односно способности да се стичу одређена права и обавезе. Што се тиче одговорности ЕЦБ-а, питање се заправо своди на то ко ће сносити трошкове накнаде штете коју проузрокује та банка – она сама или Европска унија. Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, одредбе члана 288. ст. 2. и 3. Уговора о оснивању ЕЗ изазивале су недоумице кад је реч о одговорности. Наиме, чланом 288. став 2. Уговора о оснивању ЕЗ утврђено је да ће, у случају вануговорне одговорности, Европска заједница, у складу са општим принципима одговорности заједничким за све државе чланице, надокнадити сваку штету коју су проуроковале институције те заједнице или њени службеници у обављању својих дужности, док је ставом 3. истог члана било предвиђено да се став 2. под истим условима примењује и на штету коју су ЕЦБ или њени службеници проузроковали у вршењу својих дужности. Наведени члан 35. став 3. овог статута само се позивао на ову одредбу Уговора о оснивању ЕЗ, односно наводио је да ће ЕЦБ бити предмет режима одговорности утврђеног чланом 288. Уговора о оснивању ЕЗ, а да ће националне централне банке сносити одговорност у складу с националним законима



којима се уређује то питање. Дакле, на основу језичког тумачења ових одредаба, односно на основу њиховог дословног значења није било могуће несумњиво закључити да ли ће, ако буду испуњени прописани услови за накнаду штете услед чињења или нечињена ЕЦБ-а и њених службеника – ту штету надокнадити Заједница (као што је несумњиво случај са штетом коју су проузроковале институције и службеници Заједнице) или ЕЦБ. Ово је наравно узроковало и различите ставове теоретичара. Поједини аутори, иако су признавали да такво решење можда није оправдано, заузимали су став да се наведене одредбе имају тумачити тако да Заједница сноси одговорност и за штету коју је проузроковала ЕЦБ или њени службеници. Они су сматрали да члан 288. став 3. Уговора о оснивању ЕЗ изричито упућује на одредбу става 2. истог члана (која прописује да управо Заједница надокнађује штету). Иако се Суд правде Европске уније у поступку за давање претходног мишљења (које се даје националним судовима како би се осигурала ефективна и уједначена примена комунитарног права) није изјашњавао о примени ових одредаба, у појединим пресудама и решењима је индиректно изражавао став о питању одговорности за штету коју проузрокује ЕЦБ или њени службеници. Тако је у решењу Суда правде Европске уније по тужби предузећа *Document security systems*, из Њујорка, против ЕЦБ-а – због кршења права тужиоца гарантованих Европским патентом, као и за накнаду штете коју је тужилац услед тога претрпео – суд изнео да став 3. члана 288. Уговора о оснивању ЕЗ прописује да ће Заједница надокнадити штету коју проузрокује ЕЦБ.<sup>20</sup> Међутим, друга група аутора је ово схватање оцењивала као веома формално и оспоравала га због тога што није узимало у обзир контекст у коме постоји и функционише ЕЦБ, нити њен статус у Европској заједници. Наиме, њихов став је био да је неопходно имати у виду да је ЕЦБ не само посебно правно лице, већ да ужива и независност у односу на Заједницу и

---

<sup>20</sup> Order of The Court of First Instance (First Chamber), 5 September 2007, In Case T 295/05, “Document Security Systems, Inc., established in Rochester”, New York (United States), represented by L. Cohen, H. Sheraton and B. Uphoff, Solicitors, and by C. Stanbrook QC, applicant, v European Central Bank (ECB), represented by C. Zilioli and P. Machado, acting as Agents, and by E. Garayar Gutiérrez and G. de Ulloa y Suelves, lawyers: *The Court considers that, as the applicant submitted, it does have jurisdiction to give judgment in the action for damages under the combined provisions of Article 235 EC and the second paragraph of Article 288 EC, which confer jurisdiction on the Community judicature to hear disputes relating to compensation by the Community for damage caused involving the non-contractual liability of the Community institutions. The third paragraph of Article 288 EC provides that the Community is to make good any damage caused by the ECB.*

њене институције. Активности, односно функције које врши ЕЦБ не врше се у име и за рачун Заједнице, већ се, напротив, иако служе остваривању општих циљева Заједнице, спроводе искључиво у име ЕЦБ-а и ради остваривања ценовне стабилности као њеног основног циља и одговорности. Осим тога, буџет ЕЦБ-а одвојен је од буџета Европске заједнице. Имајући ово у виду, наметало се питање који је *ratio legis* решења по коме је Европска заједница дужна да штету коју је проузроковала ЕЦБ надокнади из сопственог буџета. С друге стране, институцијама и органима Заједнице забрањено је да утичу на ЕЦБ, односно да овој банци и њеним органима дају упутства у вези с вршењем њених функција. С тим у вези се, такође, логички постављало питање како Заједница може сносити одговорност за штету која произађе из функција ЕЦБ-а, на чије вршење не може ни на који начин утицати. Дакле, друга група аутора је, имајући на уму све што је наведено, сматрала да би одредбе члана 288. став 3. Уговора о оснивању ЕЗ и члана 35. став 3. Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а требало тумачити тако да вануговорну одговорност за штету коју проузрокује ЕЦБ и њени службеници надокнађује сама ЕЦБ.<sup>21</sup> Ступањем на снагу Лисабонског уговора у потпуности је отклоњена ова дилема и потврђено схватање друге група теоретичара. Наиме, чланом 283. овог уговора измењен је став 3. у члану 288. Уговора о оснивању ЕЗ тако да гласи: „Изузетно од става 2. овог члана, ЕЦБ ће, у складу с општим принципима заједничким за све државе чланице, надокнадити сваку штету коју она или њени службеници проузрокују у вршењу својих дужности“.

### **Закључна разматрања о статусу Европске централне банке**

Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, ЕЦБ није била институција Европске заједнице у ужем смислу, односно није била међу институцијама набројаним у члану 9. Уговора о Европској унији. Дакле, строго узевши, термин институција Европске заједнице се до 1. децембра 2009. године могао користити само за означавање оних тела која су била еnumerативно наведена у поменутом члану: Европске комисије, Европског парламента, Савета, Суда правде Европске уније и Ревизорског суда. Овим институцијама су Уговором о оснивању ЕЗ и Уговором о Европској унији поверена овлашћења да врше одређене функције Заједнице. Те институције нису правна лица нити имају сопствене специфичне циљеве,

<sup>21</sup> Chiara Zilioli and Martin Selmayr, *op. cit.*, page 46.

већ се управо циљеви Заједнице остварују посредством њихове активности. ЕЦБ је, с друге стране, посебно правно лице, независно од Заједнице и њених институција, тако да се сматрала посебном институцијом унутар Заједнице (не и институцијом Заједнице) која врши функције усмерене искључиво на остваривање њеног специфичног циља.<sup>22</sup> Лисабонским уговором ЕЦБ означена је институцијом Европске уније, али се тиме суштинске разлике које су постојале између ње и осталих институција и тела Европске уније нису изгубиле. Наиме, ЕЦБ-у су Уговором о функционисању Европске уније поверена посебна овлашћења, која су изворна и која јој омогућавају да врши утврђене функције. Управо по томе се ЕЦБ разликује од других посебних агенција и тела Европске уније која имају својство правног лица, али немају изворна овлашћења, односно овлашћења да врше поједине функције на њих су пренеле институције Уније. Из свега што смо претходно изнели несумњиво произлази да је ЕЦБ правно лице с пуним правним капацитетом на територијама држава чланица Европске уније, да има способност закључивања међународних уговора и да ступа у односе са субјектима међународног права, да јој се привилегије и имунитети признају аналогно онима који се признају међународним организацијама, те да има активну и пасивну процесну способност. Ако се вратимо на уводна терминолошка разматрања о правној природи и статусу ЕЦБ-а унутар Европске уније, у контексту система утврђеног комунитарним правом пре ступања на снагу Лисабонског уговора, могли бисмо се сложити са ауторима који сматрају да ЕЦБ треба означавати као независну наднационалну организацију, која је, као посебна, Уговором о Европској унији придодата трима европским заједницама, с којима је равноправна. Међутим, у новим околностима и односима успостављеним Лисабонским уговором несумњиво је да се ЕЦБ може посматрати једино као део тих заједница, односно као институција Европске уније.

---

<sup>22</sup> У том смислу ЕЦБ има шире институционално значење које би се могло уподобити са некадашњим римским *institutio* које је означавало установу основану за испуњење нарочитог друштвеног циља.

UDK:336.006](4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 162–170  
Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

## ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ДОДАТНИМ ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ОБЕЗБЕЂЕЊА

### ABSTRACT

In this paper, the author analyses additional financial collateral in the EU. In that sense, he makes legal interpretations of the contents of the Directive 2002/47 of the European Parliament and of the Council on additional financial collateral (Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2002 on financial collateral arrangements) as the main instrument for limiting systemic risk inherent in the regime of international money payments. By adopting this document the EU authorised bodies set common rules on additional financial collateral which enables the application of a rapid, informal, and cheap enforcement procedure with the aim of ensuring financial stability. According to the author, a simple implementation procedure for the application of additional financial collateral arrangements ensures regular business with insolvent undertakings that are in the process of liquidation or reorganisation. This contributes to conducting of more efficient cross-border trade and achieving of the freedom of movement of capital and services in the EU market.

*Key words:* Additional financial collateral, Directive 2002/47, liquidation, reorganisation, enforcement measures, European Union.

### 1) СВРХА

Предметна Директива фокусирана је на билатералне финансијске аранжамане о додатним средствима обезбеђења. Директива је усвојена у европском правном контексту чији саставни део чине одредбе Директиве 98/26/ЕЦ Европског парламента и Савета од 19. маја 1998. године, о коначном обрачунару у платном промету и систему обеђења плаћања, као и

---

<sup>1</sup> Виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Директиве 2001/24/ЕЦ Европског парламента и Савета од 4. априла 2001, о санацији и ликвидацији кредитних установа, Директиве 2001/17/ЕЦ Европског парламента и Савета од 19. марта 2001, о санацији и ликвидацији осигуравајућих установа и Уредбе Савета 1346/2000 од 29 маја 2000 о стечајним поступцима.<sup>2</sup> Она је на линији наведених аката и није у супротности с њима. У циљу да побољшају правну сигурност, државе чланице са финансијским аранжманима о додатним обезбеђењима треба да обезбеде да одредбе о стечају не буду прихваћене у тим аранжманима, а посебно одредбе које би онемогућиле ефективну реализацију додатних обезбеђења или поступака као што су билатерални уговори о пребијању, потом одредби о додатним обезбеђењима у форми врхунских обезбеђења и/или одредби о замени за друга средства обезбеђења. Ова Директива не односи се на права која лица могу имати у односу на средства обезбеђења, а која произилазе из услова финансијских аранжмана о додатним обезбеђењима или других услова у односу на услове на којима су заснована правила проистекла из сагласности или континуитета ликвидационог поступка или мера санације, као што је реституција која потиче из противправних државних аката. Упрошћавање употребе додатних средстава обезбеђења кроз ограничавање административних трошкова показује ефикасност прекограничних операција Европске централне банке и националних централних банака држава чланица које учествују у економској и монетарној унији неопходној за примену заједничке монетарне политике. Одредбе Директиве ограничено штите финансијске аранжмане о додатним средствима обезбеђења од примене правила стечајног права обезбеђујући у ширим контексту примену заједничке монетарне политике, где учесници на прекограничном тржишту новца успевају да одрже баланс изнад износа ликвидности захваљући додатним средствима обезбеђења. Директива не прејудуцира последице уговорних услова финансијских аранжмана о додатним средствима обезбеђења, као што су права и обавезе

---

<sup>2</sup> “Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1988 on settlement finality in payment and securities settlement systems”, *Official Journal of the European Communities*, L 166, 11/6/1988, pp. 45-50; “Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding-up of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities*, L 125, 05/05/2001, pp.15-23; “Directive 2001/17/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganisation and winding-up of insurance undertakings”, *Official Journal of the European Communities*, L 110, 20/04/2001, pp. 28-39; “Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings”, *Official Journal of the European Communities*, L 160, 30/06/2000, pp. 1-13.

емитента и стицаоца тих инструмената. Она предвиђа брз и неформалан поступак извршења у циљу обезбеђења финансијске стабилности и ограничавања разних мера у случају пропуста страна из финансијских аранжмана о додатним обезбеђењима. Исто тако, Директива уравништује приговоре учвршћујући могућност држава чланица да спроведу сопствена законска решења у односу на судско утврђивање вредности и реализацију средстава обезбеђења с обзиром на прихваћене финансијске обавезе. Поменута процедура мора бити у границама трговинских обичаја. Сама Директива налази се на лини права загарантованих Европском повељом о људским правима и основним слободама.

## II) МЕРЕ ЕУ

Директива 2002/47 Европског парламента и Савета о додатним финансијским средствима обезбеђења (*Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2002 on financial collateral arrangements*).

## III) САДРЖАЈ

Ради правилног тумачења одредби Директиве, потребно је дефинисати основне појмове који су обухваћени овим актом, и то:

1. „Додатно финансијско обезбеђење“ (*Financial collateral*) означава средство обезбеђења у облику готовинских или других финансијских инструмената која су пренесена и регистрована или на други начин дата у посед примаоца обезбеђења или лица које посредује за његов рачун.
2. „Аранжман о додатним финансијским средствима обезбеђења“ (*Financial collateral arrangement*) означава правни основ о преносу или осигурању додатног финансијског обезбеђења, без обзира да ли је покривен главним уговором или општим условима и клаузулама.
3. „Правни основ додатног финансијског средства обезбеђења“, означава пре свега уговор, укључујући и споразум о откупу (*Repos*), којим давалац додатног обезбеђења у циљу осигурања извршења својих финансијских обавеза, исте преноси у својину примаоца обезбеђења.
4. Осигурање аранжмана о додатном финансијском средству обезбеђења“ (*Security financial collateral arrangement*) означава уговор којим давалац додатног обезбеђења у циљу осигурања потраживања примаоца са уступањем не преноси у потпуности и власништво над тим средством обезбеђења.

5. „Готовина“ означава новчану суму у било којој валути на рачуну плаћања или било које друго новчано потраживање по основу депозита.
6. „Финансијски инструменти“ (*Financial instruments*) означава разне врсте хартија од вредности које се односе на финансијске обавезе једне стране према другој, као што су акције у предузећима, обвезнице и други облици преносивих хартија од вредности. Финансијски инструменти служе мобилисању финансијских ресурса на тржишту капитала. У ширем смислу они обухватају варанте и друге хартије које дају право на стицање акција, обвезница или других вредносних папира на основу уписа, куповине или размене на финансијском тржишту, односно које пружају могућност новчаног поравнања без укључивања инструмената плаћања, уз осигурање откупа хартија од вредности од различитих инвестиционих установа.
7. „Основана финансијска обавеза“ (*Relevant financial obligation*), означава обавезу осигурану аранжманом о додатном финансијском обезбеђењу која омогућава новчано поравнање или пренос финансијских инструмената. Основана финансијска обавеза може садржати садашње или будуће, условне и безусловне обавезе (укључујући и такве обавезе које су проистекле из главног уговора или сличних аранжмана), обавезе према примаоцу додатног финансијског обезбеђења од стране другог лица изузев даваоца, као и повремене обавезе посебне категорије или врсте.
8. „Књиговодствено евидентирана додатна средства обезбеђења“ (*Book entry securities collateral*) означава финансијска средства обезбеђења која унутар уговора о додатним финансијским средствима обезбеђења представљају финансијске инструменте по основу којих је извршено књижење или завођење на рачуну отвореном на име посредника.
9. „Рачун обезбеђења“ (*Relevant account*) означава у односу на књиговодствено евидентирана додатна средства обезбеђења, депозитни рачун примаоца обезбеђења на коме се ова средства заводе у његову корист.
10. „Паритетна додатна финансијска средства обезбеђења“ (*Equivalent collateral*) означавају у односу на готовинска плаћања, исплату у једнаком износу и валути. У односу на финансијске инструменте то су средства истог емитента или дужника исте класе, номиналне вредности, валуте и форме, као и средства која по аранжману о

додатним финансијским средствима обезбеђења представљају инструменте о додатном финансијском обезбеђењу.

11. „Ликвидациони поступак“ (*Winding-up proceeding*) значи јединствени поступак кога спроводе судски или административни органи ради уновчавања, продаје и поделе имовине правног лица његовим повериоцима, акционарима или члановима, укључујући поравнања или друге сличне поступке, без обзира да ли се ове мере спроводе по основу инсолвентности, кроз принудну или добровољну ликвидацију.
12. „Мере реорганизације“ (*Reorganisation measures*) означавају санационе мере које укључују сваку интервенцију судског или административног органа у намери заштите или враћања финансијског стања које не погађа стечена права трећих лица, не ограничавајући при томе могућност увођења мера обуставе плаћања и принудних извршења или ограничења потражних захтева.
13. „Случај извршења“ (*Enforcement event*) значи време пропуштања испуњења обавезе са којим по аранжману или по основу закона, прималац средства обезбеђења стиче право на принудно извршење или коначно уновчавање пребијањем, сходно условима из уговора.
14. „Право коришћења“ (*Right of use*) означава право употребе и располагања додатним средствима обезбеђења од стране примаоца унутар услова дефинисаних у уговору.
15. „Одредба о уновчавању пребијањем“ (*Close-out netting provision*), значи уговорно дефинисање могућности ликвидације финансијских обавеза у аранжману о додатном финансијском средству обезбеђења или у уговору чији је овај аранжман део, па потом и законско регулисање да се у случају извршења омогућава пребијање или компензација доспелих дуговања која обавезују на плаћање или на замену и престанак обавезе плаћања, и/или на обрачун међусобних обавеза уз плаћање стране која има већи износ обавеза према другој страни.

### **Меродавно право**

За извршење додатних финансијских средства обезбеђења меродавно је право државе где се средства налазе (*lex rei sitae*), односно право државе у којој је рачун обезбеђења отворен. Пошто додатна финансијска средства обезбеђења подразумевају књиговодствену евиденцију, за утврђивање меродавног права претходно се испитују чињенице правне природе везане за ову евиденцију, потом се испитују стечена права, а затим и сами услови



неопходни за извршење додатних финансијских средстава обезбеђења. У сваком случају, позивање на меродавно право значи позивање на домицилно право, без обзира на правило које упућује на право друге државе.

### Субјекти примене Директиве

Директива прописује да давалац и прималац додатних финансијских средстава обезбеђења треба да спадају у једну од следећих категорија лица:

1. Јавним телима или државним органима држава чланица оптерећених дугом или овлашћених за управљање јавним дугом, као и јавним телима држава чланица овлашћених за држање рачуна трећих лица.
2. Централној банци, Европској централној банци, Банци за међународна поравнања, Мултилатералној развојној банци Међународном монетарном фонду или Европској инвестиционој банци.<sup>3</sup>
3. Финансијским установама, укључујући и кредитне установе, инвестициона предузећа, осигуравајуће установе, предузећа за заједничка улагања у преносиве хартије од вредности (UCITS) и управљачка предузећа.<sup>4</sup>
4. Обрачунским центарима, агентима поравнања, клириншким заводима или другим сличним установама унутар домаћег права, чије је пословање везано за фјучерсе, опције и друге финансијске деривате, као и лицима која делују као посредници у име више других лица,

---

<sup>3</sup> Члан 1(19) Директиве 2000/12/ЕЦ Европског парламента и Савета од 20. марта 2000 године везано за оснивање и пословање кредитних установа. Видети: *Official Journal of the European Communities*, L 126, 26.5.2000, р.1. Измене су извршене са Директивом 2000/28/ЕЦ. Видети: *Official Journal of the European Communities*, L 275, 27.10.2000, р. 37.

<sup>4</sup> Видети члан 1(2) Директиве 93/22/ЕЦ од 10 маја 1993. године о инвестиционим услугама у области средстава обезбеђења. Видети: *Official Journal of the European Communities*, L 141, 11.6.1993, р. 27. Упоредити и члан 1(а) Директиве Савета 92/49/ЕЕЦ од 18. јуна 1992, о усклађивању законодавне и административне регулативе везане за директно осигурање друго у односу на животно осигурање, *Official Journal of the European Communities*, L 228, 11.8. 1992, р. 1. Видети члан 1(а) Директиве 92/96/ЕЕЦ од 10. новембра 1992, о усклађивању законодавне и административне регулативе у односу на директно животно осигурање, *Official Journal of the European Communities*, L 360, 9.12.1992, р. 1. Такође упоредити члан 1(2) Директиве Савета 85/611/ЕЕЦ од 20 децембра 1985, о усклађивању законодавне и административне регулативе у односу на предузећа за заједничка улагања у преносиве хартије од вредности UCITS, *Official Journal of the European Communities*, L 375, 31.12.1985, р. 3. Видети измене у Директиви 2001/108/ЕЦ, *Official Journal of the European Communities*, L 21, 13.2.2002, р. 35.

власника обвезица и других хартија од вредности, укључујући и напред наведене установе.

5. Правним лицима, укључујући сложена предузећа и трговачка друштва у којима је једна од страна нека од напред наведених органа.

### **Реализација додатних финансијских средства обезбеђења**

Државе чланице ЕУ имају обавезу да осигурају да ималац има право коришћења додатног средства обезбеђења у складу са уговореним условима. У случају принудног извршења, прималац додатног финансијског средства обезбеђења има право да исто реализује у складу са уговореним условима и то тако да, финансијске инструменте прода, уступи или пренесе поравнањем и опростом дуга или да новчане обавезе испуни путем поравнања или отписа. Када ималац додатног финансијског средства обезбеђења врши право коришћења, он ће на дан доспећа исто пренети у замену за основно средство обезбеђења или ће извршити поравнање уз отпис свих основаних финансијских обавеза. Државе чланице ће осигурати да коришћење додатних финансијских средстава обезбеђења која су пренета уз отпис обавеза не изражава и неизвршивост права имаоца. Када се случај извршења наступи, може доћи и до пребијања. За пренос права су предвиђени додатни услови. Оно је могуће ако су странке такву могућност уговориле у аранжману о додатним финансијским средствима обезбеђења и уколико су извршиле процену њихове вредности. Директива предвиђа и временски услов тако да државе чланице које не дозволе пренос до 27. јуна 2002. године, нису у обавези да исти признају. У случају да до тога не дође, државе су у обавези да преко Комисије обавесте друге државе чланице. Начин остварења додатних финансијских средстава обезбеђења не може условљавати обавезу страна да дају претходно обавештење о намери извршења. Услови реализације се одобравају од стране суда, јавног бележника, и другог овлашћеног органа. Извршење мора бити спроведено путем јавног надметања или на други предвиђен начин. У том смислу, сви допунски рокови морају протећи, а државе чланице пребијање не могу условити наведеним условима, изузев када се странке другачије не споразумеју.

### **Непримењивост одредби о стечају и ликвидацији**

Државе чланице морају осигурати да аранжмани о додатним финансијским средствима обезбеђења имају ефекта и поред чињенице отварања или спровођења ликвидационог поступка или мера санације над

даваоцем или примаоцем додатног финансијског средства обезбеђења. Тиме се не прејудицира могућност допунских захтева унутар домаћег права везаних за процену и извршење финансијских средства обезбеђења или обрачун финансијских обавеза на начин који је уобичајен у трговинским односима. У случају закључења аранжмана о додатним финансијским средствима обезбеђења након отварања ликвидације или увођења мера санације, државе чланице су обавезне да осигурају да исти буду извршиви и обавезујући за трећу страну под условом да ималац додатног средства обезбеђења може доказати да ти поступци не представљају никакву опасност. Државе чланице ће осигурати да аранжман о додатним финансијским средствима обезбеђења не буде сматран за неважећи ако би једно средство обезбеђења служило процени измењеног износа финансијске обавезе или повлачењу и замени додатног средства обезбеђења. Државе чланице ће осигурати примену наведених одредби под условом да исте буду донете на дан отварања ликвидације или увођења мера санације, али пре наредбе или уредбе која их уређује, те у било ком другом моменту релевантном за финансијске обавезе настале пре овог датума. Директива не погађа општа правила унутрашњег права о стечају у односу на ништавост трансакција предузетих за време наведеног периода.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова Директива је ступила на снагу 27. јуна 2002. године. Државе чланице биле су у обавези да хармонизују своје законодавство закључно са 27. децембром 2003. године. О примени одредби Директиве, државе су извештавале Комисију. Комисија је имала обавезу да до 27. децембра 2006. године поднесе извештаје Европском парламенту и Савету.

#### V) ИЗВОРИ

- “Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2002 on financial collateral arrangements”, *Official Journal of the European Communities*, L 168, 27.06. 2002, pp. 43-50;
- “Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1988 on settlement finality in payment and securities settlement systems”, *Official Journal of the European Communities*, L 166, 11/6/1988, pp. 45-50;
- “Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding-up of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities*, L 125, 05/05/2001, pp. 15-23;

- “Directive 2001/17/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganisation and winding-up of insurance undertakings”, *Official Journal of the European Communities*, L 110, 20/04/2001, pp. 28-39;
- “Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings”, *Official Journal of the European Communities*, L 160, 30/06/2000, pp. 1-13

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Будући да Директива предвиђа брз и неформалан поступак извршења у циљу обезбеђења финансијске стабилности и ограничавања разних мера у случају пропуста страна из финансијских аранжмана о додатним обезбеђењима, она уравнотежује приговоре учвршћујући могућност државама да задрже или представе своја законска решења у односу на судско утврђивање вредности и могуће реализације средстава обезбеђења у односу на финансијске обавезе. Усаглашавање унутрашњих прописа са одредбама Директиве требало да у перспективи омогући да ликвидна средства буду дата као средства обезбеђења у односу на пренос својине или давање обезбеђења у оквиру поступка пребијања обавеза. Такође, хармонизација би требало да обухвати и заложне инструменте, кредитна средства на рачуну, новчане депозите итд. Како примена Директиве обезбеђује право на употребу средстава обезбеђења која произилазе из повећане ликвидности на финансијском тржишту, уједначавање одредби о додатним финансијским обезбеђењима ограничава примену правила о стечају, чиме се осигурава да учесници у прекограничном промету несметано одржавају потребну ликвидност. У време економске кризе, примена одредаба Директиве може бити прилика за укључивање на шире финансијско тржиште које у себи обједињава инвестиционо, хипотекарно и тржиште хартија од вредности, отварајући пут за осигурањем веће правне сигурности и финансијске стабилности у циљу даљег остваривања економског просперитета Републике Србије.

UDK:631.001.6:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 171–183  
Изворни научни рад

др Желько ДРАГОЈЕВИЋ<sup>1</sup>

## АГРАРНА И ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### ABSTRACT

The study “Agricultural and Policy of Regional Development in European Union” is composed according to the methodology and programs which are taught at prestigious universities in Europe. Agricultural and in part complementary Policy of regional development, are of the vital importance for the overall economic policy of European Union. Study has macroeconomic aspects and can be utilized for the certain goals of economic policy like growth, development and employment, but also for business strategy and entrepreneurs as well. In the first part, attention is aimed at organizational principles of the EU in the running of Agricultural Policy. In the second part, it elaborates multilateral policy of EU within WTO. Considers issues of export competition and market access. It stresses possibilities of using funds of EAFRD, as a potential chance for domestic agriculture. Another part of the study, refers to the Policy of Regional Development in EU. In a comprehensive manner outlines objectives of the EIB and IPA program. It should be put into function convergence toward the EU, development and employment growth in Serbia.

*Key words:* EU, candidacy, agricultural policy, policy of regional development, funds, EIB, IPA, sustainable development, employment.

### Уводне напомене

Развојне и потребе раста Републике Србије, укључивање у међународну поделу рада, тј. међународне трговинске и финансијске токове, намећу јој чланство у Европској Унији. Иако се Србија већ неколико деценија налазила

---

<sup>1</sup> Државни универзитет у Новом Пазару.

на прагу ЕЗ (једина од бивших социјалистичких земаља, од којих су сада већина пуноправне чланице ЕУ, имала је кроз Југославију *sui generis* споразум, била придружени члан ЕФТА и то у време јединственог европског економског простора који обједињује ЕЗ и ЕФТА), тек у децембру прошле године поднета је кандидатура за чланство у ЕУ. Претходно је деблокиран трговински споразум, као саставни део Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), који представљају „претсобље“ ЕУ. Само чланство још увек је предодређено одређеним критеријумима и специфичним политичким условима. Општи услови за укључење једне европске земље дефинисани су Копенхагенским и Мастрихтским критеријумима. Први се сматрају „политичким критеријумима“ и чине их: поштовање људских и мањинских права, етаблирање и функционисање тржишне привреде, преузимање обавеза из чланства у Унији. Друге, „економске критеријуме“ чине: дефинисање јавног дуга, фискалног дефицита и инфлације у одређеним границама, одржавање стабилне каматне стопе и валуте, у такође за то прописаним границама. Србија је претежно аграрна земља, док је индустријализацију спроводила у послератном добу, добрим делом ослањајући се на спољне изворе финансирања. Опредељење за чланство у ЕУ више није спорно, стога студија има за циљ да укаже са којим ће се могућим бенефитима и проблемима суочити трансформисана српска привреда и предузетници у спровођењу партнерства са ЕУ.<sup>2</sup>

Процес либерализације трговине са ЕУ захтеваће даље структурне напоре како би се одупрело конкурентским притисцима, унапредио извоз и смањено дефицит текућег биланса.<sup>3</sup> Неке од кључних сегмената тог процеса чине: стандардизација, сертификација, као и заштита права интелектуалне својине, која ће овде бити само поменута. Србија ће у области конкуренције у потпуности морати да имплементира антимонополско законодавство, доследно примени споразум у области царина (укључујући правила о пореклу робе) и пореза, како би се компензовали ефекти споразума на ниво њихових царинских оптерећења. Подизање нивоа јавних прихода могло би да има контраефекат на извозне могућности (прим. аутора). У области електронских комуникација предвиђена је либерализација (што се већ

---

<sup>2</sup> Приближавање Европској Унији никако не значи неразвијање свестраних и свеукупних односа са Царинском Унијом: Русије, Белорусије и Казахстана, посебно у области: енергетике и рударства, трговине финалних индустријских производа и робе широке потрошње. Такав приступ може само да прошири маневарски простор за јачање сопственог кредибилитета и позиција у преговорима са ЕУ;

<sup>3</sup> Саопштење Комисије ЕЗ, COM(2005), Брисел 12.04.2005.

манифестује кроз увођење више мобилних и оператора фиксне телефоније), док се у области саобраћаја и енергетике очекује извршавање обавеза из Уговора о енергетској заједници југоисточне Европе. Елаборација ове студије обухвата економску политику Уније у области: пољопривреде (највећа издвајања из буџета на позицији субвенција) и компатибилну политику финансирања регионалног развоја. Обе ове области од кључног су значаја за српску привреду, јер су пољопривреда, енергетика и саобраћај њене компаративне предности и уједно пропульзивне гране. Осим тога, политика регионалног развоја и његовог финансирања задире у све три групе циљева економске политике: материјално-производне, друштвено-економске и социјално-политичке.

### Аграрна политика Европске уније

Политика Европске Уније у области аграра може се најбоље сагледати са аспекта унутрашњег тржишта и мултилатералних односа. У овој студији, она се очитује кроз два питања:

Ad.I Политику одрживог развоја у односу на традиционалне вредности у аграрној политици Европске Уније,

Ad.II Позиције ЕУ у области пољопривреде у оквирима Светске трговинске организације (СТО).

Највећи број прописа у Унији тангира питања заједничке пољопривредне политике и аграрног тржишта. Субвенционисање фармера путем цена и прелевмана изазвали су, с једне стране примедбе да се ЕЗ понаша протекционистички, а са друге, пораст тржишних вишкова.<sup>4</sup> Трошкове субвенционирања сноси *Европски фонд за развој и гаранције у пољопривреди (EFRGP, fr: FEOGA)*. Постоје три организациона принципа:

1. Тржишни прописи који садрже подршку ценама: важе за око 70% пољопривредних производа. Поред заштите од иностране конкуренције, гарантују се пласман и цене. Овој групи припадају: готово све житарице, шећер, млечни производи, месо, одређене врсте воћа и поврћа и стоно вино.
2. Тржишни прописи са заједничком спољном заштитом: тангирају око ¼ аграрних производа. Заштита се односи на конкурентне производе из трећих земаља, али се не гарантују цене на унутрашњем тржишту. У ову групу спадају: пилетина, јаја, неке врсте воћа и поврћа (изван групе 1 производа). Спољна заштита се врши путем царина.

---

<sup>4</sup> Интернет: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm)

3. Тржишни прописи који обухватају директне субвенције. У овој групи налазе се: семена уљарица и махунарки. Увозе се без царина, а произвођачи добијају субвенције.

Током Уругвајске рунде ГАТТ, која је припремила СТО 1999.године, договорено је да се настави са либерализацијом светске трговине у области аграра. У тим мултилатералним трговинским преговорима земље у развоју (ЗУР) су направиле „велику трговину“ којом су снизиле царине за мануфактурне производе и обавезале се на поштовање права интелектуалне својине.<sup>5</sup> Заузврат, развијене западне земље (РЗЗ) укинуле су ЗУР квоте на одећу и текстилне производе, олабавиле заштиту сопствене пољопривреде и укинуле тзв. „добровољна извозна ограничења“ (*Voluntary Export Restraints – VERs*). Треба имати у виду да, протекционистичке мере развијених годишње стају ЗУР преко 100 млрд. долара, тј. двостуко више од укупног обима помоћи које примају од стране РЗЗ. У том смислу, српска предузећа су морала или ће морати да се кроз различите програме попут: „CARDS National project, USIDA DM, Am-Cham“ и сл., оспособљавају за поштовање права интелектуалне својине, ради укључивања у међународну трговину.

Друге битне факторе везане за извоз пољопривредних производа чине стандардизација и сертификација, тј. поседовање сертификата „ISO“ и „НАССР“ у погледу квалитета и гаранције производа. Европска Унија заступа модел тзв. „мултифункционалне пољопривреде“, који поред производње намирница, нуди и еколошке и социјалне погодности пољопривредним регионима.<sup>6</sup> Приоритети реформе аграрне политике унутар ЕУ за наредни период стављени су на подизање квалитета производа и унапређење сеоских подручја. Главна пажња у периоду од 2007 – 13.г. усмерена је на један од стубова заједничке пољопривредне политике (*Common Agricultural Policy – CAP*): рурални развој.<sup>7</sup> Потпору

---

<sup>5</sup> За укључивање Србије у регионалну и глобалну трговину, чланство у СТО, биће неопходна све већа сарадња са “European IPO Office“. Нарочиту пажњу треба сконцентрисати на: патентни сектор, знакове и жигове, преснимавања, сектор услуга у информатици, регистрацији и општим пословима, у односима са надлежним генералним директором и међународној сарадњи;

<sup>6</sup> Verner Vajdenfeld, Wolfgang Vesels, *Europe from A to Z: Treaty on Agriculture - Uruguay Round of GATT*, Institute for European Policy, Bon 2002.

<sup>7</sup> “Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)”, *Official Journal L 277*, 21/10/2005 pp. 1–40.



овом програму даје Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*).<sup>8</sup> Основна функција Фонда је да допринесе побољшању:

- конкурентности у пољопривреди и шумарству,
- животној и сеоској средини и
- квалитету живота и менаџменту привредних активности у руралним областима.

У преговорима око пољопривредне политике у оквирима СТО, Европска Унија заступа становиште тзв. „тро-временског троструког прилаза“ (“3 times – 3 approach – a three-band approach“), тржишту и домаћој подршци, као и тростепеном прилазу субвенцијама у вези са конкуренцијом приликом извоза. Домаћа подршка је базирана на три уводу наведена принципа, са одређеним (подзаконским) корекцијама. У области извозне конкуренције, Европска Унија је још 2004.године покренула иницијативу у СТО, чију суштину чини елиминација свих извозних субвенција. Предложено је тро-фазно укидање субвенција, тј. рефунадација у извозу пољопривредних производа, сходно Агенди договореној у оквиру „Уругвајске рунде“ мултилатералних преговора. Идентификовани су производи, за које се већ у првој фази може обуставити премирање извоза. Елиминација свих субвенција, предвиђена је за другу фазу – средњерочно, тј. потпуна елиминација у трећој фази – дугорочном временском периоду.<sup>9</sup>

Свесна чињенице да се приступ тржишту показао као најтежа област у преговорима, ЕУ се залаже да свака земља-чланица буде овлашћена да изабере одређени број осетљивих производа за заштиту, како би се избегле последице по националну привреду. У вези са односима између одрживог развоја и традиционалних вредности, треба истаћи и поделу између значаја спољне трговине и званичног става ЕУ по овом питању. Стим у вези, видети табелу 1.

---

<sup>8</sup> ЕАФРД је основан на основу: “Council Regulation (EC) No. 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy”. *Official Journal* L 209, 11 August 2005, pp. 1–25.

<sup>9</sup> Commissioner Mariann Fischer Boel, *Speaking Points on WTO Agricultural Negotiations*, Meeting with FIPs, Paris, 3 May 2005

Табела 1. Међународна трговина према половима развоја и развијености у свету у 2007.

у мил. дол. и %

Према три зоне просперитета и степену развијености	Exports (fob)	%	Imports (cif)	%
Свет (World)	13 833 041	100	14 056 584	100
РЗЗ (развијене западне земље)	8 109 330	58.623	8 958 716	63.733
ЗУР (земље у развоју)	5 190 026	37.519	4 632 355	32.96
ЗУТ (земље у транзицији)	533 684	3.858	465 513	3.312
<b>ОПЕЦ (главне извознице нафте)</b>				
ОПЕЦ (главне извознице нафте)	985 449	7.12	530 615	3.77
Растуће привреде у свету	1 830 996	13.24	1 661 195	11.82
Новоиндустријализоване земље	1760 793	12.73	1 644 041	11.70
Земље извознице мануфактурних производа	3 545 051	25.63	3 313 939	23.58
Најнеразвијеније земље	125 644	0.91	114 769	0.82
<b>ЕВРОПА</b>				
РЗ	5 597 668	40.466	5 680 024	40.408
ЗУТ	461 166	3.334	404 044	2.874
<b>према трговинским групама</b>				
ЕФТА	312 905	2.26	245 713	1.75
ЕУ	5 283 852	38.20	5 431 428	38.64
ЗЕМЉЕ ЕВРО ЗОНЕ	4 038 157	29.19	3 935 9	28.00
<b>АМЕРИКА</b>				
РЗ	1 579 896	11.421	2 405 993	17.1
ЗУР	765 319	5.533	765 319	18.6
<b>АЗИЈА</b>				
РЗ	763 733	5.521	676 478	4.8
ЗУР	4 018 909	29.053	4 018 909	25.12
ЗУТ	72 519	0.524	61 469	0.44

Извор: УНЦТАД 2008 (Source: UNCTAD – Handbook of Statistics 2008)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Међународна трговина у периоду од 2001–2007, била је више него удвостручена.

