

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

37-38/11

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Општа питања

Законодавство

Институције

Економија, конкуренција, потрошачи

Финансије

Пољопривреда

Наука, технологија, култура

Заштита животне средине, здравство

Спољна политика, безбедност

Судска пракса

Новости

ПРИЛОЗИ



Београд, 2011.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 37–38, 2011.

Год. X

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	5
Preface	7

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Општа питања

Петар Петковић, Марко Николић

Принцип супсидијарности у проучавању европских интеграција	9
--	---

Законодавство

Маја Костић Мандић

Предлог уредбе Европског парламента и савјета о надлежности, мјеродавном праву, признању и извршењу пресуда и аутентичних инструмената у области наслеђивања и стварања европског сертификата о наслеђивању из 2009. године	20
---	----

Владимир Чоловић

Регулисање признања одлука у вези са питањима родитељске одговорности у праву ЕУ (по Уредби бр. 2201/2003 – „Брисел бис“)	29
---	----

Самир Манић, Мелиса Софтић

Упоредноправни приказ одговорности у вези са преговорима за закључење уговора	41
---	----

Душко Димитријевић

Законодавна решења чланица ЕУ о промету некретнина	57
--	----

Ана Опачић
Регулатива индивидуалног стечаја у праву Европске уније 67

Драган Јовашевић
Екстрадиција – европски стандарди и право Републике Србије 78

Филип Мирић
Резолуција Европског парламента (2007/2011 (INI))
о малолетничкој делинквенцији 90

Институције

Кристина Обрадовић
Етички кодекси чланова органа Европске централне банке
и запослених у европској централној банци 96

Срђан Кораћ
Механизми одговорности у администрацији Европске уније 112

Економија, конкуренција, потрошачи

Горан Николић
Тенденције и перспективе робне размене Србије
са Европском унијом 125

Јелена Тешић
Мере Европске уније усмерене на контролу
и санкционисање прекомерне тржишне концентрације 139

Финансије

Сандра Стојадинивић-Јовановић
Уредба Комисије (ЕЗ) 834/2009 о квалитету извештавања
статистике страних филијала 150

Славен Савић
Метод новчаног тока (*cash flow* метод) као потенцијални метод
опорезивања финансијских услуга 157

Жаклина Новичић
Извештај Комисије о јавним финансијама у економској
и монетарној унији за 2011. годину 167

Пољопривреда

Душан Дабовић

Прописи Европске уније у области безбедности хране 177

Јелена Теранић

Уредба 510/2006 о заштити географских ознака
и ознака за пољопривредне и прехранбене производе 188

Наука, технологија, култура

Ана Јовашевић

Европско патентно право и стање у Србији 198

Сања Јелисавац Трошић, Мина Зиројевић Фатић

Сарадња у области стварања јединствене патентне заштите 215

Заштита животне средине, здравство

Анђела Стојановић

Директива Европског парламента и Савета 2009/41/ЕС
о употреби генетски модификованих микроорганизама
у затвореним системима, 225

Спољна политика, безбедност

Милош Јончић

Уговор између ЕУ и Србије о утврђивању оквира за учешће
у операцијама за управљање кризама 233

Никола Марић

Извештај високог представника Европском парламенту
о главним видовима и основним решењима заједничке спољне
и безбедносне политике 241

Наташа Тањевић, Илија Гаљак

Регулатива Европске уније у борби против дечје порнографије
на интернету 261

Сергеј Уљанов, Звонимир Ивановић

Крађа идентитета у Србији, растући проблем 271

Судска пракса

Славко Царић

Право на суђење у разумном року 282

Михајло Вучић

Европско правосудно раскршће-однос између
европског суда правде и европског суда за људска права
у светлу Лисабонског уговора 307

Новости

Весна Ђорић Ерић

Приступање Европске уније европској Конвенцији
за заштиту људских права и основних слобода 318

Невена Проловић

Пројекти Европске инвестиционе банке у Србији
- финасирање коридора X 330

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету 343

Најновије публикације Савета Европе 347

Европа - енциклопедије 355

Списак часописа Центра за европску документацију 359

Часописи Европске уније доступни на Интернету 360

Адресе институција Европске уније 362

Европа на Интернету 365

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:339.923:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 9–19

Изворни научни рад

Ма. Петар ПЕТКОВИЋ
Др Марко НИКОЛИЋ¹

ПРИНЦИП СУПСИДИЈАРНОСТИ У ПРОУЧАВАЊУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

The paper considers the subsidiarity principle through the prism of European integrations, taking into account its theoretical and institutional development. Apart from pointing out the basic principles of subsidiarity as well as the factors that have made it become increasingly present in the EU legislative procedure, the paper observes the very role of subsidiarity in the process of European integrations within different academic approaches, which are related to the complex and diverse nature of this principle.

Key words: Subsidiarity, Catholic doctrine, EU, authority levels, Committee of the Regions, legislative procedure, Lisbon Treaty.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Од момента објављивања папске енциклике 1931. године, у којој се први пут експлицитно помиње, па све до Лисабонског уговора, принцип супсидијарности имао је развојни пут и у политичком и у појмовном смислу. Посебну прекретницу представља Уговор о ЕУ из Мастрихта

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

1992. године, у коме је овај принцип, у преамбули, а потом и у члану 36, постао приоритетно обележје будуће политике ЕУ.

С обзиром на своје хришћанско порекло, пре свега кроз католичку доктрину, овај принцип, залагањем представника демохришћанске идеје, постао је неизоставан у начину креирања и доношења одлука на нивоу ЕУ.

Појмовно одређење начела супсидијарности

Реч супсидијарност је латинског порекла (*subsidiary/substitute*) што значи „бити у стању средњег и мањег значаја”.² У Античком периоду употребљавала се као назив за „резервне снаге“, које су највиши ауторитети власти користили у случају потребе настале у провинцији. Ова употреба речи је углавном заснована на идеји да више инстанце, односно државе, шаљу у помоћ војне трупе које су биле у стању резерве, оним провинцијама које нису биле у могућности да се изборе са насталим проблемом. Овај први угао значења везује се за негативно одређење начела супсидијарности, који се односи на ограничење надлежности вишег органа у односу на нижи орган. Друго значење долази од корена “*subsidium*“, што значи помоћ, тј. неопходност подршке војних трупа угроженој провинцији од стране виших нивоа власти. Са овог аспекта начело супсидијарности се означава као позитиван појам обавезе интервенције виших ауторитета, уколико нижи орган не може сам да се избори са одређеним проблемом.³ Убрзо овај појам постаје саставни део друштвено-филозофског говора. Тако Аристотел доводи реч супсидијарност у везу са постојањем друштвених група као што су породица, удружења, село, град-држава које обраћају пажњу на потребе појединаца, посебно у недостатку капацитета нижих нивоа заједнице у односу на више друштвене нивое. Тома Аквински се руководи хришћанском перспективом истицањем човекових духовних и етичких вредности које долазе до изражаја у његовом односу са другима у друштву. Он наглашава важност појединца, као и важност различитих друштвених групација. Томас Хобс, представник енглеске политичке филозофије, сматра да природно постојање друштвених група није ништа друго до пука последица поделе политичке моћи у којој су појединци део социјалног окружења. Главна веза либерализма и супсидијарности лежи у негативно одређењу појама супсидијарности тј. ограничења централизма у корист оних нивоа власти који

² Merriam- Webster Dictionary Online, Интернет: www.m-w.com.

³ Bengi Demirci, *The Principle of Subsidiarity in the EU*, Middle East Technical University, 2003, p. 6, Интернет, <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/1074673/index.pdf> 10/07/2011.

су ближи појединцима. Индивидуа је у средишту либералне теорије и она је та која својом слободном вољом и избором обликује државу. Џон Лок, пак, постојање ауторитета сматра неприродним. Било да је у питању отац породице или држава у друштву, Лок истиче да ови ауторитети су само средство за остварење одређених друштвених циљева. У оквиру класичне либералне раздвојености индивидуе и државе, Монтескије је тврдио да активности државе треба да буду у секундарној позицији у односу на појединце, а према Хумболту, немачком либералном мислиоцу, држава не треба да интервенише у област друштвеног живота све док појединци и друштвене групе саме могу да се носе са сопственим проблемима.⁴ Принцип супсидијарности, посебно разумевање, задобило је и у римокатоличкој доктрини персонализма. У енциклици папе Пија XI “*Quadragesimo Anno*” (1931), залагање за постојање индивидуалних слобода на нивоу друштвених група, дало је подстицај принципу супсидијарности, где је овај термин први пут употребљен у смислу „припомоћне службе“. Такође, јак утицај ових идеја налази се и у претходној енциклици папе Лава XIII “*Rerum Novarum*” (1891), чији је фокус био усмерен ка социјалним проблемима који су дошли до изражаја појавом индустријске револуције. Папине идеје социјалне католичке доктрине посматрале су државу као живи организам састављен од засебних јединица (индивидуе, породице, еснафска удружења, општине) јасног усмерења деловања. У римокатоличкој цркви идеју супсидијарности доводе у везу са достојанством људског бића, истичући да једном створен од стране Бога, човек стиче недодирљиво достојанство, које упућује на право појединца у решавању било којег питања у друштву. И најзад, у схватању политике ЕУ, полазна тачка принципа супсидијарности је у локалној јединици чију суштину можемо уочити посебно у поређењу са децентрализацијом, као обликом политичко-територијалног организовања. Осим оног ограниченог броја овлашћења која се приписују централној власти, власт припада локалним властима. У децентрализацији, изражена је подређеност локалних јединица централној власти, док у начелу супсидијарности локалне јединице имају приоритет, јер су ближе грађанима. Плуралитет који децентрализација нуди је хомогеног карактера, док супсидијарност не прихвата такву униформност успостављања локалних јединица исте врсте, већ покушава да успостави хетероген тип плуралитета постојећих друштвено-политичких структура.⁵ Концепт вишеслојне владавине који се јавља почетком деведесетих био је повезан са начелом супсидијарности, који је по неким

⁴ Bengi Demirci, *The Principle of Subsidiarity in the EU*, op. cit., pp. 7-15, 23-26.

⁵ Ibid., pp. 28-29.

ауторима суштински елемент управљања. Разлог његовог креирања лежи у сложености природе ЕУ која захтева функционално ангажовање различитих нових одлучивања који ову наднационалну творевину чини у исто време и веома усклађеном и веома подељеном. Тако да принципи европске политичке доктрине непрестано се налазе у стању својеврсног политичког дуализма кроз свакодневну проверу прокламоване идеје „јединство у различитости“. Фактор који ће гарантовати успех на релацији националне грађанске лојалности и наднационалне унисонности, ЕУ управо види у супсидијарности. Инсистирање на различитости уважавањем јединствености засебних ентитета који имају право одлучивања, као и истовремено деловање са виших и највиших нових власти у циљу те исте различитости, постало је прихватљив модел легитимног деловања унутар ЕУ. Наиме, поједини аутори тврде да није релевантно говорити о овом начелу у оквиру ЕУ, с обзиром на његове федералне карактеристике, јер овај принцип може да се примењује само у федералним државама где доминантна власт постојећих нивоа управе је прецизно дефинисана у правним документима као што је на пример Устав. Све док ЕУ не постане федерација, или не добије Устав, тврди се да овај принцип не може да функционише.⁶ Међутим, принцип супсидијарности је, како је то и етимолошки објашњено, суштински заснован као модел који ће доношењем одлука на што нижем нивоу, акценат стављати на квалитет живота пјединаца, али и на ефикасност самих одлука, што није случај са федералним системом где таква неопходност социјално-политичког одлучивања не постоји, па самим тим не постоји ни апсолутна везаност супсидијарности и федералног система.