Прва чињеница на коју треба обратити пажњу при поређењу три зоне просперитета (ЕУ, северно-америчка зона слободне трговине-НАФТА, азијско-пацифичка економска сарадња- АПЕЦ), јесте да је Европа на првом месту по обиму спољне трговине. Спољна трговина ствара близу 50% европског БДП-а, у азијско-пацифичком региону 40%, а у Америци само 23%. Разлог томе је што су европске земље релативно мале, што их чини зависнијим од спољне трговине у односу на САД. Неки аутори чак предвиђају да ће се трговина између региона чак редуковати, тј. да ће генератори раста бити концентрисани у самим зонама просперитета, тј. половима светског развоја. Европска Унија признаје да у области извозне конкурентности, субвенције пољопривреди представљају нарочито осетљиво питање. Унија је на становишту да, обавеза елиминисања ефеката комерцијалног премештања кроз одредбе помоћи пољопривреди, управо пружа шансе да се повећа ефикасност донаторских политика у овој области, са знатним користима по ЗУР (померање ка ефикаснијој и слободној трговини, неповезаној са субвенцијама у готовини).<sup>11</sup>

Поред наведеног, побољшавање услова за приступ тржишту представља и бољу заштиту географских индикатора. Унија је у потпуности свесна нужности избалансираности и приступа различитих група присутних у оквиру СТО и због тога олакшава одлучивање у фази преговора (ширењем учешћа представника ЗУР).

### **Политика регионалног развоја Европске уније**

Аграрна политика Европске Уније компатибилна је политици регионалног развоја Уније. Унија посебну пажњу посвећује равномерном развоју регија, јачању унутрашње кохезије и солидарности. Са проширењем и све хетерогенијом ЕУ, одавно више не представља ексклузивни клуб богатих, нарочито након ширења на исток Европе, после пада „берлинског зида“. У састав Уније ушле су и земље са изразито руралним и/или неразвијеним регионима. Због тога је уговором из Мастрихта 1993. године основан, као посебни орган управљања, Комитет регија, са задатком да сумира регионалне и локалне интересе и да их угради у законодавни процес у Унији. На основу уговора из Амстердама, Европска Комисија, Савет министара и Парламент морају га саслушати у домену: изградње трансевропске мреже, привредног и социјалног склада, образовања и културе. Супротности између појединих националних

---

<sup>11</sup> Интернет: [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm)

делегација, између северно-европских и јужно-европских региона и општина, слично као и код аграрне политике, имају важну улогу, али без оцртавања трајне линије сукоба. Комитет функционише на два „колосека“: ка Европи региона (што је предмет сталних расправа између униониста и конфедералиста) и „уједињујуће карике“ – између грађана и институција ЕУ. Европска унија се у циљу равномерног развоја регија земаља кандидата ослања на два основна стуба: Европску инвестициону банку и Инструмент претприступне помоћи (ИПА) за коришћење Структурних фондова ЕУ. У новијем развоју Уније, ослонац су чинили: Кохезиони фонд (од 28 млрд. ЕУР у периоду од 2000-07. г., за нове чланице је издвојено 8,5 млрд. ЕУР), који је интегрисан у Структурне фондове, као и Фонд солидарности (за елементарне непогоде, природне катастрофе, пандемије и сл.). Европски пољопривредни водич и Гаранцијски фонд (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF – Guidance Section*), основан је у сврху реформи у пољопривредном сектору и развоју руралних подручја. Операционализација политике регионалног развоја чинила је трансформација са пројеката на програме (неопходна сагласност Комисије само за пројекте преко 25 мил.ЕУР у области заштите животне средине, тј. преко 50 мил.ЕУР за програме у области транспорта). Комисија подстиче и програме у области енергетске ефикасности, обновљиве енергије и урбаног транспорта.<sup>12</sup> Националне транспортне мреже интегрисаће се у трансевропску мрежу (*trans-European networks*). Подстичу се и развој услуга и заштита животне средине. За Србију од важности су биле две иницијативе Савета: “Interreg III” и “Equal”, тј. интеррегионалне сарадње (чини 5% фондова) и стратегије запошљавања и социјалне инклузије (за које је новим чланицама дистрибуирано 21,7 млрд. ЕУР).<sup>13</sup>

*Европска инвестициона банка (European Investment Bank – EIB)*, са седиштем у Луксембургу, основана је на основу чл.129. Римских уговора у сврху уравнотеженог развоја тадашње ЕЗ. Њен основни задатак је да допринесе интеграцији, уравнотеженом развоју, као и економској и социјалној кохезији унутар и између чланица Уније. Уписани капитал 2007. г. износио је 163,7 млрд. ЕУР.<sup>14</sup> ЕИБ средства одобрава у виду зајмова за развој индустрије и инфраструктуре на принципима

<sup>12</sup> Интернет: [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm).

<sup>13</sup> Интернет: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24204.htm>; Интернет: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm>.

<sup>14</sup> Интернет: [www.eib.org](http://www.eib.org): Annual Report.

непрофитног пословања. Знатне инвестиције улаже у капацитете који смањују зависност од увоза енергије, за развој врхунске технологије и екологију. Удео зајма ЕИБ у финансираном пројекту не може бити изнад 50%. До 2007. г. ЕИБ је финансирала преко 53.000 пројеката, сопственим средствима у износу од 311 млрд. ЕУР. У периоду од 1995–2006. г. укупно пласирани капитал у земље западног Балкана износио је око 2,1 млрд. ЕУР. За примање подршке ЕИБ програми морају бити прихватљиви из четири фундаменталне области: техничке, финансијске, економске и заштите животне средине. Глобални зајмови се одобравају банкама (корисници: локалне самоуправе и предузећа до 500 запослених), док се директни зајмови одобравају јавном и приватном сектору, када инвестициони пројекат прелази 25 мил. ЕУР. „Корпорацијски оперативни план“ (КОП) од 2002-04. г. групе ЕИБ показао се веома успешним у поспешивању: регионалног развоја, економске и социјалне кохезије унутар Уније, спровођењу „иновације у иницијативи 2000“, заштити животне околине и припреме приступних земаља за чланство. Реализација се вршила кроз: финансирање малих и средњих предузећа (МСП), трансевропски транспорт и енергетску мрежу, као и финансирање тржишта радне снаге. На крилима успеха КОП, донет је нови корпоративни оперативни план за 2007-09, чије извршење програма је у току. Најновије активности ЕИБ везане су за:

- политику проширења Уније,
- даље унапређење политике регионалног развоја,
- имплементацију иновације иницијативе 2010,
- развој трансевропске мреже,
- енергетику и екологију,
- развој МСП и
- политику према јужним и источним суседима, као и партнерским земљама.

У домену уравнотеженог регионалног развоја, основне активности банке сконцентрисане су на: транспорт и телекомуникације (46%), енергетику (14%) и на водовод, санитарне воде и отпад (18%). Пријемом дванаест нових чланица, повећао се број грађана који живе у сиромашнијим крајевима Европе. У циљу развоја неразвијених региона, Банка наступа у синергији са ИПА фондовима (структурним фондовима) и стим у вези, иницијативама као што су: *Jaspers*, *Jeremie* и *Jessica*. Основни циљеви су: конвергенција сиромашних крајева према ЕУ,

подизање регионалне конкурентности и запошљавања, прекогранична сарадња, све у циљу даље складне интеграције јединствене ЕУ. Од Лисабонске Агенде 2000. г., ЕУ је за стратешки циљ прогласила изградњу иновативне и конкурентне, на знању базиране привреде, способне за одрживи развој. Иницијатива „Иновација 2010“, покренута је од Групе ЕИБ са три основна циља:

- инвестиције у истраживање и развој академских центара, као и производе и процесе у приватном сектору,
- доживотно учење и побољшање приступа обуци,
- развој информација и комуникационе технологије, мреже у транспорту и здравству, као и е-пословање.

За развој транс-европске мреже путева, железничких саобраћајница (ТЕН), аеродрома и сл., од 2002-06. г. утрошено је 36 млрд. ЕУР. Од 30 приоритета ТЕН (укупне вредности 600 млрд. ЕУР) до 2020. г., који се финансирају уз потпору Групе ЕИБ, 21 пројекат односи се на железнице Старог континента. Остали пројекти односе се на различите секције европског речног саобраћаја. У сектору енергетике маркирано је пет приоритета: обновљиви енергетски извори, енергетска ефикасност, истраживање, развој и иновације у енергији, као и изградња транс-европске енергетске мреже. У те сврхе, од 2007. г. ЕИБ у просеку издваја 4 млрд. ЕУР/год., од чега само за програме употребе технологија обновљиве енергије између 600-800 мил. ЕУР.

*Инструмент претприступне помоћи (ИПА)* представља финансијски инструмент Уније за период од 2007-13. г. намењен у претприступном процесу за земље потенцијалне чланице: западног Балкана и Турске.<sup>15</sup> Помоћ зависи од напретка и потреба земаља корисница, а на основу процене Комисије и стратешких инструмената. Земље кориснице подељене су у две категорије у зависности од њиховог статуса: кандидати у поступку пријема за чланство или потенцијални кандидати у поступку стабилизације и асоцијације. У првој групи су: БЈР Македонија, Турска и Хрватска, а у другој: БиХ, Црна Гора, Албанија и Србија са Косметом сходно Р-1244 СБ УН. Главни циљеви ИПА су: помоћ у изградњи институција, владавина и поштовање људских и мањинских права, равноправност полова и не-дискриминација, административне и економске реформе, привредни и социјални развој, реконцилијација и

---

<sup>15</sup> “Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, *OJL* 210, 31.7.2006, pp. 82–93.

реконструкција и међу-гранична сарадња. Ради се о имплементацији и усклађивању са тековинама ЕУ (*acquis communautaire*). Програм ИПА замењује досадашње програме (CARDS, ISPA, SAPARD, PHARE) и треба да обезбеди припрему за коришћење Структурних фондова. Кроз седмогодишње трајање програма (2007-13. г.) за ове намене је издвојено 11,47 млрд. ЕУР. Како би испунио наведене циљеве, програм ИПА сачињен је из пет компоненти, од којих свака покрива приоритете земаља корисница. Две компонентне програма намењене су свим земљама:

- помоћ у транзицији и изградњи институција и,
- прекогранична сарадња.

Три преостале компоненте намењене су само земљама кандидатима:

- Регионални развој, намењен за припрему спровођења кохезионе политике Уније и стим у вези коришћења средстава из Европског регионалног развојног фонда,
- Развој људских ресурса, и стим у вези могућности коришћења средстава из Европског социјалног фонда, као и
- Рурални развој, који обухвата припреме за ЦАП и коришћење средстава из ЕАФРД, о чему је било речи у претходном одељку.

Европски регионални развојни фонд (*European Regional Development Fund – ERDF*) основан је са циљем да смањи разлике у развоју између европских регија. Своје активности ЕРДФ у периоду од 2007-13. г., фокусира на: конвергенцију, регионалну конкурентност и запошљавање, као и европску територијану сарадњу. Намењен је финансирању:

- инвестиција за креирање одрживог запошљавања,
- инфраструктуре,
- као подршка регионалном и локалном развоју, те помоћ МСП и
- техничке помоћи.<sup>16</sup>

Према оценама ЕУ, слабости овог региона изражене су кроз: неразвијену транспортну мрежу, недостатак заједничких система одбране од поплава, недостатак капитала, индустријску загађеност, ограничену конкурентност МСП, низак ниво прекограничног предузетништва, ниску продуктивност у аграру, високу незапосленост и слабу развијеност

---

<sup>16</sup> “Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999”, *OJL*, 210 31/7/2006.

туристичке понуде (Србија и Мађарска). Кандидатуру за чланство већ сада би требало искористити коришћењем структурних фондова (што већ раде наши суседи) и кредитних линија ЕИБ у циљу одрживог развоја. Србија се празни и има изразит демографски пад у ободним подручјима Републике. Ситуацију погоршава хиперконцентрација у неколико градских агломерација: Београд, Нови Сад, Ниш. Због тога би средства из фондова ЕРДФ и ЕАФРД требало приоритено усмерити у ревитализацију пољопривреде, изградњу и обнову инфраструктуре, укључив иригационе и системе одбране од поплава. На тај начин, приближили би се остварењу циљева конвергенције и одрживог развоја. У домену транспортне и енергетске инфраструктуре, средства из фондова и кредитних линија требало би највећим делом искористити за капиталне пројекте, са супсидијарним циљем подизања нивоа запослености. Ти пројекти су:

1. Довршетак, изградња и ревитализација саобраћајних коридора 10, 11 и 7;
2. Изградња гасовода (Јужни ток) и нафтовода. Изградња Каспијског нафтовода од луке Констанца-Панчево-Омишаљ капацитета од 42 мил.тона годишње, као најкраћег пута од каспијског региона до западне Европе, донела би Србији стабилно снабдевање домаћих рафинерија и зараду од транзита нафте (анекс).

#### IV) ИЗВОРИ

- Вајденфелд В. & Веселс В., *Europe from A to Z: Treaty on Agriculture - Uruguay Round of GATT*, Institute for European Policy, Von 2002;
- Драгојевић Жељко, 2009, *Утицај глобализације и регионализације на економски положај привредних субјеката у привредама у транзицији са освртом на Р.Србију*, Мегатренд, Београд;
- Саопштење Комисије ЕЗ, СОМ(2005), Брисел 12.04.2005;
- Commissioner Mariann Fischer Boel: *Speaking Points on WTO Agricultural Negotiations*. Meeting with FIPs, Paris, 3 May 2005.
- “Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)”, *Official Journal L 277*, 21/10/2005
- “Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, *OJ L 210*, 31.7.2006.
- “Council Regulation (EC) No. 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy”. *Official Journal L 209*, 11 August 2005.



- “Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999”, *OJL*, 210 31/7/2006.
- UNCTAD – Handbook of Statistics 2008.

### **Интернет**

- [http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm).
- [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm).
- [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24204.htm>.
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm>.
- [www.eib.org](http://www.eib.org): Annual Report.

**ЗАЈЕДНИЧКА СПОЉНА  
И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА**

UDK:327:061.1

*Bibliid 1451-3188, 9 (2010)*

*Год IX, бр. 33–34, стр. 184–191*

*Изворни научни рад*

*Владимир ТРАПАРА<sup>1</sup>*

**СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА СПОРАЗУМУ  
ИЗ ЛИСАБОНА**

ABSTRACT

The author analyses provisions related to Common Foreign and Security Policy of the European Union, as they are adopted in the Treaty of Lisbon, and compares them to the previous level of CFSP development. The accent is on the role of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The third part of this article is about implications of the Treaty of Lisbon changes in CFSP for Serbia and its potential membership in the EU, regarding the problem of Kosovo.

*Key words:* European Union, Lisbon Treaty, Common Foreign and Security Policy, High Representative, Common Security and Defence Policy, Serbia's EU membership, independence of Kosovo, negotiations.

**1) САДРЖАЈ**

Заједничка спољна и безбедносна политика развија се као други од три стуба Европске уније, почев од Уговора о Европској унији из 1992, познатијег као Уговор из Мадрихта. У току своје релативно кратке историје, она је развијана и унапређивана, што је формализовано изменама и допунама Уговора о Европској унији, најпре у Амстердаму 1997, а затим у Ници 2001. У току последње деценије начињен је покушај усвајања

---

<sup>1</sup> Дипломирани политиколог – специјалиста из области међународних студија, Београд.

Устава Европске уније, који је завршен неуспехом, будући да су грађани Француске, а затим и Холандије, на референдумима одбили да ратификују исти.<sup>2</sup> Но, ту се није стало и већина решења из поменутог Устава нашла се, у нешто модификованом облику, у тексту Лисабонског споразума којим се мењају и допуњују Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице (такозвани Римски уговор, који је у овом процесу преименован у Уговор о функционисању Европске уније). Лисабонски споразум потписан је од представника држава чланица ЕУ 13. децембра 2007. Ступио је на снагу тек 1. децембра 2009, након што су га ратификовале све државе чланице, према својим унутрашњим процедурама. Разлог одлагања је у томе што је у Ирској 2008. Споразум првобитно одбијен на референдуму, да би био прихваћен на новом, годину дана касније. Сматра се да је избијање светске економске кризе крајем 2008. и тежак финансијски положај у коме су се нашле неке од европских држава, укључујући и Ирску, допринео промени већинског става ирских грађана према даљем јачању ЕУ на рачун националних влада, које се овим Споразумом желело постићи. И у области Заједничке спољне и безбедносне политике, овим Споразумом уведене су одређене новине. Кључна измена коју уноси Лисабонски споразум тиче се правног статуса Европске уније. До сада је ЕУ функционисала преко своја три стуба (Европске заједнице, Заједничка спољна и безбедносна политика и Полицијска и судска сарадња у кривичним стварима), од којих су једино Европске заједнице (Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију) имале својство правног лица. Лисабонски споразум напушта овакав систем, укида стубове и даје Европској унији својство правног лица. Тиме су створене и формално-правне претпоставке да Европска унија надиђе статус обичне међународне организације и потврди се као специфични консолидовани политички ентитет. Ово се одразило и на спољну и безбедносну политику, јер сада је Унија та која у међународним односима наступа као правни субјект, може да закључује међународне уговоре и буде члан међународних организација (Светске трговинске организације). Жеља потписника Лисабонског споразума да се Унији у пуном смислу омогући да на спољном плану говори „једним гласом“, добила је свој израз и у неким конкретним решењима у Споразуму.

---

<sup>2</sup> О процесу израде Устава ЕУ и решењима из области Заједничке спољне и безбедносне политике која су важила у периоду пре усвајања Лисабонског споразума, ради поређења, видети: Милутин Јањевић: *Спољна политика Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд, 2007.

Део Консолидоване верзије Уговора о Европској унији (састављене након усвајања Лисабонског споразума) у коме се на експлицитан начин уређује област Заједничке спољне и безбедносне политике, јесте Наслов 5, који гласи: „Опште одредбе о спољном деловању Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“.<sup>3</sup> Најважнија конкретна новина установљена у оквиру овог Наслова јесте функција Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику (у даљем тексту Високи представник). У овој функцији, коју тренутно обавља Кетрин Ештон (Catherine Ashton), сједињене су пређашње функције Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику и Европског комесара за спољне односе. Ово је очигледно учињено да би се повећао ниво координације европске спољне политике и повећала могућност иступања Уније на спољном плану са јединственим ставом. Задржавањем израза „Високи представник“, избегнут је мање пожељан израз „министар спољних послова“, који је био присутан у нератификованом Уставу. Високог представника, који заузима и место потпредседника Комисије, бира Савет квалификованом већином. Он председава Саветом за спољне послове, доприноси својим предлозима припреми заједничке спољне и безбедносне политике и осигурава примену одлука које усвајају Европски савет и Савет. Такође, Високи представник представља Унију у питањима заједничке спољне и безбедносне политике, води политички дијалог са трећим странама у име Уније и изражава став Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама. У томе му помаже Европска служба за спољно деловање (која фактички игра улогу министарства спољних послова Уније и представља још једну битну новину Лисабонског споразума) у сарадњи са националним дипломатским службама држава чланица.<sup>4</sup>

Унија спроводи заједничку и безбедносну политику на три начина: дефинисањем општих смерница; усвајањем одлука које дефинишу акцију Уније, став Уније и аранжмане за примену истих; јачањем систематске сарадње између држава чланица у спровођењу политике.<sup>5</sup> Као и до сада, главна улога у креирању Заједничке спољне и безбедносне политике припада Европском савету и Савету. Европски савет идентификује

---

<sup>3</sup> “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 115 of 9 May 2008”, p. 28, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 32.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 31.

стратешке интересе Уније, утврђује циљеве и усваја смернице о заједничкој спољној и безбедносној политици. Савет обликује заједничку и безбедносну политику и усваја одлуке неопходне за њено дефинисање и примену, на основу смерница и стратешких опредељења Европског савета; заједно са Високим представником, осигурава конзистентност деловања Уније.<sup>6</sup> Док Европски савет традиционално једногласно одлучује о питањима из његове надлежности, Лисабонски споразум предвиђа да Савет може да одлучује и квалификованом већином, у следећим случајевима: када усваја одлуку која дефинише заједнички став или акцију Уније, а која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније; када усваја такву одлуку на предлог Високог представника, који је овај поднео на захтев Савета, било да је иницијативу за тај захтев дао сам Савет или Високи представник; када усваја одлуку ради примене одлуке о ставу или акцији Уније; када поставља специјалног представника. Сваки члан Савета може да спречи гласање квалификованом већином, позивајући се на виталне интересе националне политике своје државе; у овом случају за решењем трага Високи представник, кроз консултације са државом у питању, а ако не успе, Савет може да пошаље предлог одлуке Европском савету на једногласно одлучивање. Европски савет може једногласно да одлучи да Савет може квалификованом већином да одлучује и о неким другим питањима. О процедуралним питањима, као и до сада, Савет одлучује апсолутном већином својих чланова. Иначе, у случајевима када Савет доноси одлуке једногласно, сваки члан Савета има право да се, посебном изјавом, уздржи од гласања, у ком случају одлука не обавезује његову државу у погледу примене, али и не спречава да она буде усвојена; осим уколико се на овај начин не би уздржала трећина чланова Савета или онај број чланова који представља најмање трећину становништва Уније.<sup>7</sup> Високи представник редовно се консултује са Европским парламентом о заједничкој спољној и безбедносној политици и извештава исти о еволуцији исте. Европски парламент може да поставља питања Савету и да му даје препоруке, као и Високим представнику. Двапут годишње он одржава дебату о напретку у спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике. Улогу у спољној и безбедносној политици има и Политичко-безбедносни комитет, који прати међународну ситуацију у областима које покрива заједничка спољна и безбедносна политика и даје мишљења Савету, на своју иницијативу, или на

---

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibid*, pp. 33 i 34.

захтев Савета или Високог представника; такође, прати примену договорених политика и врши политичку контролу и стратешко усмеравање операција управљања кризама.<sup>8</sup>

Као и до сада, државе чланице су те које имају битну улогу у примени Заједничке спољне и безбедносне политике Уније, уз наглашену координаторску улогу Високог представника. Оне активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније у духу лојалности и узајамне солидарности и слажу се са деловањем Уније у овој области.<sup>9</sup> Свака држава чланица или Високи представник (сам или уз подршку Комисије), могу да скрену пажњу Савету на било које питање из области заједничке спољне и безбедносне политике.<sup>10</sup> Државе чланице се консултују у оквиру Савета и Европског савета о свим питањима спољне и безбедносне политике која су од општег интереса и захтевају заједнички приступ, а у складу са начелом узајамне солидарности. Оне координирају своје деловање и подупиру ставове Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама, о чему брине Високи представник. Када Унија дефинише став о предмету који је на дневном реду Савета безбедности УН, оне државе чланице које имају место у Савету безбедности ће тражити да се позове Високи представник како би изложио став Уније.<sup>11</sup>

Посебан одељак у оквиру Наслова 5 говори о Заједничкој политици безбедности и одбране. Члан 42. уређује ову област на следећи начин: „Заједничка политика безбедности и одбране је интегрални део заједничке спољне и безбедносне политике. Она обезбеђује Унији оперативни капацитет, служећи се војним и цивилним средствима. Унија може да их користи у мисијама изван Уније за очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу са начелима Повеље Уједињених нација... Заједничка политика безбедности и одбране укључује прогресивно обликовање заједничке политике одбране Уније. Ово ће водити заједничкој одбрани онда када Европски савет, делујући једногласно, о томе одлучи. Он ће у том случају да препоручи државама чланицама усвајање такве одлуке, у складу са њиховим уставним захтевима“.<sup>12</sup> Израз „ће водити“ уместо „може да води“, показује да су

---

<sup>8</sup> *Ibid*, pp. 35 i 36.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 33.

<sup>11</sup> *Ibid*, pp. 34 i 35.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 38.

креатори ових измена стратешки опредељени да Европска унија једног дана постане јединствени одбрамбени ентитет. Државе чланице стављају Унији на располагање своје цивилне и војне капацитете ради примене заједничке политике безбедности и одбране. Одлуке које се односе на заједничку политику безбедности и одбране усвајају се у Савету једногласно, на предлог Високог представника или државе чланице. Уводи се и начело узајамне солидарности, чиме Унија у неку руку добија обележје савеза држава за колективну самоодбрану: „Ако је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, остале државе чланице према њој имају обавезу подршке и помоћи свим средствима у њиховој моћи, у складу са чланом 51. Повеље Уједињених нација“. Ово је усаглашено са обавезама које поједине чланице имају у НАТО, који остаје темељ њихове колективне одбране.<sup>13</sup>

Задаци у оквиру заједничке политике безбедности и одбране могу бити следећи: операције разорувања, хуманитарни и задаци спасавања, задаци војног саветовања и помоћи, спречавање сукоба и очување мира, задаци борбених снага у управљању кризама, укључујући постизање мира и пост-конфликтну рехабилитацију. О овим задацима одлучује Савет, а Високи представник осигурава координацију цивилних и војних аспеката истих.<sup>14</sup> Европска одбрамбена агенција, потчињена Савету, бави се праћењем војних способности држава чланица и технолошког напретка на том плану.<sup>15</sup>

## II) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal* C 115 of 9 May 2008”, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2007.

## III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Само усвајање Лисабонског споразума има значај за све државе које тренутно нису чланице ЕУ, а желеле би то да постану (укључујући и Србију), јер је њиме отклоњена формална препрека за повећање броја

---

<sup>13</sup> *Ibid*, pp. 38 i 39.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 39.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 40.

чланица на више од 27, садржана у формули о структури појединих органа Уније, а постављена Споразумом из Нице. Пошто је та формула измењена, сада нови апликанти за чланство не морају више да брину о процедуралном застоју у оквиру саме Уније, већ више о обавезама које они имају по питању испуњења критеријума за чланство. Управо у том погледу долази до изражаја значај који за Републику Србију имају најновије измене у Заједничкој спољној и безбедносној политици Уније. Наиме, од 2008. на овамо све се интензивније помиње претпоставка да би главна препрека чланству Србије у ЕУ могао да буде спор око Косова. Тренутна политика Србије је таква да не признаје независност ове покрајине, једнострано проглашену у фебруару 2008, при чему су поједини званичници Србије више пута истакли да је никада неће признати. С друге стране, велика већина држава чланица ЕУ не само да признаје Косово као независну државу, већ истиче успостављање „добросуседских односа у региону“ (што ће рећи, односа међу независним државама које се узајамно признају) као један од услова за пријем држава Западног Балкана, па и Србије, у Унију. У време када је једнострано проглашена независност Косова, још увек је важила верзија Уговора о Европској унији усвојена у Ници, по којој Унија као таква није имала својство правног лица, па се самим тим није говорило о могућности да Унија призна Косово, већ да то по свом нахођењу раде државе чланице. Данас, пак, према Лисабонском споразуму, Унија има то својство и самим тим би могла да донесе одлуку да формално призна независност Косова. Што се то још увек није десило, последица је тога што се неколико држава чланица још увек противи једностраној сецесији Косова. Ипак, низ показатеља говори у прилог томе да је Унија, иако не формално, фактички признала Косово. Непосредно након проглашења независности, ЕУ је одаслала на Косово мисију EULEX, чији је формални задатак да се стара о спровођењу владавине закона на Косову, а фактички да помогне оно што се у теорији међународних односа зове „изградњом државе“. Европски парламент је (мада његове одлуке нису обавезујуће) донео две резолуције којима се позивају и храбре све државе чланице ЕУ да признају Косово. Такође, најновије изјаве Високог представника Кетрин Ештон говоре у томе да она недвосмислено посматра Косово као независну државу.<sup>16</sup> Након усвајања Резолуције у Генералној скупштини УН о Саветодавном мишљењу Међународног суда правде о легалности проглашења независности Косова, чији су текст усагласили Србија и Европска унија, отворила се

<sup>16</sup> Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/208162/Ketrin-Eston-razgovarala-sa-Tacijem>.



могућност преговора између Београда и Приштине о питањима која не задиру у статус покрајине. То је и дало повода Кетрин Ештон за најновију дипломатску иницијативу. Но, позиције са којих би стране ушле у ове преговоре, фундаментално се разликују – док Србија не жели да разговара о статусу, сматрајући да је он Резолуцијом 1244 ГС УН решен као суштинска аутономија у оквиру Србије, докле косовски Албанци такође не желе да разговарају о статусу, али зато што је он за њих решен у фебруару 2008, проглашењем независности. Све указује на то да је позиција ЕУ, односно Кетрин Ештон као њеног Високог представника, далеко ближа ставу Приштине, те да ће се пре или касније, независно од тога како се буду одвијали преговори о неким споредним питањима, питање ревизије става Србије према независности Косова наћи на дневном реду, највероватније као један од услова за пријем Србије у Унију.

UDK:323.174(471)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 192–201  
Изворни научни рад

мр Александар ЈАЗИЋ<sup>1</sup>  
др Драган БУКАНОВИЋ<sup>2</sup>

## ОДЛУКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ПРОШИРЕЊУ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН

### ABSTRACT

The countries of the Western Balkans are going through the process of EU accession, which means that certain requirements have to be met. In accordance with the standards and principles of the EU, each country of the region has to fulfill the obligations taken upon itself. These countries have major problems in economy and the rule of law. In the same manner, bilateral issues make their mutual relations even worse. The European Union is expecting more engagement when it comes to minorities and free media. The countries of the Western Balkans are also expected to reform their political, economic and legal systems, which will lead to their stability. In this manner, the precondition of their accession to the EU would be fulfilled. Regional cooperation development in all fields as well as the strengthening of civil society can make the necessary reforms easier and accelerate the EU accession process. As for the European integrations, the countries of this region have made significant results in this field. However, more efforts have to be made to finish these processes.

*Key words:* European Union, Western Balkans, European Parliament decision, rule of law, European integrations, regional co-operation.

### Закључци Савета ЕУ о Западном Балкану

У складу са обновљеним консензусом о проширењу, који је одобрио Савет Европске уније (даље: Савет) 14. и 15. децембра 2006. године, као и закључцима од 8. децембра 2008. године, Савет је поздравио став Европске комисије од 14. октобра 2009. године изражен у документу под

---

<sup>1</sup> Докторанд, Факултет политичких наука, Београд.

<sup>2</sup> Научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

називом „Стратегија проширења и главни изазови 2009–2010” и размотрио закључке и препоруке из поменутог документа. Процес проширења представља снажан подстрек политичкој и економској реформи у земљама потенцијалним чланицама Европске уније (European Union – EU) и јача мир, демократију и стабилност у Европи. Земље потенцијалне чланице ЕУ биле су захваћене, у извесној мери, глобалном економском рецесијом. Савет је потврдио да ће ЕУ наставити да помаже овим земљама како би се ублажили ефекти економске кризе и припремио сигуран опоравак. Доследна примена обновљеног консензуса о проширењу, која се заснива на усклађивању прихваћених обавеза, праведном и ригорозном постављању услова за пријем, бољој комуникацији, као и способности ЕУ да интегрише нове државе чланице, представља и даље основ активности ЕУ у свим фазама процеса проширења. Такође, пријем сваке земље потенцијалне чланице процењује се на основу услова које је испунила. Владавина права, нарочито борба против корупције и организованог криминала, као и јачање административних капацитета, остају главни изазови земљама које настоје да се прикључе ЕУ. Веома је важно да се започне са решавањем тих проблема на самом почетку процеса прикључења ЕУ, а проблеми везани за слободу изражавања и медија морају имати приоритет.<sup>3</sup>

### Главни изазови у региону Западног Балкана

Уколико желе да достигну статус кандидата за чланство у ЕУ, земље Западног Балкана морају да остваре напредак у спровођењу политичких и економских реформи и да испуне неопходне услове и захтеве. Исто тако, континуиран напредак у извршавању обавеза које су преузете у оквиру процеса асоцијације и стабилизације представља један од кључних елемената за ЕУ да узме у разматрање захтев одређене земље за чланством.<sup>4</sup> Да би испуниле све неопходне услове и захтеве земље Западног Балкана морају прво да реше одређене проблеме који у великој

---

<sup>3</sup> Видети детаљније: “Council conclusions on enlargement/stabilization and association process”, 2984<sup>th</sup> General Affairs Council meeting, Brussels, 7 and 8 December 2009, pp. 1–2, Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf), 11.12.2009.

<sup>4</sup> Видети детаљније: “Council Conclusions on the Western Balkans”, 2915<sup>th</sup> External Relations Council meeting, Brussels, 8 and 9 December 2008, p. 1, Интернет: [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208\\_CAGRE/Council\\_conclusions\\_on\\_Western\\_Balkans\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on_Western_Balkans_EN.pdf), 22.02.2010.

мери отежавају њихов пријем у ЕУ. Кључна питања која тренутно утичу на процес проширења ЕУ на Западни Балкан су економска криза, владавина права, билатерална питања и регионална сарадња. Глобална рецесија утицала је, до одређене мере, на економије земаља Западног Балкана. Економске активности на Западном Балкану значајно су смањене од друге половине 2008. године, услед опадања тражње за извозним производима земаља овог региона, смањеног обима страних директних инвестиција и нижих међудржавних позајмица. Земље Западног Балкана ограничиле су простор за снажан одговор на кризу домаће макроекономске политике. Један од разлога за то је постојање значајних ограничења у мерама монетарне и фискалне политике због претходних непроменљивих фискалних прописа, кредита и хипотека индексираних у страној валути и великог спољног дуга. У складу са подршком ЕУ, претприступна помоћ је креирана да помогне банкарском сектору, инфраструктурним пројектима, развоју малих и средњих предузећа, отварању нових радних места, укључујући и руралне области. У ту сврху је издвојено 200 милиона евра донација из Инструмента за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*), што би требало да привуче инвестиције у износу од бар једне милијарде евра. Европска комисија (даље: Комисија) је предложила да се смање услови суфинансирања за земље кориснице ИПА фондова. Комисија је кроз ИПА фондове обезбедила директну буџетску подршку Србији како би ублажила последице финансијске и економске кризе. Осим наведеног, Комисија је предложила Савету Европе да одобри макрофинансијску помоћ Србији у виду зајма од 200 милиона евра. Ове могућности, уколико је неопходно, отворене су и за друге земље. Земље Западног Балкана и даље су суочене са великим изазовима у области владавине права, а нарочито у области корупције и организованог криминала. Ова питања су кључна за функционисање демократије и економије, па у великој мери утичу на процес прикључења ЕУ. Корупција је изражена у многим областима и утиче на свакодневни живот грађана, али и на пословно окружење. По овом питању, неопходно је више пажње посветити јавним набавкама, приватизацији, судству, финансирању политичких партија и увиду јавности у рад администрације и државне управе. Добро осмишљени закони и њихова ефикасна примена су потребни у сектору јавних набавки, права на интелектуалну својину, финансијске контроле, ревизије и борбе против привредног криминала. Уз помоћ ЕУ, одређени напредак је постигнут у успостави ефективног законодавства и структура како би се оснажила борба против корупције и организованог криминала. Ипак, да би

се постигли видљиви резултати неопходна је ригорозна примена закона. Око 80 милиона евра, од укупне помоћи ИПА у 2009. години, је додељено у сврху јачања судства и ефективнијег спровођења закона. Земље Западног Балкана требале би да ојачају сарадњу у области правосуђа унутар региона, како би осигурале ефикасно функционисање својих правосудних система. Ефикасни и одрживи резултати могу бити постигнути само уколико постоји политичка воља и свеобухватно залагање државних органа у земљама овог региона. Комисија ће строго пратити напредак постигнут на терену, концентришући се само на резултате. Када се говори о билатералним питањима, кључни проблем који оптерећује процес проширења ЕУ представља питање граница. Сва билатерална питања треба да буду решена договором страна у спору и не би требала да успоравају процес приступања ЕУ. ЕУ очекује да земље кандидати реше сва питања која се тичу граница поштовањем принципа мирног решавања спорова у складу са Повељом Уједињених нација, укључујући, уколико је неопходно, арбитражу Међународног суда правде. Последњих година дошло је до значајног развоја регионалне сарадње у Југоисточној Европи. Ипак, регионална сарадња није на нивоу на којем би требала да буде. Билатерални спорови и неслагања која се односе на Косово и Метохију<sup>5</sup> у великој мери утичу на регионалну сарадњу. Такође, неопходна је већа ефикасност регионалних структура и иницијатива. Регионална трговина је од посебне важности за економски развој и обнову Западног Балкана, а може допринети и у идентификацији ефеката економске кризе. У овом случају, улога зоне слободне трговине у региону, која је успостављена кроз Централноевропску зону слободне трговине (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*), представља кључни аспект. О даљим корацима у либерализацији трговине, конкретно у сектору трговине пољопривредним производима, успешно је преговарано у оквиру ЦЕФТА. Ипак, ни једна одлука још није донесена, али је у току рад чији је циљ уклањање техничких баријера које отежавају трговину у овој области.<sup>6</sup> Прекогранична сарадња, развој цивилног друштва и сарадња у области правосуђа, слобода и безбедности могу значајно да допринесу у решавању

---

<sup>5</sup> Према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација Косово и Метохија представља саставни део Републике Србије.

<sup>6</sup> Видети детаљније: “Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 14.10.2009, pp. 3-7, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/strategy\\_paper\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf), 11.12.2009.

наведених проблема. Прекогранична сарадња може помоћи у обнови региона и успостављању добросуседских односа, што је веома значајно ако се узме у обзир блиска конфликтна прошлост Западног Балкана. Програми прекограничне сарадње подстичу контакте међу људима кроз укључивање локалних заинтересованих страна у заједничке активности и асистирањем у развоју прекограничних инвестиција. Помоћ ЕУ прекограничној сарадњи у региону Западног Балкана у сталном је порасту, па сада, односно за период од 2007. до 2011. године, износи 50 милиона еура на годишњем нивоу, док је за период од 2004. до 2006. године ова помоћ износила 20 милиона еура годишње. Цивилно друштво представља основни елемент демократског јавног живота. Активна укљученост цивилног друштва у процес политичких, економских и социјалних реформи у земљама Западног Балкана може ојачати демократију и обнову. Поред одређених позитивних корака, организације цивилног друштва су и даље слабе и неопходна им је пракса како би се прилагодиле постојећим околностима. Из тог разлога, неопходно је створити услове који би омогућили раст и развој њихових активности. Широки спектар ових организација у региону Западног Балкана добио је подршку ЕУ, а посебно оне које делују у области међуетничких односа, заштите права мањина, смањења сиромаштва, заштите животне средине и социјалног развоја. Сарадња и реформе у области правосуђа, слобода и безбедности, а посебно у борби против организованог криминала и корупције, реформисању судства и полиције, као и ефикаснијем управљању границама, имају изузетну важност за земље Западног Балкана и представљају главне приоритете у испуњењу услова за чланство у ЕУ. Комисија ће наставити да пружа значајну помоћ регионалним пројектима који се односе на ова три питања, укључујући регионалну сарадњу између тужилаца, прекограничну сарадњу између полиција и царинских служби и активности на пољу азила, миграција и визних политика.<sup>7</sup>

*Садржај одлуке Европског парламента о проширењу ЕУ на Западни Балкан* Европски парламент (даље: Парламент) је 26. новембра 2009. године донео Одлуку о Стратегији проширења Европске уније (даље: Одлука), која се односи на земље Западног Балкана, Исланд и Турску. Стратегију проширења ЕУ, чији је званичан назив „Стратегија проширења

---

<sup>7</sup> Видети детаљније: “Western Balkans: Enhancing the European perspective”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 5.3.2008, pp. 11–13, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans\\_communication/western\\_balkans\\_communication\\_050308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf), 13.02.2010.

и главни изазови 2009–2010”, сачинила је Комисија исте године када је Одлука донета. У Одлуци је указано на предности које проширење доноси ЕУ и земљама које желе да јој се прикључе. Када говоримо о земљама Западног Балкана, наглашен је напредак који су ове земље постигле на њиховом путу прикључења ЕУ, али је указано и на додатне услове које је неопходно испунити. Будућност Западног Балкана налази се у оквирима ЕУ, а претходна проширења представљала су успех како за ЕУ, тако и за државе које су јој приступиле, чиме се допринело стабилности, развоју и просперитету Европе у целини. Из тих разлога, веома је важно да се створе услови како би и следећа проширења била успешна. Ипак, одређене земље које су кандидати за пријем у ЕУ имају нерешене проблеме са својим суседима, па регионална сарадња и стабилни добросуседски односи остају кључни фактори у процесу интеграције у ЕУ.<sup>8</sup> Владавина права је основни принцип демократског, економског и социјалног развоја и један од главних услова за пријем у ЕУ. У региону Западног Балкана учињен је напор како би се спровеле значајне реформе, али су неке државе и даље суочене са великим изазовима, посебно у области борбе против корупције и организованог криминала. Слобода изражавања представља један од основних принципа демократије, али у неким државама се овај принцип још увек не поштује у довољној мери. Један од приоритета за земље Западног Балкана је обезбеђивање слободе медија од политичког утицаја и гарантовање независности органа који регулишу ову област, па је зато важно да се успоставе законски оквири и осигура поштовање закона. Земље Западног Балкана имају велике економске проблеме, који су резултат финансијске кризе, па је Парламент поздравио вољу Европске комисије да омогући ванредну финансијску помоћ овим земљама у виду макроекономске помоћи и директне подршке буџетима. Ситуација је нарочито тешка када се узме у обзир изражено сиромаштво и висок ниво незапослености у овим државама. С тим у вези, Комисија и државе Западног Балкана морају да учине све како би се умањили ефекти економске кризе, нарочито када су у питању најугроженији чланови друштва. Процес визне либерализације је важан за приближавање земаља

---

<sup>8</sup> Видети детаљније: “European Parliament resolution of 26 November 2009 on the Commission’s 2009 enlargement strategy paper concerning the Western Balkan countries, Iceland and Turkey”, *Texts Adopted at the sitting of Thursday 26 November 2009*, Provisional Edition, Strasbourg, 26.11.2009, pp. 23-24, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20091126+SIT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 26.02.2010.

Западног Балкана ЕУ, па је сходно томе веома значајна чињеница да су БЈРМ, Црна Гора и Србија испуниле услове за успостављање безвизног режима са земљама ЕУ.<sup>9</sup>

Хрватска је остварила континуиран напредак у домену испуњавања услова за пријем у ЕУ. Такође, позитивно је оцењено потписивање билатералног споразума између Хрватске и Словеније којим је решено питање међусобних граница. Овај споразум је отворио могућности за започињање нових фаза у процесу придруживања Хрватске ЕУ. Уколико Хрватска убрза своје напоре и испуни неопходне услове, укључујући пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*), до закључења преговора о прикључењу може доћи средином 2010. године. Бивша Југословенска Република Македонија (БЈРМ) остварила је напредак од последњег годишњег извештаја о напретку, а нарочито у периоду од неколико месеци пре доношења ове Одлуке. Из тих разлога, Комисија је предложила започињање преговора о приступању ове земље ЕУ. БЈРМ мора да уложи више напора како би решила проблеме које има са својим суседима, па је зато важно да ова држава што пре постигне договор са Грчком који се тиче њеног новог имена. Власти у БЈРМ морају да наставе активности на пољу реформи, посебно у области јавне администрације и судства, анти-корупцијске политике, права жена и међуетничких односа. Ове активности треба да укључе и гарантовање једнаких права свим грађанима без обзира на етничку припадност и њихову већу заступљеност у јавном животу и администрацији.<sup>10</sup> Парламент је позитивно оценио напредак који је остварила Србија, а посебно њено унилатерално спровођење Прелазног трговинског споразума са ЕУ. Овакво унилатерално спровођење, које је остварено уз негативне ефекте економске кризе, показује посвећеност државе да настави даље на путу европских интеграција. Из тог разлога, Парламент ургира на Савет да без одлагања донесе одлуку о ратификацији Прелазног трговинског споразума. У Одлуци је позитивно оцењен извештај који је 4. јуна 2009. године поднео Главни тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију у коме је наглашено да је Србија остварила додатни напредак у сарадњи са овим судом. У том смислу, значајна је чињеница да се суђења сада настављају у Већу за ратне злочине Окружног суда у

<sup>9</sup> Ibidem., pp. 24–26.

<sup>10</sup> Ibidem., pp. 26-27.



Београду. Исто тако, велики значај има потписивање полицијског протокола између власти у Србији и Мисије владавине права Европске уније на Косову (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX KOSOVO*). Ипак, изражено је жаљење због позива који су централне власти у Србији упутиле Србима на Косову и Метохији да бојкотују локалне изборе који су одржани 15. новембра 2009. године. Централне власти у Србији треба да усвоје конструктивнији став у циљу охрабтивања активнијег учешћа Срба са Косова и Метохије у косовским институцијама. Што се тиче Босне и Херцеговине (БиХ), постигнут је одређени напредак у области безбедности и управљања границама, али је ова држава као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ остварила ограничен успех. У БиХ тренутно постоји нестабилна политичка клима, као и недостатак заједничке визије будућности коју би делила оба ентитета. С тим у вези, Савет ће наставити своје активности, уз подршку међународне заједнице, у правцу омогућавања дијалога са политичким лидерима у БиХ како би ова држава остала на путу европских интеграција. Парламент је нагласио неопходност креирања одрживог уставног оквира који би омогућио ефективније функционисање државних институција. Преговори о овом питању требали би да узму у обзир претходне аранжмане који су остварени између политичара у БиХ, уз веће учешће парламентарца и цивилног друштва у остваривању ефикаснијег деловања државе. Комисија има намеру да додатно ојача односе са Косовом. Власти Косова имају задатак да заврше процес децентрализације и омогуће политичко представљање свих становника, а посебно Срба. Исто тако, очекује се наставак активности у правцу побољшања и гарантовања права мањина. Локални избори који су одржани 15. новембра 2009. године наишли су на позитивне оцене, а велико учешће косовских Срба на овим изборима ЕУ је протумачила као јасан знак да је заједница косовских Срба вољна да узме учешћа у раду косовских институција. ЕУЛЕКС је остварио пуну оперативност, па је тиме омогућено испуњење његовог мандата у промовисању владавине права, јавног реда и безбедности, уз увид јавности широм Косова у деловање и одговорност ове цивилне мисије ЕУ. Такође, ЕУЛЕКС има задатак да обезбеди интеграцију Косова у ЕУ, уколико Косово испуни неопходне услове. Црна Гора је добила позитивну оцену за постигнуте резултате, а нарочито је истакнуто да су претходни избор протекли без проблема. Парламент је нагласио да је Црна Гора, упркос економској кризи, остварила солидне економске резултате и охрабрио је Црну Гору да настави пут ка неопходним реформама. Албанија је остварила успех у процесу издавања личних карата и

побољшања на пољу правних и административних оквира изборног процеса, што се показало на последњим изборима који су одржани у овој земљи. Парламент је позвао опозиционе странке да престану да бојкотују рад парламента и да испуне обавезу представљања својих бирача, па, сходно томе, владајуће и опозиционе странке имају задатак да заједнички преиспитају последње изборе за парламент. Власти у Албанији морају да наставе своје активности у домену реформи како би се остварио економски и социјални бољитак грађана, што би представљало добру основу за напредак читаве државе на њеном путу ка чланству у ЕУ.<sup>11</sup> Парламент је позвао Комисију и Савет да развију функционалан и целовит модел за нове делегације ЕУ у областима на које треба да се прошири, уз очување јединственог деловања ЕУ након успостављања Европске службе за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*), нарочито уколико надлежност над политиком проширења остаје ван домена деловања ЕЕАС.<sup>12</sup>

### Закључак

Земље Западног Балкана налазе се у процесу европских интеграција, што захтева свеобухватну реформу њихових система у складу са принципима ЕУ. Постигнути су значајни резултати, али је неопходно да државе у региону Западног Балкана уложе још доста напора како би се остварила њихова интеграција у ЕУ. Светска економска криза је у великој мери утицала на овај регион. Економски проблеми изискују реформу економских система која треба да омогући стабилан у континуиран привредни развој. На тај начин, створиле би се могућности за смањивање сиромаштва и незапослености, што су неки од кључних проблема у земљама Западног Балкана. У основи политичких проблема који постоје у овим државама налазе се слаби законски оквири и недовољно уређен политички систем, па су и на том пољу неопходне реформе које би се заснивале на увођењу и примени стабилних законских оквира и јаснијем одређењу надлежности државних органа. Сарадња између држава Западног Балкана омогућила би, поред размене искустава, брже и ефикасније спровођење потребних реформи, као и обнову добросуседских односа. У том смислу, коришћење искустава Вишеградске групе могло би да буде корисно за државе у региону Западног Балкана.

---

<sup>11</sup> Ibidem., pp. 28–29.

<sup>12</sup> Ibidem., p. 29.

## ИЗБОРИ

- “Western Balkans: Enhancing the European perspective”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 5.3.2008, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans\\_communication/western\\_balkans\\_communication\\_050308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf), 13.02.2010.
- “Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 14.10.2009, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/strategy\\_paper\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf), 11.12.2009.
- “European Parliament resolution of 26 November 2009 on the Commission’s 2009 enlargement strategy paper concerning the Western Balkan countries, Iceland and Turkey”, *Texts Adopted at the sitting of Thursday 26 November 2009*, Provisional Edition, Strasbourg, 26.11.2009, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20091126+SIT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 26.02.2010.
- “Council conclusions on enlargement/stabilization and association process”, 2984<sup>th</sup> General Affairs Council meeting, Brussels, 7 and 8 December 2009, Интернет: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf), 11.12.2009.
- “Council Conclusions on the Western Balkans”, 2915<sup>th</sup> External Relations Council meeting, Brussels, 8 and 9 December 2008, Интернет: [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208\\_CAGRE/Council\\_conclusions\\_on\\_Western\\_Balkans\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on_Western_Balkans_EN.pdf), 22.02.2010.

UDK:323.174:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 202–212  
Изворни научни рад

мр Ирина ЖАРИН<sup>1</sup>

## ПОЛИТИЧКЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЈЕ ЗЕМАЉА КАНДИДАТА И ПОТЕНЦИЈАЛНИХ КАНДИДАТА

### ABSTRACT

Lead by the example of the least prepared states for EU accession, the member states have decided by consensus to stricтен conditionality policy, the most important element of the EUs enlargement policy. Introduction of a rigorous but fair approach to European integration of the potential and candidate states is a consequence of circumstances that have influenced the change of rethinking the EUs foreign policy course. Economic crisis, domestic political upturns and insufficiently successful absorption of new member states has resulted with a debate on enlargement saturation and generally influenced the slow down of enlargement process. In such circumstances a great deal of attention has been devoted to the analysis of the scope of consequences of a new policy and process of EU enlargement.

*Key words:* European Union, enlargement process/policy, conditionality policy, effects of enlargement.

### Уводне напомене

Проширење у смислу процеса и политике представља фундаментални елемент развоја пројекта о Европској унији. За протеклих неколико деценија ЕУ је промовишући вредности мира, стабилности и демократије проширила круг истомишљеника што је утицало на повећање чланства, али и на изазове са којима се сретала у току функционисања. Са последњим кругом проширења у 2007. години, ЕУ је постала тржиште са преко 450 милиона потрошача. Организација је продубила интерне

---

<sup>1</sup> Форум за међународне односе Европског покрета у Србији.

односе 27 чланица, али и односе са неколико десетина других земаља широм света. Тиме се променила гео-политичка карта европског суседства, успоставиле су се нове границе ЕУ, дошло је до дефинисања нове стратегије за неговање суседских односа, а артикулисани су и одговарајући механизми за испуњење главних циљева ове стратегије. Последњи талас проширења је, као и сваки претходни до тада, произвео одређене последице од значаја за непосредно окружење ЕУ, пре свега за земље којима је у неколико наврата потврђена европска перспектива.<sup>2</sup> Изгледност чланства актуелних земаља кандидата и потенцијалних кандидата детаљније је приказана у *Стратегији за проширење ЕУ*, која је уочи ступања Лисабонског уговора на снагу узела у обзир нове институционалне оквире који ће бити задужени за спровођење политике проширења.<sup>3</sup> Имајући у виду да процес заокруживања институционалног поретка ЕУ још није приведен крају, у овом тренутку тешко је претпоставити какав ће коначан утицај редефинисане заједничке спољне и безбедносне политике у пост-лисабанској ери имати на процес европских интеграција ЗКПК за чланство у ЕУ. За сада је извесно да су се поједине значајније државе чланице ЕУ током преговарања Лисабонског споразума и након његовог ступања на снагу суочиле са унутрашњим променама у политичком промишљању будућности ЕУ које су се једним делом манифестовале и кроз јавну дебату о „замору“ односно „засићењу“ од процеса проширења. Један од аргумената за потребе ове дебате приказан је у форми немогућности ЕУ да у предвиђеним роковима апсорбује новопримљене чланице као што ни један број слабије развијених новодошлих чланица није био у могућности да правовремено апсорбује све обавезе и одговорности које произилазе из чланства у Унији. Стога су државе чланице консензусом одлучиле да је потребно поштрити политику условљавања, која је главни елемент целокупне политике проширења ЕУ, како би се избегло понављање сличних последица. У том смислу, поштравање политике условљавања представља најзначајнију политичку последицу проширења ЕУ која ће значајно утицати на даљи ток процеса европских интеграција ЗКПК у наредном периоду.

---

<sup>2</sup> Земље којима је потврђена европска перспектива категорисане су у две групе: земље кандидати (Турска, Хрватска, Македонија и Исланд) и потенцијални кандидати (Албанија, БиХ, Црна Гора, Србија и Косово у складу са Резолуцијом СБ УН 1244).

<sup>3</sup> „Земље кандидати и потенцијални кандидати“. У даљем тексту: „ЗКПК“.

## Опште карактеристике проширења Европске уније

Појам „проширење“ се, као феномен међународног организовања, првенствено везује за појаву и развој Европске уније. Он је димензионалан и подразумева: 1) проширење као процес, јер у физичком смислу долази до територијалног ширења које успоставља нове границе и одређује нове суседе ЕУ и 2) проширење као политика, јер доводи до „продубљивања“ политичко-економско-социјално-безбедоносних односа унутар и ван система ЕУ. С обзиром да је сам чин „проширења“ резултат политичког договора учесника процеса, оно је засновано на принципима међузависности и сарадње. Истовремено, проширење представља инструмент за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. На овај начин, одржава се политички континуитет европског пројекта али и доследно јача идеја о Европској унији као регионалном и глобалном актеру у међународној заједници. Проширење као процес траје више од пет деценија и сматра се да је последњи круг проширења значајно допринео консолидовању демократије и владавине права на тлу Европе. Поред тога, увећане су економске могућности и ојачана је политичка тежина ЕУ као регионалног и глобалног актера. За последње две године, ЕУ је уложила значајне напоре у решавању појединих глобалних проблема и изазова попут климатских промена, конкуренције и уређивања и надгледања финансијског тржишта. Тиме је показано да ЕУ(27), располаже са капацитетима за суочавање са важним изазовима. У истом периоду проширење као процес се одвијао у веома отежаним околностима које су настале као резултат глобалне економске и европске финансијске и монетарне кризе. Опште околности утицале су на привремено успоравање процеса европских интеграција ЗКПК али истовремено пружило више времена за решавање других пре свега билатералних проблема. За период 2009–2010. године оцењено је да је процес проширења остварио неуједначен напредак у групи ЗКПК како у погледу спровођења реформског процеса тако и у погледу усклађивања са европским стандардима. Закључено је да владавина права, борба против корупције и организованог криминала и јачање административних капацитета и даље представљају највећи изазов за ЗКПК. Утврђено је да билатерални проблеми не би требало да „киднапују“ процес проширења тим пре што све укључене стране имају обавезу да изнађу узајамно прихватљиво решење у духу добросуседства и европских интереса. Регионална сарадња у ЛИЕ је унапређена, с обзиром да земље региона преузимају све више регионално власништво над овим процесом с тим да несугласице око Косова не би требало да нарушавају регионалну сарадњу. У појединачним

случајевима, Србија, Македонија и Црна Гора су оствариле значајан напредак са Одлуком Савета ЕУ о либерализацији визног режима ЕУ из 2009. године према овим земљама док је у процедури истог предлог за БиХ и Албанију који ће највероватније бити усвојен у новембру 2010. године. Државе чланице деблокирале су ратификацију ССП са Србијом која је у децембру 2009. године поднела захтев за чланство у ЕУ. Такође, констатован је ограничени напредак у сарадњи са мисијом ЕУЛЕКС и МКТЈ у Хагу као и да је постигнута пуна оперативност мисије ЕУЛЕКС у свим деловима Косова те преостаје предузети конструктивни приступа регионалној сарадњи и пружања подршке раду ЕУЛЕКС-а. Европска комисија је објавила позитивно мишљење о отварању преговора са Исландом који су почели у јулу 2010.г. и тренутно се врше припреме за спровођење оцене спремности (*screening*) по појединим поглављима *acqui*-ја. Турска је предузела одређене реформске напоре попут расписивања референдума о уставним реформама ради јачања цивилне контроле војске. У вези решења кипарског питања констатовано је да преговори о поновном уједињењу острва улазе у кључну фазу проналажења решења под окриљем УН. Македонија је у великој мери радила на задовољењу кључних приоритета за приступање те Европска комисија препоручује отварање преговора о чланству док је Хрватска остварила добар напредак у испуњавању услова за отварање преговараних поглавља. Закључује се да БиХ треба што пре да почне са унапређењем кључних реформи док ће Европска комисија највероватније објавити позитивно мишљење о пријавама Албаније и Црне Горе заједно са извештајима о напретку за 2010. годину у новембру ове године. Коначно, подршка јавности процесу проширења је од кључног значаја те је важно да власти држава чланица, партнерских земаља и институција ЕУ помогну јавно разумевање политике проширења. Проширење као политика се заснива на обновљеном консензусу држава чланица о проширењу из 2006.године. Ова политика је утемељена на принципима консолидације обавеза, правичној и ригорозној политици условљавања и доброј комуникацији са јавношћу у комбинацији са капацитетом ЕУ да интегрише нове чланице. Поред тога, политика проширења охрабрује реформски процес у ЗКПК јер је у интересу ЕУ да задржи „моментум“ процеса проширења.

### **Последице проширења Европске уније**

Имајући у виду свеобухватност процеса и политике проширења, последице проширења ЕУ могу бити разноврсне и многобројне, а на основу својих особености могу се класификовати по различитим критеријумима

попут врсте последица, предзнака последица, утицаја последица, последица као акција и промене које последица производи. Врсте последица могу бити разноврсне па се тако разликују правне, политичке, економске, социјалне, безбедоносне, културне и др. С обзиром да појам „политички” сам по себи није довољно конкретан, приликом утврђивања граница докле досеже значење „политичке” последице, ауторка се определила за анализу комбинације политичких последица са наглашеним правним и економским елементима. Предзнак последица их дели у две групе: позитивне и негативне, док утицај последица може бити директан-непосредан или индиректан-посредан. Последица као акција производи и одређену реакцију која може бити индивидуалног (једна земља из групе ЗКПК) или колективног типа (целокупна група ЗКПК). Промене које последица производи остављају трагове у четири битне области друштвено-политичког живота: институције, политика (власт), активности и становништво. За потребе овог рада разматране су директне политичке последице политике проширења ЕУ на процес евроинтеграција ЗКПК за чланство у ЕУ. Конкретно, обрађене су последице које се одражавају на одређени елемент политике проширења и фазу процеса европских интеграција. С обзиром на конкретност предмета истраживања, анализа је ограничена на елемент политике условљавања као непосредну политичку последицу проширења која је присутна у фазама припреме за почетак, отварање и спровођење преговора о чланству у ЕУ. Већ је констатовано да је промена курса политике проширења довела до заоштравања политике условљавања, што само по себи не значи да је последица искључиво позитивног или негативног карактера. У контексту унапређења реформског процеса, заоштрени критеријуми политике условљавања могу позитивно деловати на спроводиоце реформи у циљу постизања правовремених и ефективних резултата. Међутим, може имати и негативно дејство уколико је присутна неадекватна правовремена припремљеност за спровођење задатака који произилазе из процеса европских интеграција. Подвојеност природе политике условљавања пружила је основу за дефинисање главних препорука Европске комисије у документу Стратегија проширења 2009/2010, за даљи напредак европских интеграција ЗКПК за чланство у ЕУ.

### **Политика условљавања**

У одговору на питања „зашто“ и „како“ је дошло до пооштравања политике условљености, рад полази од теорије интеграција и теоријских концепата „продубљење и проширење“, „Европа у више брзина“ и



„проксимитета“.<sup>4</sup> Поменута теорија и теоријски концепти доприносе сагледавању општих одлика процеса физичког проширења оквира ЕУ и продубљења односа међу чланицама. Тако свеукупна повезаност и међузависност чланица ЕУ значајно доприноси идентификовању и формулисању стратешких циљева различитих политика Уније. Стратешки циљ политике проширења за период до новембра 2009. године се односио на финализацију петог круга проширења ЕУ. У контексту испуњења овог средњерочног стратешког циља, кораци који су притом предузети од стране ЕУ се најбоље могу сагледати и разумети, уколико се има у виду физичка „блискост“ (проксимитет) ЕУ са земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Наиме, у физичком смислу земље ове групе су, закључно са јануаром 2007. године, постале први директни суседи периферним земљама чланицама ЕУ. Поред тога, треба имати у виду опште стање односа унутар ове групе земаља, расположење у вези са ширењем европског пројекта и степен заинтересованости земаља за учешћем у овом процесу, што природно утиче на идентификовање и артикулисање будућих корака обе стране на том плану. У том смислу, ЕУ има велику предност јер је обogaћена искуством из претходних етапа проширења. За земље ове групе је од изузетног значаја континуитет политичких ставова које ЕУ остварује на плану проширења давањем јасне потврде европској перспективи ових земаља. Анализом конкретних активности ЕУ и групе земаља уочава се да оба чиниоца имају активне улоге и носиоци су овог процеса, међутим, улога ЕУ је далеко јача јер се она појављује као иницијатор и кормилар овог процеса. Тако се њено „актерство“ више анализира као стратешка позиција променљивог карактера. Управо због овакве стратегије, европско подстицање заинтересоване стране за учешћем у процесу проширења варира у зависности од околности које доносе различити преокрети у односу два актера. С обзиром да подстреци ЕУ у виду политичке и економске подршке и помоћи долазе изван групе земаља и да се заснивају на „погађању“ са њима, однос два актера се боље поима као однос заснован на „награди и казни“. Управо овај однос чини фундаменталну основу политике условљавања, јер што више напори ових земаља позитивно резултирају испуњавањем критеријума за придруживање односно чланство, то ће бити већа награда ЕУ за њихов труд. Нови елементи политике условљавања јесу јачање постојећих политичких критеријума у

---

<sup>4</sup> S.K. Gleditsch, “All International Politics is Local: The diffusion of conflict, integration and democratization”, Ann Arbor publ., The University of Michigan Press 2002.

вези са борбом против корупције и организованог криминала и регионалне сарадње; увођење посебних услова за отварање и затварање преговараних поглавља (*opening and closing benchmarks*); процена последица приступања ЕУ сваког појединачног кандидата са становишта кључних области политике ЕУ.

Политика условљавања посебно је заострена у делу који се односи на реализацију политичких критеријума односно, борбе против корупције и организованог криминала и јачање регионалне сарадње. Извештај Европске комисије о напретку ЗКПК за 2009. г. констатовао је да већина земаља ове групе има проблем са корупцијом. Корупција утиче на свакодневни живот грађана и пословно окружење те се као области које захтевају додатне напоре на том плану истичу јавне набавке, приватизација, правосуђе, финансирање политичких партија и транспарентност јавне управе и владе. Од есенцијалног значаја је формирање независног и непристрасног правосудног система који ће се заснивати на судијама и тужиоцима посебно обученим за случајеве корупције и организованог криминала као и деполитизација и професионализација полиције и администрације. Јасно законодавство је посебно потребно у областима попут јавне набавке, финансијска контрола, ревизорство и сузбијање превара. Са друге стране, сузбијање организованог криминала треба да се заснива на јачању полицијских снага и правосудног система у домену рада тужилаштва како би се успоставила ефективна сарадња и на регионалном нивоу ради превазилажења међународних криминалних организација. Организовани криминал је на више начина развојни проблем већине ЗКПК рефлектујући недостатак адекватно заштићених права својине, локалних економских могућности, образовних људи и изградња државних институција које би заузеле организовани криминал. Стога је законодавни оквир полазна тачка у смањењу заступљености организованог криминала а доносиоци одлука и творци политика треба да промишљају проактивно а не реактивно у циљу његовог сузбијања. Превентивно законодавство би ускладило активности различитих служби и увећало њихову ефективност док некоординисане реформе слабе процес.<sup>5</sup> Идеја је да се избегне примена контролних и верификационих механизма који се тренутно примењују у случају Бугарске и Румуније иако су обе чланице ЕУ.<sup>6</sup> Међутим, управо

---

<sup>5</sup> B. Dobovšek, "Transnational organized crime in the Western Balkans", in: *First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region*, organized by the HUMSEC project in Ljubljana, 23-25 November 2006, Internet: [http://www.etc-graz.at/cms/.../Working\\_Paper\\_Dobovsek.pdf](http://www.etc-graz.at/cms/.../Working_Paper_Dobovsek.pdf)

због њихове неадекватне припремљености у тим области уочи приступања ЕУ, државе чланице су одлучиле да би поштравањем политике условљавања позитивно подстакле додатне напоре ЗКПК на том плану. Увођење посебних услова за отварање и затварање преговараних поглавља је саставни део политике условљености и представља директну политичку последицу претходног таласа проширења. Ова последица резултат је неадекватне припремљености Бугарске и Румуније као држава кандидата током преговора са ЕУ и након завршетка преговора њиховом неспособношћу да апсорбују обавезе и одговорности који произилазе из појединих поглавља. Иако су се поменути услови испрва посматрали као технички елемент преговора, након приступања Бугарске и Румуније постали су неизоставни политички елемент који се утврђује једногласним договором држава чланица ЕУ. Једногласна одлука држава чланица о отварању и затварању сваког поглавља понаособ је прилика којом се настоји правично испоштовати и ригорозно спровести политика условљавања. Пре него што државе чланице договоре почетак преговора било ког поглавља, Европска комисија је дужна да представи иницијалну процену усклађености кандидата са траженим стандардима. Уколико постоји усклађеност, државе чланице се једногласно изјашњавају о отварању преговора о одређеном поглављу. У супротном, тражи се допунски рад од кандидата те се у ту сврху дефинишу „услови за отварање“ поглавља који морају бити испуњени пре формалног отварања дискусије. Преговори о поглављу не могу бити отворени уколико све државе чланице нису задовољне са степеном испуњености услова за отварање преговора. Након што се државе чланице једногласно позитивно изјасне о томе, Европска комисије приступа припреми преговарачке позиције за одређено поглавље која, поред препоруке за отварање преговора, укључује и услове за затварање истог поглавља. Тако су у преговорима са Хрватском о поглављу бр. 23 утврђена три услова за отварање преговора међу којима је био захтев за доношење Националног програма за сизбијање корупције и повезаних акционих планова укључујући временске оквире, одговорна тела и неопходан буџет за спровођење истог. У оквиру тога затражено је

---

<sup>6</sup> Механизам за сарадњу и верификацију (*Cooperation and Verification Mechanism*) примењује се уназад четири године у случају Румуније и Бугарске ради процене ефективности реформи у правосуђу и борби против корупције и организованог криминала. Механизам има за циљ да олакша и помогне усклађивање две земље са европским стандардима и тековинама у поменутиим областима али и да се успостави пракса одрживих резултата реформи.

спровођење мере за успостављање ефективних механизма координације за примену и надгледање мера за сузбијање корупције; мере за спречавање конфликта интереса и мере остваривања ефективности законодавства о финансирању политичких партија и изборних кампања.<sup>7</sup> „Услови за затварање“ преговора траже од кандидата да покаже спремност за усклађивање са европским законодавством од тренутка приступања ЕУ и често укључују захтев за прилагање задовољавајућег регистра (*track record*) усклађености и административног капацитета у вези релевантних акционих планова. Процена последица приступања ЕУ сваког појединачног кандидата са становишта кључних области политике ЕУ је заснована на индивидуалној валоризацији земаља кандидата у складу са темпом испуњавања копенхашких критеријума и принципом диференцираног приступа процесу проширења. У Стратегији проширења за период од 2009-2010. године предвиђено је да прва таква процена буде израђена у случају Хрватске, с обзиром на предвиђања да би преговори могли бити закључени током 2011. године. Међутим, почетак преговора са Исландом би могао донекле утицати на то ипак ова земља буде прва за коју ће оваква процена бити сачињена с обзиром да је добар део законодавства већ усклађен са европским тековинама. За сада још није познато који би били саставни елементи ове процене али постоје размишљања да се уврсти у годишње извештаје Европске комисије о напретку земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ.<sup>8</sup>

### **Значај политичких последица проширења ЕУ за Републику Србију**

Односе ЕУ и Србије карактерише неколико отворених питања међу којима су најзначајнија питања сарадње са МКТЈ у Хагу, координација сарадње у предстојећем дијалогу Србије и Косова, конкретни резултати у сузбијању организованог криминала и корупције и учешће Србије у

<sup>7</sup> Извештај о 28. седници Парламента Велике Британије 2008-09, поднесак Комитета за европска питања, стр.121-122. Видети Интернет: [http://books.google.be/books?id=7JzU-8tpBIsC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=opening+and+closing+benchmarks&source=bl&ots=\\_soKsbHxh2&sig=1mbpjwblV03555tjXRI4IY9oYjg&hl=nl&ei=So-fTJnHI8uCs\\_wa\\_7OzhDQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=10&ved=0CEkQ6AEwCQ#v=onepage&q=opening%20and%20closing%20benchmarks&f=false](http://books.google.be/books?id=7JzU-8tpBIsC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=opening+and+closing+benchmarks&source=bl&ots=_soKsbHxh2&sig=1mbpjwblV03555tjXRI4IY9oYjg&hl=nl&ei=So-fTJnHI8uCs_wa_7OzhDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=10&ved=0CEkQ6AEwCQ#v=onepage&q=opening%20and%20closing%20benchmarks&f=false)

<sup>8</sup> “Communication from the European Commission to the Parliament and Council: Enlargement Strategy and main challenges 2009-2010”, COM (2009) 533, Brisel, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/strategy\\_paper\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf)

унапређењу регионалне сарадње на западном Балкану. Политика условљавања обухвата сва поменута питања и заснована је на процени ефективности конкретних активности предузетих у циљу усклађивања са европским стандардима. Досадашња демонстрација политичке воље као и реторичка уверавања не сматрају се довољним показатељима да се решавању поменутих питања приступа са циљем постизања конкретних резултата односно да се напори заиста предузети у циљу затварања ових отворених поглавља. Један од примера континуитета и принципијелног става ЕУ по питању спровођења политике условљавања недавно је освежен питањем уврштавања тачке о разматрању захтева Србије за чланство ЕУ на агенду Савета ЕУ крајем октобра ове године, као и покретањем расправе о истом која би резултирала једногласним договором држава чланица да се кандидатура проследи Европској комисији на мишљење. Холандија, као држава чланица која посебно инсистира на испуњењу критеријума пуне сарадње са МКТЈ у Хагу, предпочила је могућност да чак и након евентуалног пристанка прослеђивања захтева Србије сваки следећи корак на плану њених европских интеграција буде још снажније условљен поменутих критеријумом. То би могло значити да се будући кораци неће уврштавати у агенду ЕУ нити разматрати док поменуто питање не буде решено. Поједини званичници не само Холандије већ и ЕУ у целини су посебно нагласили да овакав принципијелан став нема сврху „кажњавања“, већ напротив, пружања додатног подстицаја вршењем притиска на власти да максимално ангажују расположиве ресурсе како би се у што скоријем року пронашло решење. Поред тога, ЕУ и поједине државе чланице су изразиле спремност да додатно помогну у јачању капацитета Србије на том плану како би се што пре решила отворена питања. Другим речима, од власти у Србији се траже конкретни резултати у примени усвојених законодавних оквира, координацији сарадње релевантних служби и јачању административно-техничких капацитета.

## ИЗВОРИ

- Moravcsik A. and M.A.Vachudova, “National interestes, state power and EU enlargement”, *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pages 42–57, 2003, USA, Интернет. <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeeps.pdf>
- A. Moravcsik, “EU enlargement as rational choice”, March 15th 2010, Интернет: <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=92#awp:?:cat=92>

- B. Dobovšek, “Transnational organized crime in the Western Balkans”, in: *First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region*, organized by the HUMSEC project in Ljubljana, 23-25 November 2006, Internet: [http://www.etc-graz.at/cms/.../Working\\_Paper\\_Dobovsek.pdf](http://www.etc-graz.at/cms/.../Working_Paper_Dobovsek.pdf)
- “Key findings of the progress reports on the candidate countries: Croatia, Turkey and the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/449&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- “Key findings of the progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo”, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/450&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Olli Rehn EU Commissioner for Enlargement, Press conference on Enlargement package 2009, Brussels, 14 October 2009, SPEECH/09/469, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/469&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- S.K.Gleditsch, “All International Politics is Local: The diffusion of conflict, integration and democratization”, Ann Arbor publ., The University of Michigan Press 2002.
- “Communication from the European Commission to the Parliament and Council: Enlargement Strategy and main challenges 2009-2010”, COM (2009) 533, Brisel, Интернет: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/strategy\\_paper\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf)
- The enlarged EU: Statistical handbook 2008, Euromonitor International, November 2007, Интернет: [http://www.euromonitor.com/The\\_Enlarged\\_European\\_Union](http://www.euromonitor.com/The_Enlarged_European_Union)
- Извештај о 28. седници Парламента Велике Британије 2008-09, поднесак Комитета за европска питања, стр. 121-122, Интернет: [http://books.google.be/books?id=7JzU-8tpBIsC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=opening+and+closing+benchmarks&source=bl&ots=\\_soKsbHxh2&sig=1mbpjwblV03555tjXRI4IY9oYjg&hl=nl&ei=So-tTJnHI8uCswa\\_7OzhDQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=10&ved=0CEkQ6AEwCQ#v=onepage&q=opening%20and%20closing%20benchmarks&f=false](http://books.google.be/books?id=7JzU-8tpBIsC&pg=PA121&lpg=PA121&dq=opening+and+closing+benchmarks&source=bl&ots=_soKsbHxh2&sig=1mbpjwblV03555tjXRI4IY9oYjg&hl=nl&ei=So-tTJnHI8uCswa_7OzhDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=10&ved=0CEkQ6AEwCQ#v=onepage&q=opening%20and%20closing%20benchmarks&f=false)

UDK:341.362.1:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 213–233  
Изворни научни рад

Ратко М. ВУКАНИЋ<sup>1</sup>

## ОПЕРАЦИЈА „АТАЛАНТА“ – АНГАЖОВАЊЕ ПОМОРСКИХ СНАГА ЕУ У БОРБИ ПРОТИВ СОМАЛИЈСКИХ ПИРАТА

### ABSTRACT

The piracy off the Somali coasts is serious security threat for Somalia and the region, a security risk for the EU, and a challenge for the global security. In order to protect its economic interests, implement its Security Strategy and act as a stakeholder of global security, the EU launched military operation to combat piracy off Somali coast, the first naval operation in its history. The subject of this paper includes launching and duration of EU naval operation until July 2010. The objectives of the paper are scientific description and explanation of reasons for deploying EU naval force, and frameworks, tasks, elements and effects of the EU naval operation. Main hypothesis of this paper is that the Operation “Atalanta” was launched in order to combat Somali pirates only at sea, with focus on the Gulf of Aden. The issues, presented in seven chapters of this paper, are: reasons for launching the operation, its frameworks, tasks and elements, agreements with African states, necessary for deploying the EU naval force, contributions of the third states to EU naval forces, cooperation between EU forces and other forces in the region, and the effects of the operation.

*Key words:* CFSP, EU Naval Force, Somali crisis, piracy off Somali coast, maritime security, military operations.

### Разлози за покретање операције

Падом режима Сиада Бареа (*Siad Barre*), који је владао од 1969. до 1991. године, започео је грађански рат у Сомалији који је довео до њеног распада. У последњој деценији 20. века, осамосталиле су се две сомалијске

---

<sup>1</sup> Истраживач-приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: ratko@diplomacy.bg.ac.rs.

провинције, Сомалиленд, на северозападу, и Пунтленд, на североистоку, док је преостали део земље издељен између зараћених кланова. Обнова сомалијске државе је започела 2004. године, када је од представника најјачих кланова формирана Прелазна федерална влада (*Transitional Federal Government*), са циљем да заустави грађански рат и преузме контролу над јужним и централним деловима земље. Прелазна влада је тек почетком 2007. године успела да, уз помоћ етиопске војске, успостави контролу над јужним деловима земље и главним градом, Могадишом. Од тада, сомалијска влада покушава да изгради државне институције и започне процес помирења, у чему јој помажу мировна мисија Афричке уније у Сомалији – АМИСОМ, међународне организације као што су Уједињене нације (УН), Европска унија (ЕУ), афричке регионалне организације и ванафричке државе.<sup>2</sup> За све то време, сомалијска морска обала дуга готово 3.000 km, као и њене територијалне воде, остале су без контроле, што је допринело да се у водама око Сомалије развије пиратска мрежа. Главни разлози за ширење пиратске мреже у Сомалији су дугогодишњи грађански рат, слабост сомалијске владе, али и влада у провинцијама Сомалиленд и Пунтленд, огромна количина лаког наоружања које је преплавило Сомалију, растуће сиромаштво, као и непостојање јасне стратегије поморске безбедности у региону.<sup>3</sup> У водама око Сомалије постоје две зоне највеће активности пирата. У првој зони су пловни путеви Аденског залива, кроз који годишње прође око 25.000 бродова, тако да су сомалијски пирати постали претња за готово трећину светске трговине. Друга зона су воде југоисточно од сомалијских обала где плове бродови, који у оквиру Светског програма хране (*World Food Programme*) достављају хуманитарну помоћ за становништво Сомалије. Око 95% хуманитарне помоћи за Сомалију се превози бродовима, а највећи број њих плови на линији између Момбасе у Кенији и Могадиша. Нападима у овој зони, пирати су постали претња за опстанак сомалијског становништва и сваки напор у циљу обнове сомалијске државе.<sup>4</sup> Једина озбиљна војна сила која је од 2002. до

<sup>2</sup> Global Security, *Somalia Civil War*, Интернет, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/somalia.htm>, 31/5/2010.

<sup>3</sup> Freedom C. Onuoha, *Sea piracy and maritime security in the Horn of Africa: The Somali coast and Gulf of Aden in perspective*, Интернет, [http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file\\_manager/file\\_links/18NO3ONUOHA.PDF?link\\_id=24&slink\\_id=8287&link\\_type=12&slink\\_type=13&tmpl\\_id=3](http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/18NO3ONUOHA.PDF?link_id=24&slink_id=8287&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3), 1/6/2010.

<sup>4</sup> “Report of the Secretary-General on the situation in Somalia”, United Nations Security Council, 14 March 2008, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/264/17/PDF/N0826417.pdf?OpenElement>, 26/5/2010.