Принцип супсидијарности у документима ЕЗ и ЕУ

Карактеристика законодавства Заједнице када је у питању супсидијарност могла се назрети у тадашњем принципу да у случају одсуства заједничких правила на нивоу Заједнице, државе чланице су могле, у утврђеној мери, да наставе са применом сопственог националног законодавства. Иако је формално увођење принципа супсидијарности на ниво ЕУ, реализован усвајањем Уговора из Мастрихта 1992, овај принцип имплицитно је садржан и у многим у званичним документима Европске Заједнице. Уговор Европске заједнице за угаљ и челик (1951), у члану 5. наводи да ће Заједница „вршити директан утицај на производњу или на тржиште само када околности то захтевају... Институције Заједнице ће обављати те активности са минимумом

⁶ Bengi Demirci, *The Principle of Subsidiarity in the EU*, op. cit., p. 117.

администрације и у блиској сарадњи са странама које су у питању“.⁷ У јануару 1976, објављен је Тиндемансов Извештај о Европској унији, како би државе чланице наставиле пут ка све тешњим интеграцијама, будући да оправдана страховања тадашњих влада о могућим последицама економске рецесије, озбиљно су довела у питање евроинтеграцијски пут. У овом Извештају упућеном Европском савету, белгијски премијер Лео Тиндеманс посредно се дотиче принципа супсидијарности као сигурносног фактора који процес интеграција додатно релаксира према суздржаним државама чланицама. Тиндеманс износи предлоге за које и сам говори да треба да приближе Европу грађанима „у складу са дубоко укорјењеном мотивацијом која стоји иза Европске конструкције“.⁸ Нацрт Уговора о Европској унији из 1984. представља начело супсидијарности у светлу различитих нивоа одлучивања па самим тим и надлежности у Европској заједници. Како је тих година у жижу јавности стављено питање будућности Заједнице и њене функционалности, реформа њених институција била је део стратегије и расправе у свим тада релевантним политичким круговима. Инспириран иницијативом Алтијера Спинелија, Европски парламент израдио је “Нацрт Уговора о Европској унији“, у коме принцип супсидијарности се јавља као средње решење увек актуелне дилеме: „национална држава или Заједница“. Овим Нацртом назире се принцип супсидијарности кроз ограничење деловања Заједнице у области заштите животне средине, уз одступање само онда када се њено деловање показује делотворнијим од деловања држава чланица. Члан 59. Нацрта Уговора предвиђа да ће у области животне средине „Унија имати за циљ да спречи... или исправи било какву штету која превазилази могућности појединачних држава чланица или која захтева колективно решење“.⁹ Посебан допринос развоју принципа супсидијарности, припада Жаку Делору, који је настојао да помири хришћанство и социјализам бивајући притом под снажним утицајем католичке теорије персонализма. Покушавајући да дефинише место појединца у друштву, Делор је настојао да интегрише индивидуално деловање у динамици социјално-економског развоја. Године 1989, објављен је Делоров извештај о економској и монетарној унији, који је истицао да поред неких централних политика

⁷ “European Coal and Steel Community (ECSC) Treaty”; Интернет, <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc29.htm> 27/06/11.

⁸ Тиндемансов извештај, Интернет, http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf 08-09-2011

⁹ “Draft Treaty on the European Union (February 1984)”, Интернет: <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf> 08-09-2011.

резервисаних за Заједницу, државе чланице треба да имају договор око степена аутономије у економском одлучивању. Извештај је усвојио начело супсидијарности као равнотежу власти између Заједнице и држава чланица. Делор је покушао да споји своје омиљене идеје персонализма, супсидијарности и федерализма у оквир који је предложио као „европски модел друштва“. Федерализам је био идеалан административни модел за будућност интеграционих процеса, који би, према њему, био најприкладнији за Европску заједницу с обзиром на реалност различитости на којој државе чланице инсистирају.¹⁰ Принцип супсидијарности је инкорпориран и у Повељу заједнице основних права радника (1989), у циљу успостављања главних принципа европског радног права као и социјалног аспекта поменутог кодекса.¹¹ Најзад, у преамбули Уговора из Мастрихта стоји да се стране уговорнице „...залажу за продубљивање солидарности између народа поштујући историју, традицију и културу других народа,... одлучни да наставе процес креирања Уније између народа у Европи, у којој би се доношење одлука огледало у проналажењу оптималног нивоа одлучивања и деловања, односно на нивоу што је могуће ближе грађанима у складу са принципом супсидијарности...“¹² Ово је први пут да се начело супсидијарности експлицитно наводи и то у тако важном документу којим Заједница постаје Унија. Како у преамбули, тако и у члану 3б, примена принципа супсидијарности се односи на целу ЕУ и то само за оне заједничке надлежности Уније. Надлежност која искључиво припада државама чланицама, са ставовишта ЕУ, је ирелевантна за супсидијарност. Тако на пример, супсидијарност је примењива у области Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, али не и у областима правде или унутрашњих послова држава чланица.

Треба поменути да је негативан резултат референдума у Данској за ратификацију Уговора јуна 1992. појачао потребу за даљим тумачењем овог Уговора у европској јавности, како се европске интеграције не би схватиле као процес у којем ЕУ постаје замена за постојеће државе чланице. На тај начин је стављен посебан акценат на циљ Уговора о креирању што компактније Уније. Такође, истакнута је улога начела супсидијарности у остварењу овог циља и кроз усвајање наредних документа:

¹⁰ Bengi Demirci, *The Principle of Subsidiarity in the EU*, op. cit., p. 42.

¹¹ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Интернет: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf/26/06/11/

¹² “Maastricht Treaty (Treaty on European Union [TEU])”, Интернет: <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc01.htm/26/06/11/>

Институционални Споразум између Европског парламента, Савета и Комисије за демократију, транспарентност и супсидијарност (1993), Протокол о примени принципа супсидијарности и пропорционалности (1997), Повеља о основним правима ЕУ (2000), Уговор из Лисабона (2009).

II) ИНСТИТУЦИОНАЛНО ЈАЧАЊЕ ПРИНЦИПА СУПСИДИЈАРНОСТИ

Уговором из Мастрихта принцип супсидијарности је уведен на велика врата у систем одлучивања у оквиру ЕУ и то у свим оним областима које нису у искључивој наднационалној надлежности Уније.

Тај свеобухватни оквир примене додатно је оснажен одлукама единбуршког Европског савета из децембра 1992, а затим и Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности Уговора из Амстердама, који поближе утврђује критеријуме за примену принципа супсидијарности у оквиру свих институција ЕУ. С обзиром да је европском реформом тежиште одговорности и одлучивања у троуглу Савет-Комисија-Парламент, то и примена принципа супсидијарности има своје истакнуто место у законодавном процесу ове три институције. Пошто је Европска комисија иницијатор свих законских предлога, разумљиво је да управо она подноси годишњи извештај о примени члана 5. Уговора Европском савету, Европском парламенту, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, као гарант извршења уговорне обавезе. Како је принцип супсидијарности много више од нивоа законског одлучивања, будући да и на политичко-идеолошком нивоу има важну улогу међу државама чланицама, остварење овог принципа везује се и за питање саме будућности ЕУ. Али и поред усвојених правних докумената, којима је континуирано повећаван степен присутности, ЕУ није омогућила пун развој и примену принципа супсидијарности и пропорционалности. Лакенска декларација од децембра 2001. јасно је скренула пажњу на недостатке Уније по овом питању, утврђујући принцип супсидијарности у оквиру Европске уније као приоритет у процесу реформе, што је резултирало доношењем Европске конвенције о будућности Европе (2002), на основу којих је Лисабонски уговор редефинисао тадашњи статус принципа супсидијарности, наглашавајући његову квалитативну функцију регионалног и локалног нивоа одлучивања. Члан 5. Лисабонског уговора каже да акције ЕУ су оправдане само када су следећа два критеријума испуњена: када циљеви предложене акције не могу бити на задовољавајући начин постигнути од стране држава чланица, било на централном нивоу или на регионалном и локалном нивоу и када је због обима или дејства, предложена активност

ефикасније остварива на нивоу Уније. Централно место у овако дефинисаном приступу, Уговор из Лисабона поверио је Комитету региона, како би обезбедио присутност регионалних и локалних власти у процесима одлучивања ЕУ. Бар у том сегменту је попуњен простор између комунитарног и националног приступа, с обзиром да три четвртине целокупног законодавства ЕУ треба да се спроводи на нижим нивоима власти. У ту сврху ревидиран је и Протокол о примени принципа супсидијарности и пропорционалности, који први пут експлицитно укључује Комитет региона, локалне и регионалне власти у структуру европског одлучивања. На овај начин, институције ЕУ желеле су да пошаљу поруку да нису отуђене од грађана и јавности који у оваквом систему управљања добијају своју шансу. Конкретно, процес активирања регионалне и локалне политике функционише у више утврђених фаза на нивоу ЕУ и то из разлога да принцип супсидијарности не би изостао у врло сложеном поступку доношења одлука. Обавеза Европске комисије је да још у предзаконској фази ангажује Комитет региона ради усаглашавања будућег предлога Комисије са потребама нижих нивоа власти. Комитет свој рад организује кроз шест специјалистичких комисија, састављених од чланова Комитета, који испитују детаље предлога и саставља нацрт мишљења који се онда расправља на једном од пет годишњих пленарних заседања. Ако је нацрт већински усвојен као мишљење Комитета региона, оно се шаље Комисији на даље упућивање Парламенту и Савету. Области око којих се консултује Комитет, а које су утврђене у Мастрихту, а затим и у Амстердаму су: економска и социјална питања, трансевропска инфраструктурна мрежа, здравство, образовање, култура, политика запошљавања, социјална политика, животна средина, стручно образовање и транспорт. Лисабонским уговором обим активности Комитета региона додатно је проширен и у областима цивилне заштите, климатских промена, енергије и услуга од општег интереса. Након обављених консултација и усаглашавања, у почетној и завршној фази подношења предлога од стране Европске комисије, Комитет региона сличну врсту сарадње наставља и са Европским парламентом као и Европским саветом. Уколико дође до промена у тексту предлога, нарочито кроз амандмане током парламентарне дискусије, Комитет региона поново мора да буде и консултован и уважен. Ако, пак, Комитет региона, након додатних консултација, закључи да се његова решења озбиљно не узимају у обзир, Комитет има право да тражи одговоре, а у посебним околностима може чак и да се обрати Европском суду правде, уколико сматра да није правилно консултован од стране Комисије, Парламента или Савета. Међутим, судска пракса по овом питању је веома оскудна, јер овај принцип није погодан за судски надзор, али и због

пооштрене процедуре одлучивања која узима у обзир мишљења националних парламената или Комитета региона.