2008. године спречавала нападе пирата из Сомалије су Комбиноване снаге – 150 (*Combined Task Force – 150*), које делују у оквиру Операције „Трајна слобода – Рог Африке“ (*Operation “Enduring Freedom – Horn of Africa”*).<sup>5</sup> Ова формација, коју чини чини петнаестак бродова, оперише у водама Црвеног мора, Арабијског мора, Аденског залива, Оманског залива и северних делова Индијског океана, са задатком да спречи терористичке активности и шверц наоружања, и да осигура међународну пловидбу.<sup>6</sup> У склопу извршења својих задатака, ова војна формација је спречавала нападе пирата, тако да је њихова активност у периоду од 2003. до краја 2006. године била промењљивог интензитета.<sup>7</sup> Током 2007. године, активност пирата се удвостручила у односу на 2006. годину, са 44 напада, од чега 13 у Аденском заливу и чак 31 источно од сомалијских обала, при чему су највише били погођени бродови који су превозили хуманитарну помоћ. Сомалијска влада је због тога, у новембру 2007. године, обавестила УН да је неопходна међународна заштита превоза хуманитарне помоћи, а 27. фебруара 2008. године је затражила хитну помоћ у борби против пирата.<sup>8</sup> Савет безбедности УН је проблем сомалијских пирата сместио у оквир управљања кризом у Сомалији који обухвата и питања подршке мировној мисији АУ, повлачења етиопских трупа, развоја сомалијских безбедносних капацитета и подршке тзв. Цибути-процесу преговора између сомалијске владе и главних опозиционих група.<sup>9</sup> На седници

---

<sup>5</sup> Операцију „Трајна слобода“ су у октобру 2001. године покренуле САД, уз подршку тзв. коалиције вољних, ради борбе против тероризма. У октобру 2002. године је формиран посебан огранак операције за антитерористичко деловање у региону Рога Африке, и чине га *Здружене комбиноване снаге (Combined Joint Task Force – CJTF)* са базом у Цибутију, *Снаге за специјалне операције (Special Operations Forces – SOF)* и *Комбиноване снаге – 150*. United States Central Command, *Operation Enduring Freedom*, Internet, <http://www.centcom.mil/en/topics/significant-operations/operation-enduring-freedom/>, 1/6/2010.

<sup>6</sup> Royal Navy, *Combined Task Force 150*, Интернет, <http://www.royalnavy.mod.uk/operations-and-support/operations/joint-operations-rn-army-raf-nato/gulf/coalition-maritime-forces-cfmcc/ctf-150/>, 2/6/2010.

<sup>7</sup> У 2003. години изведен је 21 напад, 18 у Аденском заливу и 3 источно од сомалијских обала. У 2004. години било је 10 напада, 8 у Заливу и 2 источно од сомалијских обала, 2005. године је било 15 напада, 10 у Заливу и 5 источно од сомалијских обала, а 2006. године је изведено 20 напада, 10 у Заливу и 10 источно од сомалијских обала. Freedom C. Onuoha, Op.cit.

<sup>8</sup> “Report of the Secretary-General on the situation in Somalia”, United Nations Security Council, 14 March 2008, Op.cit.

<sup>9</sup> Приоритет у првим месецима 2008. године су били преговори између владе и њеног највећег противника *Савеза за ново ослобођење Сомалије (Alliance for the Re-liberation*

одржаној 15. маја 2008. године СБ УН је усвојио Резолуцију 1814, у којој су разматрана кључна питања за управљање кризом у Сомалији и упућен позив чланицама УН и регионалним организацијама да у међусобној координацији предузму мере ради заштите бродова који превозе хуманитарну помоћ у Сомалију.<sup>10</sup> У складу са позивом из Резолуције 1814, Савет ЕУ је 26. маја усвојио закључке у којима је изражена забринутост због повећања пиратских активности и истакнута потреба за ширим учешћем међународне заједнице у обезбеђивању доставе хуманитарне помоћи у Сомалији. Савет је истовремено поздравио акције својих чланица, које су појединачно или у оквиру Комбинованих снага – 150, предузимале мере ради заштите пловидбе у водама око Сомалије. Ипак, била је потребна одлучнија акција ради сузбијања пиратских активности, па је СБ УН, на иницијативу САД, В.Британије и Француске, на седници одржаној 2. јуна 2008. године, усвојио Резолуцију 1816, у којој су предложене конкретне мере за борбу против пирата. Главна мера је била дозвола да државе, уз сагласност сомалијске владе, уђу у територијалне воде Сомалије и предузму све неопходне мере ради сузбијања пиратског деловања, а предвиђено време њеног трајања је било 6 месеци.<sup>11</sup> Већ 16. јуна, Савет ЕУ је одлучио да покрене механизме Заједничке политике безбедности и одбране (*Common Security and Defence Policy – CFSP*) и затражио од Комисије и Високог представника за безбедност да размотре опције за конкретну акцију против сомалијских пирата. Решеност ЕУ да се бори против пирата проистиче из три конкретна интереса. Први је спречавање пирата да наносе директну економску штету ЕУ и њеним чланицама, пошто се трговачким путевима у водама око Сомалије одвија 95% поморске трговине ЕУ, а овим путевима се ЕУ снабдева и са готово трећином потребне нафте. Други интерес је примена Стратегије безбедности чији је битан део стварање безбедног окружења Европе. Трећи интерес је повезан

---

*of Somalia – ARS*) који је окупио највеће исламистичке групе и партије. На преговорима у Цибутију, одржаним средином маја, уз посредовање УН, ЕУ, САД афричких и арапских регионалних организација, две стране су постигле договор да окончају сукоб и започну преговарачки процес у циљу закључења мировног споразума и помирења у Сомалији, познат као Цибути-процес.

<sup>10</sup> “Resolution 1814 (2008)”, United Nations Security Council, 15 May 2008, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/79/PDF/N0834379.pdf?OpenElement>, 25/5/2010.

<sup>11</sup> “Resolution 1816 (2008)”, United Nations Security Council, 2 June 2008, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf?OpenElement>, 25/5/2010.

са циљевима ЕУ да постане глобални фактор одлучивања у политичким и безбедносним питањима. Акцијом против пирата, ЕУ је намеравала да покаже снагу Заједничке политике безбедности у одбране, и способност да одговори на безбедносне претње у разним регионима света. Високи представник је 5. августа Савету представио Концепт управљања кризом (*Crisis Management Concept*), који је обухватао предлог за формирање координационе ћелије за подршку војним снагама у водама око Сомалије, као и стратегију могуће поморске операције.<sup>12</sup> Савет је 15. септембра одобрио Концепт, а 19. септембра је усвојио Заједничку акцију (*Joint Action*), којом је формирана Канцеларија ЕУ за поморску координацију (*European Union Naval Coordination Office – EUNAVCO*) као координациона ћелија за подршку војним снагама, које делују у сомалијским водама у складу са Резолуцијом 1816.<sup>13</sup> Планирано је да ова координациона ћелија, са седиштем у Бриселу, пружа подршку војним снагама кроз размену информација на два нивоа. Први ниво је била размена унутар ЕУ која се одвијала између чланица ЕУ, шефа координационе ћелије и високог представника за спољну политику и безбедност. Други ниво је била спољашња размена ЕУ са трећим странама која је имала два канала. Први канал је била размена између Високог представника за спољну политику и безбедност и УН и Афричке уније, а други канал је била размена између шефа координационе ћелије и бродовласничких компанија, одељења Секретаријата УН, посебно Одељења за мировне операције, Светског програма хране, Међународне поморске организације и постојећих војних снага у региону, посебно Комбинованих снага – 150.<sup>14</sup> Заједнички трошкови рада координационе ћелије који подразумевају транспорт, комуникације и администрацију су били 60.000 евра, а средствима је управљао механизам Атина.<sup>15</sup> И поред ангажовања међународних снага и појединачних држава у водама око Сомалије, број пиратских напада је у

---

<sup>12</sup> Council of the European Union, *EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia - Operation ATALANTA)*, July 2010, Интернет, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100713%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2020\\_EN01.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100713%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2020_EN01.pdf), 15/7/2010.

<sup>13</sup> “Council Joint Action 2008/749/CFSP”, Council of the European Union, Brussels, 19 September 2008, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:252:0039:0042:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>14</sup> *Article 13*, Ibid.

<sup>15</sup> Атина (Athena) је механизам за финансирање и управљање заједничким трошковима операцијама ЕУ, које имају војне или одбрамбене импликације, створен је 14. маја 2007. године.

2008. години био два пута већи него 2007. До октобра је изведен 71 напад, у Аденском заливу 61 уз 19 отмица, а у водама источно од сомалијске обале је било 10 напада уз 5 отмица. Само у октобру, пирати су изводили по два напада дневно, а у заробљеништву су држали 13 бродова са 300 чланова посаде.<sup>16</sup> Увећање броја пиратских напада и велики број отмица је пресудно утицао на одлуке Савета ЕУ покрене поморску операцију у циљу сузбијања пиратских активности. Појединачно ангажовање држава и деловање Комбинованих снага – 150 није било довољно, и постојала је потреба за додатним снагама. У складу с том потребом, СБ УН је 7. октобра усвојио Резолуцију 1838, којом је још једном позвао све државе, које имају капацитета, да сарађују са сомалијском владом у борби против пирата, и истовремено поздравио процес припремања поморске операције ЕУ, дајући сигнал да се на ову операцију озбиљно рачуна.<sup>17</sup>

### Правни оквир и сврха операције

У оквиру припрема за извођење поморске операције, Високи представник је 30. октобра послао писмо сомалијској влади у коме се тражи одобрење за улазак будућих снага ЕУ у територијалне воде Сомалије. Сомалијска влада је потврдно одговорила већ наредног дана, након чега су отпочели преговори ради закључења споразума о статусу војних снага ЕУ у Сомалији. Након завршених припрема, Савет ЕУ је, на седници одржаној 10. новембра 2008. године, усвојио Заједничку стратегију, којом су формиране *Поморске снаге ЕУ (European Union Naval Force – EUNAVFOR)* и дефинисана *Операција „Аталанта“* – прва поморска операција ЕУ.<sup>18</sup> Сврха ове операције је заштита бродова, који су у оквиру Светског програма хране достављали хуманитарну помоћ у Сомалију, заштита међународне пловидбе у водама око Сомалије и спречавање и сузбијање пиратских активности. У складу с тим, Поморске снаге ЕУ су добиле 6 конкретних задатака:

<sup>16</sup> Council of the European Union, *European Union Initiatives in support of implementation of UNSCR 1816*, Интернет, [www.consilium.europa.eu/.../081015\\_EU\\_naval\\_coordination\\_cell.ppt](http://www.consilium.europa.eu/.../081015_EU_naval_coordination_cell.ppt), 30/5/2010.

<sup>17</sup> “Resolution 1838 (2008)”, United Nations Security Council, 7 October 2008, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/538/84/PDF/N0853884.pdf?OpenElement>, 25/5/2010.

<sup>18</sup> “Council Joint Action 2008/851/CFSP”, Council of the European Union, Brussels, 10 November 2008, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>, 30/5/2010.

1. Обезбеђивање заштите за бродове Светског програма хране, укључујући и присуство наоружаних јединица на тим бродовима;
2. Заштита трговачких бродова, на основу процене о њиховој угрожености;
3. Надгледање области у близини сомалијске обале у којима постоји опасност од напада пирата;
4. Преузимање свих неопходних мера, укључујући и употребу силе ради одвраћања, спречавања и сузбијања пиратских активности;
5. Хапшење, притварање и изручење особа које учиниле пиратска дела или су за то осумњичене, и заплена добара везаних за пиратске активности;
6. Повезивање са организацијама и државама, које учествују у борби против пирата, посебно са Комбинованим снагама – 150.<sup>19</sup>

Заједничком стратегијом је предвиђено да операција траје 12 месеци од дана када постигне почетни оперативни капацитет.<sup>20</sup> У складу с тим, било је потребно продужити период, у ком је био могућ улазак у територијалне воде Сомалије ради борбе против пирата, одређен Резолуцијом 1816. У том циљу је СБ УН, на седници одржаној 2. децембра 2008. године, усвојио Резолуцију 1846, којом је овај период продужен за 12 месеци.<sup>21</sup> Одлуку о покретању Операције „Аталанта“ Савет ЕУ је донео већ 8. децембра, усвајањем Плана операције (*Operation Plan*) и Правила службе (*Rules of Engagement*), и давањем овлашћења Команданту операције да изда Наредбу за покретање (*Activation Order – ACTORD*). Операција је почетни оперативни капацитет постигла 13. децембра, а већ 25. децембра су бродови у њеном саставу учествовали у праћењу бродова кроз Аденски залив.<sup>22</sup>

### Елементи операције

Политичка контрола и одређивање стратешких праваца операције је у надлежности Комитета за политику и безбедност (*Political and Security Committee – PSC*), који Савету ЕУ шаље извештаје о току операције.

---

<sup>19</sup> Article 2, Ibid.

<sup>20</sup> Почетни оперативни капацитет (Initial Operating Capability – IOC) је најмањи капацитет потребан за учинковито ангажовање снага.

<sup>21</sup> “Resolution 1846 (2008)”, United Nations Security Council, 2 December 2008, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/630/29/PDF/N0863029.pdf?OpenElement>, 25/5/2010.

<sup>22</sup> “EU NAVFOR – operation ATALANTA, the first EU maritime operation”, *ESDP Newsletter: winter 2009*, Интернет, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_Newsletter\\_007.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_Newsletter_007.pdf), 1/2/2010.

Управљање војним делом операције је у надлежности Војног комитета ЕУ (*European Union Military Committee – EUMC*), који шаље извештаје Комитету за политику и безбедност. Целокупна команда над операцијом је поверена Команданту операције (*Operation Commander*), чији је штаб смештен у Нортвуду у Енглеској. Савет ЕУ је у Заједничкој акцији, за команданта операције одредио контра-адмирала британске морнарице, Филипа Џонса (rear-admiral Phillip Jones). Контра-адмирал Џонс је командовао операцијом до 27. маја 2009. године, када је Комитет за политику и безбедност на место команданта поставио другог контра-априла адмирала британске морнарице, Петера Хадсона (rear-admiral Peter Hudson).<sup>23</sup> Од 14. јуна 2010. године, на овом положају је британски генерал-мајор Бастер Ховс (major-general Buster Howes).<sup>24</sup> Командант операције је надређен свим елементима операције, и директно одговоран Војном комитету ЕУ, коме шаље редовне извештаје. Непосредну команду над поморским снагама ЕУ, које учествују у операцији има Комадант снага (*Force Commander*), кога поставља Комитет за политику и безбедност.<sup>25</sup>

Први елемент операције је Центар за поморску безбедност на Рогу Африке (*Maritime Security Centre – Horn of Africa – MSCHOA*), који је формиран већ почетком децембра 2008. Овај центар служи за прикупљање и размену информација, и проистекао је из раније основане Канцеларије за поморску координацију, која је престала да постоји. Разменом информација са другим центрима, бродовласничким компанијама и њиховим удружењима, као и војним снагама у региону, овај центар ствара ширу слику о активностима пиратске мреже и упозорава на потенцијално

---

<sup>23</sup> “Political and Security Committee Decision Atalanta/4/2009”, Political and Security Committee, Brussels, 27 May 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0020:0020:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>24</sup> Council of the European Union, *EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia - Operation ATALANTA)*, July 2010, Op.cit.

<sup>25</sup> Први Командант снага је био комодор грчке морнарице Антониос Папајону (commodore Antonios Papaionou), који је постављен 18. новембра 2008. године. Комитет за политику и безбедност је у досадашњем току операције поставио још четири команданта, следећим редоследом: капетан шпанске морнарице Хуан Гарат Караме (captain Juan Garat Caramé), 17. марта 2009. године, комодор холандске морнарице Петер Бинт (commodore Peter Bindt), 22. јула, контра-адмирал италијанске морнарице Ђовани Гумијеро (rear-admiral Giovanni Gumiero), 4. децембра 2009. године, и шведски контра-адмирал Јан Тернквист (rear-admiral Jan Thörnqvist), 23. марта 2010.

опасне зоне и бродове.<sup>26</sup> Овај центар је повезан и размењује информације са још четири центра, који прате кретање бродова и активности пирата у региону. Први центар је *Канцеларија Уједињеног Краљевства за операције поморске трговине (United Kingdom Maritime Trade Operations Office – UKMTO)*, са седиштем у Дубају. Бродови који плове у региону, шаљу у овај центар редовне извештаје о свом курсу, брзини, позицији и наредној луци. На основу тих извештаја, овај центар прати њихово кретање и шаље информације другим центрима и војним снагама у региону.<sup>27</sup> Други центар је Канцеларија за поморске везе (*Maritime Liaison Office – MARLO*), која служи за размену информација између морнарице САД, Комбинованих снага и трговачких бродова у региону, који је у зони одговорности Централне команде војске САД (Блиски и Средњи исток).<sup>28</sup> Трећи је Центар за размену информација (*Information Sharing Centre*), формиран у оквиру споразума између 16 азијских држава о борби против пирата. Овај центар прикупља информације о бродовима, чије су матичне луке или крајње одредиште у азијским земљама, потписницама споразума.<sup>29</sup> Четврти је *Центар Међународног поморског бироа за пријављивање пиратства (International Maritime Bureau’s Piracy Reporting Centre)*, који функционише као примарна тачка за пријављивање пиратских напада. На основу информација, које добија од бродова у свим деловима света, овај центар обезбеђује дневно праћење активности уз препоруке о опасним зонама и потенцијално опасним и сумњивим бродовима.<sup>30</sup> Други елемент операције су Поморске снаге ЕУ, које располажу флотом од 20 бродова, неколико морнаричких авиона и 1.800 људи. Флоту углавном чине фрегате и неколико корвета, које су изабране

---

<sup>26</sup> Maritime Security Centre – Horn of Africa, *About the Maritime Security Centre – Horn of Africa*, Интернет, <http://www.mschoa.org/About.aspx>, 2/6/2010.

<sup>27</sup> Maritime Security Centre – Horn of Africa, *UKMTO Dubai*, Интернет, <http://www.mschoa.org/Links.aspx>, 2/6/2010.

<sup>28</sup> Maritime Security Centre – Horn of Africa, *MARLO*, Интернет, <http://www.mschoa.org/Links.aspx>, 2/6/2010.

<sup>29</sup> Споразум, од 2006. године, примењује 16 држава: Бангладеш, Брунеј, Вијетнам, Индија, Индонезија, Јапан, Јужна Кореја, Камбоџа, Кина, Лаос, Малезија, Сингапур, Тајланд, Филипини и Шри Ланка. ReCAAP Information Sharing Centre, *ReCAAP & ISC*, Интернет, [http://www.recaap.org/index\\_home.html](http://www.recaap.org/index_home.html), 2/6/2010.

<sup>30</sup> ICC Commercial Crime Services, *IMB Piracy Reporting Centre*, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30:welcme-to-imb-piracy-reporting-centre&catid=28:home&Itemid=12](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=30:welcme-to-imb-piracy-reporting-centre&catid=28:home&Itemid=12), 1/6/2010.

због ватрене моћи којом располажу, уз добре маневарске способности и релативно велику брзину, што је веома важно имајући у виду да пирати располажу углавном мањим и брзим пловилима.<sup>31</sup> Окосницу снага чине бродови и људство из састава оружаних снага В. Британије, Грчке, Италије, Немачке, Француске, Холандије, Шведске и Шпаније, а у мањој мери учесвују и припадници оружаних снага Белгије, Ирске, Кипра, Португала, Луксембурга, Малте и Финске.<sup>32</sup> Оперативна зона у која делују Поморске снаге ЕУ се простире до 500 наутичких миља (око 900 km) од сомалијске обале и обала суседних држава, са којима ЕУ има закључене споразуме о статусу снага (Кенија, Џибути, Сејшели). Зона има површину од око милион квадратних миља, што је више од 3 милиона km<sup>2</sup> и обухвата Црвено море, Аденски залив и Индијски океан до 60° источне географске дужине. За финансирање заједничких трошкова операције, предвиђено је 8,3 милиона евра, и њима се управља помоћу механизма Атина. Заједнички трошкови покривају функционисање Команде операције и Команде снага, док све остале трошкове носе државе у складу са ангажманом својих контингената.<sup>33</sup>

### Споразуми са афричким државама

На основу члана 24 Уговора о ЕУ, Председништво ЕУ је већ почетком новембра започело преговоре о статусу снага ЕУ у Сомалији, а у току децембра су вођени преговори са Џибутијем. Потреба закључивања оваквог споразума са Сомалијом проистиче из самих циљева операције, пошто су воде око Самалије биле најугроженије. Споразум са Џибутијем је био потребан због стретешког положаја ове државе у Аденском заливу.<sup>34</sup> Савет ЕУ је 22. децембра одобрио потписивање споразума о статусу Поморских снага ЕУ у овим државама и овластио председавајућег да одреди представнике, који ће споразум да потпишу. Споразум са

<sup>31</sup> Фрегате су бродови носивости 2000-6000 тона, уз брзину 25-30 чворова (46-56 km/h), а корвете су лакши бродови 500-2000 тона, уз брзину преко 40 чворова (више од 60 km/h). Пловила које користе пирати су углавном бродови лакши од 500 тона, који могу да развију велике брзине.

<sup>32</sup> Council of the European Union, *EU naval operation against piracy*, July 2010, Op.cit.

<sup>33</sup> Article 14, "Council Joint Action 2008/851/CFSP", op.cit.

<sup>34</sup> Из Џибутија се најлакше може контролисати *Баб ел Мандеб*, мореуз који спаја Аденски залив и Црвено море. У Џибутију се налази једна од највећих морских лука у региону, као и база *Здружених комбинованих снага* и највећа француска војна база у иностранству.



Сомалијом је потписан 31. децембра у Најробију, главном граду Кеније, на енглеском језику.<sup>35</sup> Са владом Цибутија, споразум о статусу Поморских снага ЕУ је потписан 5. јануара у Цибутију, са истим садржајем, али на француском језику.<sup>36</sup> На основу закључених споразума, Поморске снаге ЕУ и њихови припадници имају обавезу да поштују законе државе-домаћина и уздржавају се од било каквих активности, које нису у складу са сврхом операције. Такође су дужни да обавесте владу државе-домаћина о пловилима и летилицама које оперишу у њеним територијалним водама или улазе у њене морске или ваздушне луке. У споразумима су утврђена и правила идентификације припадника снага ЕУ, као и начин обележавања летилица и пловила која учествују у операцији. Одредбама ових споразума, припадници снага ЕУ уживају дипломатске привилегије и имунитете на територији државе-домаћина, имају право да несметано прелазе њене границе и изузети су од било какве пасошке, царинске и имиграционе контроле. Припадници снага ЕУ нису одговорни за штету и повреде, које проузрокују у току вршења задатака, и над њима јурисдикцију у кривичном поступку имају искључиво државе које су их послале. Држава-домаћин, на основу споразума, гарантује снагама ЕУ слободу кретања на својој територији, укључујући територијалне воде и ваздух. Снаге ЕУ имају право да користе јавне путеве, мостове, луке и аеродроме без икакве накнаде, али нису изузете од трошкова, које би за одређене услуге плаћале и оружане снаге државе-домаћина. Ови споразуми су почели да се примењују од дана када су потписани и важе до момента док последњи елемент у саставу снага ЕУ не напусти територију државе-домаћина. Уколико би једна од страна престала да примењује споразум, то не би утицало на већ стечена права и преузете обавезе. Пошто пиратство спада у кривична дела, битан део борбе против сомалијских пирата је њихово кривично гоњење. Судски поступци против пирата нису могли да се изводе на бродовима Поморских снага ЕУ, нити у нестабилној Сомалији, па је било потребно пронаћи државу у којој би такви поступци

---

<sup>35</sup> “Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU military operation Atalanta”, Nairobi, 31 December 2008, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:010:0029:0034:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>36</sup> “Accord entre l’Union européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l’Union européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l’opération militaire de l’Union européenne Atalanta”, Djibouti, 5 Janvier 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:033:0043:0048:FR:PDF>, 30/5/2010.

били изводљиви. Кенија је била најбоље решење због стабилности институција и географске близине, а у овој држави је присутан и део сомалијског државног апарата као и представници УН.<sup>37</sup> Кенијска влада је 5. децембра 2008. године прихватила могућност да на својој територији суди пиратима, након чега је Председништво ЕУ са њом започело преговоре ради закључења посебног споразума, који би регулисао услове и начине изручења и судског поступка против учинилаца пиратских дела или осумњичених, које су ухапсиле Поморске снаге ЕУ. Споразум са Кенијом је закључен 6. марта 2009. године, разменом писама.<sup>38</sup> Овим споразумом, Кенија се обавезала да прихвати особе, које је су снаге ЕУ ухапсиле и притвориле, као и заплена добра у вези с пиратским активностима, и обавезала се да ће их предати одговарајућим властима ради даљег поступка. Споразумом је предвиђено да изручене особе морају да буду третиране у складу са хуманитарним правом, уз правично суђење и изричиту забрану нехуманих поступака, мучења и смртне казне. Споразум се, на привременој основи, примењује од дана закључења, а ступа на снагу када стране окончају своје унутрашње правне процедуре. Рок важења споразума је 6 месеци од дана када једна од страна обавести другу о намери да га откаже.

### Учешће не-чланица ЕУ у операцији

У Заједничкој акцији усвојеној 10. новембра 2008. године, Комитет за политику и безбедност је добио овлашћење да позива не-чланице ЕУ да учествују у Поморским снагама и операцији, као и да доноси одговарајуће одлуке с тим у вези. Не-чланице би имале иста права као чланице ЕУ у свакодневном управљању операцијом, а детаљни модалитети њиховог учешћа би били предмет посебног споразума.<sup>39</sup> Прва не-чланица ЕУ, која је позвана да учествује у операцији је Норвешка, а разлози су дугодишња сарадња у питањима безбедности и унапређење партнерства са НАТО,

<sup>37</sup> Опширније о деловању Система УН у Кенији, погледати Интернет: <http://www.un-kenya.org>.

<sup>38</sup> “Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR), and seized property in the possession of EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer”, Nairobi, 6 March 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:079:0049:0059:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>39</sup> *Article 10*, “Council Joint Action 2008/851/CFSP”, *Op.cit.*

чији је Норвешка члан. Комитет за политику и безбедност је 21. априла 2009. године донео одлуку да прихвати учешће Норвешке у снагама ЕУ, на основу препорука Војног комитета ЕУ и Команданта операције.<sup>40</sup> Истог дана Комитет за политику и безбедност је формирао Комитет учесника (*Committee of Contributors*), посебно тело за управљање операцијом у чији састав су ушле чланице ЕУ и Норвешка.<sup>41</sup> Норвешки допринос операцији је једна фрегата, која учествује у патролама кроз Аденски залив. Друга нечланица, која је позвана је Хрватска, кандидат за чланство у ЕУ, и чланица НАТО. Комитет за политику и безбедност је 10. јуна прихватио учешће Хрватске у снагама ЕУ, и сходно томе допунио састав Комитета учесника.<sup>42</sup> Посебан споразум о учешћу Хрватске у Поморским снагама ЕУ је закључен 27. јула 2009. године у Бриселу. Овим споразумом, Хрватска се придружила снагама ЕУ, и добила иста права и обавезе као и остале учеснице операције. У анексу споразума су предвиђени услови и начин за изручење осумњичених и заплених добара, који је по задржини исти као споразум закључен са Кенијом.<sup>43</sup> Учешће Хрватске у операцији, подразумева слање по неколико припадника њених оружаних снага на бродове Поморских снага ЕУ, као и спровођење кривичног поступка против пирата пред хрватским правосудним органима. Трећа нечланица, која је позвана да учествује у операцији је Црна Гора, придружена држава ЕУ. Комитет за политику и безбедност је 2. октобра 2009. године донео одлуку о прихватању учешћа Црне Горе у снагама ЕУ.<sup>44</sup> Споразум о учешћу Црне Горе у снагама ЕУ је закључен 16. марта

---

<sup>40</sup> “Political and Security Committee Decision Atalanta/2/2009”, Political and Security Committee, Brussels, 21 April 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:109:0052:0052:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>41</sup> “Political and Security Committee Decision Atalanta/3/2009”, Political and Security Committee, Brussels, 21 April 2009., Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:112:0009:0010:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>42</sup> “Political and Security Committee Decision Atalanta/5/2009”, Political and Security Committee, Luxembourg, 10 June 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:148:0034:0034:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>43</sup> “Agreement between the European Union and the Republic of Croatia on the participation of the Republic of Croatia in the European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Operation Atalanta)” Brussels, 27 July 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:202:0084:0089:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>44</sup> “Political and Security Committee Decision Atalanta/7/2009, Political and Security Committee, Brussels, 2 October 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:270:0019:0020:EN:PDF>, 30/5/2010.

2010. године, и по свом садржају је сличан споразуму који је ЕУ већ закључила са Хрватском.<sup>45</sup>

### Сарадња са осталим војним снагама у региону

Своје задатке, Поморске снаге ЕУ извршавају сарађујући са међународним снагама и морнарицама појединачних држава, које су укључене у борбу против сомалијских пирата. У оквиру Операције „Трајна слобода“, већ су оперисале Комбиноване снаге – 150. Међутим, пошто је њихова борба против пирата била секундарни задатак у оквиру борбе против тероризма, у јануару 2009. године су формиране Комбиноване снаге – 151, чији је примарни задатак постала борба против сомалијских пирата.<sup>46</sup> Друга врста међународних снага, са којима сарађују Поморске снаге ЕУ, су оне које изводе операције у оквиру НАТО. Прва операција (октобар-децембар 2008. године) је била Удружени снабдевач (*Allied Provider*), у оквиру које су поморске снаге НАТО обезбеђивале бродове са хуманитарном помоћи за Сомалију. Друга операција (март-август 2009. године) је Удружени заштитник (*Allied Protector*), чији је задатак била борба против сомалијских пирата. Од августа 2009. године траје операција Океански штит (*Ocean Shield*), чији је задатак борба против пирата и помоћ државама у региону да развију сопствене капацитете за сузбијање пиратске мреже.<sup>47</sup> Што се појединачних држава тиче, бродове су у регион послале Русија, Индија и Кина, крајем 2008. године, Малезија и Јапан, почетком 2009. године, а средином године, Иран, Судијска Арабија и Јемен.<sup>48</sup> Сарадња Поморских снага ЕУ са снагама појединачних држава, НАТО и

<sup>45</sup> “Agreement between the European Union and Montenegro on the participation of Montenegro in the European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Operation Atalanta)” Brussels, 16 March 2010, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st06/st06976.en10.pdf>, 30/5/2010.

<sup>46</sup> Окосницу ове формације чини 5-8 бродова и људство поморских снага САД, Британије, Француске, Канаде, Холандије, Пакистана, Турске, Аустралије, Сингапура и Јужне Кореје. Combined Maritime Forces, *Combined Task Force (CTF) 151*, Интернет, <http://www.cusnc.navy.mil/cmef/151/index.html>, 1/6/2010.

<sup>47</sup> North Atlantic Treaty Organization, *Counter-piracy Operations*, Интернет, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm), 2/6/2010.

<sup>48</sup> “Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1846 (2008)”, United Nations Security Council, 13 November 2009, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/597/26/PDF/N0959726.pdf?OpenElement>, 26/5/2010.

Комбинованим снагама – 151, се одвија на формалном и неформалном нивоу. Формални ниво је Контакт-група за проблем пиратства у Сомалији (*Contact Group on Piracy Off the Coast of Somalia*) формирана 14. јануара 2009. године, у складу са Резолуцијом 1851 СБ УН, усвојеном 16. децембра 2008. године. У раду Контакт-групе учествује 49 држава од којих су 14 чланице ЕУ: Аустрија, Белгија, В. Британија, Грчка, Данска, Кипар, Италија, Немачка, Португал, Француска, Холандија, Чешка, Шведска и Шпанија, и 7 међународних организација: ЕУ, Арапска лига, Афричка унија, НАТО, УН, Међународна поморска организација и Интерпол. Контакт-група ради у виду пленума, који се састаје тромечено у Њујорку, и 4 радне групе, које се састају по потреби. Прва радна група се бави питањима везаним за координацију војних операција и размену информација, делокруг друге групе су правна питања, трећа се бави унапређењем самозаштите бродова, а четврта је задужена за јавно информисање.<sup>49</sup> Кокретна сарадња снага у региону се одвија преко неформалне Групе за размену сазнања и деконфликтацију (*Shared Awareness and Deconfliction Group – SHADEG*), коју су децембра 2008. формирале Поморске снаге ЕУ и снаге у оквиру Операције „Трајна слобода“ ради решавања војно-техничких питања. Данас су у чланству ове групе све државе и савези који учествују у борби против сомалијских пирата као и представници бродовласничких компанија.<sup>50</sup>

### Учинак операције

Задатке предвиђене Заједничком акцијом, Поморске снаге ЕУ остварују на три начина.

Први начин је патролирање у водама око Сомалије, при чему су Поморске снаге сконцентрисане на Аденски залив, где је у току 2008. године и забележено највише напада. Од 111 напада у току 2008. године, у Аденском заливу је извршено 92, уз 32 отмице, што је успешност од 35%. Са друге стране, у водама источно од Сомалије је забележено 19 напада, уз 10 отмица, што је успешност од преко 50%.<sup>51</sup> Главни метод заштите пловидбе у Аденском заливу је обезбеђивање Међународно признатог транзитног коридора (*Internationally Recognized Transit Corridor – IRTC*),

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> ICC Commercial Crime Services, *2009 worldwide piracy figures surpass 400*, 14 January 2010, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=385:2009-worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51, 1/6/2010](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=385:2009-worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51, 1/6/2010).

који је формиран у сарадњи са осталим војним снагама у региону. Овај пловни пут има две линије: северну, којом бродови плове у смеру запад-исток, и јужну, којом плове у смеру исток-запад. Обе линије су широке по пет наутичких миља, и између њих постоји зона широка две миље. Северна линија коридора почиње на 45° источне географске дужине и између 11° 48' и 11° 53' северне географске ширине, а завршава се на 53° источне географске дужине и између 14° 23' и 14° 18' северне географске ширине. Јужна линија коридора почиње на 53° источне географске дужине и између 14° 30' и 14° 25' северне географске ширине, а завршава се на 45° источне географске дужине и између 12° 00' и 11° 55' северне географске ширине.<sup>52</sup> На овом коридору и око њега је распоређена главнина снага ЕУ. Заштита бродова на овом коридору се врши на три начина. Први начин је обавештавање и размена информација са бродовима и пружање информација како да се сами заштите. Други је идентификовање потенцијално рањивих бродова, и пружање заштите кроз организовање пратње. Трећи начин је развој система групног проласка, при чему се бродовима саветује да путују у групама кроз коридор јер их је тако лакше пратити, а у групи могу и боље да се заштите. Команда операције сматра да је овај начин много бољи од појединачног праћења, пошто Поморске снаге ЕУ немају довољно капацитета да заштите сваки брод, а коридором свакодневно пролази на стотине.<sup>53</sup> Други начин за извршење постављених задатака је организовање пратње за бродове Светског програма хране. Поморске снаге ЕУ су децембра 2008. године, преузеле од НАТО заштиту бродова, који превозе хуманитарну помоћ за Сомалију. Од тада, до половине јула 2009. године, Поморске снаге ЕУ су организовале пратњу за 75 појединачних бродова и конвоја, који су превезли око 415.000 тона хуманитарне помоћи.<sup>54</sup> Трећи начин извршавања задатака је развој унапређење рада Центра за поморску безбедност на Рогу Африке, као и развој посебног војног комуникационог система Меркур (Mercury), који омогућава сталну везу између војних снага у региону. И поред присуства Поморских снага ЕУ, и осталих морнарица, број напада пирата се готово удвостручио у односу на 2008. годину. Током 2009. године забележено је

<sup>52</sup> Redfour Security Group, *Internationally Recommended Transit Corridor (IRTC)*, Интернет, [http://www.redfour-group.com/clientdocs/doc\\_download/4-gulf-of-aden-irtc.html](http://www.redfour-group.com/clientdocs/doc_download/4-gulf-of-aden-irtc.html), 2/6/2010.

<sup>53</sup> "Making a difference", *ESDP Newsletter: summer 2009*, Интернет, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_Newsletter\\_008.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_Newsletter_008.pdf), 1/6/2010.

<sup>54</sup> Council of the European Union, *EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia - Operation ATALANTA)*, July 2010, Op. cit.

214 напада уз 47 отмица, а на крају године пирати су држали у заробљеништву 12 бродова и 263 члана посаде.<sup>55</sup> Ипак, повећање броја напада није донело сразмерно повећање успеха пирата. Успешност напада у 2008. години је била око 38%, док је у 2009. години пала на око 20%, што је директна последица ангажовања међународних и појединачних војних снага у региону.

У првом тромесечју 2009. године, било је десет пута више напада него у истом периоду 2008, 61 према 6. У Аденском заливу је изведен 41 напад уз 5 отмица, што је просечна успешност од 12%. Ипак, стопа успешних напада пирата се у првом тромесечју 2009. године значајно смањила у односу на последње тромесечје 2008. године, када је износила готово 30%. У јануару 2009. године, стопа успешности је била око 20%, у фебруару око 11%, а у марту мања од 8%. Међутим, у истом периоду, број напада источно од сомалијских обала је био 20 уз 4 отмице, што је троструко увећање у односу на последње тромесечје 2008. године, када је изведео 7 напада уз 2 отмице. Од тих 20 напада, чак 18 је изведено у марту, што указује на померање активности пирата ка југу, ван Аденског залива, у ком је главнина присутних поморских снага. Због тога су Поморске снаге ЕУ морале да изместе део флоте ван залива, како би зауставиле ширење пиратске мреже у водама источно од Сомалијских обала.<sup>56</sup> Главна последица тога је повећање стопе успешности пиратских напада у Аденском заливу током другог тромесечја 2009. Пирати су извели 45 напада уз 12 отмица, тако да се стопа успешности попела на 26%. Ипак, у водама источно од сомалијске обале ширење пиратске мреже је привремено заустављено, а пиратско деловање се задржало на нивоу из првог тромесечја, са 23 напада уз 8 отмица.<sup>57</sup> Укупно у првој половини 2009. године, број напада пирата је већ надмашио број из читаве 2008. године, са 114 напада и 29 отмица. Од тога је у Аденском заливу било 86 напада са 17 отмица, а у водама источно од сомалијске обале 43 напада уз 12 отмица. Истовремено са повећањем броја напада, повећао се и број напада са коришћењем ватреног оружја, у првих

---

<sup>55</sup> ICC Commercial Crime Services, *2009 worldwide piracy figures surpass 400*, op.cit.

<sup>56</sup> ICC Commercial Crime Services, *Piracy attacks almost doubled in 2009 first quarter*, 21 April 2009, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=350:piracy-attacks-almost-doubled-in-2009-first-quarter&catid=60:news&Itemid=51](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=350:piracy-attacks-almost-doubled-in-2009-first-quarter&catid=60:news&Itemid=51), 1/6/2010.

<sup>57</sup> ICC Commercial Crime Services, *Piracy doubles in first six months of 2009*, 15 July 2009, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=362:piracy-doubles-in-first-six-months-of-2009&catid=60:news&Itemid=51](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=362:piracy-doubles-in-first-six-months-of-2009&catid=60:news&Itemid=51), 1/6/2010.