Праћење примене принципа супсидијарности остварује се и кроз Мониторинг мрежу за супсидијарност (SMN) покренути у априлу 2007.¹³ Њени чланови су део парламената или влада региона, асоцијација локалне власти у Европској унији, Комитета региона, националних делегација као и привредне коморе националних парламената. Овај сервис има за циљ да нижим нивоима власти учини доступним све неопходне информације у вези са законодавном процедуром која се тиче регионалних и локалних ауторитета власти као и њихове области деловања. Мониторинг мрежа, такође, представља место где се кроз интерактивно деловање, успостављају контакти заинтересованих страна, које својим искуством са терена могу да помогну у изградњи ефикасније законодавне активности, што би учинило и саму политику ЕУ ближом грађанима који углавном на бриселску политику гледају као на бирократски, отуђен апарат власти. На основу Протокола о примени принципа супсидијарности и пропорционалности Уговора из Лисабона, одређени су јасни критеријуми и услови који опредељују најсврхисходнији ниво доношења одлука. Зато је принцип супсидијарности блиско повезан са принципом пропорционалности који захтева да садржај и обим деловања Уније не сме да прекорачи оно што је неопходно за остварење циљева Уговора У том смислу, принцип пропорционалности се надовезује на принцип супсидијарности како би се прецизно утврдио начин на који Унија треба да делује у вршењу сопствених овлашћења. Државе чланице држећи се чврсто уверења да овлашћења ЕУ су јасно утврђена, изражавају бригу за очување што ширег степена националних одлука што је у складу са инсистирањем на примени поменутих принципа, који уједно и у финансијском и у административном смислу доносе олакшање за све нивое власти. Како је природа ЕУ врло сложена, будући да представља јединствен спој различитости, то је и сама процедура доношења одлука врло сложена јер подразумева укључивање различитих нивоа власти унутар ЕУ. Сви неопходни чиниоци одлучивања, на тај начин, поклапају се у једној равни – одговорности и изазовима. Квалитет донетих одлука у многоме зависи и од њихове примене и зато је значај регионалног и локалног гласа на нивоу ЕУ најбољи гарант очувања концепта вишеслојне владавине, на супрот моделу централизма и његове бирократије. У остварењу ових политичко-административних приступа, принцип супсидијарности даје неопходна

¹³ Интернет: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmnm/Pages/presentation.aspx>

упутства којих, ЕУ у целини, треба да се придржава, правно ослањајући се на новедефинисану политику потврђену Лисабонским уговором.

III) ЗАКЉУЧАК

Појмовно одређење принципа супсидијарности утицало је на његово место и улогу у законодавној процедури ЕУ. Последње дефинисање супсидијарности Уговором из Лисабона које препознаје његову регионалну и локалну функцију, са значајним проширењем области деловања, дало је подстрек вишеслојном сагледавању проблема и проналажењу решења у границама ЕУ. Принцип супсидијарности предвиђа да одлуке треба да се доносе на оном нивоу који је најближи или најефикаснији за грађане. С тим у вези, активирање нижих нивоа власти чини да ЕУ свој однос остварује не само са државама чланицама, већ и са субјектима испод њих. Понекад, ЕУ меру целисходног односа зна да замемари или пак да пренагласи. Тако, ЕУ је имала став у вези са укључењем регионалних и локалних нивоа у процес креирања политике Уније, као нпр. питање унутрашњих послова држава чланица, али није обезбедила примену принципа супсидијарности на тим нивоима.¹⁴ Оваквим односом ЕУ нарушава легитимност која је важна за примену принципа супсидијарности. Одустајање од утврђених норми деловања отвара пут произвољности и различитим тумачењима која углавном не доносе корист онима због којих супсидијарност и постоји, а то су грађани. Питање примене принципа супсидијарности је до Лисабонског уговора остављен институцијама Уније, што је утицало на његову несистемску примену. Поред ових функционалних недостатака, у ЕУ је присутан и критички став према овом принципу, који га терети за увођење субординације кроз начин доношења одлука. Један од приговора односи се и на то да принцип супсидијарности успешно може да буде примењен у федералној држави која има донет Устав и утврђен распоред надлежности доношења одлука, али не и на нивоу ЕУ, која није ни федерална држава и која нема ни Устав. Највећа опасност крије се у томе што ЕУ има све већи обим деловања и уплива у поднационални ново који по природи ствари првенствено треба да буде у надлежности националних држава. Ипак, и поред свих тих приступа, изгледа да све док државе чланице не дођу до договора у вези са политичком природом ЕУ, која са сваким таласом проширења постаје све сложенија, супсидијарност ће наставити да нуди најпоузданије алтернативе за функционалан наставак процеса интеграција.

¹⁴ "White Paper on European Governance, Commission of the European Communities COM(2001)", Интернет, http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf/12/09/11/

IV) ИЗБОРИ

- Van Nispen, Frans K.M. & Ringeling, Arthur B., *The Concept of Subsidiarity in a European Context: The End of National Sovereignty?*, Erasmus University of Rotterdam, The Netherlands.
- Demirci, Bengi, *The Principle of Subsidiarity in the EU*, Middle East Technical University, 2003, Интернет, <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/1074673/index.pdf>.
- Delcamp, A., “Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity”, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 55, Интернет, www.coe.int/local_and_regional_Democracy/Steering-Committee.
- McCormick, Neil, “Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the ‘European Commonwealth’”, *Law and Philosophy*, Volume 16, Number 4, Springer Netherlands, 1997.
- Van Kersbergen, Kees, Verbeek, Bertjan, “The Politics of Subsidiarity in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 32, Issue 2, pages 215–236, June 1994.
- Muller-Graff, Peter-Christian, “Subsidiarity as a legal principle“, *European Union Review*, Vol. 1, No. 1, 1996.
- Blichner, Lars, Sangolt, Linda, “The concept of subsidiarity and the debate on European cooperation“, *Governance*, Vol. 7, Issue 3, 1994.
- Merriam- Webster Dictionary Online, Internet. www.m-w.com.
- “European Coal and Steel Community (ECSC) Treaty”; Интернет, <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc29.htm>.
- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Интернет, http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf.
- “Maastricht Treaty (Treaty on European Union [TEU])”, Интернет, <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc01.htm>.
- “White Paper on European Governance, Commission of the European Communities COM(2001)”, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf.
- „Лисабонски уговор“, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
- “Комитет региона”, Интернет: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>.