шест месеци 2009. године је било 54, док је током читаве 2008. године било 39 оружаних напада. У трећем тромесечју је забележено најмање пиратских напада, у Аденском заливу 14, а источно од сомалијских обала само 2, а главни разлог је период монсуна који отежавају пловидбу.<sup>58</sup> Од октобра 2009. године су поново интензивирани пиратске активности. У Аденском заливу је у последњем тромесечју изведено 34 напада. У водама источно од сомалијске обале је изведено чак 33 напада уз 13 отмица, чиме се интензитет пиратских активности у овим два зона практично изједначио. Док су на једној страни Поморске снаге ЕУ, у сарадњи са осталим снагама, успеле да сузбију пиратску мрежу и заштите пловидбу у Аденском заливу, дотле је велико морско пространство источно од сомалијских обала остајало незаштићено. Шта више, пирати су почели да нападају бродове на и удаљености већој од хиљаду наутичких миља од сомалијских обала.<sup>59</sup> Главна мера у циљу решавања овог проблема је било ширење оперативне зоне Поморских снага ЕУ на воде око Сејшела. У писмима од 2. априла и 31. августа 2009. године, влада Сејшела је тражила да се Поморске снаге ЕУ распореде у територијалним водама овог архипелага, и омогући кривично гоњење пирата пред органима Сејшела, чиме би се спречили напади пирата на великој удаљености од сомалијских обала. Савет ЕУ је 23. октобра 2009. године одобрио потписивање споразума који регулишу ова питања.<sup>60</sup> Разменом писама 30. октобра закључен је споразум о условима и начину пребацивања притвореника и њиховом суђењу, са сличним садржајем као што је споразум са Кенијом.<sup>61</sup> Споразум о статусу Поморских снага ЕУ на Сејшелима је закључен 10. новембра 2009. године, у Викторији на Сејшелима, на енглеском језику.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> ICC Commercial Crime Services, *2009 worldwide piracy figures surpass 400*, Op.cit.

<sup>60</sup> “Council Decision 2009/877/CFSP”, Council of the European Union, Luxembourg, 23 October 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0035:0036:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>61</sup> “Exchange of Letters between the European Union and the Republic of Seychelles on the Conditions and Modalities for the Transfer of Suspected Pirates and Armed Robbers from EUNAVFOR to the Republic of Seychelles and for their Treatment after such Transfer”, 30 October 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0037:0043:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>62</sup> “Agreement between the European Union and the Republic of Seychelles on the status of the European Union- led forces in the Republic of Seychelles in the framework of the EU military operation Atalanta”, Victoria, Seychelles, 10 November 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:323:0014:0019:EN:PDF>, 30/5/2010.



Суочен са чињеницом да ће борба против пирата трајати много дуже од годину дана, Савет ЕУ је, још 15. јула 2009. године, донео одлуку о неопходности продужетка мандата Поморских снага. Да би се Поморским снагама ЕУ, али и снагама других савеза и држава, омогућило да се и даље боре против пирата, СБ УН је, на седници одржаној 30. новембра 2009. године, усвојио Резолуцију 1897, којим је рок из Резолуције 1846 продужен на још 12 месеци.<sup>63</sup> Савет ЕУ је у складу са ранијим одлукама, на седници 8. децембра 2009. године усвојио амандмане на Заједничку акцију, којим је мандат Поморских снага продужен до 12. децембра 2010. године.<sup>64</sup> Деловање Поморских снага ЕУ у сарадњи са осталим морнарицама у првом тромечју 2010. године је довело до смањења пиратских активности у односу на последње тромечје 2009. године, али и у односу на прво тромечје 2009. У прва три месеца 2010. године, сомалијски пирати су извели 35 напада уз 9 отмица, и то у Аденском заливу 17 напада уз 4 отмице, а у водама југоисточно од сомалијске обале 18 напада уз 5 отмица.<sup>65</sup> Међутим, у другом тромесечју 2010. године, стање се драстично погоршало, са 66 напада уз 16 отмица, од чега је највећи број напада изведен у водама источно од сомалијске обале. Напади током прве половине 2010. године указују да се пирати све више удаљавају из Аденског залива и главнину свог деловања премештају на исток у југоисток, далеко од сомалијске обале и оперативних зона међународних поморских снага. Пиратска мрежа се све више шири према водама Кеније, Танзаније, Сејшела, Мадагаскара, па и Омана. Пирати располажу великим бродовима, који могу да плове на велике удаљености од обале и могу самостално да функционишу на мору по неколико месеци, што значајно доприноси ширењу пиратске мреже.<sup>66</sup> Имајући у виду да се стање

---

<sup>63</sup> “Resolution 1897 (2009)”, United Nations Security Council, 30 November 2009, Интернет, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/624/65/PDF/N0962465.pdf?OpenElement>, 25/5/2010.

<sup>64</sup> “Council Decision 2009/907/CFSP”, Council of the European Union, Brussels, 8 December 2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0027:0027:EN:PDF>, 30/5/2010.

<sup>65</sup> ICC Commercial Crime Services, Worldwide hijackings rise as pirates expand area of operation, 21 April 2010, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=406:worldwide-hijackings-rise-as-pirates-expand-area-of-operation&catid=60:news&Itemid=51](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=406:worldwide-hijackings-rise-as-pirates-expand-area-of-operation&catid=60:news&Itemid=51), 1/6/2010.

<sup>66</sup> ICC Commercial Crime Services, *Pirates face new resistance as navies strike back, says IMB*, 15 July 2010, Интернет, [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=418:pirates-face-new-resistance-as-navies-strike-back-says-imb&catid=60:news&Itemid=51](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=418:pirates-face-new-resistance-as-navies-strike-back-says-imb&catid=60:news&Itemid=51), 17/7/2010.

у региону суштински није поправило, јер се пиратска мрежа шири и на друге области, ЕУ је решила да своје поморске снаге ангажује на много дужи период од раније планираног. С тим у вези, Савет ЕУ је одлучио да мандат Поморских снага продужи до 12. децембра 2012. године.<sup>67</sup> Са друге стране, ЕУ покушава да у борбу против пирата укључи што више афричких држава. У том циљу Савет је у марту 2010. године дао овлашћење Специјалном представнику за спољне послове и политику безбедности, Кетрин Ештон, да започне преговоре са Маурицијусом, Мозамбиком, Танзанијом, Угандом и Јужноафричком Републиком ради закључења споразума о трансферу и суђењу пиратима.<sup>68</sup> У досадашњем току операције, Поморске снаге ЕУ су успешно штитиле конвоје са хуманитарним помоћи, али нису успеле да разбију мрежу сомалијских пирата. Патролирање у водама око Сомалије се показало недовољним, јер тридесетак војних бродова у региону, од којих је половина у саставу Поморских снага ЕУ, немају капацитет да заштите пловидбу на морском пространству од 3 милиона km<sup>2</sup>. Велики проблем је то, што су пирати, који изводе нападе, у суштини периферни чворови мреже, чија се главнина налази на копну. Процењује се да у водама око Сомалије број пирата не прелази 1.000, али да мрежа директне подршке на копну има преко 15.000 људи.<sup>69</sup> С тим у вези, успешна борба против пирата захтева неутралисање њихових база и логистичке подршке на копну, кроз обавештајни рад, ангажовање копнених снага и специјалних јединица, а то није део Операције „Аталанта“.<sup>70</sup> Тај посао је препуштен сомалијским снагама безбедности, које још увек немају ни људство ни оперативне капацитете да се суоче са тим проблемом.<sup>71</sup> Посебно је значајна потреба улагања напора да се умањи подршка, коју пирати, као нова врста политичке и економке елите у Сомалији, уживају међу локалним становништвом. Са зарадом, која само од

---

<sup>67</sup> Council of the European Union, *EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia - Operation ATALANTA)*, July 2010, Op.cit

<sup>68</sup> Council of the European Union, *Press Release 3005th Council meeting, Brussels, 22 March 2010*, Интернет, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/113482.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113482.pdf), 2/6/2010.

<sup>69</sup> Robyn Hunter, *Somali Pirates Living the High Life*, 28 October 2008, Интернет, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7650415.stm>, 2/6/2010.

<sup>70</sup> Sven Ortmann, *Mission Atalanta” or: How to demonstrate incompetence*, Интернет, <http://defense-and-freedom.blogspot.com/2008/11/mission-atalanta-or-how-to-demonstrate.html>, 2/6/2010.

<sup>71</sup> Freedom C. Onuoha, Op.cit.

откупа износи од преко 100 милиона долара годишње, пирати располажу средствима којима могу да купе било шта или било кога у Сомалији, а лусузан живот пирата је све привлачнији за сиромашне становнике ове државе.<sup>72</sup> Са друге стране, сомалијски пирати се често представљају као браниоци сомалијских вода и обале од страног експлоатисања, које се испољава кроз нелегални риболов и одлагање опасног отпада у водама око Сомалије. Нападајући бродове америчких, европских и азијских компанија, пирати наводно спречавају крађу сомалијских природних ресурса и угрожавање животне средине.<sup>73</sup> Пошто се борба против пирата одвија у оквиру управљања кризом у Сомалији, ЕУ је ангажована на неколико поља, у циљу јачања сомалијске државе. Прво је политичко поље, које подразумева помоћ у изградњи државних структура под руководством Прелазне федералне владе, подршку Цибути-процесу и помоћ за функционисање мировне мисије Афричке уније у Сомалији. Пружање помоћи за развој Сомалије је друго поље, које обухвата финансијску помоћ из Европског фонда за развој (*European Development Fund*) од 214 милиона евра у периоду од 2008. до 2013. године за пројекте унапређења управе и образовања, и развој руралних подручја. Треће поље подразумева ангажовање ЕУ у циљу унапређења безбедности у Сомалији, што обухвата, са једне стране, подршку сомалијској влади да развије сопствене безбедносне капацитете, кроз обуку и материјалну помоћ, а са друге, ангажовање Поморских снага ЕУ у борби против пирата.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Robyn Hunter, Op.cit.

<sup>73</sup> Paul Salopek, *Off the Lawless Coast of Somalia, Questions of Who Is Pirating Who*, 10 October 2008, Интернет, [http://archives.chicagotribune.com/2008/oct/10/news/chi-somalia-pirates\\_salopek1oct10, 2/6/2010](http://archives.chicagotribune.com/2008/oct/10/news/chi-somalia-pirates_salopek1oct10, 2/6/2010).

<sup>74</sup> EU Council Secretariat, *EU Engagement in Somalia*, April 2010, Интернет, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100407%20FACTSHEET%20EU%20ENGAGEMENT%20SOMALIA%20-%20version%208\\_EN01.pdf, 2/6/2010](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100407%20FACTSHEET%20EU%20ENGAGEMENT%20SOMALIA%20-%20version%208_EN01.pdf, 2/6/2010).

СУДСКА ПРАКСА

UDK:316.647.82:061.1]”2005”  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 234–245  
Изворни научни рад

мр Жаклина НОВИЧИЋ<sup>1</sup>

ДИРЕКТНА ХОРИЗОНТАЛНА ПРИМЕНА  
ДИРЕКТИВЕ И ОПШТЕГ ПРИНЦИПА ЗАБРАНЕ  
СТАРОСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ – СЛУЧАЈ  
*Mangold vs. Helm* (2005)

ABSTRACT

The article deals with the ruling of the European Court of Justice in Mangold case (2005). Although this proceeding has been concerned with an employment issues between private parties – German citizens, ECJ have based its jurisdiction on a general principle of anti-discrimination based on age, which was embodied by the Council directive on equal treatment (2000). However, the period prescribed for the implementation of the Directive into domestic law had not expired neither when the decision was handed down nor when the contested employment contract was concluded. With Manglod ruling, ECJ have *de facto* confirmed direct horizontal effect of a directive and a general principle in the Member State. Critics of the Mangold ruling said that ECJ went beyond its competences in a new way, which ultimately represents just another way for bypassing the doctrine of horizontal application, this time in the field of employment which is mainly in the competences of Member States.

*Key words:* Preliminary opinion, prohibition of discrimination based on age, fixed-term employment contract, direct horizontal effect of directive and of general principle.

---

<sup>1</sup> Мр Жаклина Новичић, истраживач-сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

## ЧИЊЕНИЦЕ И ПРАВНИ КОНТЕКСТ

Пред радним судом у Минхену (*Arbeitsgericht München*) средином 2003. године покренут је поступак у спору „Манголд против Хелма“ (у даљем тексту Манголд), у којем је немачки држављанин Вернер Манголд (*Werner Mangold*), тада 56 година стар, свега неколико недеља по закључењу уговора о раду на одређено време против тужене стране – предузећа за испоруку аутомобила (адв. *Rüdiger Helm*), покренуо поступак преиспитивања законитости временског орочења његовог радног односа. Поводом овог спора, и с обзиром на његов конфликтни правни контекст (колизија националног и европског закона), Радни суд из Минхена обратио се Европском Суду правде (*Court of Justice*, у даљем тексту ЕСП) тражећи прелиминарно мишљење (претходни поступак) о томе да ли су одредбе националног закона које дозвољавају орочење уговора о раду са радницима старијим од 52 године у складу са комунитарним правом.<sup>2</sup> Правни оквир овог спора чине један национални закон и две европске директиве који су, како се наводи, у супротности.

– Директива Савета из 1999. године ставља на снагу Оквирни споразум о уговорима о раду на одређено време.<sup>3</sup> Она захтева од држава чланица да уведу мере за спречавање евентуалних злоупотреба (нпр. путем сукцесивног склапања уговора на одређено време, члан 5) и да обезбеде мере које ће спречити да њена имплементација послужи као основ за редукцију општег нивоа заштите датог радницима (члан 8.3).

– Директива Савета из 2000. године о једнаком третману уводи генерални оквир за забрану дискриминације у запошљавању.<sup>4</sup> Она забрањује директну и индиректну дискриминацију на бази, између осталог, година старости (члан 2), али истовремено дозвољава да „државе чланице обезбеде да разлике у третману на основу година не представљају дискриминацију ако се оне, у контексту националног закона, објективно и разумно оправдају легитимним циљем, укључујући легитимну политику запошљавања, тржишта рада и циљева стручног оспособљавања, и ако су средства остварења тог циља „погодна и нужна“ (члан 6.1). Ова директива

---

<sup>2</sup> Видети о „претходном поступку“ или „претходним питањима“ (*preliminary ruling*) члан 267 (ex-234) Уговора о ЕУ (у даљем тексту УЕУ).

<sup>3</sup> Council Directive 1999/70, Concerning the Framework Agreement on Fixed-Term Work Concluded by ETUC, UNICE and CEEP, *OJ L* 175, 10.7.1999, pp. 43–48.

<sup>4</sup> Council Directive 2000/78, Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, 2000 *OJ L* 303, p. 16.

је требало да буде имплементирана до почетка децембра 2003. године, али је Немачка искористила опцију продужене имплементације за још 3 године, те је време транспозиције ове директиве продужено до 2. децембра 2006. године.

– Немачки закон о раду, тј. Закон о раду на скраћено и одређено време из 2000. године којим се тражи објективно оправдање за ограничавање периода трајања уговора о раду за раднике са преко 58 година старости.<sup>5</sup> Тај закон је, међутим, промењен 2002. године да би омогућио да се уговори на одређено време склапају и без таквог оправдања – у случају радника са, сада, преко 52 године старости (уместо ранијих 58). Ова мера којом се, како се каже, хтело охрабрити запошљавање старијих радника, у контексту немачке реформе и либерализације тржишта рада, требало је да се оконча крајем 2006. године, неколико недеља након датума до кога је Немачка морала да имплементира Директиву из 2000. године.

Радни суд из Минхена тражио је тумачење од ЕСП да ли је наведени национални закон у складу са наведеним комунитарним правом. Наиме, у жалбеним наводима господина Манголда наводи се да се у његовом случају ради о јасној старосној дискриминацији према Директиви о једнаком третману. ЕСП је издао прелиминарно мишљење крајем 2005. године (22.11).<sup>6</sup> У овој врло контроверзној и критикованој пресуди, ЕСП заузима став да треба ставити ван снаге националне мере које су у супротности са европским директивама и општим принципом забране старосне дискриминације. Дакле, одредбе националног закона у оквиру немачке реформе тржишта рада представљале су кршење Директиве о једнаком третману, иако је Немачка имала времена до краја 2006. године да директиву инкорпорира у национално право. ЕСП је односне одредбе немачког Закона о раду прогласио дискриминативним и неважећим, и то на бази општег принципа и директиве која није била имплементирана. Као резултат, с обзиром на то да се овде ради о приватно-правном односу, ова пресуда је директно утицала на односе између појединаца (директна хоризонтална примена).

---

<sup>5</sup> Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, 21. 12. 2000.

<sup>6</sup> Case C-144/04, *Werner Mangold v Rüdiger Helm*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 November 2005, Reference for a preliminary ruling: Arbeitsgericht München – Germany, European Court reports 2005 Page I-09981.

## РЕЗИМЕ ПРЕСУДЕ

Основни налази Европског суда правде у предмету Манголд, могу се резимирати на следећи начин.

1) У погледу јурисдикције за прелиминарни поступак; ЕСП је позиван да одговори на претходно питање од стране националног суда, који је сам директно упознат са чињеницама предмета. Када се питање које подноси национални суд тиче тумачења комунитарног права, ЕСП је, у принципу, обавезан да изда мишљење. ЕСП може, ако је потребно, да преиспитује и околности на које га упути национални суд да би проценио да ли он уопште има јурисдикцију. У образложењу своје надлежности ЕСП се позива на „дух сарадње“ који мора да превагне у процедурама прелиминарног мишљења, што захтева и од националних судова да, са своје стране, узму у обзир функцију поверену Суду правде да „доприноси администрирању правде у државама чланицама, а не да издаје мишљења о општим или хипотетичким питањима“.<sup>7</sup>

2) У вези Директиве из 1999. године, ЕСП каже да њена одредба (члан 5) није релевантна за исход спора пред националним судом, зато што се спор односи на један појединачни уговор о раду, а не на „сукцесивно коришћење више уговора на одређено време“.<sup>8</sup> Осим тога, одредба Директиве из 1999. којим се ставља на снагу Оквирни споразум о ороченим уговорима о раду (члан 8.3) не забрањује да се унутрашњим законом смање године старости изнад којих се могу закључивати уговори на одређено време и без објективног оправдања; међутим, овом члану није противан национални закон који се не оправдава потребом примене Оквирног уговора, него разлoзима сасвим посебне потребе да се охрабри запошљавање старијих особа у Немачкој.<sup>9</sup>

3) Што се тиче Директиве из 2000. године (члан 6.1) Суд подсећа да је њена сврха да постави генерални оквир за спречавање дискриминације у запошљавању на бази, између осталог, година старости. Међутим, она дозвољава „објективно и разумно“ оправдање прављења разлике у третману на основу година старости које је оправдано легитимним циљем, укључујући легитимну политику запошљавања, тржишта рада и циљева професионалне обуке, и ако су средства остварења тог циља „погодна и

---

<sup>7</sup> Case C-144/04, para. 34-36.

<sup>8</sup> *Ibidem*, para. 41-43.

<sup>9</sup> *Ibidem*, para. 48-49, 52-54.

нужна“.<sup>10</sup> Национални Закон о раду (члан 14.3) уводи разлику у третману директно на бази година, тиме што дозвољава послодавцу да закључи, без рестрикција, уговор на одређено време са радником старијим од 52 године живота. ЕСП закључује да је из докумената јасно да је сврха тог закона постављена као „унапређење професионалне интеграције незапослених старијих радника“ (уколико они имају значајне тешкоће у налажењу посла). Легитимност таквог циља јавног интереса не може се разумно доводити у сумњу, према ЕСП. По правилу се, дакле, мора сматрати да циљ такве врсте оправдава разлике у третману на бази година које државе чланице постављају „објективно и разумно“.<sup>11</sup>

4) С обзиром на „погодна и нужна средства“ у оправдању разлике у третману, ЕСП каже да, сходно тренутној формулацији одредбе, државе чланице ЕУ уживају широку дискрецију у избору средстава у области социјалне политике и политике запошљавања.<sup>12</sup> Међутим, ако примена односног унутрашњег закона, како је истакао национални суд, „доводи до ситуације у којој свим радницима који су напунили 52 године живота, без разликовања у погледу тога да ли су били запослени пре него што је уговор закључен или нису, и без обзира на трајање неког периода незапослености, све до године када стичу право на пензију, могу законски да се понуде уговори о раду на одређено време који се могу обновљати неограничени број пута“. То значи да је велики број радника, детерминисаних једино на бази година, током суштинског дела радног века у опасности да буде изузет од бенефиција стабилног запослења, каже ЕСП и додаје са стабилно запослење представља главни елемент у заштити радника (како је то јасно истакнуто у Оквирном уговору о ороченом времену запошљавања). Због тога, ЕСП закључује да изван „погодног и нужног“, ради постизања легитимних циљева, остаје ситуација када се године старости радника узимају као једини критеријум за закључивање уговора о раду на одређено време, и при том се не покаже да је утврђивање тог старосног прага, само по себи и невезано за било које друге околности у структури тржишта рада или у личном стању заинтересованог лица, било објективно нужно у циљу

---

<sup>10</sup> Према члану 6.1.2. Директиве, ове разлике могу да укључе, између осталог, постављање специјалних услова за пријем на рад и професионалну обуку, запослење за младе људе, за старије раднике и лица са одговорностима за негу, да би се промовисала њихова професионална интеграција или да би се обезбедила заштита и да би се фиксирале године старости у неким специјалним условима.

<sup>11</sup> Case C-144/04, para. 56-61.

<sup>12</sup> *Ibidem*, para. 62-65.



постизања професионалне интеграције незапослених старијих радника. Уважавање принципа пропорционалности захтева да свака дерогација од индивидуалних права помири, што је више могуће, захтеве принципа једнаког третмана са циљевима којима се тежи.

5) С обзиром на транзициона период, ЕСП понавља ставове раније судске праксе да током периода прописаног за имплементацију директиве у национално право чланице морају да се уздрже од предузимања било које мере која може озбиљно да компромитује остварење резултата прописаног директивом. Затим, сама чињеница да правила домаћег закона истичу крајем децембра 2006, само неколико недеља након датума до кога Немачка треба да транспонује директиву у унутрашње норме, није сама по себи одлучујућа.<sup>13</sup> Чланица која, изузетно, ужива продужени период имплементације, постепено мора да предузме конкретне мере у сврху прилагођавања прописаним циљевима директиве, што не би било потребно да је тој чланици дозвољено да, током периода имплементације, усваја мере несасгласне са циљевима тог акта. Са друге стране, значајан број радника међу којима и Манголд, већ су били напунити прописани број година старости и тиме су потпали под посебна правила Закона о раду (чл. 14.3), уз последицу да је та група лица постала дефинитивно изузета из гарантовања стабилног запослења путем употребе уговора на одређено време, без обзира на чињеницу да ће старосни услов фиксиран на 52 године престати да се примењује крајем 2006.<sup>14</sup>

6) У погледу принципа забране старосне дискриминације, он се мора сматрати општим принципом комунитарног права. Поред тога, Директива о једнаком третману сама по себи не поставља принцип једнаког третмана у области запошљавања и рада. Заправо, сама сврха директиве је да постави генерални оквир за сузбијање дискриминације на основу вероисповести или уверења, инвалидитета, старости и сексуалне оријентације, што је извор и актуелног принципа који подупиरे забрану оних форми дискриминације које се налазе у разним међународним уговорима и у уставним традицијама заједничким државама чланицама. Принцип забране старосне дискриминације мора се сматрати општим принципом комунитарног права, закључује ЕСП.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, para. 67-69.

<sup>14</sup> *Ibidem*, para. 72-73.

<sup>15</sup> *Ibidem*, para. 74-78.

7) Сходно томе, поштовање општег принципа једнаког третмана, посебно у погледу година, не може се, као такво, условљавати истеком времена који је државама дозвољен за имплементацију директиве која поставља генерални оквир за спречавање дискриминације на бази година, посебно ако се ради о организацији одговарајућих правних лекова, терету доказивања, заштити против виктимизације, социјалном дијалогу, афирмативној акцији и другим специфичним мерама имплементације директиве. У тим условима, национални судови имају одговорност да у спору који инволвира принцип забране старосне дискриминације обезбеде, за случајеве унутар своје јурисдикције, да се отклоне све мере које национално право супротстављају комунитарном. Комунитарно право се мора тумачити тако да забрањују да се одредбама унутрашњег права, као што је ова у поступку Манголд, дају овлашења без рестрикција за закључивање орочених уговора о раду када једном радник напуни 52 године живота.<sup>16</sup>

## КОМЕНТАРИ И КРИТИКА ПРЕСУДЕ

За Манголд пресудом ЕСП уследила је снажна критика приказаног тумачења, пре свега у правној доктрини и јавности саме Немачке. Разлог је не само то што је ЕСП потврдио став комунитарно право поништава одредбе немачког Закона о раду, што спада у социјално-економску политику која је надлежност држава чланица. Одлука ЕСП у предмету Манголд посебно је контроверзна због тога што период имплементације Директиве о једнаком третману из 2000. још није био истекао у Немачкој (ни у време закључивања уговора о раду, ни у вредме изрицања пресуде), што доводи до тога да се, у крајњем, неимплементирана директива има директно примењивати у хоризонталном сценарију, тј. у односима између појединачних приватних лица. Затим, нову парадигму представља и признање директне хоризонталне примене општег принципа забране старосне дискриминације, изведеног из, како се наводи, заједничке опште праксе држава чланица и међународних уговора.

Због свега наведеног, пресуда ЕСП у предмету Манголд сматра се радикалном и веома спорном парадигматском променом. Она је изазвала жестике коментаре, до тога да изнете конструкције ЕСП представљају „чисте фабрикације“ и „авантуристичке конструкције“.<sup>17</sup> Критичари кажу

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, para. 78.

<sup>17</sup> Видети нпр.: Roman Herzog and Lüder Gerken, “Stop the European Court of Justice“, *Euobserver*, 10.09.2008, <http://euobserver.com/9/26714>; Marlene Schmidt, “The Principle of

да ЕСП све више изненађује својим пресудама, да губи поверење које је уживао, и да доводи до великих проблема у судском одлучивању у ЕУ. Манголд пресуда је, дакле, спорна на више начина, а у крајњој линији најпроблематичније је то што није јасно да ли ЕСП, у овом случају, делује као судска власт или као законодавац који иновира право ЕУ упућивањем на међународне уговоре и заједничку уставну традицију. И само образложење за такав продор је ново: идеја да директива отелотворује претходно постојећи генерални принцип и да, стога, национални судови морају да ставе ван снаге национални закон чак и ако период имплементације директиве није истекао. То образложење, међутим, није убедљиво и сматра се да забрињавајуће утиче на и иначе доста запетљану област запошљавања. У даљем тексту се посебно размтрају наведене спорне тачке пресуде ЕСП.

### **Директна хоризонтална примена директиве током прелазног периода**

Према Оснивачким уговорима, директиве ЕЗ не обавезују државе чланице директно, него преко националних закона о преносу који најпре стварају права и обавезе за грађане. Националним законодавством се одређују облик и методе спровођења директиве. У Немачкој је још увек трајао период транзиције када је донета Манголд пресуда, што значи да Немачка није била обавезана Директивом о једнаком третману. Поред тога, у Намачкој је био усвојен Закон о раду који смањује старосни лимит за орочење уговора о раду без образложења, и он би и онако истекло крајем 2006. године. ЕСП је ипак одлучио да не треба примењивати мере немачке реформе тржишта рада, односно прогласио их је ништавим и неважећим. Последица тога је да су пресудом ЕСП у случају Манголд, преко ноћи сви привремени/орочени уговори о раду закључени током немачке реформе тржишта рада постали редовни уговори о раду, што за последицу има и материјалну штету нанету односним предузећима која су запошљавала те раднике.

Манголд није први случај у којем се ЕСП бавио применом директиве пре истека периода имплементације, али он сада заузима став супротан ранијем. Директиве су иначе сматране комунитарним актима који уводе обавезе искључиво за државе чланице: обавезујућа природа директиве, која је

---

Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment", *German Law Journal*, Vol. 07 No. 05, 2005, pp. 505-524; Jubst-Hubertus Bauer & Christian Arnold, "Auf Junk folgt Mangold – Europarecht verdrängt deutsches Arbeitsrecht", *Neue Juristische Wochenschrift*, 59/6 (2006).

основа за могућност ослањања на директиву пред националним судом, постоји само у односу на државу чланицу којој је упућена. Директива сама не уводи обавезе за појединце и на њу се не може позивати у споровима против појединаца. Од држава чланица се тражи, ипак, да се током периода имплементације уздрже од предузимања мера које могу озбиљно да угрозе остварење резултата прописаних директивом. Међутим, појединци не могу да се позову на ту директиву против државе чланице пред националним судовима да би тражили да се не примењује претходно усвојени национални закон који није у складу са директивом. Ако то појединци не могу да ураде против државе, још мање то могу да ураде против других приватних лица, као што је то сада случај у предмету Манголд. Сада Директива о једнаком третману *de facto* спречава појединце да се ослањају на права из националног закона и, чак, уводи обавезе за њих, што је веома несагласно са досадашњом судском праксом самог ЕСП о непостојању хоризонталне директне примене директива. Тако налази из Манголд пресуде ЕСП представљају, у крајњем, начин заобилажења доктрине хоризонталне директне примене. Али, најреволуционарнији аспект ове пресуде тек следи: основ забране старосне дискриминације није сама Директива о једнаком третману, него је извор те забране општи принцип комунитарног права.

### **Директна хоризонтална примена општег принципа**

Пресудом Манголд, ЕСП је увео нови механизам заобилажења доктрине директне хоризонталне примене (тј. непримењивања исте у случају директива). То је једнак третман као опште правило комунитарног права, и око њега ЕСП развија другу линију резонавања у оправдању одступања од установљене судске праксе. ЕСП сада оправдава ослањање на директиву и пре истека периода имплементације и то важи и за активности између приватних лица. Дакле, директива сама можда и не уводи обавезу за појединце, како каже ЕСП, али она је резултат примене једног општег принципа, те због тога примена општег принципа не може бити условљена истеком периода имплементације. Ово образложење представља доктринарно и практично највећи помак у Манголд пресуди, јер се уводе обавезе за појединце у хоризонталном сценарију и то пре истека периода имплементације. ЕСП је, дакле, „открио” општи принцип забране дискриминације који спречава да се и постави питање директне примене директиве.

У образложењу пресуде, ЕСП наводи „уставну традицију заједничку државама чланицама” и „различите међународне уговоре” као основ забране старосне дискриминације. Међутим, како су одмах истакли критичари ове

пресуде, чињеница је да су само 2 од 25 држава чланица (Финска и Португал) тада имале законске референце о овој забрани у области запошљавања, и чак ниједан међународни уговор. Вероватно због тога и сам ЕСП није прецизније образложио овај део пресуде и навео неке доказе у прилог закључку. Поред свега, ЕСП идентификује генерални принцип у „трећој и четвртој изреци из преамбуле Директиве о једнаком третману” који, интересантно, не помињу посебно старосну дискриминацију, него наводе дискриминацију према религији, инвалидитету и сексуалној оријентацији.<sup>18</sup> Коначно, поставља се и питање лимита принципа забране дискриминације у погледу наведених области: да ли се, дакле, принцип односи и на области дискриминације које јесу наведене у директиви о једнаком третману (у хоризонталним сценаријима)?

### **Генерална надлежност за социјалну и политику тржишта рада**

Социјално-економска политика још увек је претежно у надлежности држава чланица ЕУ. У предмету Манголд видимо да се ради о пословима који се тичу приступа запошљавању и радним условима, једнаког третмана у запошљавању у обављању посла, и орочења уговора о раду. То су питања социјалне и политике тржишта рада. Тако се сада преко принципа забране дискриминације (области људских права) продире у надлежности које се, углавном, национално извршавају. Манголд пресуда показује до које мере се ЕУ регулативе и јурисдиксија мешају у кључне надлежности држава чланица. На ову критику указивао је посебно бивши председник Немачке и бивши судија немачког Савезног уставног суда Роман Херцог (*Roman Herzog*). Он поставља још и даље сумње у погледу овог случаја: „Чак иако Уговори дозвољавају да ЕУ регулише забрану дискриминације, питање је зашто ЕУ уопште регулише старосну дискриминацију на тржишту рада? Према принципу супсидијарности, ЕУ може да преузима неке активности само онда када има боља решења за проблеме од држава чланица. Према постојећем праву, основни критеријум за то је да ли се ради о проблему који има прекогранични утицај. Међутим, старосна дискриминација нема прекограничну релевантност, што суд игнорише.“<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Case C-144/04, para. 74.

<sup>19</sup> Roman Herzog and Lüder Gerken, “Stop the European Court of Justice“, op. cit.

## **ЗАКЉУЧАК: ЗАОБИЛАЖЕЊЕ ДОКТРИНЕ ДИРЕКТНЕ ПРИМЕНЕ**

Правило да нема директне примене директива на хоризонталне односе између појединаца сматрало се до сада веома ригорозним правилом права ЕУ. ЕСП је током времена развио довитљиве начине да директивама дозволи и нешто више примене у хоризонталном сценарију, од којих је најједноставнији начин проширење вертикалне директне примене у којој појединаци могу да се позивају на њих у односима према држави, при чему се усваја најшира могућа дефиниција „еманације државе” која укључује, на пример, и здравствену управу, затим децентрализоване административне власти, чак и национализоване индустрије. Затим, ЕСП је створио и ограничену судску праксу која „успут” дозвољава примену директиве и у хоризонталном сценарију – у случајевима којима се не уведе директно правне обавезе за појединце, него се обично уводи (не)примењивост неких техничких стандарда.

За предмет Манголд релевантнији је, међутим, један другачији начин заобилажења одсуства хоризонталне директне примене директива. То је концепт индиректне примене, који подразумева интерпретативну обавеза која захтева од националних судова да читају унутрашње право на начин који потврђује одредбе директива. То је посебно користан механизам у случајевима где постоје релевантни национални закони који могу бити подвргнути тумачењу, и кад се не може ослонити на саму директиву због тога што није довољно прецизна, период имплементације није истекао или се ради о процесу између приватних страна. Неки од правних заступника у предмету Манголд ослањали су се на те разлоге и у овом случају.

Све у свему, правило је било да се директиве које нису имплементирани не могу користити у процесима искључиво између приватних страна, мада је национални закон морао да се тумачи тако да што више допринесе резултату коме се тежи директивом. Са Манголд пресудом се чини да је уведено ново правило и да је она пример ширења обима права ЕУ. У овом случају, дакле, директива која даје облик општем принципу права ЕУ, забрани старосне дискриминације, примењује се на националне хоризонталне ситуације, обавезујући не само државе чланице него и појединце. Због важења доктрине првенства (примата, надређености) права ЕУ, национални судови морају да ставе ван снаге и да не примењују оне националне одредбе које су супротне општем принципу који је изражен директивом. Због тога, одредбе директиве које изражавају опште принципе права ЕУ имају пуну директну примену, чак и у хоризонталним ситуацијама.

Ово премошћавање непостојања хоризонталног директног дејства директива, путем признања директне примене одговарајућих општих принципа, нашироко је критикована пракса ЕСП које га прати још од предмета Манголд из 2005. године. Овај случај ставља се и у шири контекст „промишљеног и систематичног игнорисања фундаменталних принципа западног тумачења права, путем изјава базираних на немарној аргументацији, на игнорисању воље законодавца, или чак и њеном преокретању у сушту супротност и измишљању правних принципа који служе као основ за касније пресуде“.<sup>20</sup> Роман Херцог из такве праксе ЕСП изводи директан закључак: да ЕСП није погодан за улогу контролора супсидијарности у последњој инстанци, нити као заштитник интереса држава чланица. Друго, додаје бивши судија немачког Савезног уставног суда, таква јурисдикција ЕСП, која је наклоњена Унији, доводи до ситуације да се повећавају области где ЕСП може да пресуђује, да замењује националне судове, и да непрестано стиче све већи утицај. „Ту генералну тенденцију не мења ни повремена разумна обзирност у ЕСП пресудама које се усвајају да би служиле као седативи за растуће незадовољство држава“. Зато је Херцог тврдио да је од апсолутно виталне важности да се уведе један независан суд који би се бавио надлежностима. „ЕСП је створен да би био арбитар и медијатор у интересима ЕУ и интересима држава, претпоставка је била да ће он бити непристрасан, да неће злоупотребити то поверење.“<sup>21</sup>

Овакву савремену активност ЕСП, која се сматра све више политичком, будно је пратио и немачки Савезни уставни суд, један од најважнијих и најконзервативнијих националних уставних судова у Европи, тим пре што је Манголд предмет потекао из Немачке где је требало и да добије епилог пред националним радним судовима. У наставку се тај процес закомпликовао и доспео, коначно, и до самог Савезног уставног суда Немачке који је управо недавно коначно донео пресуду којом потврђује тумачење ЕСП у случају Манголд (јул/август 2010).<sup>22</sup> Тиме је изазвана нова рунда преиспитивања парадигматских промена уведених предметом Манголд, али и нови круг критика на њен рачун.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Видети: Michelle Everson, “Is the European court of justice a legal or political institution now?”, *Guardian*, 10 August 2010; Margarida Vasconcelos, “The ECJ has developed a new doctrine”, *Bill Cash’s European Journal*, 5 February 2010. Internet: [http://europeanjournal.typepad.com/my\\_weblog/2010/02/the-ecj-has-developed-a-new-doctrine.html](http://europeanjournal.typepad.com/my_weblog/2010/02/the-ecj-has-developed-a-new-doctrine.html).

UDK:347.998.8"2010"  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 246–274  
Изворни научни рад

мр Жаклина НОВИЧИЋ<sup>1</sup>

## ПРЕИСПИТИВАЊЕ ULTRA VIRES АКТА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ – СЛУЧАЈ *Mangold/Honeywell* (2010) ПРЕД НЕМАЧКИМ САВЕЗНИМ УСТАВНИМ СУДОМ

### ABSTRACT

German Federal Constitutional Court (FCC) published its long awaited decision in highly controversial *Honeywell* case (26.08.2010). The case concerned the question whether the European Court of Justice (ECJ) went beyond its competences in *Mangold* case (22.11.2005) and whether the FCC should, therefore, declares that the said decision of ECJ is an *ultra vires* act. The FCC confirmed a *Mangold* ruling by the ECJ, but also once again confirmed that it has the final say when it comes to ruling upon *ultra vires* acts of EU institutions.

*Key words:* *Ultra vires*, exceed one's competences, prohibition of discrimination based on age, direct horizontal effect of EU directives and of general principles.

### ПРАВНИ КОНТЕКСТ И РАЗВОЈ ПРЕДМЕТА

У предмету Манголд против Хелма из 2005. године, Европски суд правде (ЕСП) је пресудио у корист подносиоца тужбе – да је, из перспективе европског права, незаконито орочен његов уговор о раду на основу његове старосне доби, што је било у складу са националним законом, али противно европској Директиви о једнаком третману (2000). Та директива још увек није била на снази у Немачкој, али ЕСП је засновао њено важење на општем принципу забране старосне дискриминације, који је део заједничке традиције држава чланица и међународних уговора, те се та директива има примењивати без обзира на то што још није прошао

---

<sup>1</sup> Мр Жаклина Новичић, истраживач-сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.



период имплементације. То је, у најкраћем, резиме тумачења ЕСП у случају Манголд, које је оставило отвореним многа питања, што је био предмет и посебног текста.