ЗАКОНОДАВСТВО

UDK:347.65:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 20–28
Изворни научни рад

Проф. др Маја КОСТИЋ МАНДИЋ¹

**ПРЕДЛОГ УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА
И САВЈЕТА О НАДЛЕЖНОСТИ, МЈЕРОДАВНОМ
ПРАВУ, ПРИЗНАЊУ И ИЗВРШЕЊУ ПРЕСУДА
И АУТЕНТИЧНИХ ИНСТРУМЕНАТА У ОБЛАСТИ
НАСЉЕЂИВАЊА И СТВАРАЊА ЕВРОПСКОГ
СЕРТИФИКАТА О НАСЉЕЂИВАЊУ
ИЗ 2009. ГОДИНЕ**

ABSTRACT

This paper addresses the fundamental concepts of the Proposal for a Succession Regulation. Special attention is paid to the novelties in the field of applicable law as well as to the impact of this European legislation proposal on the new private international law of Montenegro and Serbia. It is suggested that the Proposal for a Succession Regulation is very innovative and liberal, its main features shifting from nationality and *lex situs* towards habitual residence as the most important connecting factor and fostered party autonomy. The new legislation of Montenegro and Serbia are significantly influenced by the Proposal for a Succession Regulation.

Key words: Succession, applicable law, jurisdiction, recognition and enforcement of decisions, European Certificate of Succession.

I) СВРХА

Према Уговору о оснивању Европске заједнице (чл. 65(б)) тадашња Европска заједница постала је надлежна за усвајање мјера које се односе

¹ Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица.

на правосудну сарадњу земаља чланица у грађанским и трговачким стварима, у мјери у којој је то неопходно ради несметаног функционисања унутрашњег тржишта.² Након ступања на снагу Лисабонског уговора правни основ за надлежност Европске уније у области међународног приватног права је садржан у члану 67(4) и члану 81. Уговора о функционисању Европске уније. Чланом 81. је успостављен правни основ за усвајање мјера које имају за циљ постизање јединствених правила држава чланица у области одређивања мјеродавног права и питања међународне надлежности, поступка и признања и извршења страних судских одлука.³ Европски Савјет је усвојио 2000. године „Програм мјера за спровођење принципа међусобног признања судских одлука у грађанским и трговачким стварима“ којим су наведене и мјере за хармонизацију колизионих норми које чине једноставнијим међусобно признање судских одлука.⁴ У оквиру тих мјера предвиђено је и доношење прописа који би се односио на наслеђивање, јер ова област није била обухваћена Уредбом о судској надлежности и признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима (Уредба Брисел I).⁵ Новим програмом из 2004. године под називом: „Хашки програм јачања слободе, сигурности и правде у Европској унији“ предвиђено је да се до 2011. усвоји пропис у области наслеђивања који ће обухватати и колизионе норме и судску надлежност, међусобно признање и извршење ових одлука, као и увођење европског увјерења о наслеђивању.⁶

II) МЈЕРЕ ЕУ

„Предлог Уредбе Европског парламента и Савјета о надлежности, мјеродавном праву, признању и извршењу пресуда и аутентичних инструмената у области наслеђивања и старања европског сертификата о наслеђивању“ – у даљем тексту: Предлог уредбе о наслеђивању, (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic*

² За детаљан историјат видјети: Stefania Bariatti, *Cases and materials on EU private international law*, Hart publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, pp. 1-59.

³ “Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union”, *OJEU C 83/47*.

⁴ *OJ C 12*, 16.01.2001, p. 1.

⁵ *OJ L 12*, 16.01.2001.

⁶ *OJ C 53*, 3.3.2005, p. 1.

instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession, COM/2009/154 final – COD 2009/0157).

III) САДРЖАЈ

Предлог Уредбе о наслеђивању односи се на сваки облик преноса својине за случај смрти, било да се ради о својеручном располагању на основу тестаента или уговора о наслеђивању, или да је у питању законско наслеђивање. Иначе, Предлог уредбе о наслеђивању састоји се из преамбуле која има 36 тачака, седам поглавља која обухватају 51 члан и 2 анекса. Поглавље I садржи одређење да се Уредба примјењује на наслеђивање у случају смрти, а негативном одредницом искључује из свог поља примјене сва она питања која не спадају у наслеђивање у ужем смислу (чл. 1). Такође, дате су дефиниције основних појмова који се користе у Предлогу уредбе о наслеђивању (чл. 2). Поглавље II се односи на надлежност судова држава чланица, а само када је то нужно и на надлежност вансудских органа. Општа надлежност се утврђује на основу уобичајеног боравишта оставиоца у вријеме смрти (чл. 4). Значајну новину представља правило из члана 5 Предлога уредбе о наслеђивању које предвиђа могућност да суд опште надлежности на захтјев странке може прекинути поступак, ако процијени да ће судови земље чланице чије је право као мјеродавно изабрао оставилац у складу са чланом 17, боље моћи да одлучују о наслеђивању. Ако нису испуњени услови за примјену правила опште надлежности, надлежни су судови оне државе чланице у којој се налазе предмети из оставине, ако је испуњен један од алтернативно постављених услова: да је оставилац претходно имао уобичајено боравиште у тој држави, али да није прошло више од пет година од тог боравка до покретања поступка; или да је оставилац у вријеме смрти имао држављанство те државе; или да неки од насљедника или легатара има уобичајено боравиште у тој држави; или да се захтјев односи искључиво на те предмете (чл. 6). Предлог уредбе о наслеђивању садржи и правила о надлежности за противтузбу, за прихват или одрицање од насљедства или легата, као и надлежност судова мјеста налажења ствари за стварноправне мјере (чл. 7-9). Значајна пажња је посвећења и питањима: покретања поступка, испитивања надлежности, провјере допуштености, литиспенденције, повезаним поступцима и привременим мјерама (чл. 10-15). Поглавље III се односи на мјеродавно право. У домену одређивања мјеродавног права, предлог Уредбе је веома иновативан и одређује се за либералан приступ, који карактерише

опредјељење за уобичајено боравиште као основну тачку везивања, и јачање колизионоправне аутономије воље. Ове одредбе имају универзалну примјену, дакле право које је мјеродавно на основу ове Уредбе примјењује се независно од тога да ли је то право државе чланице (чл. 25). Уредбом је прецизирано и поље примјене мјеродавног права, тако да колизионе норме за наслеђивање уређују нарочито: основе и моменат отварања наслеђства, круг наследника и легатара, наследне дјелове, као и друга права која су последица отварања наслеђа; способност за наслеђивање; посебне основе неспособности располагања или прихватања наслеђства; искључење из наслеђивања и недостојност за наслеђивање; пренос имовине која чини заоставштину на наследнике и легатаре, као и услове и дејства прихватања или одрицања од наслеђства или легата; овлашћења наследника, извршилаца тестаментa и других лица која управљају заоставштином, а посебно у погледу продаје имовине и исплате повјерилаца; одговорност за дугове оставиоца; расположиви дио, нужни дио и друга ограничења слободе располагања за случај смрти, укључујући дјелове претходно издвојене из заоставштине у корист сродника оставиоца, а на основу одлуке суда или другог органа; било коју обавезу да се изврши повраћај или да се обрачуна вриједност поклона као и њихово урачунавање у наследне дјелове; подјелу наслеђства (чл. 19). Институт узвраћања и упућивања је експлицитно искључен из примјене, тако да ће се као мјеродавно право примјењивати материјалне а не колизионе норме права на чију примјену указују колизионе норме Предлога уредбе о наслеђивању (чл. 26). У погледу примјене института јавног поретка у међународном приватном праву, прецизирано је да се неће сматрати повредом јавног поретка ако мјеродавно право на чију примјену указује Уредба другачије уређује право на нужни дио у односу на право државе суда (чл. 27. ст. 2).⁷ У основи колизионоправних рјешења за наслеђивање предвиђених Уредбом је опредјељење европског законописца да се уобичајено (редовно) боравиште оставиоца јавља као основна тачка везивања, дакле као опште правило.⁸ Умјесто држављанства и мјеста

⁷ Видети детаљније: Andrea Bonomi, *Testamentary freedom or forced heirship? Balancing party autonomy and the protection of family members*, NiPR, no. 4/2010, pp. 609–610.

⁸ Овај концепт је настао у упоредном праву, да би отклонио проблеме који се у пракси јављају у утврђивању пребивалишта, који има различит садржај у националним правима. За разлику од пребивалишта, уобичајено боравиште је фактички, а не правни концепт, што му омогућава нужну флексибилност јер сваки судија на основу

налажења ствари, тачака везивања које су још увијек најшире распрострањене у националним правима земаља чланица, европски законописац се определио за уобичајено боравиште, као флексибилно рјешење. Предлог уредбе о наслеђивању не садржи дефиницију овог концепта, а тачка 17. преамбуле наводи да је опредјељујући разлог за давање примата уобичајеном боравишту било постизање правне сигурности – да се мјеродавно право може унапријед одредити и да са тим правом постоји блиска веза. Такође, у интересу правне сигурности мјеродавно право се односи на цијелокупну заоставштину, без обзира на врсту и мјесто налажења ствари, како би се избјегле тешкоће које могу наступити из могуће диобе заоставштине. Притом, ова тачка везивања је временски лоцирана, у циљу избјегавања „мобилних” сукоба закона, на уобичајено боравиште у вријеме смрти оставиоца. Посебно је значајно што се експлицитно полази од система јединствене заоставштине, јер се опште правило примјењује на цијелокупну имовину. Наравно, опште правило се примјењује само ако Уредбом није шта друго предвиђено, као и ако није искоришћена колизионоправна аутономија воље. И управо институту колизионоправне аутономије воље је дато веома значајно мјесто, а у складу са савременим тенденцијама у упоредноправном праву, гдје је овај институт све присутнији и у домену мјеродавног права за наслеђивање. На националном плану, она права која дозвољавају избор права за наслеђивање предвиђају и значајна ограничења.⁹ Што се тиче права Европске уније, Предлог уредбе о наслеђивању усваја ограничену колизионоправну аутономију воље, па оставилац за наслеђивање своје цијелокупне заоставштине може изабрати право државе чији је држављанин, а избор права мора бити изричит и учињен у форми предвиђеној за располагање имовином за случај смрти (чл. 17). Међутим, има и мишљења да би ограничења колизионоправне аутономије воље требало да пођу од још неких критеријума.¹⁰ Избор права мора бити изричит и у форми предвиђеној за располагање имовином за случај смрти

чињеница утврђује шта ће се сматрати уобичајеним боравиштем лица у конкретном случају, што судови у другим земљама прихватају без преиспитивања. Види детаљније: Маја Костић-Mandić, Маја Станивукović, Мирко Живковић, “Private International Law of Montenegro”, *International Encyclopedia of Laws*, Kluwer Law International, 2010, pp. 64-66.

⁹ Видети нпр. чл. 79. белгијског и чл. 89. ст. 3, 4. и 5. бугарског ЗМПП.

¹⁰ Најразрађенији предлог је израђен од стране Max Planck Института за упоредно и међународно приватно право. У Коментарима из 2010. године на Предлог Уредбе о наслеђивању, између осталог, залажу се да се оставиоцу омогући могућност избора

(тестамент, заједнички тестамент или уговор о наслеђивању), а постојање и материјална пуноважност избора мјеродавног права цијени се према изабраном праву. Посебан члан је посвећен уговорима о наслеђивању, гдје се прави разлика да ли се ради о заоставштини једне особе или више особа (чл. 18). Ако се ради о заоставштини једне особе као основно правило за постојање, материјалну пуноважност и дејства располагања имовином за случај смрти предвиђа се примјена права које би било мјеродавно за наслеђивање те особе у вријеме сачињавања уговора о наслеђивању. Као алтернативна тачка везивања, предвиђено је да ће располагање бити пуноважно, и када је пуноважно по праву мјеродавном за наслеђивање у вријеме смрти оставиоца. Ако се ради о заоставштини више особа, уговор о наслеђивању ће бити материјално пуноважан ако је пуноважан по једном од горе наведених права, у погледу макар једног лица, а укључује се и тачка везивања најближа веза (чл. 18. ст. 2). Посебан члан је посвећен и заоставштини без наследника (чл. 24). Поглавље IV односи се на признање и извршења судских и одлука других органа. Предлог уредбе о наслеђивању као основно правило успоставља да се одлуке донијете у једној држави чланици а на основу ове Уредбе, признају у другој држави чланици без посебног поступка. Међутим, ако заинтересована страна постави питање признања одлуке као главно питање у спору, може тражити признање на основу поступка предвиђеног Уредбом Брисел I (чл. 29). Разлози за одбијање признања страном судској одлуци су: повреда јавног поретка (ако би признање било очигледно противно јавном поретку државе у којој се признање тражи, стим да се одредбе о надлежности не сматрају дијелом јавног поретка); повреда права одбране; ако је одлука неспојива са судском одлуком донијетом између истих странака у држави чланици у којој се признање тражи; и ако је одлука неспојива са ранијом судском одлуком донијетом у другој држави чланици или у трећој држави између истих странака у спору о истом захтјеву, уколико ранија одлука испуњава претпоставке за признање у држави чланици у којој се признање тражи (чл. 30). Као што се види, разлози су идентични онима из Уредбе