По изрицању пресуде (прелиминарног мишљења) ЕСП у предмету Манголд, он је поново доспео пред националне судове ради окончања у складу са тумачењем ЕСП које је било у корист подносиоца иницијалне тужбе. Међутим, случај се даље закомпликовао када се тужилац, напре, обратио Радном суду у Либеку (*Arbeitsgericht Lübeck*) који је одбио његов захтев да прогласи неважећим орочење уговора о раду и да утврди да уговорни однос није престао са истеком назначеног временског рока (пресуда 11.3.2004). Образложење је било да тужилац не може да се позове на директну примену директиве на односе између појединаца. Тужилац се даље обратио следећој правној инстанци, радном суду у покрајини Шлезвиг-Холштајн (*Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein*) који је, такође, одбио његов захтев уз образложење да је односна директива недовољно поуздана и одређена у смислу садржаја (пресуда 22.6.2004).<sup>2</sup>

Коначно, тужилац се обратио Савезном радном суду (*Bundesarbeitsgericht*), где је на његов апел одговорено на бази пресуде Манголд ЕСП (пресуда Савезног радног суда – СРС, од 26.04.2006).<sup>3</sup> У најкраћем, СРС је закључио да радни однос између странака није био окончан истеком уговореног времена; да национални закон не може да буде оправдање за орочење уговора радницима старијим од 52 године живота без одговарајућег образложења, и да он није у складу са комунитарним правом. Старосну дискриминацију у запошљавању забрањује комунитарни принцип једнаког третмана као део пштег принципа забране дискриминације, који је један од фундаменталних комунитарних правила, и на њега се могу позивати приватна лица пред националним судовима. СРС је, међутим, оставио отвореним питање да ли је забрана старосне дискриминације до сада била експлицитно наведена у обавезујућим важећим међународним уговорима и у већем броју устава држава чланица (то „може бити тачно“), али упркос томе, каже да није искључено извођење такве забране из отворено изречених елемената и путем парцијалног развоја права. У крајњем, као правни

---

<sup>2</sup> Видети више: Интернет: *Arbeitsrecht Online*, [http://www.hensche.de/Rechtsanwalt\\_Arbeitsrecht\\_Urteile\\_Altersdiskriminierung\\_Befristung\\_BAG\\_7AZR500-04.html](http://www.hensche.de/Rechtsanwalt_Arbeitsrecht_Urteile_Altersdiskriminierung_Befristung_BAG_7AZR500-04.html)

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil 7 AZR 500/04, 26.04.2006.

основ за примену директиве унапред СРС наводи принцип лојалности, тј. принцип лојалне сарадње држава чланица прописан Уговорима.<sup>4</sup>

Након пресуде Савезног радног суда уследила је контра-акција послодавца (предузеће *Honeywell*), који се сада обратио немачком Савезном уставном суду (СУС) подношењем уставне жалбе. Подносилац уставне жалбе оспорава пресуду Савезног радног суда по два основа; наиме, он тврди да је двоструко повређена његова уговорна слобода гарантована немачким уставом (тзв. Основним законом):<sup>5</sup> 1) недозвољеним даљим развојем права од стране ЕСП, тј. заснивањем пресуде СРС на пресуди ЕСП који је притом прекорачио границе својих надлежности, тј. преузео је надлежности у погледу радних односа између приватних лица у Немачкој; 2) тиме што му није дата довољна уставном гарантована заштита легитимних очекивања („правна сигурност“). На крају, СУС је сада одбацио уставну жалбу као неосновану и неприхватљиву (јул/августу 2010), и тиме потврдио пресуду Савезног радног суда и, са њом, пресуду ЕСП у предмету Манголд.<sup>6</sup>

Пресудом у случају *Mangold/Honeywell* уводи се преседан у виду директне хоризонталне примене директиве и општег принципа забране старосне дискриминације. Директна примена овог принципа потврђена је, у току развоја овог процеса усвојеном Повешом о основним правима ЕУ (2007), али је споран период пре тога током имплементације директива против дискриминације у Немачкој (2003–2006).

Углавном, спор *Mangold/Honeywell* прошао је низ судова: иницијални је произашао из приватне тужбе пред основним радним судом (Минхен), доспео до ЕСП, вратио се националним радним судовима (Либек и Шлезвиг-Холштајн, и СРС), и доспео до немачког савезног уставног суда

---

<sup>4</sup> Члан 4.3 (3) Уговора о ЕУ (УЕУ). Када се говори о Уговорима у овом тексту, мисли се на Оснивачке уговоре ЕУ, где поред УЕУ спада и Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ). У тексту се користи консолидована нумерација одредаба, према: “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 306/02, 17 December 2007. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>

<sup>5</sup> *Grundgesetz*, Art. 2.1, 12.1, 20.3; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Verfassungsrecht, FNA Nr. 100-1; Internet: [http://www.rechtliches.de/info\\_GG.html](http://www.rechtliches.de/info_GG.html).

<sup>6</sup> *Bundesverfassungsgericht*, BVerfG, 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010, Absatz-Nr. (1–116), Internet: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706\\_2bvr266106.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html).

За кратки опис пресуде Савезног радног суда видети пара. 33-38. За жалбене наводе видети пара. 39-42.

(СУС). Дакле, укупно шест судских инстанци. Правни контекст развоја овог спора се, такође, развијао динамично, а на њега су – од иницирања поступка 2003. године до епилога 2010. године – утицале две европске директиве и један национални закон, поред једне опште уговорне одредбе, као и Повеље о основним правима која је у међувремену ступила на снагу. Правни оквир овог предмета, чине дакле:

1) Директива Савета из 1999. и Директива Савета из 2000 које уводе општи оквир за једнак третман и забрану старосне дискриминације у запошљавању.<sup>7</sup>

2) Немачки Закон о раду из 2000. који омогућава скраћење и ограничење радног уговора и одступање од принципа да је за заснивање ороченог радног односа потребан објективни разлог у случају запослених радника са преко 52 године старости (ревидизом 2002. смањење праг са 58 година).<sup>8</sup> Ово је било предвиђено као ванредни аранжман у оквиру шире реформе и либерализације тржишта рада у Немачкој.

3) Сам Уговор о функционисању ЕУ садржи одредбу којом овлашћује Савет министара ЕУ да усваја одредбе у области *inter alia* забране старосне дискриминације, али оне не садрже директно примењиву забрану.<sup>9</sup>

4) Насупрот томе, Повеља о основним правима садржи забрану старосне дискриминације која има директну примену.<sup>10</sup> Повеља о основним правима још увек није била правно обавезујућа у периоду на

---

<sup>7</sup> Council Directive 1999/70, Concerning the Framework Agreement on Fixed-Term Work Concluded by ETUC, UNICE and CEEP, OJ L 175, 10.7.1999, pp. 43–48; Council Directive 2000/78, “Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation”, 2000, OJ L 303, p. 16.

<sup>8</sup> Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, 21. 12. 2000.

<sup>9</sup> Члан 19.1 УФЕУ (ex-13 Уговора о оснивању ЕЗ, УЕЗ) гласи: Без повреде других одредаба Уговора и у границама надлежности које су Уговорима поверене Унији, Савет, делујући једногласно у складу са посебном законодавном процедуром и након добијања сагласности Европског парламента, може да предузме одговарајућу активност за спречавање дискриминације засноване на полу, раси или етничком пореклу, религији или веровању, ивалидитету, старости или сексуалној оријентацији.

<sup>10</sup> Ревидирана верзија члана 21.1 Повеље о основним правима од 12. децембра 2007 гласи: (1) Забрањује се свака дискриминација заснована на било ком основу као што су пол, раса, боја, етничко и социјално порекло, генетске особине, језик, религија или веровање, политичко или друго мишљење, припадност националној мањини, својини, рођењу, ивалидитету, старости и сексуалној оријентацији; (2) У области примене уговора и без повреде било које његове посебне одредбе, свака дискриминација на бази

који се односи предмет *Mangold/Honeywell*, тј. није била стављена на једнак правни ниво са Уговорима све до ступања на снагу Лисабонског уговора (1.12.2009).

## РЕЗИМЕ И ОСНОВНИ СТАВОВИ ПРЕСУДЕ СУС

Пресуда немачког СУС могла би, условно, да се сведе на следеће две групе аргументације. Осим што је потврдио пресуду СРС, а тиме и ЕСП, СУС је даље дефинисао услове под којима се врши *ultra vires* контрола. Конкретније, СУС је одлучио да:

1) Уговорна слобода подносиоца жалбе није повређена. Пресуда СРС није заснована на прекорачењу надлежности и даљем недозвољеном развоју права од стране ЕСП. Манголд-пресуда није *ultra vires* акт. Контролу *ultra vires* поступака европских органа и институција, СУС може да врши само на начин који је отворен према праву ЕУ. То значи да прекорачење надлежности од стране европских органа СУС може да разматра само ако је то прекорачење „довољно квалификовано”, што значи да је „очигледно” и да „доводи до структурално значајне промене на штету држава чланица у структури надлежности између њих и ЕУ“, што у Манголд-пресуди није случај. СУС мора да се, у принципу, приклони одлукама ЕСП као обевезујућим тумачењима права Уније када контролише поступке органа и институција ЕУ. Пре спровођења *ultra vires* контроле, треба дати прилику да ЕСП, уколико то већ није урадио у процедури прелиминарног давања мишљења, протумачи Уговоре и односни поступак.

У конкретном спору, извођење општег принципа забране старосне дискриминације не представља *ultra vires* акт, према мишљењу СУС. При томе, и он оставља отвореним питање да ли се један такав принцип може извести из опште уставне традиције и међународно-правних уговора држава чланица. Ипак, чак и под претпоставком да је дошло до даљег развоја права који више не може да се оправда правном методом, то представља довољно квалификовану повреду надлежности од стране ЕСП тек када се њом и практично уведе нове надлежности или проширују постојеће, што овде, такође, није случај.

---

националности се забрањује. “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union* C 303/1; 14.12.2007, PP 1-15.

Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:EN:PDF>

2) Правна сигурност подносица жалбе није повређена. Уверење да неки закон и даље важи може да потпадне под утицај не само ретроактивног налаза СУС, него и ретроактивног налаза ЕСП о неважењу тог закона. У вези са ретроактивним непримењивањем националног закона (као последице одлуке ЕСП), треба размотрити да се на унутрашњем нивоу компензује штета заинтересоване стране која је имала поверење у национални закон и правила планове засноване на том поверењу.

## СТАНДАРДИ ПРОЦЕНЕ УСТАВНОСТИ И СУПСУМЦИЈА

СУС полази од доктринарног образложења ставова, а затим конкретан случај подводи под опште стандарде. У доктринарном делу налази се његово објашњење *ultra vires* контроле, и тај део пресуде је најзначајнији пошто ту СУС уноси новине, док у делу коју се тиче саме забране старосне дискриминације углавном преузима налазе ЕСП. СУС најпре објашњава уставну заснованост принципа уговорне слободe, питања примата права ЕУ, даљег развоја права ЕУ, прекорачења надлежности и националне *ultra vires* контроле надлежности ЕУ.

### Уговорна слобода

СУС објашњава уставни принцип слободe акције, односно право на слободно обављање посла, као право да се установи, структурира и временски ограничи радни однос подношењем изјава о намерама.<sup>11</sup> Главни израз слободe акције јесте уговорна слобода, генерално заштићена правом на слободно развијање личности. У области професионалне активности, општа слобода акције – као помоћна (супсидијарна) у односу на друга права на основу принципа слободe, ипак не може да се користи као стандард контроле.<sup>12</sup> То посебно важи у области закона који се тиче појединачних уговора о раду. „Систем приватног права који се обезбеђује структуром закона, регулише право уговорне слободe, не само ради институционалне заштите тог права, него и у циљу заштите социјалних интереса структурално слабијих тржишних учесника, због чега закључење орочених уговора о раду не може бити у потпуности препуштено ни располагање самим уговорним странама, и због чега се оно традиционално повезује са предусловима који треба да заштите раднике. Орочени уговори о раду, наиме, воде рачуна о

---

<sup>11</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06, пара 49-52.

<sup>12</sup> Члан 12.1 немачког Основног закона гарантује ту слободу.

потреби профитабилног деловања компаније – у смислу флексибилности, али за запослене на које се ти уговори односе, радни односи путем орочених уговора не дају само могућност запослења, него доносе и несигурност у погледу одржања извора прихода. Зато држава, која прекорачује принцип слободе акције, обезбеђује заштиту у овом погледу (...).<sup>13</sup> У конкретном случају, слобода уговарања подносиоца уставне жалбе није повређена, јер је национални закон на који се поднисалц уставне жалбе позива јесте био дискриминативан и противан европском праву. Доказујући наведено, СУС се бави питањима примата права ЕУ, принципа разграничења и преноса надлежности на ЕУ, и *ultra vires* контроле вршења надлежности, итд.

### Примат примене, принцип преноса и *ultra vires* контрола

Закон ЕУ може успешно да се развија само ако истисне закон државе чланице који му противречи, потврђује СУС.<sup>14</sup> Примат примене следи из права ЕУ, пошто ЕУ не би могла да постоји као правна заједница ако се не би заштитила униформну делотворност у државама чланицама. Закон државе чланице може да настави да се примењује на области које остају изван примене права ЕУ. Супротно томе, закон државе чланице који противречи праву ЕУ, у принципу, не примењује се у областима у којима се примењује одговарајући закон ЕУ. Поред тога, наставља СУС, надређеност права ЕУ је у складу и са Основним законом, према коме суверена права могу да се пренесу на ЕУ. Пренос суверених права је дозвољен – ако то предвиђају и траже Уговори – уз директну примену унутар правних система држава чланица.<sup>15</sup> Због тога, примат примене садржи обећање ефективности и имплементације.

Међутим, иако СУС признаје примат примене права ЕУ, он ће даље објаснити да постоји разлика између примата примене савезног права у немачком правном систему, и примата примене права ЕУ. Овај други, наиме, не може бити свеобухватан, и ту СУС подсећа на изведени карактер европског права и уопште ЕУ: „Као аутономно право, право ЕУ остаје зависно од задатака и овлашћења из Уговора. У ширењу надлежности, органи ЕУ остају зависни од ревизија уговора које спроводе државе чланице у оквиру релевантних уговорних одредаба које се на њих примењују и за које оне преузимају одговорност. Важећи принцип је принцип преноса. Због

<sup>13</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06, para. 51.

<sup>14</sup> *Ibidem*, para. 53-58.

<sup>15</sup> Члан 23.1 Основног закона.

тога је СУС овлашћен и обавезан да контролише да ли се акти европских органа и институција заснивају на очигледном прекорачењу надлежности, или на извршењу надлежности у области уставног идентитета који није преносив, и где је на други начин погодно прогласити непримењивост у немачком правном систему таквих аката који прекорачују надлежности. Обавезу СУС да тежи томе да поткрепи доказима жалбе о *ultra vires* акту органа или институција ЕУ, траба координирати са задатком који Уговори преносе на ЕСП да тумачи и примењује Уговоре, и да тиме штити јединство и кохерентност права ЕУ.<sup>16</sup>

СУС је, дакле, свестан да, ако би свака држава чланица полагала право на то да преко својих судова одлучује о примени правних аката ЕУ, надређеност права ЕУ практично би се заобилазила, и била би угрожена униформност његове примене. Са друге стране, СУС каже да, ако би се државе чланице сасвим одрекле *ultra vires* контроле, то би значило да уговорном основом располажу само органи ЕУ; који чак могу да протумаче закон на тај начин да практични резултат буде ревизија уговора или проширење надлежности. „То што у граничним случајевима могућег прекорачења надлежности од стране органа ЕУ – који нису чести, што би се очекивало на основу институционалне и процедуралне опрезности права ЕУ, перспектива уставног права и перспектива права ЕУ нису потпуно хармонизоване, заслуга је чињенице да су државе чланице и даље господари уговора и по ступању на снагу Лисабонског уговора, и тога што праг за стварање федерације још увек није пређен“, објашњава СУС. Тензије које се, у основи, могу избећи према овој овој конструкцији, закључује СУС, треба да се хармонизују кооперативно у складу са идејом европске интеграције, или их треба умањити кроз узајамно уважавање. *Ultra vires* контрола може да се спроводи само на начин који је отворен према европском праву. ЕУ се, дакле, схвата као правна заједница посебно ограничена принципом преноса и фундаменталним правима, и која поштује уставни идентитет држава чланица. Према правном систему СР Немачке, признаје се примат примене права ЕУ и мора се обезбедити да се контролна надлежност, која је уставом резервисана за СУС, врши само на уздржан начин који је отворен према праву ЕУ.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06, para. 53-55. За принцип преноса, први пут уведен експлицитно у Уговоре лисабонском ревизијом, видети члан 5.1(1) и 5.1(2) УЕУ. За расправу о уставном идентитету Немачке видети пресуду СУС о уставности Лисабонског уговора: BVerfGE 123, 267, para. 353-354.

<sup>17</sup> *Ibidem*, para. 57.

За конкретну *ultra vires* контролу, СУС потврђује да она мора да се повинује пресуди ЕСП као, у принципу, обавезујућем тумачењу права ЕУ. Он још додаје да пре прихватања преиспитивања *ultra vires* акта органа или институције ЕУ треба дати прилику ЕСП да протумачи Уговоре, као и да изнесе мишљење о важењу и тумачењу односних правних аката, у контексту процедуре прелиминарног мишљења. Све док ЕСП не добије прилику да то уради, СУС не може да прогласи закон ЕУ непримењивим у Немачкој. Због тога *ultra vires* контрола може да се разматра само ако је очигледно да акти органа ЕУ остају изван пренетих надлежности. Повреда принципа преноса очигледна је само ако су европски органи прекорачили границе надлежности на начин који посебно крши принцип преноса, другим речима ако је повреда надлежности довољно квалификована. То значи да поступак власти ЕУ мора очигледно да прекорачује надлежности и да је спорни акт веома значајан у структури надлежности између држава чланица и ЕУ с обзиром на принцип преноса и обавезујућу природу закона у владавини права.<sup>18</sup>

СУС даље објашњава услове даљег развоја, конструкције права ЕУ од стране ЕСП. Наиме, мандат да се придржава права у тумачењу и примени Уговора не ограничава ЕСП на то да мора да делује само као чувар поштовања одредаба Уговора. ЕСП се не спречава у томе да побољшава законе средствима методолошки засноване судске праксе.<sup>19</sup> Посебно га у томе не спречава принцип преноса и структура „асоцијације суверених држава” (*Staatenverbund*) каква је ЕУ. Напротив, СУС истиче да даљи развој права – спроведен унутар постављених граница, може у супранационалној асоцијацији посебно да допринесе разграничењу надлежности уз поштовање фундаменталних одговорности држава чланица према Уговорима као и регулативних надлежности законодавства ЕУ. Он подсећа да и примарно право експлицитно предвиђа да у појединим приликама органи ЕУ морају да делују на бази општих принципа заједничких законима држава чланица.<sup>20</sup> У том смислу, додаје СУС, „задачи ЕСП подразумевају обезбеђење законитости Уније унутар

<sup>18</sup> *Ibidem*, para. 58-61. Критеријум „очигледности“ СУС је увео у пресуди за Лисабонски споразум: BVerfGE 123, 267 para. 353-400. За формулацију „довољно квалификован“, СУС упућује на: Case C-472/00 P, *Fresh Marine*, Judgment of 10 July 2003, [2003] ECR I-7541, para. 26-27.

<sup>19</sup> Ову надлежност је СУС увек експлицитно признавао, што је потврдио и пресудом о Лисабонском уговору: BVerfGE 123, 267, para. 351-352.

<sup>20</sup> Видети члан 6.3 УЕУ; члан 340.2 и члан 340.3 УФЕУ.



значења уставне традиције заједничке државама чланицама. Стандар су и писано примарно и секундарно право, и неписани општи принципи који су изведени из уставне традиције држава чланица уз, додатно, консултовање међународних уговора држава чланица. Потреба да се створи заштита фундаменталних права упоредива са оном из Основног закона СР Немачке, од 70-их година је могућа само преко даљег развоја права методом евалуативног компаративног права.<sup>21</sup> СУС потврђује да даљи развој права не представља, ипак, законодавство које има политичку слободу, него оно следи инструкције постављене у законима или међународном праву, који садрже и његов основ и његова ограничења. „Посебан разлог да судије даље развијају право постоји када има много програма, када су рупе затворене, контрадикције у процени решене, или су узети у обзир специјални услови појединих случајева. Даљи развој права прекорачује границе ако мења јасно признате законске одлуке, које чак могу бити и експлицитно документоване у слову уговора, или ако ствара нове одредбе без довољно повезаности са правним изрекама. Поврх свега, није дозвољено судском праксом фундаментално мењати политичке одлуке које су изнад индивидуалних случајева, или проузроковати структуралне промене у систему поделе уставне власти и утицаја.”<sup>22</sup>

Главно ограничење за даљи развој права од стране судија на нивоу ЕУ јесте принцип преноса, којим се СУС даље бави. Принцип преноса је веома важан за врло федерализовану, кооперативну структуру ЕУ, сличну држави у многим областима и по обиму надлежности и по организационој структури и процедурама, али која нема карактеристике федерације. Државе чланице имају само ограничена индивидуална суверена права. Општа овлашћења и надлежност да сами себи приписују даље надлежности, супротне су овом принципу и подривају уставно право држава чланица на оговорност за интеграцију. Ово важи не само ако се надлежности аутономно шире на области које се убрајају у уставни идентитет држава чланица или које посебно зависе од демократског дискурзивног процеса у државама чланицама, иако тада свако прекорачење надлежности има посебну тежину.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06, para. 63.

<sup>22</sup> *Ibidem*, para. 62-64.

<sup>23</sup> *Ibidem*, para. 65. О оговорност за интеграцију више у пресуди о Лисабонском уговору: BVerfGE 123, 267, para. 352-353.

СУС дакле сам признаје да он *ultra vires* контролу мора да спороводити *резервисано* како не би угрозио принцип наднационалне интеграције, и да у сваком посебном случају *ultra vires* жалбе мора да постоји и правно становиште ЕСП, јер се морају „очувати задатак и статус независне наддржавне судске праксе“. Са једне стране, то значи да ЕУ и сама поштује правни метод и „јединственост“ Уговора и циљева у њему. Поред свега, СУС додаје да ЕСП има чак и „право на толерисање грешке“, због чега СУС не треба да тежи томе да потисне тумачење права Уговора од стране ЕСП, ако то „може да доведе до различитих исхода у уобичајеном дискусионом оквиру правне науке“. СУС додаје да треба толерисати и она тумачења основа Уговора која, без значајне промене у структури надлежности, уведе рестрикције за појединачне случајеве и која – или не дозвољавају утицаје на фундаментална права који представљају трошкове или се не супротстављају унутрашњим компензацијама за те трошкове.<sup>24</sup>

Према наведним стандардима, СУС, коначно, закључује да није игнорисан обим уговорне слободе подносиоца уставне жалбе. Спорна пресуда СРС (и ЕСП) очигледно је у складу са уставом, пошто дозвољава не примењивање Закона о раду. Имајући у виду пратећу судску праксу ЕСП, није очигледан даљи *ultra vires* развој права који може да доведе до непримењивања односних правних принципа у СР Немачкој – што ипак може да утврди једино СУС. Није релевантно то да ли се до исхода Манголд-пресуде могло, ипак, доћи и помоћу признатих метода правног тумачења, и да ли је сваки постојећи недостатак евидентан. У сваком случају, према СУС, спорном пресудом нису прекорачена суверена права додељена ЕУ путем ратификације, те стога није дошло до кршења принципа преноса на очигледан и структурално ефикасан начин.<sup>25</sup>

## **ПРИНЦИП ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ И ДИРЕКТНА ХОРИЗОНТАЛНА ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ**

СУС даље подводи под описане стандарде конкретан предмет *Mangold/Honeywell* – спор у вези са старосном дискриминацијом у запошљавању.<sup>26</sup> У овом делу, за разлику од претходног, СУС углавном преузима закључке ЕСП, али их поново претреса и, ипак, оставља отвореним нека пресудна питања овог предмета.

<sup>24</sup> *Ibidem*, para. 66-67.

<sup>25</sup> *Ibidem*, para. 68.

<sup>26</sup> *Ibidem*, para. 69-79.

У Манголд-предмету ЕСП је закључио да спорне одредбе националног закона које су у супротности са комунитарним правом треба ставити ван снаге, што је образложено са два аргумента чији међусобни однос остаје нејасан чак и према СУС. Да подсетимо, ЕСП сматра да је национална одредба Закона о раду у супротности и са Директивом о једнаком третману и са општим принципом забране дискриминације у комунитарном праву. СУС сада сматра да ту не може да потврди „довољно квалификовану“ повреду принципа преноса од стране ЕСП. До структурално значајне промене на штету надлежности држава чланица не доводи ни ширење области примене директиве ради обухватања случајева који су усмерени посебно ка „професионалној интеграцији“ дугорочно незапослених старијих радника, ни примена директиве унапред – када она још увек није имплементирана, као ни извођење општег принципа забране старосне дискриминације.<sup>27</sup>

Подсетимо се да је ЕСП потврди да се општи принцип старосне дискриминације примењује у случају Манголд зато што чињенице тог предмета фундаментално спадају у оквир примене Директиве о једнаком третману из 2000. године. СУС потврђује то првенство европског права, јер оно представља предуслов за преиспитивање националног закона на основу комунитарног права: “Да ли нека посебна мера државе чланице потпада под област примене права ЕУ одређује у сваком случају ЕСП према обиму садржаја те мере, и у погледу материје и у погледу инволвираних лица. Директива може, такође, да прошири област примене Уговора и да доведе до тога да општи принцип права ЕУ утиче на право држава чланица. Да ли директива проширује (отвара) ту област примене уговора, одређује се према њеним циљевима. Насупрот томе, национално законодавство не може да изузме објективну област примене права ЕУ тиме што тежи и другим циљевима неке мере (нпр. у запошљавању) за које ЕУ није надлежна.”<sup>28</sup> Да је другачије, а како је истакао и ЕСП, државе чланице би наносиле штету униформној примени права ЕУ због различитих циљева.

У предмету Манголд, ЕСП је утврдио да важи комунитарно право и општи принцип забране старосне дискриминације. СУС сада потврђује да, притом, ЕСП није ушао у даљи развој права (који би био очигледан, квалификован и који би прекршио принцип преноса) путем примене

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, para. 69-71.

<sup>28</sup> *Ibidem*, para. 72-73.

унапред директиве која још увек није била имплементирана. Наиме, ЕСП је био потврдио да је у периоду који покрива предмет Манголд још увек трајао период транзиције, али закључио да то не мења чињеницу да је дошло до повреде Директиве о једнаком третману одредбама Закона о раду. СУС сада потврђује да обим слободе акције СР Немачке и давање форме директиви током периода транзиције, нису били, ипак, на нивоу на коме долази до структуралне промене надлежности, пошто према судској пракси ЕСП државе имају обавезу да се током те транспозиције уздрже од мера које би компромитовале циљ директиве.<sup>29</sup>

СУС каже да предмет Манголд може да се категоризује према претходној судској пракси ЕСП о унутрашњој примени директива, односно да је ЕСП више пута тврдио да директиве саме не уводе обавезе за појединце и да они не могу да се позивају на њих у међусобним споровима.<sup>30</sup> Ипак, ЕСП тврди да националне одредбе усвојене повредом директиве не треба примењивати у правним споровима између појединаца.<sup>31</sup> СУС закључује да је са применом директива унапред у Манголд пресуди ЕСП створио даљу групу предмета за тзв. негативну примену директива. Као и судска пракса о „негативној” примени директиве, и овај поступак у пресуди за Манголд служи, све у свему, спровођењу постојећих обавеза држава чланица, али не ствара никакве нове обавезе за њих кршећи принцип преноса, закључује СУС.<sup>32</sup>

СУС потврђује да није битно ни то да ли општи принцип забране дискриминације може да се изведе из заједничке уставне традиције и међународних уговора, иако су у време покретања спора Манголд само 2 од 15 држава чланица ЕУ имале посебне одредбе о забрани старосне дискриминације, док међународни уговори и немају специјалну забрану. Он понавља да претпостављени даљи развој права од стране ЕСП који више није оправдан правном методом, представља евидентни прекршај принципа преноса само ако он утиче на стварање надлежности у пракси. Општим принципом забране старосне дискриминације изведеним из

<sup>29</sup> *Ibidem*, para. 74-76.

<sup>30</sup> Нпр.: ECJ Case C-91/92 *Faccini Dori*, judgment of 14 July 1994, [1994] ECR I-3325 para. 19 et seq.; ECJ Joined Cases C-397-403/01 *Pfeiffer*, judgment of 5 October 2004, [2004] ECR I-8835 para. 108.

<sup>31</sup> Нпр.: ECJ Case C-194/94 *CIA Security*, judgment of 30 April 1996, [1996] ECR I-2201; ECJ Case C-443/98 *Unilever*, judgment of 26 September 2000, [2000] ECR I-7535, para. 49 et seq.

<sup>32</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06, para. 77.

уставне традиције заједничке државама чланицама нити се ствара нова област надлежности за ЕУ на штету држава чланица, нити се постојеће надлежности шире, твди СУС и даље објашњава да би то био случај ако би се без усвајања секундарног правног акта – за који се овде сматра да се примењује унапред – увела не само права, него и обавезе за грађане, путем даљег развоја права за који би се доказало да представља и прекорачење основних права и промену у надлежностима на штету држава чланица. Чак и ако се њима гарантује заштита људских права на нивоу ЕУ, општи принципи не могу да прошире област утицаја права ЕУ ван постојећих надлежности ЕУ, нити да уведу нове задатке и надлежности. Као аргумент да то није случај у пресуди Манголд, СУС наводи да су законодавни органи (засновани за Уговорима) – Савет министара и немачки представник у њему, а не судије које даље развијају право – увели обавезујући принцип забране старосне дискриминације за правне односе засноване на уговорима о раду, и да су они тиме постали подложни тумачењу ЕСП.<sup>33</sup>

Даље се СУС бави аргументима о правној сигурности, ретроактивности и *ex tunc* примени Директиве о једнаком третману. Он најпре одбацује тврдњу да је уговорна слобода прекршена спорном пресудом зато што подносиоцу уставне жалбе нису била заштићена легитимна очекивања – тј. правна сигурност, која је главни елемент владавине права. Поред тога, правну сигурност не угрожава ни елиминисање стечених права у овом случају. На уверење да неки закон и даље важи може да утиче ретроактивни налаз о његовој ништавости не само СУС, него и ЕСП. Могућност националних судова да обезбеде правну сигурност предодређена је и лимитирана правом ЕУ. Зато прелиминарно мишљења има *ex tunc* дејство. Тумачење права ЕУ од стране ЕСП, примењују судови држава чланица у правним односима насталим и пре Манголд-пресуде. СУС подсећа да ЕСП само изузетно ограничава ретроактивну природу пресуда, с обзиром на значајне тешкоће које његове пресуде могу да изазову у правним односима насталим у доброј вери у прошлости.<sup>34</sup>

СУС објашњава да правну сигурност не могу да обезбеде национални судови тиме што би увели временско ограничење за важење прелиминарног мишљења ЕСП примењујући националне одредбе чија је

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, para. 78-79.

<sup>34</sup> *Ibidem*, para. 80-83.

неспојивост са правом ЕУ утврђена за период пре тог мишљења. ЕСП не искључује такво дејство заштите правне сигурности са примарним ефектом, пошто се, с обзиром на униформну примену права ЕУ, предпоставља да само он сам може да постави временско ограничење тумачења ове пресуде. Насупрт томе, судска пракса ЕСП не садржи никакву индикацију која спречава националне судове да обезбеде секундарну заштиту легитимних очекивања путем компензације за штету узроковану прекршајем поверења. Да би се обезбедила уставна заштита правне сигурности могуће је, закључује СУС, у контексту ретроактивног непримењивања закона као последици пресуде ЕСП, дати унутрашњу компензацију инволвираној страни која је имала поверење у важење законских одредаба и на томе занивала планове. Одговорност држава за закон који крши право Уније, смањује одговорност грађана, истиче СУС. (Међутим, СУС оставља отвореним питање да ли је такав захтев већ уведен у систем државне одговорности.) Он каже да се законска одговорност ЕУ такође приписује одговорности држава чланица за законе који крше право ЕУ и тиме се смањује штета за грађанина. Али СУС оставља отвореним питање да ли је такво право већ установљено у постојећем систему одговорности држава. После свега, СУС закључује да СРС не игнорише уставну заштиту правне сигурности и да примат примене комунитарног права дозвољава да СРС не сматра себе овлашћеним да пружи заштиту легитимних интереса тиме што би потврдио пресуду претходне инстанце која је била у корист подносиоца тужбе. СУС закључује да „сваки захтев за компензацију против СР Немачке без кршења примата примене Уније за материјални губитак тужиоца који је претрпео непримењивањем орочених радних уговора, није било предмет процедуре пред Савезним радним судом“.<sup>35</sup>

Коначно, СУС закључује да није повређено ни право подносиоца уставне жалбе на законитог судију, јер то је ЕСП и према Основном закону. Повреда би постојала у случају да се немачки судови нису повиновали обавези да траже прелиминарно мишљење ЕСП. Али, према постојећој судској пракси СУС, нису сва кршења обавеза комунитарног права разлог за тражење мишљења ЕСП, него само ако осетљиво тумачење концепата који зависе од Основног закона више није свеобухватно и ако је очигледно неодрживо.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, para. 84-86.

<sup>36</sup> *Ibidem*, para. 87-92.

## ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ И КРИТИКА ПРЕСУДЕ СУС

Напред изложена пресуда СУС усвојена је гласањем 7 (од 8) судија, док је један члан судског већа, судија Ландау (*Landau*) изнео издвојено мишљење са снажном критиком пресуде већине, које и по обиму представља добар део у образложењу пресуде у предмету *Mangold/Honeywell*, и ефектно резимира критике на рачун овог процеса, па ће у овом тексту и то образложење бити детаљно пренето.<sup>37</sup> Судија Ландау сматра, наиме, да је уставна жалба била оправдана, те да спорна пресуда СРС/ЕСП крши основна уставна права подносиоца жалбе. Ландау сматра да је СРС ставио ван снаге спорне одредбе Закона о раду без уставно одрживог разлога, чиме је заобишао обавезу да поштујена закон и поредак. Поред тога, СРС није био уставно надлежан да се позове на право Уније у тумачењу ЕСП у предмету Манголд. Коначно, судска већина сада је проширила услове за преиспитивање *ultra vires* аката органа ЕУ и, у том смислу, она одступа од сопствене пресуде о Лисабонском уговору без и једног убедљивог разлога. Порицање да постоји прекорачење надлежности од стране ЕСП у предмету Манголд је погрешно, а тиме се оспоравају и консеквентне могућности за правну акцију, тврди судија Ландау у издвојеном мишљењу.

### СУС напушта „лисабонски консензус“ без убедљивих разлога

Судија Ландау подсећа детаљно на „лисабонски консензус“ да би показао да је судска већина одступила од њега. Он се најпре осврће на ставове из Лисабонске пресуде СУС о демократској легитимацији (тј. недостатку легитимације, демократском дефициту), према којима акти органа ЕУ јесу демократски легитимисани само уколико остају у оквиру надлежности које су државе чланице пренеле на ЕУ. „Повиновање границама надлежности није ствар само балансирања надлежности уставних и комунитарних органа. У систему демократске управе, захтев за примењивање норме не произлази из једностране подређености грађана властима, него из повезаности са самим грађанима. Демократска легитимација захтева стварну непрекидну везу са грађанима државе чланице“, подсећа судија Ландау, и додаје да деловање које није покривено повереним задацима није ко-легитимисано, те у том смислу надлежности које су државе чланице дале Унији саопштавају и ограничавају (објективни) контекст легитимације у који сваки орган који врши суверене

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, пара. 94-116.

надлежности мора бити постављен, ка чијем поштовању је усмерен и принцип преноса као израз државне уставне базе свих власти ЕУ.<sup>38</sup>

Ландау подсећа и на то да су државе господари уговора и извор овлашћења за вршење суверених надлежности на наднационалном нивоу, и да не постоји легитимни субјект владавине ЕУ који се конституише без извођења из суверених надлежности држава на вишем нивоу. Лисабонски уговор – са уставним тумачењем, потврђује принцип преноса који се врши на ограничен и контролисан начин. Уговор не садржи одредбе о надлежностима за стварање сопствених надлежности (тзв. *Kompetenz-Kompetenz*). Због тога и принцип надређености права ЕУ, који је развила судска пракса ЕСП, остаје институт који је пренет под условима међународног права – тј. изведени институт. Примат примене права ЕУ не мења ништа у погледу обавезе повиновања систему надлежности. Он се шири само уколико СР Немачка пристане на то или га дозволи. Судија Ландау истиче да посебно надлежности тумачења и примењивања права ЕУ које су пренете на ЕСП нису без ограничења, и да су та ограничења утврђена Основним законом и у крајњем су подвргнута јурисдикцији СУС.<sup>39</sup>

Судија Ландау даље објашњава и потврђује „одлучујућу линију“ из пресуде СУС о уставности Лисабонског уговора. Он подсећа да надлежности произлазе из Устава и међународних уговора, и да оне уводе, у мери односних функција, суверену моћ која је законита, тј. легитимисана владавином права и принципима демократије. Приписане надлежности одређују однос различитих наднационалних и националних функција, чију сарадњу су судије претходном пресудом хтеле да обезбеде и да, у крајњем, спрече злоупотребу власти. Сувише преклапања и мешања функција подрива суштину демократске одговорности и крши принцип демократске владавине права према којем органи – национални или наднационални – носе одговорност за своје одлуке, истиче Ландау.<sup>40</sup> У случају прекорачења граница надлежности које чини нејасним ове одговорности, СУС има обавезу да спроведе *ultra vires* контролу. „На данашњем степену развоја права ЕУ, може се сматрати да само врховни национални судови, и посебно уставни судови – врше контролу надлежности *vis-à-vis* органа ЕУ, пошто ЕСП представља камен темељац система на европском нивоу и тежи употреби те позиције на начин који је

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, para. 96.

<sup>39</sup> *Ibidem*, para. 97.

<sup>40</sup> *Ibidem*, para. 98.



отворен ка ЕУ. Извршне и судске инстанце ЕУ имају, у великој мери, могућност да афирмишу право Уније путем тумачења које сматрају коректним, без политичких инстанци које имају на располагању ефективне механизме да им се супротставе у случају да последице тих тумачења сматрају штетним. Могућност да се спречи подривање надлежности настало законодавним средствима или ревизијом уговора, има слабо практично дејство с обзиром на велике препреке које постоје за то у Унији 27 држава чланица“. Према судији Ландау, већина његових колега једнострано решава ту тензију између принципа очувања демократског легитимитета и функционисања Уније у корист функционалности позивајући се на принцип отворености Основног закона за Европу током спровођења надлежности контроле, уз коначно позивање на одговарајући принцип лојалне сарадње.<sup>41</sup>

У пресуди о Лисабонском уговору, подсећа судија Ландау, СУС је развио „уравнотежени модел“ националне контроле поступака ЕУ, јер он суштински ограничава контролу на „очигледне“ повреде граница ка државама чланицама и формално је поставља као приоритет правне заштите на нивоу ЕУ. Та контрола покрива свако проширено тумачење Уговора које је једнако недопустивој аутономној ревизији уговора, али ту не спадају повреде надлежности периферног карактера које нису очигледне и недвосмислене природе, и које не доводе у питање суштину демократске одговорности, а исто важи и за прекорачења надлежности која су значајна само унутар Уније и не утичу на област активности држава чланица ЕУ. Очигледне, тј. јасне и недвосмислене повреде надлежности треба да буду, пре свега, подложне преиспитивању ЕСП, што је могућност која постоји да би се, ипак, артикулисале постојеће резерве у погледу надлежности.<sup>42</sup> Судија Ландау је тврдио да би у актуелном предмету било посебно примерено да се приоритет правне заштите оствари на нивоу Уније, и да то носи конструктивни потенцијал. Он додаје да се тим средствима која омогућавају резервну надлежност СУС може адекватно обезбедити да налаз о непримењивости права Уније због прекорачења надлежности остане резервисан за изузетне случајеве.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, para. 99-100.

<sup>42</sup> *Ibidem*, para. 101. Ове резервне надлежност СУС је образложио и у пресуди о Лисабонском уговору: BVerfGE 123, 267, para. 401.

<sup>43</sup> *Ibidem*, para. 101.

Судијска већина је напустила „лисабонски консензус“ и тиме што је прекорачила захтев очигледности – јасности и недвосмислености – и што сада захтева „довољно квалификовану“ повреду надлежности која није само очигледна, него и доводи до „структурално значајне“ промене на штету држава у структури надлежности између њих и ЕУ, наставља судија Ландау. Тиме већина судија иде изван циља структуре *ultra vires* контроле која је отворена према европском праву; она игнорише главни предуслов за вршење власти – обавезу демократске легитимације, наглашену у пресуди о Лисабонском уговору, која се крши сваким прекорачењем надлежности. Допуштање да се надлежности врше без демократске легитимације, супротно је кључном исказу пресуде СУС о Лисабонском уговору, истиче Ландау.<sup>44</sup> Захтевом за структурално значајном променом, судска већина игнорише чињеницу да настају специфичне опасности за очување надлежности и тиме демократске легитимације ЕУ. Те опасности су мање у случају тешких, тиме и препознатљивих, видова преузимања надлежности, него што су у случајевима постепеног развоја и акумулације минорних прекорачења надлежности која могу бити незнатна сама по себи, али на крају доводе до значајних последица. Ризик који је вероватно инхерентан свим федералним системима „политичког само-појачавања“ вишег нивоа, у посебној мери постоји у случају ЕУ, захваљујући томе што расподела надлежности овде – за разлику од федералних држава – није објактивна, него се дешава на највишем нивоу. „Питање – да ли је у контексту таквих кретања, која се могу илустровати текућом експанзијом судске праксе ЕСП о примени одредаба садржаних у директивама која кулминира у предмету Манголд, уопште могуће препознати појединачни случај прекорачења надлежности који показује тежину коју тражи судска већина, и тиме покренути контра-механизам *ultra vires* контроле – чини се веома проблематичним, посебно зато што је, у многим случајевима, коректна процена тога да ли индивидуални акт покреће структуралну промену надлежности могућа само у ретроспективи.“<sup>45</sup>

Коначно, судија Ландау закључује да судска већина није показала да поштује своју одговорност за значење одредаба које се односе на надлежности засноване на демократији и владавини права. Она наставља проблематичну тенденцију већ препознату у ранијој судској пракси СУС, да се „само на папиру потврђује демократски засновано национално право

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, para. 102.

<sup>45</sup> *Ibidem*, para. 103.

изрицања коначне пресуде о примени суверених надлежности на сопственој територији и пратећа одговорност за поштовање надлежности датих Унији, а да се у пракси уздржава од примене тог права“.<sup>46</sup>

### **ЕСП је очигледно прекорачио надлежности**

Са пресудом у предмету Манголд, ЕСП је очигледно прекорачио надлежности које су му дате да тумачи комунитарно право – он делује *ultra vires*, тврди судија Ландау. Он истиче да судска већина оставља отвореним питање да ли се ЕСП удаљио од оправданог тумачења – укључујући и даљи развој права, и да на то питање очигледно треба одговорити потврдно. Поред тога, пресуда Манголд наноси штетну и слободи акције која је Уговорима остављена на располагање СР Немачкој као држави чланици ЕУ. Ландау, пак, сматра да није релеванно питање да ли је исправан став ЕСП да је случај Манголд отворен за примену комунитарног права и став да постоји супротност између садржаја немачког Закона о раду и европске Директиве о једнаком третману. У најмању руку, образложење у којем ЕСП игнорише чињеницу да период транспозиције није био истекао, не представља више ни оправдану интерпретацију, ни даљи развој права Уније, него проширено тумачење Уговора које је једнако недозвољеној аутономној ревизији уговора, категоричан је Ландау: Може се рећи да је тај прости закључак био познат од самог почетка, и да је он изведен ослањањем на традицију судске праксе ЕСП оријентисану у складу са принципом *effet utile* – ЕСП је преиспитивао немачки закон према Директиви о једнаком третману иако она у то време није била обавезујућа за СРН; према вољи комунитарног законодавца, демократски легитимисани органи СР Немачке нису још увек били обавезни да се подреде Директиви. Упркос томе, ЕСП је приписао директиви која још увек није била ступила на снагу негативну директну унутрашњу примену, која је довела до непримењивања конкурентног националног закона. Као што је ЕСП-у сигурно било јасно, то коначно наноси штету носиоцима фундаменталних права који су били у уверењу да важи национални Закон о раду, подсећа Ландау. Разлози за исход до кога ЕСП долази, према судији Ландау, очигледно нису убедљиви: они доводе до закључка да ЕСП тврди да исход који му је пожељан, у смислу комунитарног права, треба примењивати што је више могуће, без узимања у обзир супротне воље комунитарног законодавства, чиме је прешао границе методолошки

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, para. 104.

оправданог даљег развоја права. Штавише, наставља Ландау, „они су учинили јасним како различити аргументациони обрасци ЕСП, који су сигурно отворени према Унији, али се дуго прихватају у комбинацији, стварају опасност постепене ерозије надлежности држава чланица и демократске легитимности, што је тешко одржати.<sup>47</sup>

ЕСП одређује забрану старосне дискриминације као општи принцип комунитарног права, а то се, према судији Ландау, не може схватити ни коришћењем разлога из пресуде ни независно од тога. Није оправдано извођење појединачне забране дискриминације на бази старости из међународних уговора и уставне традиције заједничке државама чланицама. Судија Ландау подсећа да је то у правној литератури већ адекватно документовано до сада и да није било озбиљно оспоравано. Иако судска већина оставља отвореним ово питање у формалном смислу, она у крајњем не може да избегне да то не наведе уз одговарајуће рефернце. Ландау сматра да није прихватљиво да се каже да забрана дискриминације на бази старости представља, просто, случај примене општег принципа једнакости у праву ЕУ, што је ЕСП урадио у предмету Манголд. Ландау тврди да пресудна оцена да старост може да буде проблематичан критеријум прављења разлике који захтева даље оправдање, не произлази из општег принципа једнаког третмана, и да је она, штавише, страна заједничким уставним традицијама те да, посебно у контексту тржишта рада, она не представља ништа друго до „ствар усмерења“, с обзиром на главне проблеме које старија незапослена лица имају када траже стални посао. Коначно, Ландау указује да ЕСП не каже ништа о вољи држава чланица, која је јасно изражена дуплирањем правног основа у Уговору: ограничава се прављење разлике према другим карактеристикама осим националности, али тек након што се то конкретно формулише помоћу секундарног законодавства.<sup>48</sup>

Концепт примене директиве „унапред“ не може да доведе до тумачења пресуде у случају Манголд ни *per se*, ни кад се разматра заједно са, како се наводи, неписаном забраном старосне дискриминације – гласи даљи аргумент издвојеног мишљења судије Ландау. „Исход коме ЕСП тежи, у том смислу, настаје само из акумулације разних догматских приступа који посежу у област држава чланица и који, у смислу транспарентности

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, para. 105-107.

<sup>48</sup> *Ibidem*, para. 108-109. Двоструки правни основ на који се судија позива су чланови 18. и 19. УФЕУ (ex-12. и ex-13. УЕЗ).

демократске дистрибуције надлежности, у крајњем више нису прихватљиви“. Признање директне примене директива од стране ЕСП већ представља корак даље у развијању права које јасно излази изван форумалција Уговора, што СУС свеједно следи за разлику од неких других судова, подсећа Ландау. У том погледу, СУС је себи дозволио да га води концепт отворености према европском праву, и закључио да судска пракса ЕСП може да инвоцира главне објективне аргументе – наиме, концепт ефективног санкционисања држава чланица иако рок за транспозицију није истекао – и да директна примена није нужно повезана са предусловима који су испуњени са којима се спречава изједначавање директива и одредаба на начин који крши Уговор. Ландау каже да ЕСП ову резерву није показао у случају Манголд, и да се он одрекао принципа по коме директна примена одредаба из директива зависи од истека периода транспозиције. Штавише, СУС у суштини дозвољава индиректни утицај директиве на односе између приватних лица. „Више није могуће заснивати ове далекосежне кораке на концепту санкционисања (односких) држава чланица. ЕСП нуди само екстремно неадекватно објашњење за њих, наводећи површно принцип према коме државе чланице морају током периода транспозиције да се уздрже од предузимања мера које могу озбиљно да компромитују остварење резултата прописаног директивом. Проблем се прикрива тиме што „судска већина овде говори о ‘спровођењу постојећих правних обавеза’, за које каже да ‘не стварају за државе чланице нове обавезе којима се крши принцип преноса’; у крајњем, ‘спровођење’ постојећих обавеза може да значи само то да правне обавезе јесу проширене изван договорене мере”.<sup>49</sup>

Овај исцрпни приказ идвојеног мишљења судије Ландау закључује се његовом оценом да је ЕСП у предмету Манголд развио једно тумачење комунитарног права о разграничењу надлежности Заједнице (Уније) и држава чланица које је суштинско за покретање *ultra vires* контроле: ЕСП лишава државе чланице надлежности у области политике запошљавања, која је углавном резервисана за њих. Тиме су испуњени предуслови за *ultra vires* процену, иако Ландау напомиње и то да не треба прецењивати значај постојећег прекорачења надлежности у контексту антиципираног истека периода транспозиције за директиве. Ако, међутим, судска већина негира „практичне последице из којих проистичу надлежности” тврдећи да су органи овлашћени за доношење закона (Савет и немачки представник у

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, para. 110.

њему) учинили обавезним принцип забране старосне дискриминације за правне односе засноване на уговорима о раду, она и тиме „ствара дискрецију за судско тумачење права”, и то без даљег образложења да је правни поглед ЕСП покривен вољом законодавца. Ландау подсећа да, „ако је и постојала било каква потреба да се покаже супротно, усвајање Закона о раду је показало, ипак, врло јасно да сасвим дефинитивно, посебно СР Немачка није желела да се њено деловање ограничи на начин који произлази из пресуде у предмету Манголд. Управо супротно: немачки представник у Савету евидентно није имао у виду судско тумачење закона које ограничава деловање СР Немачке, нити се то могло очекивати од њега“. Коначно, Ландау додаје да чињеница да прекорачење надлежности од стране ЕСП неће имати никакве последице за законе који се примењују данас, пошто је забрана старосне дискриминације сада садржана у Повељи о основним правима, не чини ту повреду неучињеном – изнад свега, не чини је таквом у погледу овог случаја о коме СРС пресуђује на основу права примењивог у време закључења уговора.<sup>50</sup>

### **Могућности правне компензације за претрпљену штету**

На крају образложења свог неслагања са колегама, судија Ландау наводи да, под овим условима, Савезном радном суду није било дозвољено да се позове на Манголд пресуду Европског суда правде, како би ставио ван снаге недвосмислену наредбу о примени одредаба Закона о раду и како би покренуо акцију против орочених уговора о раду. Пошто СРС није био слободан, у смислу комунитарног права – као и на основу Устава, да донесе пресуду која отворено одступа од судске праксе ЕСП, Ландау је предлагао да наредне инстанце расправе или претресу све расположиве могућности за решење иманентних тензија.<sup>51</sup> То није спроведено, у контексту чињенице да је СРС – као и већина сада у СУС – игнорисао прекорачење надлежности од стране ЕСП за које Ландау тврди да постоји. Он је сматрао да би приоритет, у овом погледу, могло бити то да се размотри захтев за правном заштитом на нивоу Уније, као што се и тврдило у пресуди Лисабон. СРС би, коначно, морао још једном да се обрати ЕСП-у, посредством процедуре прелиминарног мишљења, објашњавајући постојеће резерве, са питањем да ли је комунитарно право захтевало да се стави ван снаге Закон о раду. Комунитарно право не

<sup>50</sup> *Ibidem*, para. 112-113.

<sup>51</sup> *Ibidem*, para. 114.

спречава такав обновљен, проширен, добро-заснован поднесак, тврди Ландау. У том оквиру, било би могуће и експлицитно поставити питање о могућем временском ограничењу примене пресуде. Процедура прелиминарног мишљења већ је отворила многе кооперативне могућности за решавање сукоба у раној фази, или за барем олакшавање иманентних сукоба између захтева уставног и комунитарног права, сматра Ландау. У случају потпуне потврде Манголд пресуде, СРС би могао, и осим тога би требао, да преиспита да ли, и до које мере, овде постоје могуће пресуде које су у складу са правом ЕУ а које би поштовале вољу законодавца изражену у Закону о раду, у најмању руку, у погледу исхода. Само ако се не могу предузети такви кораци, СРС би могао, и то би требало урадити према судији Ландау, да формално нађе прекорачење надлежности од стране СУС. Све то показује да *ultra vires* контрола може да се врши у великој мери на начин који је отворен према европском праву и кооперативан, закључује судија Ландау.<sup>52</sup>

## КРИТИКА И КОМЕНТАРИ ПРЕСУДЕ

Најдоследнија критика пресуде у предмету *Mangold/Honeywell* налази се у издвојеном мишљењу судије Ландау које је управо изложено. Остаје не баш потпуно јасно како ће се извршити компензације за насталу штету подносиоцу уставне жалбе (*Honeywell*) на унутрашњем плану. То је први парадокс овог предмета, јер уставна жалба је одбијена, а индицирана је могућност компензиција подносиоцу жалбе на националном плану. Предмет излази у сусрет захтевима иницијалног подносиоца тужбе (*Mangold*) о заштити против старосне дискриминације, али из позиције подносиоца жалбе, који је и материјално оштећен пресудама европског и немачких судова, основни проблем је била и остала правна несигурности која произлази и из образложења аргумента ЕСП о *de facto* директној хоризонталној примени директиве – тј. примени директиве „унапред“ у односима између појединаца у ситуацији када постоји опречни национални закон.

СУС оставља отвореним и нека друга питања која не сматра релевантним за пресуду, нпр. каже да није потпуно убеђен у образложење ЕСП о томе да ли наведена одлука може да се постигне легално прихватљивим методама тумачења због чињенице да је јасно да није дошло до довољно озбиљне повреде надлежности у поменутом значењу. СУС

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, para. 115-116.

оставља неодговореним и питање да ли постоји (или је постојао у релевантно време) општи принцип забране старосне дискриминације, и каже да, чак и без тог принципа, закључује да нема довољно квалификоване повреде која води новим надлежностима ЕУ на штету држава чланица, нити се шире постојеће надлежности ЕУ пресудом у предмету Манголд.

Даље, мада је СУС потврдио да ће контролисати ЕУ институције, тј. да ли оне остају унутар надлежности које су им поверене, услови који треба да се испуне да би неки акт био *ultra vires* толико су стриктно дефинисани да је мало вероватно да ће случајеви као *Honeywell* уопште више бити успешно постављени пред СУС. То је добра вест за европске интеграције, али ће без сумње изазвати даље критике због доктринарне недоследности и практичне правне несигурности. Први медијски коменатри забележили су да је *Mangold/Honeywell* пресуда СУС дочекана са олакшањем у Бриселу и Луксембургу, и да немачки СУС не само да је избегао директни сукоб са ЕСП, него је и ојачао његову позицију – ограничавајући своју.<sup>53</sup> Други сматрају да је СУС донео прагматичну пресуда, јер је још једном потврдио да он има коначну реч у питањима да ли институције ЕУ прекорачују надлежности, иако је истовремено објаснио и то да ће се *ultra vires* контрола примењивати нерадо и на „пријатељски” начин према ЕУ праву.<sup>54</sup> Другим речима, СУС је још једном избалансирао право ЕУ према одредбама националног устава (остављајући и даље отвореним нека важна питања), а ипак је ставио до знања да он и даље задржава право да контролише границе између европских и националних надлежности. Где се тачно налази та граница – остаје питање које ће, без сумње, и даље окупирати стручну и ширу европску јавност.

Да ли ће пресуда СУС у предмету *Mangold/Honeywell* имати далекосежне последице – то треба сагледати у контексту чињенице да је СУС ову врсту контроле ретко користио и да се она и до сада колебљиво развијала. Концепција националне контроле аката ЕУ у Немачкој се дуго развијала упоредо са развојем концепта примата права ЕУ кроз судску праксу ЕСП.<sup>55</sup> Ова вишедеценијска „игра мачке и миша“ између два суда – једног националног уставног суда и другог европског који је све више *de*

<sup>53</sup> “German Constitutional Court clears path to EU law“, 31 August 2010, <http://euroactiv.com>

<sup>54</sup> Felix Schulyok, “Mangold is not ultra-vires”, *Adjudicating Europe*, Aug 31, 2010; Internet: <http://adjudicatingeurope.eu/?p=487>

<sup>55</sup> Фундаментална пресуда у том смислу је: Case 6/64 *Costa/ENEL*, judgment of 15 July 1964, [1964] ECR 1251.



*facto* уставни суд, може да се прати кроз низ сукцесивних пресуда СУС – *Solange* (I, II, III; нем. *Solange*, све док, уколико) и пресуда о уставности националне ратификације уговорне ревизије (пресуде о Мастрихту, Лисабону). Кроз наведене пресуде СУС је развијао могућности *ultra vires* контроле, а кроз ту активност се изражава и разлика између концепта основних права на комунитарном нивоу и оних на националном, која и даље постоји, тј. суштински је упоредива. Та „антагонистичка“ позиција два суда – СУС и ЕСП – у тумачењима заштите људских права, у принципу подразумева питање који суд доноси коначну пресуду у заштити људских права. СУС се ретко директно сукобљавао са ЕСП, али је и тако донекле успевао да каналише „судски активизам“ ЕСП.<sup>56</sup>

У почетку је СУС остављао отвореним питање да ли комунитарно право може да се преиспитује према одредбама Основног закона СР Немачке, а афирмативни одговор је у првој пресуди *Solange* 1974. године о контроли фундаменталних права.<sup>57</sup> СУС је тада закључио да ће приступати контроли уставности комунитарног права *уколико* се њиме не гарантује заштита људских права еквивалентна оној коју пружа немачки Устав, и да ће немачки судови примењивати право Европске заједнице (ЕЗ) само *уколико* провере компатибилност права ЕЗ (примену која се тражи у Немачкој) према Основном закону. Са пресудом *Solange II*, СУС је 12 година касније (1986) суспендовао ту надлежност надзора у погледу судске праксе ЕСП у питањима фундаменталних права.<sup>58</sup> Тада, заправо, ублажио ранији став: наводи да ће се уздржаће од вршења надлежности контроле компатибилности секундарног комунитарног права са основним правима која су призната Основним законом (Уставом), све док Европске заједнице, а посебно пракса ЕСП на еквивалентан начин гарантују ефикасну заштиту основних права од прерогатива јавних власти, која је упоредива са заштитом коју пружа немачки Основни закон.

Даље је СУС опет развијао, најпре у контурама а касније и јасније, идеју допунске контроле поштовања граница надлежности органа ЕУ. Пресуда о уставности ратификације Уговора из Мастрихта у Немачкој из 1993. године

---

<sup>56</sup> Hans-W. Micklitz, “Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Mode in Anti-Discrimination and Consumer Law”, *EUI Working Paper*, European University Institute, Florence, 2009/19.

<sup>57</sup> Bundesverfassungsgericht, *Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974*, 37 BVerfGE 271, Internet: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html>

<sup>58</sup> Bundesverfassungsgericht, *Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986*, 73 BVerfGE 339.

представља даље приближавање са правом ЕЗ у погледу заштите људских права.<sup>59</sup> СУС је тада подвукао да са ЕСП дели мисију ефективне заштите фундаменталних права Немаца, и да су основна права која гарантује и примењује ЕЗ суштински слична заштити основних права у Основном закону. Ипак, контрола права ЕЗ од стране СУС може да се примењује само ако немачки суд (по)тврди да је еволуција европског права, укључујући пресуде ЕСП, испод нивоа захтева стандарда основних права према Основном закону. У пресуди за Матрихт СУС се, тако, поставио опет у позицију „вратара” у погледу јурисдикције, који ће одлучивати од случаја до случаја о *ultra vires* актима ЕУ. То обећање из пресуде за Матрихт, он је опет пропустио да примени у првом предмету који му је за то пружио прилику 2000. године, у трећој тзв. *Solange III* пресуди.<sup>60</sup> Тада је СУС још једном прецизирао услове под којима може бити прихваћена тужба против секундарног комунитарног права (било приликом индивидуалне уставне жалбе, било постављањем питања од стране неког суда), и недвосмислено потврдио кооперативну и подједнаку природу два органа судске власти (СУС и ЕСП). Уместо да у пракси развија механизме контроле, из пресуди о Уговору из Матрихта, са пресудом *Solange III* СУС се практично поново вратио на *status quo* из *Solange II* пресуде.

Са пресудом о уставности ратификације Лисабонског уговора у Немачкој (2009), СУС је опет био подигао прашину.<sup>61</sup> Ова пресуда са експлицитном разрадом идеје *ultra vires* контроле, преузима исказ о „правним инструментима који прекорачују границе“ из Матрихт пресуде, али ипак одступа од ње. Лисабонска пресуда и језички и догматски следи међународно право преузимајући класичан концепт јавне власти која делује без надлежности.<sup>62</sup> СУС дакле наставља резоновање на бази

---

<sup>59</sup> Bundesverfassungsgericht, *Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. und 2. Juli 1993*, 89 BVerfGE 155.

<sup>60</sup> То је колоквијално трећа *Solange* пресуда, а заправо се ради о тзв. предмету *Banana* где су спор развио око квота за увоз у ЕУ банана из трећих земаља, и питања о уставности примене на немачке трансакције регулативе ЕЗ које се односе на увоз и продају банана. Bundesverfassungsgericht, *Beschluß des Zweiten Senats vom 7. Juni 2000*, 147 VerfGE 102.

<sup>61</sup> Bundesverfassungsgericht, *Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. und 11. Februar 2009*, 123 BVerfGE 267, Internet: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html>

<sup>62</sup> Више у: Frank Schorkopf, “The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon”, *German Law Journal*, Special Issue: The Federal Constitutional Court’s *Lisbon Case*, Volume 10, 2009, pp. 1238-40.

принципа преноса, који подсећа на то да су међународне организације секундарног, изведеног правног и политичког статуса. Та одлука, ипак, одсликава добро познату формулу да СУС неће пропитивати компатибилност европског секундарног законодавства са немачким основним правилима *све док* на европском нивоу постоји заштита основних права која је упоредива са оном из немачког Устава. Према Лисабонској пресуди, може се преиспитивати сагласност европског правног акта са немачким Уставом с обзиром на „очигледна“ прекорачења граница надлежности. Поред тога, пресудом о Лисабонском уговору СУС је заузео став о апсолутној непромењивости неких делова Основног закона у погледу права ЕУ, тзв. уставног идентитета и образложио своје право да врши контролу над њим (тзв. контрола идентитета, *Identitätskontrolle*). И *ultra vires* контрола, као и контрола идентитета, могу да доведу до проглашења комунитарног закона непримењивим у СР Немачкој.<sup>63</sup>

Мада је са Лисабонском пресудом СУС потврдио да је преиспитивање аката органа ЕУ резервисано за случајеве „очигледног прекорачења“, сигнал који је тада упутио многи су тумачили као јасну жељу да игра активнију улогу у европским правним пословима, а постојале су и најаве „судског рата“ и настанак непредвидивих проблема за правни поретку ЕУ.<sup>64</sup> У том контексту, предмет *Mangold/Honeywell* је требало да покаже да ли ће СУС омекшати пројекат националне уставне контроле или ће му дати нови кредибилитет у пракси. Из перспективе управо усвојене пресуде СУС у предмету *Mangold/Honeywell*, чини се да је Лисабонска пресуда била празна претња. СУС се још једном, како је то неко приметно, задовољио улогом „пса чувара који воли да лаје, али никад не уједа“.<sup>65</sup> Скептици кажу да је СУС није остварио ништа више осим што је запретио прстом, и да се дигло много буке ни око чега. Критика би могла казала и да немачки СУС баца прашину у очи не само немачком, него и народима

---

<sup>63</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, para. 240-243. Видети о уставном идентитету СР Немачке у: Жаклина Новичић и Дејан Гајић, „Уставни идентитет као ограничење европске интеграције: Случај „Лисабон“ пред немачким Савезним уставним судом“, у: *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Душко Димитријевић и Брано Миљуш (урс), ИМПП, 2009, стр. 155-185.

<sup>64</sup> Видети различите реакције у: *German Law Journal*, Special Issue: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case, Volume 10, October 2009. Интернет: <http://www.germanlawjournal.com>

<sup>65</sup> Felix Schulyok, „Mangold is not ultra-vires“, *Adjudicating Europe*, Aug 31, 2010, Internet: <http://adjudicatingeurope.eu/?p=487>

Европе, уверавајући их да се све одвија на демократски начин, иако је у стварности управо супротно – још једном се прешло преко очигледног прекорачења надлежности од стране ЕСП.

„Судски активизам“ ЕСП критикован је и раније, посебно у вези са судским обликовањем анти-дискриминационог права у низу директива усвојених у новом миленијуму које отварају маневарски простор за широка тумачења сопствене надлежности.<sup>66</sup> Анти-дискриминационо право постало је област нове доктрине премошћавања недостатка хоризонталне директне примене директива тиме што се та њихова примена признаје преко одговарајућих општих принципа – принципа забране (старосне) дискриминације. И након покретања уставне жалбе у предмету *Honeywell*, питање забране старосне дискриминације било је пред ЕСП постављено у више прилика, од којих је последња решена почетком 2010. у предмету *Kücükdeveci* када је ЕСП потврдио Манголд пресуду и директну примену принципа забране старосне дискриминације као генералног принципа права ЕУ, који сада штити и Повеља о основним правима ЕУ.<sup>67</sup> Тај предмет, који се назива и „Манголд II“ пресудом, представља, поред оригиналне Манголд пресуде ЕСП, потврђене сада и пресудом СУС која је била предмет овог текста, други камен темељац правног примата права ЕУ над националним правним системима и важан преседан за примену Повеље о основним правима након ратификације Лисабонског уговора.

---

<sup>66</sup> Hans-W. Micklitz, “Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Mode in Anti-Discrimination and Consumer Law”, op. cit.

<sup>67</sup> Case C 555/07, *Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG*, Judgment of the Court of Justice, *Kücükdeveci/Swedex*, Case C\_555/07 (19 January 2010). Filippo Fontanelli, “Some reflections on the choices of the European Court of Justice in the *Kücükdeveci* preliminary ruling”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, issue 2, 2010, pp. 15-23.

UDK: 342.25(497.15+4)  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 275–282  
Изворни научни рад

*mr Muhamed MUJAKIĆ<sup>1</sup>*

## EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I NJENA PRIMJENA U BOSNI I HERCEGOVINI

### ABSTRACT

Local self-government is an undeniable value and a component of every modern and democratic political system. The most important legal document regulating this matter is the European Charter on local self-government which was ratified by Bosnia and Herzegovina in 1994. Local self-government is often defined as a right and capability of the local self-government units to regulate and manage certain public affairs on its own responsibility and in the best interest of local population. Contrary to the state administration, with which the issues of local self-government are often compared and which is characterized by hierarchical relations and centralization, main characteristics of local self-government are autonomy and independence, decentralization and democratization. Behind the acts of public (state) administration are obligations and compulsion, behind the acts of local self-government there is often freewillingness. The laws which regulate local self-government exist on cantonal and entity, but rather not on the state level.

*Keywords:* Local self-governance, European Charter on local self-governance, municipality, Bosnia and Herzegovina.

### **Svrha Evropske povelje o lokalnoj samoupravi**

Pravo na lokalnu samoupravu se smatra bitnim obilježjem demokratskih odnosa. Stepem demokratičnosti određene države i društvene zajednice možemo mjeriti i prema širini i garancijama lokalne samouprave. To pravo

---

<sup>1</sup> Direktor Pravnog instituta u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.

dobiva i međunarodni karakter i zaštitu i time postaje dio univerzalnih demokratskih vrijednosti. Da bi se pravo na lokalnu samoupravu smatralo bitnim obilježjem demokratskih procesa na nivou Vijeća Evrope usvojen je evropski standard kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (European Charter of Local Self-Government ETS No. 122) koju je Savjet Evrope usvojio 15.10.1985. godine (u formi konvencije).<sup>2</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nastala je u okviru Vijeća Evrope. Izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka, pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacrtu kojeg je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi. Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi putem dokumenta u kojem su objašnjeni principi na koje su se svojim potpisom obavezale sve demokratske države Evrope, predstavljaju dugogodišnju težnju organa lokalne samouprave. Još 1957. godine uspostavljena je Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi, a 1994. godine transformisana je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.<sup>3</sup> Procesu usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prethodila je duga i složena procedura koja je kroz razne oblike i forme od deklaracije došla do povelje. U svojoj funkciji čuvara ljudskih prava i principa demokratske vlasti, Savjet Evrope od svog osnivanja ima opredjeljenje da jedan od najznačajnijih pravaca postizanja tog cilja jeste razvoj i zaštita lokalne samouprave. Još je 1968. godine tadašnja Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi inicirala i predložila komitetu ministara Vijeća Evrope da usvoji Deklaraciju principa lokalne autonomije.<sup>4</sup> Nakon ove inicijative trajali su kontinuirani naponi da se donese odgovarajući evropski međudržavni dokument o lokalnoj samoupravi, koji bi pokazivao neophodnu fleksibilnost u odnosu na razlike u ustavnim rješenjima pojedinih zemalja, ali i dao jasna i sigurna rješenja za osiguravanje njenog razvoja i zaštite za obaveze država članica u tom smislu. Nakon višedecenijske aktivnosti u tom pravcu Odbor ministara Vijeća Evrope je u junu 1985. godine i usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.<sup>5</sup> Osnovna funkcija Evropske povelje

---

<sup>2</sup> Internet: <http://www.conventions.coe.int>. Vidjeti: Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, str. 381; Neđo Miličević i dr. *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Sarajevo 2001. str. 44.

<sup>3</sup> Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

<sup>4</sup> Muhamed Ibrahimović, *Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Sarajevo 2004, str. 14.

<sup>5</sup> Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, op. cit., str. 29.

o lokalnoj samoupravi<sup>6</sup> jeste da umanju nedostatak zajedničkih evropskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti, koje su najbliže građanima i da im omogući da efikasno učestvuju u odlučivanjima koja se odnose na njihovo svakodnevno okruženje.<sup>7</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi multilateralni i međudržavni pravni instrument koji definiše i čuva principe lokalne samouprave kao jednog od stubova demokratije.<sup>8</sup> Povelja obavezuje strane na primjenu osnovnih pravila kojima se garantira politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Stoga ona na evropskom nivou, predstavlja izraz političke volje da se na svim nivoima teritorijalne uprave principima odbrane demokratije da suština, jer od svog osnivanja Savjet Evrope smatra svojom dužnošću očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu. U njoj je otjelovljeno uvjerenje da se stepen samouprave, koji uživaju lokalni organi vlasti, može smatrati testom prave demokratije.<sup>9</sup> Po nama Evropska povelja predstavlja neporecivu vrijednost koja se mora implementirati u Bosni Hercegovini ali i državama u regionu jer predstavlja evropski standard. Ako Bosna i Hercegovina, a i države iz regiona teže evropskim integracijama, a mi inače kažemo da teže, onda je i ovo svakako jedan važan dokument i instrument na tom putu.

### **Sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sastoji se iz tri dijela. Preambula sa kojom započinje Povelja sadrži osnovne ciljeve koji se žele postići. Težnja je da se uspostave zajednički evropski standardi kojima se osiguravaju prava i odgovornosti lokalnih vlasti. U preambuli se navodi da su lokalne vlasti osnovni temelji svakog demokratskog društva, te da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, čije ostvarenje je upravo moguće na lokalnom nivou. U preambuli se ističe potreba za demokratskom izgradnjom lokalnih organa vlasti sa visokim stepenom autonomije u vršenju iste. Prvi dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi postavlja osnovni princip na kome se zasniva lokalna

---

<sup>6</sup> Komentar Evropske povelje dali su: Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., *Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar*, Sarajevo 2004. str. 469-481.

<sup>7</sup> Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, op. cit, str. 29.

<sup>8</sup> Ibid, str. 30.

<sup>9</sup> Publikacija „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”, Savjet Evrope i Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2003, str. 19.

samouprava. Ovaj princip podrazumjeva da će lokalna samouprava u zemljama potpisnicama biti regulisana zakonom, ili ustavom države članice.<sup>10</sup> Ovaj polazni princip zapravo predviđa da će lokalna samouprava u pojedinim zemljama biti uređena zakonom, s tim što se smatra poželjnim da se ova pitanja urede i samim ustavom. Povelja daje i definiciju lokalne samouprave: Lokalna samouprava podrazumjeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.<sup>11</sup> Sljedeći princip odnosi se na djelokrug lokalne samouprave. Ovaj princip podrazumjeva da prava i dužnosti lokalnih vlasti moraju biti regulisani ustavom ili statutom. To ne sprečava da određena prava i odgovornosti za specifične zadatke ne budu prenesena na lokalne vlasti u skladu sa zakonom. Lokalna vlast je na svom prostoru najstarija i konačna, te je potrebno, u interesu jasnoće i pravne sigurnosti da njihove kompetencije budu pravno utemeljene ustavom, ili statutom, kao aktima kojima to treba regulisati. Ovaj princip znači da se u organizaciji vlasti polazi “odozdo” što znači od nižeg nivoa vlasti ka višem. Slijedeći princip odnosi se na javne poslove, koje po pravilu treba da vrši vlast koja je najbliža narodu. Važan princip svakako je i obaveza da lokalne vlasti moraju biti konsultirane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču. Važan princip je i mogućnost lokalnih vlasti da određuju vlastite interne upravne strukture u cilju efikasnog rukovođenja upravom, tj. odgovarajuća organizacija uprave.<sup>12</sup> Jedan od principa je osiguranje slobodnog vršenja funkcija izabраних локалних функционера. Европска пovelja о локалној самoуправи третира и питање управног надзора над радом локалних органа власти и законске заштите локалне самoуправе.<sup>13</sup> Ваžна претпоставка за постојање и функционисање локалне самoуправе је њено финансирање. Локалне власти морају имати право на одговарајуће изворе финансирања, којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлашћења. Без значајније финансијске и материјалне

---

<sup>10</sup> Član 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gdje je to moguće – ustavom). U kontekstu ovih preporuka Evropske povelje važno je napomenuti da je u kontekstu ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini važno uvrstiti principe lokalne samouprave u novi Ustav Bosne i Hercegovine ili postojeći putem amandmana.

<sup>11</sup> Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.

<sup>12</sup> Član 6. Ibid; Videti: Ljubiša Marković *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2004, str. 20.

<sup>13</sup> Član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.



autonomije cjelokupan koncept i funkcionisanje lokalne samouprave gubi na značaju. Teži se uspostavi adekvatnog odnosa između finansijskih sredstava koja stoje na raspolaganju i zadatka koje organi lokalne vlasti izvršavaju. Shodno ovom principu, lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima mogu raspolagati u okviru svojih ovlaštenja. O ovom principu će biti još riječi. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti treba potjecati od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti imaju pravo da utvrđuju stope.<sup>14</sup> Poseban princip koji predviđa Povelja je pravo lokalnih vlasti na međusobnu saradnju i udruživanje. U cilju saradnje, kao i vršenja poslova od zajedničkog interesa lokalne vlasti se mogu udruživati sa drugim lokalnim vlastima.<sup>15</sup> Važan princip je i zakonska zaštita lokalne samouprave. U cilju slobodnog obavljanja svojih dužnosti, kao i poštivanja načela lokalne samouprave, lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva koja su predviđena ustavom ili zakonom.<sup>16</sup> Drugi dio Povelje sadrži odredbe koje se odnose na opseg obaveza koje preuzimaju potpisnice. Povelja traži balans između principa Povelje i pravnih i institucionalnih razlika koje postoje među evropskim zemljama. Principi lokalne samouprave koji su sadržani u Povelji odnose se na sve nivoe lokalne vlasti u svakoj državi potpisnici. Treći dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe vezane za potpisivanje, stupanje na snagu, otkazivanje kao i notifikaciju.

### **Primjena Evrpske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini**

Bosna i Hercegovina je još 1994. godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi kao najvažniji evropski dokument iz ove oblasti te je Evropska povelja na taj način postala dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Ova činjenica na neki način ublažava nedostatke, odnosno pravne praznine i nepostojanje propisa o lokalnoj samoupravi na nivou Bosne i Hercegovine. Važna činjenica koja se tiče Evropske povelje jeste da je Bosna i Hercegovina od 2002. godine postala članica Vijeća Evrope, a također je pristupila integracijskim procesima ka pristupanju u članstvo Evropske unije. Međutim, iako je Bosna i Hercegovina potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, mada sva

---

<sup>14</sup> Član 9. Ibid.

<sup>15</sup> Član 10. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.

<sup>16</sup> Član 11. Ibid.

ustavna i zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom.<sup>17</sup>

Trenutno, u Bosni i Hercegovini egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcionisanja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području Federacije Bosne i Hercegovine postoji 80 općina, a Republika Srpska je administrativno podjeljena na 62 općine. Brčko je zasebna administrativna jedinica – Distrikt. U Bosni i Hercegovini trenutno postoje i četiri grada, i to Sarajevo i Mostar u Federaciji Bosne i Hercegovine te Banja Luka i Istočno Sarajevo u Republici Srpskoj. Entitetskim zakonodavstvom obezbjeđen je normativni okvir, ali je unapređenje organizacije i funkcionisanje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem kod oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njezino normalno funkcionisanje. Tako prof. Zdravko Zlokapa smatra da sadašnje stanje lokalne samouprave najviše liči na “ono u Njemačkoj gdje je lokalna samouprava u nadležnosti saveznih jedinica – Länder, koje prema vlastitom nahođenju, spoznajama i iskustvu uspostavljaju sebi odgovarajuće strukture lokalne samouprave i propisuju im nadležnosti.”<sup>18</sup> Konceptiju, stanje i razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini moguće je posmatrati samo u svjetlu karakteristika njenog državnopravnog uređenja, pravnog sistema i organizacije državne vlasti.<sup>19</sup> Za adekvatno sagledavanje stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini potrebno je imati u vidu bar osnovne karakteristike državnopravnog uređenja, stanja pravnog sistema i organizaciju državne vlasti Bosne i Hercegovine. Ostvarivanje lokalne samouprave najdirektnije je uslovljeno daljnjom dogradnjom i funkcionisanjem pravnog sistema, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti, zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sve to postaje temeljna pretpostavka uspostavljanju i razvijanju općine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.

<sup>17</sup> Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, op. cit., str. 385.

<sup>18</sup> Zdravko Zlokapa *Kocka do kocke, dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Banja Luka 2007, str. 181.

<sup>19</sup> Mile Dmičić, „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH”, u: *Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, Banja Luka 2008, str. 17.

U Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je Zakon o osnovama lokalne samouprave 1995. godine, a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi. Ovaj zakon je bio na snazi sve do 2006. godine. Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>20</sup> Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.<sup>21</sup> U Republici Srpskoj prvi put usvojen je Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi još 1994. godine, pa novi 1999. godine i aktuelni 2004. godine, a čija je primjena počela od 2005. godine.<sup>22</sup> Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske detaljnije se uređuje lokalna samouprava u ovom bosansko – hercegovačkom entitetu.<sup>23</sup> Novina u odnosu na stare zakone jeste nabranje principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, usklađivanje zakona s drugim važećim zakonima i dr. Ova nabranja principa Povelje su jedan mali ali važan iskorak u našem nacionalnom zakonodavstvu a u vezi primjene Povelje. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj je jednostepena, odnosno monotipska, u kojoj građani imaju određen stepen samostalnosti i sloboda u obavljanju određenih poslova, prava i dužnosti. Iako se lokalna samouprava ostvaruje u općini, Ustavom Republike Srpske data je mogućnost da se zakonom povjeri vršenje poslova lokalne samouprave i gradu.<sup>24</sup>

### **Zaključna razmatranja**

Ako se dobro prouči sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i trenutno stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, možemo reći da naše usklađivanje sa ovim evropskim dokumentom nije u potpunosti izvršeno. Naime, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine adoptira standarde iz Povelje, dok ih Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske samo nabranja. Što se tiče same Povelje, ona zasigurno na nivou Evrope predstavlja dobar instrument za omogućavanje demokratskih

---

<sup>20</sup> “Službene novine Federacije BiH”, br. 51/06 od 06.09.2006. Videti: Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006. str. 386.

<sup>21</sup> Član VI. 2. (1) Ustav Federacije BiH, neslužbeni prečišćeni tekst Ustava Federacije BiH u Kasim Trnka “Ustavno pravo”, Fakultet za javnu upravu, op. cit., str. 436.

<sup>22</sup> “Službeni glasnik RS” br. 35/99, 20/01 i 51/01.

<sup>23</sup> “Službeni glasnik RS” br. 101/04, 42/05 i 118/05.

<sup>24</sup> Mile Dmičić *Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH u: Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, op. cit., str. 20.

odnosa. Prvi princip Povelje na žalost u Bosni i Hercegovini nije primjenjen a odnosi se na to da se lokalna samouprava u zemljama strankama, odnosno potpisnicama Povelje regulisati da se uvrsti u ustave i zakone, a u Bosni i Hercegovini, lokalna samouprava u Ustavu nije ni spomenuta kao ustavna kategorija. Također, na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji ni državni zakon o lokalnoj samoupravi. Što se tiče finansiranja lokalne samouprave kao principa Povelje on također nije adekvatno implementiran u Bosni i Hercegovini ili je pak različito uređen način finansiranja lokalne samouprave. Naše mišljenje je da je neophodno što skorije uskladiti Ustav Bosne i Hercegovine sa Evropskom poveljom na način da se odredbe o lokalnoj samoupravi postave kao ustavna kategorija de constitutione ferenda, a da se na nivou države Bosne i Hercegovine donese okvirni zakon o lokalnoj samoupravi koji bi ovu materiju detaljno uredio de lege ferenda.

## IZVORI

- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.
- Mile Dmičić, „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH”, u: *Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, Banja Luka 2008.
- Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006.
- Zdravko Zlokapa, *Kocka do kocke, dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Banja Luka 2007.
- Ljubiša Marković, *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2004.
- Muhamed Ibrahimović, *Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Sarajevo 2004.
- Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Sarajevo 2001.
- Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., *Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar*, Sarajevo, 2004.
- “Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”, Savjet Evrope i Misije OSCE u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2003.

## ПРИЛОЗИ

### Списак приновљених књига у Центру за европску документацију

#### **INSTITUTIONAL QUESTIONS - ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА**

- Europe and you : A snapshot of EU achievements / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 44 стр. ; 11x16 cm ISBN 978-92-79-13917-8
- General Report on the Activities of the European Union - 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 128 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14335-9
- The European Union budget at a glance : What is the money? Where does the money come from? How is the budget decided? How is the money spent and controlled? How is the money accounted for? / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 15 стр. ; 10x11 cm ISBN 978-927914445-5
- The European Union in Italy / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 20 стр. ; 21x21 cm
- Translation at the European Commission : A history / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 79 стр. ; 21x25 cm ISBN 978-92-79-08849-0

#### **EMPLOYMENT AND LABOUR - ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА**

- An opportunity and a challenge : Migration in the European Union / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 16 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12652-9
- Contributing to European police cooperation through learning / CEPOL - European Police College. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 77 стр. ; 17x25 cm ISBN 978-92-9211-001-7

- Employment in Europe 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 187 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-13372-5
- EURES: The story so far : Matching jobs and skills in Europe for 15 years / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 121 стр. ; 21x25 cm ISBN 978-92-79-11665-0
- European Employment Observatory : Review : Spring 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 137 стр. ; 21x29 cm ISBN 1725-5376 issn
- Guide for Training in SMEs / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 75 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12784-7
- Guide for Training in SMEs : 50 Cases of Good Practise / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 105 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12786-1
- More women in senior positions : Key to economic stability and growth / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 68 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14415-8
- Private pension schemes : Their role in adequate and sustainable pensions / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 26 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-79-14657-2
- Recovering from the crisis : 27 ways of tackling the employment challenge / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 62 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-13752-5

## **SOCIAL PROTECTION - СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА**

- Addiction neurobiology : Ethical and social implications / European Communities. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 184 стр. ; 16x24 cm. - (EMCDDA Scientific Monograph Series ; br. 9) ISBN 978-92-9168-347-5
- OSH in the school curriculum : Requirements and activities in the EU Member States / European Agency for Safety and Health at Work. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 180 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-9191-215-5
- Summary of key publications 2009 / Europe Centre for Disease Prevention and Control. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 43 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-9193-202-3
- The EU provisions on social security : Your rights when moving within the European Union / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official

Publications of the European Communities, 2010. - 57 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-79-14197-3

- The Role of the NGOs and Trade Union in Combating Discrimination / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 53 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-13157-8
- The Social Situation in the European Union 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 357 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14159-1

### **LAWS AND PROCEDURES - ЗАКОНИ И ПРОЦЕДУРА**

- Annual Activity Report : 2009 / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 52 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-9207-638-2
- Delegating implementing tasks to executive agencies: a successful option? / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 46 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 13/2009) ISBN 978-92-9207-477-7
- Effectiveness of EDF support for Regional Economic Integration in East Africa and West Africa / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 55 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; No 18/2009) ISBN 978-92-9207-615-3
- EU assistance implemented through United Nations organisations: decision-making and monitoring / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 45 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 15/2009) ISBN 978-92-9207-546-0
- Have the management instruments applied to the market in milk and milk products achieved their main objectives? / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 64 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 14/2009) ISBN 978-92-9207-500-2
- Information provision and promotion measures for agricultural products / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 44 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 10/2009) ISBN 978-92-9207-362-6
- 'Networks of Excellence' and 'Integrated Projects' in Community research policy: did they achieve their objectives? / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 41 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; br. 8/2009) ISBN 978-92-9207-408-1
- The effectiveness of the Commission's projects in the area of Justice and Home Affairs for the western Balkans / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg

- : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 57 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 12/2009) ISBN 978-92-9207-454-8
- The efficiency and effectiveness of the personnel selection activities carried out by the European Personnel Selection Office / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 41 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 9/2009) ISBN 978-92-9207-358-5
  - The European Commission's management of pre-accession assistance to Turkey / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 47 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 16/2009) ISBN 978-92-9207-569-9
  - The sustainability and the Commission's management of the LIFE-Nature projects / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 60 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 11/2009) ISBN 978-92-9207-431-9
  - Vocation training actions for women co-financed by the European Social Fund / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 36 стр. ; 21x29 cm . - (Special Report ; br. 17/2009) ISBN 978-92-9207-592-7

## **TRANSPORT - ТРАНСПОРТ**

- Public-private partnerships : Delivering for the European Transport Network / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 23 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-10658-3
- Road safety in Europe : Towards safer vehicles : Towards safer behaviours : Towards safer roads / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009 DVD video ISBN 978-92-79-14432-5

## **COMPETITION AND UNDERTAKINGS - КОНКУРЕНЦИЈА И ПРЕДУЗЕТНИШТВО**

- EU industrial structure 2009 : Performance and competitiveness / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 197 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-10446-6
- European Competitiveness Report 2009 : Commission staff working document SEC(2009) 1657 final / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 211 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12982-7



- Report on Competition Policy 2008 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 42 стр. ; 16x22 cm ISBN 978-92-79-10511-1
- Report on Competition Policy 2008 : Including Commission Staff Working Document / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 173 стр. ; 16x22 cm ISBN 978-92-79-10529-6

## **FINANCE -ФИНАНСИЈЕ**

- The control system for Cohesion Policy : How it works in the 2007-13 budget period / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 15 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-09195-7

## **ECONOMIC QUESTIONS - CONSUMER - ЕКОНОМСКА ПИТАЊА - ПОТРОШАЧИ**

- Annual Report on the Euro Area 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008. - 83 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; br. 3/2009) ISBN 978-92-79-11367-3
- Cross-country Study:Economic Policy Challenges in the Baltics / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 104 стр. ; 21x29 cm. - (European Economy : Occasional Papers 58 ; 2/2010) ISBN 978-92-79-15024-1
- Development and Performance of the SOLVIT network in 2009 : Report / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 36 стр. ; 21x29 cm . - (SOLVIT) ISBN 978-92-79-13655-9
- Doing business with the European Commission : Tips for potential contractors / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 15 стр. ; 10x11 cm ISBN 978-92-79-13796-9
- Economic Crisis in Europe : Causes, Consequences and Responses / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 90 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 7/2009) ISBN 978-92-79-11368-0
- European Economic Forecast : Autumn 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 219 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 10/2009) ISBN 978-92-79-09439-2
- Labour Market and Wage Development in 2008 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 330 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 8/2009) ISBN 978-92-79-11369-7

- Public finances in EMU-2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 285 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 5/2009) ISBN 978-92-79-11366-6
- Sustainability Report - 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 160 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 9/2009) ISBN 978-92-79-11370-3
- The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Members States (2008-2060) / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 444 стр. ; 21x29 cm . - (European Economy ; 2/2009) ISBN 978-92-79-11363-5
- The EU's neighbouring economies : Emerging from the global crisis / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 131 стр. ; 21x29 cm. - (European Economy : Occasional Papers 59 ; 4/2010) ISBN 978-92-79-15072-2
- The priorities of the European Economic and Social Committee during the Spanish Presidency of the Council of the European Union / European Economic and Social Committee. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 31 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-830-1273-3

## **EXTERNAL RELATIONS – СПОЉНИ ОДНОСИ**

- Annual Report 2009 on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2008 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 168 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12967-4
- Food security : Understanding and meeting the challenge of poverty / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 28 стр. ; 19x27 cm ISBN 978-92-79-10854-9

## **ENERGY – ЕНЕРГИЈА**

- Better light with less energy / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010 DVD video ISBN 978-92-79-14956-6
- Changing their habits in our lifetime : Energy education / Directorate-General for Energy and Transport. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 20 стр. ; 21x29 cm . - (Project report : Integrated initiatives ;br. 8/2009) ISBN 978-92-9202-053-8
- Common actions for common goals : Sustainable Energy Communities / Directorate-General for Energy and Transport. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official

Publications of the European Communities, 2009. - 40 стр. ; 21x29 cm . - (Project report : Integrated initiatives ; br. 6/2009) ISBN 978-92-9202-056-9

- Europe's energy position - market & supply : Market Observatory for Energy : Report 2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 84 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14175-1
- Green mobility on the move : Energy-efficient transport / Directorate-General for Energy and Transport. - 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 40 стр. ; 21x29 cm . - (Project report : Transport ; br. 5/2009) ISBN 978-92-9202-050-7
- Lightening the energy load : Energy efficiency in industry / Directorate-General for Energy and Transport. - 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 28 стр. ; 21x29 cm . - (Project report : Energy efficiency ; br. 7/2009) ISBN 978-92-9202-059-0
- Make your building smile : Renewable energy in buildings / Directorate-General for Energy and Transport. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 28 стр. ; 21x29 cm . - (Project report : Renewable energy ; br. 9/2009) ISBN 978-92-9202-047-7

## **ENVIRONMENT – ЖИВОТНА СРЕДИНА**

- Wildlife Trade Regulations in the European Union : An Introduction to CITES and its Implementation in the European Union / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 24 стр. ; 21x21 cm . - (Environmet) ISBN 978-92-79-15148-4

## **SCIENTIFIC AND TECHNICAL RESEARCH – НАУЧНА И ТЕХНИЧКА ИСТРАЖИВАЊА**

- Annual Report 2009 : Joint Research Centre / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 60 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14655-8
- Assuring safety in the food chain : A European research priority / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 64 стр. ; 17x25 cm ISBN 978-92-79-07703-6
- Community Policy & Research and Training Activities : Euradwaste '08 : Seventh European Commission Conference on the Management and Disposal of Radioactive Waste / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 570 стр. ; 17x25 cm ISBN 978-92-79-13105-9

- Preparing Europe for a New Renaissance : A Strategic View of the European Research Area : First Report of the European Research Area Board-2009 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 32 стр. ; 21x21 cm ISBN 978-92-79-12044-2

## **INFORMATION, EDUCATION AND CULTURE - ИНФОРМАЦИЈЕ, ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА**

- “What’s in it for me?” : EU opportunities in education, culture and youth / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 60 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-79-14078-5
- Education and Training for Social Inclusion : European Success Stories / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 40 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-14507-0
- Erasmus ; I am one of the million who did it! / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 76 стр. ; 17x12 cm ISBN 978-92-79-14063-1
- EU Youth Report / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 112 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12611-6
- Focus on Higher Education in Europe 2010 : The Impact of the Bologna Process / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 158 стр. ; 22x29 cm ISBN 978-92-9201-086-7
- Good know about EU Enlargement / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 12 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-79-11753-4
- Intercultural Dialogue for Greater Europe : The European Union and the Balkans : Vision of leading policy-makers and academics / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 104 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-12722-9
- Key publications of the European Union : 2009. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 77 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-78-40629-5
- Key publications of the European Union : 2010 / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 88 стр. ; 14x21 cm ISBN 978-92-78-40649-3
- Languages in Action : Translation and interpreting / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 16 стр. ; 17x25 cm ISBN 978-92-79-12048-0

- Prevenir la fraude en informant le public : Table ronde sur la communication anti-fraude / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 471 стр. ; 17x25 cm ISBN 978-92-79-13610-8
- The Euromed Partnership : The cultural agenda / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 50 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-08712-7

### **STATISTICS - СТАТИСТИКА**

- Agricultural statistics : Main results / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 126 стр. ; 10x21 cm . - (Pocketbooks) ISBN 978-92-79-12436-5
- Science, technology and innovation in Europe / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 130 стр. ; 10x21 cm . - (Pocketbook) ISBN 978-92-79-12347-4

*Ана Вукићевић*

## Списак часописа Центра за европску документацију

1. *Institutional questions – Институцијална питања*

- **NEWSLETTER:** Newsletter of the Office Publication of the European Communities

3. *Agriculture, silviculture and fisheries*

– *Пољопривреда, шумарство и рибарство*

- **LEADER + MAGAZINE:** Observatory of rural areas

4. *Employment and labour – Запошљавање и рад*

- **FOUNDATION FOCUS:** European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- **MAGAZINE OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK / NEWSLETTER OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK**
- **SOCIAL AGENDA:** European Commission; Employment & Social Affairs

5. *Social protection – Социјална заштита*

- **EUROFOUND NEWS**
- **FORUM:** European Agency for Safety and Health at Work

6. *Laws and procedures – Zakoni i procedura*

- **REPORTS OF CASES BEFORE THE COURT OF JUSTICE AND THE COURT OF FIRST INSTANCE**

8. *Competition and undertakings – Конкуренција и предузетништво*

- **ENTERPRISE EUROPE:** Enterprise Policy News and Reviews

10. *Economic questions – Consumer*

– *Економска питања – Потрошачи*

- **EUROPEAN ECONOMY NEWS:** Economic and Financial Affairs

*13. Regional policy – Регионална политика*

- **INFO REGIO NEWS:** European Commission; Directorate-General for Regional Policy
- **INFO REGIO-PANORAMA:** Information on European Union Regional Development Programmes

*14. Environment – Животна средина*

- **ENVIRONMENT FOR EUROPEANS:** Magazine of the Directorate-General for the Environment

*15. Scientific and technical research*

– *Научна и техничка истраживања*

- **DRUGNET EUROPE:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
- **DRUGS IN FOKUS:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

*16. Information, education and culture*

– *Информације, образовање и култура*

- **THE MAGAZIN:** Education and Culture in Europe
- **OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION L / LEGISLATION/ & C /INFORMATION AND NOTICES**

*17. Statistics – Статистика*

- **SIGMA:** The Bulletin of European Statistics
- **STATISTICAL REFERENCES:** Brief Information on Eurostat Products and Services

*Татјана ВУКСАНОВИЋ*

## Адресе институција Европске уније

### European Parliament

#### *Strasbourg*

Allee du Printemps  
BP 1024  
F-67070 Strasbourg Cedex  
Tel. (33) 388 17 40 01  
Telex 890129  
890139  
Fax (33) 388 25 65 01

#### *Luxembourg*

Plateau du Kirchberg  
BP 1601  
L-2929 Luxembourg  
Tel. (352) 43 00-1  
Telex 2894  
Fax (352) 43 00-29494  
(352) 43 00-29393

#### *Brussels*

Rue Wiertz  
BP 1047  
B-1047 Brussels  
Tel. (32-2) 284 21 11  
Telex 26999  
Fax (32-2) 284 69 74  
(32-2) 230 69 33  
Internet: <http://www.europarl.eu.int>

### Council of the European Union

#### *Brussels*

Rue de la Loi 175  
B-1048 Bruxelles  
Wetstraat 175  
B-1048 Brussel  
Tel. (32-2) 285 6111  
Telex 21711 CONSIL B  
Fax (32-2) 285 73 97/81

#### *Luxembourg*

Centre de conferences  
Kirchberg  
L-2929 Luxembourg  
Tel. (352) 43 02-1  
Internet: <http://ue.eu.int>  
E-mail: [relations@consilium.eu.int](mailto:relations@consilium.eu.int)

### European Commission

#### *Brussels*

Rue de la Loi 200  
B-1049 Bruxelles  
Wetstraat 200  
B-1049 Brussel  
Tel. (32-2) 299 11 11  
Telex 21877711 COMEU B  
Fax (32-2) 295 01 39



*Luxembourg*

Batiment Jean Monnet  
Rue Alcide De Gasperi  
L-2920 Luxembourg  
Tel. (352) 43 01-1  
Telex 3423 COMEUR LU  
3446 COMEUR LU  
Fax (352) 43 61 24  
(352) 43 031-35049  
Internet: <http://europa.eu.int/comm>

**Court of Justice  
of the European Communities**

*Luxembourg*

Boulevard Konard Adenauer  
L-2925 Luxembourg  
Tel. (352) 43 03-1  
Telex 2771 CJINFO LU  
Fax (352) 43 03 2600

*Registry, Court of Justice*

Telex 2510 CURIA LU  
Fax (352) 43 37 66

*Registry, Court of First Instance*

Fax (352) 43 033 2100  
Internet: <http://www.curia.eu.int>

**European Court  
of Auditors**

*Luxembourg*

12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
Tel. (352) 43 98-1  
Telex 3512  
Fax (352) 43 93 42

*Brussels (suboffice)*

Batiment Eastman  
Rue Belliard 135  
B-10408 Bruxelles  
Belliardstraat 135  
B-1040 Brussel  
Tel. (32-2) 230 50 90  
Fax (32-2) 230 64 83  
Internet: <http://www.eca.eu.int>  
E-mail: [euraud@eca.eu.int](mailto:euraud@eca.eu.int)

**Economic  
and Social Committee**

*Brussels*

Rue Ravenstein 2  
B-1000 Bruxelles  
Ravensteinstraat 2  
B-1000 Brussel  
Tel. (32-2) 546 90 11  
Telex 2593  
Fax (32-2) 513 48 93  
Internet: <http://www.esc.eu.int>

**Committee of the Region  
of the European Union**

*Brussels*

Rue Montoyer 92-102  
B-1000 Bruxelles  
Montoyerstraat 92-102  
B-1000 Brussel  
Tel. (32-2) 282 22 11  
Fax (32-2) 282 23 25  
Internet: <http://cor.eu.int>

**European Investment Bank**

*Luxembourg*

100, Boulevard Konard Adenauer  
L-2950 Luxembourg  
Tel. (352) 43 79-1  
Telex 3530 BANKEU LU  
Fax (352) 43 77 04  
H320 Videoconference 43 93 67  
Internet: <http://www.bei.org>  
<http://www.eib.org>

**European Central Bank**

*Frankfurt on Main*

Eurotower  
Kaiserstrasse 29  
D-60066 Frankfurt am Main  
Postfach 16 03 19  
Tel. (49-69) 134 40  
Telex 411144 ECB D  
Fax (49-69) 13 44 60 00  
Internet: <http://www.ecb.int>  
E-mail: [relations@consilium.eu.int](mailto:relations@consilium.eu.int)

**European Ombudsman**

*Strasbourg*

1. Avenue du President Robert  
Schuman  
BP 403  
F-67001 Strasbourg Cedex  
Tel. (33) 388 17 23 13  
Fax (33) 388 17 90 62  
Internet:  
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

**European Investment Fund**

*Luxembourg*

43, Avenue J. F. Kennedy  
L-2968 Luxembourg  
Tel. (352) 42 66-88-1  
Fax (352) 42 66 88-200  
Internet: <http://www.eig.org>  
E-mail: [info@eig.org](mailto:info@eig.org)

## Европа на Интернету

### Опште информације о Европској унији

*europa.eu*

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

*europa.eu/virtvis*

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

*europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm*

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

*Eur-op.eu*

EUR-OP: издавачка кућа Заједнице са упућивањем на све публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

### Органи и институције ЕУ

*europa.eu*

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

*europa.eu/news/index.en.htm*

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

*www.european.council.europa.eu/en/presid.htm*

Прелазак на странице актуелног председавајућег Савета.

[www.europarl.europa.eu/home/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm)

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

[www.european.council.europa.eu/en/summ.htm](http://www.european.council.europa.eu/en/summ.htm)

Савет Европске уније.

[ec.europa.eu/comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/index_en.htm)

Европска комисија.

[curia.europa.eu/en/index.htm](http://curia.europa.eu/en/index.htm)

Европски суд.

[www.esc.europa.eu](http://www.esc.europa.eu)

Европски економски и социјални комитет.

[www.eib.europa.eu](http://www.eib.europa.eu)

Европска инвестициона банка.

[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

Европска централна банка.

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

Европски омбудсман.

### **Друге организације у Европи**

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Савет Европе у Стразбуру

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Европски суд за људска права.

[www.efta.int](http://www.efta.int)

Европска зона слободне трговине.

[www.osce.org](http://www.osce.org)

Организација за европску безбедност и сарадњу.

[www.weu.int](http://www.weu.int)

Западноевропска унија.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Организација за економску сарадњу и развој

### **Политичке области**

[europa.eu.int/futurum](http://europa.eu.int/futurum)

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

[europa.eu.int/comm/enlargement](http://europa.eu.int/comm/enlargement)

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

[europa.eu.int/comm/internal\\_make/en/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_make/en/index.htm)

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

[europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm)

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

[europa.eu.int/information\\_society/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/index_en.htm)

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

[www.cordis.lu](http://www.cordis.lu)

Cordis (*Community Research and Development Information Service*): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

[europa.eu.int/comm/external\\_relations/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm)

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

[citizens.eu.int](http://citizens.eu.int)

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

[europa.eu.int/comm/nice\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_en.htm)

Уговор из Нице, конференција влада и ток ратификације; архива са “online” документима о току преговора и позицијама институција и држава чланица.

### **Базе података**

[europa.eu.int/eur-lex](http://europa.eu.int/eur-lex)

Пристап правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

[europa.eu.int/celex](http://europa.eu.int/celex)

CELEX (*Communitatis europae lex*): Најзначајнија “online” база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

[europa.eu.int/idea](http://europa.eu.int/idea)

IDEA: Интеринституционални регистар: органиграми служби Заједнице и контакт – адресе служби и лица.

[europa.eu.int/rapid/start](http://europa.eu.int/rapid/start)

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *background* чињенице и објашњења.

[www.ted.eur-op.eu/osj/html/index2.htm](http://www.ted.eur-op.eu/osj/html/index2.htm)

TED (*Tenders Electronic Daily*): “Online” верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

[www.europarl.eu.int/index/docs\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/index/docs_en.htm)

Документа Европског парламента.

[www.db.europarl.eu.int/dors/oeli/en/default.htm](http://www.db.europarl.eu.int/dors/oeli/en/default.htm)

OEIL (*Legislative Observatory*): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

[europa.eu.int/scadplus](http://europa.eu.int/scadplus)

SCADplus: “Online” верзија SCAD билтена са бацкграунд информацијама о појединим областима политике ЕУ.

### **Документи, законодавство и правосуђе**

[europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html)

Комплетне верзије уговора ЕУ.

[europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm](http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm)

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

[europa.eu.int/comm/off/white/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm) одн.

[europa.eu.int/comm/off/green/index.en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/green/index.en.htm)

“Online” верзије „зелених” и „белих” књига Европске комисије почев од 1995. године („зелене” књиге), одн. 1993. године („беле” књиге).

[europa.eu.int/comm/agenda2000](http://europa.eu.int/comm/agenda2000)

Комплетна верзија Агенде 2000.

[europa.eu.int/council/off/conclu](http://europa.eu.int/council/off/conclu)

Закључци Европског савета.

[europa.eu.int/comm/dg10/epo](http://europa.eu.int/comm/dg10/epo)

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

[europa.eu.int/eurostat.html](http://europa.eu.int/eurostat.html)

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

[europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

### Научне “online” понуде

[www.eiop.or.at/eiop](http://www.eiop.or.at/eiop)

*European Integration online Papers* (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

[www.iue.it/EUI\\_WP.html](http://www.iue.it/EUI_WP.html)

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

[www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers\\_de.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html)

Мах-Planck институт (МПИ) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

[www.sv.uio.no/arena](http://www.sv.uio.no/arena)

*Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State)*: Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

[www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html](http://www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html)

Правни Жан Моне – Papers Harvard Law School.

[www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html](http://www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html)

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на “online” радни материјал.

[www.deutsche-aussenpolitik.de](http://www.deutsche-aussenpolitik.de)

Пројект универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

### Виртуелне библиотеке

[europa.eu.int/comm/libraries](http://europa.eu.int/comm/libraries)

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

[europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html)

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.



[www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html](http://www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html)

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

[www.iue.it/LIB/Welcome.html](http://www.iue.it/LIB/Welcome.html)

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

[www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html](http://www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html)

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

### **Сајтови и приватне странице са линковима**

[eiop.or.at/euroint](http://eiop.or.at/euroint)

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

[www.europa-digital.de](http://www.europa-digital.de)

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

[www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html](http://www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html)

Библиотека *Berkeley* Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

[www.europaportal.net](http://www.europaportal.net)

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

[www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu](http://www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu)

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

[www.europeanaccess.co.uk](http://www.europeanaccess.co.uk)

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

## Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

[www.ecsanet.org/odn](http://www.ecsanet.org/odn).

[europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html)

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

[www.coleurop.be](http://www.coleurop.be)

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

[www.ieu.it](http://www.ieu.it)

Европски високошколски институт у Фиренци.

[www.ecsanet.org/whoswho.htm](http://www.ecsanet.org/whoswho.htm)

*European Community Studies Association (ESCA)*: Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у вези са европском интеграцијом.

[www.politik-international.de](http://www.politik-international.de)

“*Online*” предавања „Европска политика” универзитета у Штутгарту.

[europa.eu.int/comm/education/ortelius.html](http://europa.eu.int/comm/education/ortelius.html)

*Ortelius*: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

[www.epsnet.org](http://www.epsnet.org)

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

## 40 година Депозитарне библиотеке ЕУ Европски документациони центар

### Развој

У оквиру библиотеке Института за међународну политику и привреду, 1968. године, основана је депозитарна библиотека Европске заједнице с циљем информисања шире стручне јавности бивше Југославије о основним појмовима и документима од значаја за развој европских интеграција. Депозитарна библиотека Европске заједнице почела је да ради са малим бројем публикација, али је временом прерасла у специјализовану архивску библиотеку у којој се депонују и сакупљају званичне публикације, акти и документа, као и популарне публикације чији је издавач Завод за службене публикације Европских заједница (Office for Official Publications of European Communities).

Депозитарна библиотека Европске заједнице, 1989. године, статусно је прерасла у Европски документациони центар (ЕДЦ). Улога Центра састојала се у пружању библиотечких услуга свим заинтересованим корисницима у погледу слободног приступа званичној документацији Европске уније. Пружањем помоћи академским и научно-истраживачким институцијама, али и државној администрацији, ЕДЦ је омогућио брзо и успешно употпуњавање и унапређење знања о европским интеграцијама. Својим јединственим системом информисања, ЕДЦ је уједно подстакао научно-истраживачки рад о Европској унији у нашој земљи, што је било од круцијалне важности за боље разумевање актуелне европске политике, али и за утврђивање стратешких циљева и праваца кретања домаће спољне политике. Низ година уназад, лака доступност тематски уређене грађе ЕДЦ омогућавала је корисницима једноставан приступ изворима информација које се односе на европску политику, привреду, финансије и банкарски систем, правна акта и прописе на снази, правну праксу и опште информације о најзначајнијим институцијама и процесима у Европској унији.

Данас, у години јубилеја, ЕДЦ наставља да пружа стечена знања, искуства и документарну грађу о Европској унији. Како ЕДЦ представља депозитарну библиотеку за материјале Европске уније, у наредном периоду потребно је предузети конкретне мере за обнављање документационог фонда, као и за проширење постојеће сарадње са релевантним европским и домаћим институцијама. Планира се да ЕДЦ динамизира своју активност формирањем јединствене базе података, као и да успо-

стави ближе облике сарадње са сличним документационим центрима у Европи и свету. На крају, намера Института је да ЕДЦ прерасте у ЕУi.

### Организација

- ЕДЦ је организован као засебан део Библиотеке Института за међународну политику и привреду.
- ЕДЦ је отворен за јавност.
- ЕДЦ омогућава рад свим заинтересованим корисницима у читаоници.
- ЕДЦ омогућава коришћење интернета и електронске базе података Европске уније.
- ЕДЦ пружа стручну помоћ у коришћењу литературе ЕУ и даје стручне информације о функционисању институција.

### Улога

- ЕДЦ систематски похрањује документарну грађу о ЕУ у јединствену библиографску базу података у складу са високим библиотечким стандардима.
- ЕДЦ транспарентно ставља на располагање јавности информације о ЕУ и помаже у њиховом коришћењу.
- ЕДЦ на професионалан начин пружа информације о начину рада и функционисању главних институција ЕУ.
- ЕДЦ стручно помаже у обради документационе грађе о ЕУ.
- ЕДЦ консултје главне документационе фондове и специјализоване библиотеке у давању информација о ЕУ.
- ЕДЦ јединственом компјутерском технологијом обрађује дигиталне базе података преко којих се презентирају информације о могућим приступима основним документима ЕУ.

### Резултати

Уз помоћ ЕДЦ остварени су, за наше прилике, импозантни истраживачки резултати. Институт за међународну политику и привреду већ више година објављује јединствен научностручни часопис „Европско законодавство”, једини у Републици Србији који се бави проучавањем европског законодавства. „Европско законодавство” систематски прати и анализира правно-институционална решења у европском окружењу релевантна за интересе наше земље. Научноистраживачку базу „Европског законодавства”, представља богата службена документација Европске уније чији је депозитар управо ЕДЦ, у оквиру Института за међународну политику и привреду.

Уз помоћ ЕДЦ израђено је више компаративних студија домаћих прописа и правних стандарда ЕУ (*Community Acquis*), многобројне монографије, докторске

тезе, зборници радова и прилози у престижним научним часописима. Објављивање *Европојмовника*, као и мултијезичког речника *EUROVOC THESAURUS* са око 6.650 појмова и термина Европске уније, такође је произашло из активности ЕДЦ-а. Будући да се речник *EUROVOC* већ користи као основа за превођење законодавства ЕУ на српски језик у оквиру активности Канцеларије за европске интеграције Републике Србије, с правом се може рећи да поменути подухват представља пројекат од националног значаја.

## Области

ЕДЦ је саставни део Института, а његова делатност прати европске стандарде у погледу прикупљања и обједињавања различитих врста библиографске, библиотеке и информационе грађе која *inter alia* обухвата следеће области:

- Буџет
- Економска и монетарна питања
- Енергију
- Хуманитарну помоћ
- Информатичко друштво
- Институционална питања
- Истраживања и иновације
- Јавно здравље
- Конкурентност
- Корупцију
- Културу
- Људска права
- Медије
- Образовање и просвету
- Пољопривреду
- Порески систем
- Потрошаче
- Правосуђе
- Предузећа
- Проширење ЕУ
- Развој
- Регионалну политику
- Риболов и поморство
- Спољне односе
- Безбедносну политику
- Транспорт

- Трговину
- Унутрашње тржиште
- Запошљавање и социјална питања

### Одабране публикације

- *Official Journal of the European Union* (Службени лист ЕУ) и то серија L (законодавство) и C (информације и обавештења). До 2000. године, Службени лист је стизао у штампаној верзији, а од тада, у CD-ROM издању. На Интернет сајту ЕУ могуће је пронаћи и стара и најновија издања.
- *General Report of the Activities of the European Union* (Годишњи извештаји о раду Европске уније). На Интернет сајту налазе се сви текстови од 1996. године.
- *Bulletin of the European Union* (Билтен Европске уније који доноси месечне прегледе рада).
- *Report of Cases Before the Court of Justice and the Court of First Instance* (Пресуде Суда Европске уније) Све пресуде и одлуке Суда могуће је преузети са сајта ЕУ од 1997. године.
- *European Economy* (серија Европска економија која доноси стручне текстове о економским и финансијским темама).
- *Publications of the European Environment Agency* (публикације о животној средини).
- *Publications of Employment & Social Affairs* (публикације о запошљавању и социјалним питањима).
- *Publications of the Statistical Office of the European Communities–Eurostat* (Статистички подаци). Сада само део тих публикација пристиже у штампаном облику јер је већина доступна *on-line* на сајту: <http://europa.eu>.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni  
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1  
(2002) – . – Београд : Министарство правде  
Републике Србије : Институт за међународну  
политику и привреду, 2002 – . – 24 cm

Ранији наслов (pre 2002): Pregled evropskog  
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –  
Тромесеčno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

## Остала издања

### Института за међународну политику и привреду

Драган Петровић, Драгомир Анђелковић и Горан Николић, ГЕОПОЛИТИКА ЗАКАВКАЗЈА, тврд повез, 2010, 393 стр.

ПРОШИРЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2009, 316 стр.

Душко Димитријевић, РЕФОРМА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА, тврд повез, 2009, 400 стр.

Драган Петровић и Горан Николић, ГЕОПОЛИТИКА САВРЕМЕНЕ УКРАЈИНЕ, тврд повез, 2009, 276 стр.

Хасиба Хрустић, СВЕТСКА ФИНАНСИЈСКА КРИЗА И ДРЖАВНА ИНТЕРВЕНЦИЈА У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА, броширано, 2009, 184 стр.

Душко Димитријевић, РЕФОРМА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА, тврд повез, 2009, 400 стр.

Жаклина Новичић, НЕОРЕАЛИЗАМ КЕНЕТА ВОЛЦА, броширано, 2009, 240 стр.

Драган Петровић, ФРАНЦУСКО-ЈУГОСЛОВЕНСКИ ОДНОСИ У ВРЕМЕ АЛЖИРСКОГ РАТА 1952–1964, тврд повез, 2009, 452 стр.

Добрица Весић, СПЕЦИФИЧНИ ОБЛИЦИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА, броширано, 2009, 192 стр.

Бранко Павлица, ОДНОСИ СРБИЈЕ СА РЕПУБЛИКОМ МАКЕДОНИЈОМ 1996-2008, броширано, 2009, 182 стр.

JAPAN AND SERBIA: CONTEMPORARY ISSUES, зборник радова, приређивачи Едита Стојић-Карановић, Џемал Хатибовић, Ивона Лађевац, броширано, 2009, 244 стр.

Александар Фатић, FREEDOM AND HETERONOMY, тврд повез, 2009, 236 стр.

Душко Димитријевић, МЕЂУНАРОДНОПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ТЕРИТОРИЈЕ ДРЖАВА, броширано, 2008, 214 стр.

ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ, зборник радова, приређивачи Едита Стојић-Карановић и Слободан Јанковић, броширано, 2008, 414 стр.

Едита Стојић-Карановић, РЕГИОНАЛНА И СУСЕДСКА САРАДЊА ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ У ПРВОЈ ДЕКАДИ 21. ВЕКА, броширано, 2008, 292 стр.

Драган Петровић, ГЕОПОЛИТИКА ПОСТ-СОВЈЕТСКОГ ПРОСТОРА, броширано, 2008, 250 стр.

Невенка Јефтић, АКТУЕЛНА ПИТАЊА ИЗ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА, броширано, 2008, 448 стр.

Милан Шаховић, МЕЂУНАРОДНО ПРАВО У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА ДРУГА ПОЛОВИНА XX ВЕКА, броширано, 2008, 388 стр.

САВРЕМЕНИ МЕЂУНАРОДНИ ИЗАЗОВИ, зборник радова, приређивач Драган Ђукановић, броширано, 2008, 496 стр.

Бранко Павлица, ПРИВРЕДНИ И ПОЛИТИЧКИ ОДНОСИ СРБИЈЕ СА НЕМАЧКОМ 1882-2005, броширано, 2009, 192 стр.

ЦЕНТРАЛНОЕВРОПСКА ЗОНА СЛОБОДНЕ ТРГОВИНЕ И ИНТЕРЕСИ СРБИЈЕ (СЕФТА), зборник радова, приређивач Едита Стојић-Карановић, броширано, 2008, 240 стр.

Перо Петровић, САВРЕМЕНА ПОСЛОВНА ДИПЛОМАТИЈА, броширано, 2008, 360 стр.

# ИЗБОР ИЗДАЊА

## ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

*Међународна политика*, специјализовани часопис за међународне односе  
*Review of International Affairs*, специјализовани часопис за међународне односе  
(на енглеском језику)

*Међународни проблеми*, научни часопис на српском и енглеском језику  
*Европско законодавство*, научно-стручни часопис за право Европске уније  
Часописи излазе тромесечно

### НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

- Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, 2010, 578 страна.
- Владимир Гречић, *Српска научна дијаспора*, 2010, 416 страна.
- Предраг Бјелић, Сања Јелисавац-Трошић и Ивана Поповић-Петровић, *Савремена међународна трговина*, 2010, 360 страна.
- Драган Петровић, *Русија и Европа*, 2010, 348 страна.
- Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије*, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, 2010, 500 страна.
- Србија у савременом геостратешком окружењу*, приређивач Невенка Јефтић, 2010, 464 стране.
- Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, 2010, 206 страна.
- Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, 2010, 190 страна.
- Невенка Јефтић, *Освајање слободе изражавања и трансформација комуникативног суверенитета*, 2010, 188 страна.
- Србија и регионална сарадња*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић, 2010, 340 страна.
- Иван Дујић, *Србија и Панамски канал као кључ за светски поредак од 1850. до 2000. године*, 2010, 204 страна.
- Ивона Лађевац, Светлана Ђурђевић-Лукић, Ана Јовић Лазић, *Међународно присуство на Косову и Метохији од 1999. до 2009. године*, 2010, 308 страна.
- Александар Фагић, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, 2010, 260 страна.
- Serbia and European Union*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Мирослав Антевски, 2010, 248 страна.