различитих мјеродавних права за различите дјелове заоставштине. На основу њиховог предлога оставилац може изабрати као мјеродавно: право државе чије је држављанство имао прије времена избора мјеродавног права; своје бивше или садашње уобичајено боравиште; право које се примјењује на брачни имовински режим у тренутку одређивања права ако и даље постоји у вријеме смрти, право државе у којој се непокретност налази. Такође предлажу да избор мјеродавног права не мора бити изричито наведен, али мора јасно произлазити из располагања имовином за случај смрти или на основу околности случаја.

Брисел I.¹¹ Такође се прецизира да се страна судска одлука нипошто не смије преиспитивати у погледу свог садржаја (чл. 31). Поглавље V се односи на признање и извршење јавних исправа. Предвиђа се да ће се јавне исправе састављене у једној држави чланици признати у другим државама чланицама осим ако је њихова пуноважност оспорена у држави чланици поријекла одлуке и ако признање није противно јавном поретку државе чланице у којој се оно тражи (чл. 34). На извршење се примјењују одредбе о поступку предвиђене члановима 38–57 Уредбе Брисел I. Поглавље VI је посвећено европском увјерењу о наслеђивању које се уводи Предлогом уредбе о наслеђивању. Прецизира се да ово увјерење представља доказ о положају наследника или легатара, као и овлашћењима извршиоца тестаментa или трећег лица као администратора. Притом, примјена овог увјерења није обавезна (чл. 38), а свака држава чланица уређује правна средства против одлука о издавању или неиздавању, исправци, стављању ван снаге или повлачењу европског увјерења о наслеђивању (чл. 44). Поглавље VII посвећено је општим и завршним одредбама. Анекси садрже обрасце садржаја захтјева за издавање, као и самог европског увјерења о наслеђивању.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Датум ступања на снагу Предлога уредбе о наслеђивању још увијек није познат.

V) ИЗВОР

- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession”, COM/2009/154 final – COD 2009/0157.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ И ЦРНУ ГОРУ

Значајан број прописа донијетих на нивоу Европске уније који се односе на надлежност и мјеродавно право за грађанске и трговачке односе, као и већи број нових националних кодификација, условили су потребу да се приступи изради нових закона у земљама у којима се још увијек примјењује Закон о рјешавању сукоба закона са прописима других земаља

¹¹ Видети чл. 34. Уредбе Брисел I.

(усвојен 1982, са измјенама из 1996. године). Нова рјешења која су у већој или мањој мјери усаглашена са одредбама Предлога уредбе о наслеђивању, поред испуњавања обавеза из процеса европских интеграција, доприносе и бољој припреми органа примјене права земаља кандидата за чланство у Европској унији, за ситуацију када ће се одредбе Уредбе (када ступи на снагу), непосредно примјењивати и на територији тих земаља када постану пуноправне чланице. До тада, значај се огледа у могућности примјене права тих земаља као мјеродавног, а на основу одредби Уредбе. Такође, имајући у виду садржај одредби Предлога уредбе о наслеђивању, текстови националних закона о међународном приватном праву, у конкретном случају Црне Горе и Србије, ће бити у значајној мјери и између себе усаглашени. Нацрт Закона о међународном приватном праву Црне Горе (ЗМПП) је у значајној мјери инспирисан Предлогом уредбе о наслеђивању.¹² И баш у домену наслеђивања дошло је до најзначајнијих иновација у односу на одредбе Закона о рјешавању сукоба закона са прописима других земаља, које се огледају у опредјељењу за уобичајено боравиште као основ надлежности и мјеродавног права. Такође, по први пут се предвиђа могућност избора и надлежности и мјеродавног права за наслеђивање. У погледу надлежности, Нацрт ЗМПП-а Црне Горе преузима правило о општој надлежности из Предлога уредбе о наслеђивању. Надлежност према мјесту налажења ствари је модификована у односу на члан 5. Уредбе и постављене су алтернативе (да је право Црне Горе изабрано као мјеродавно; или да је оставилац у вријеме смрти био држављанин Црне Горе; или да се захтјев односи само на те ствари). Утицај Предлога уредбе о наслеђивању се види и у члану који предвиђа могућност да суд или судови државе чије је право изабрано као мјеродавно буду надлежни и за расправљање цјелокупне или дијела заоставштине. Нацртом ЗМПП-а се прецизира да је овако изабрана надлежност суда искључива. У погледу мјеродавног права, преузето је опште правило из Предлога уредбе о наслеђивању, које полази од уобичајеног боравишта оставиоца у вријеме смрти. Нацртом нових законских рјешења међународног приватног права Црне Горе омогућен је избор мјеродавног права и за наслеђивање, али избор је ограничен постојањем значајне везе оставиоца са државом чије право бира. Полазећи од принципа јединствене заоставштине, предвиђено је да оставилац за наслеђивање своје цјелокупне заоставштине може изабрати право државе чији је држављанин или право државе у којој има уобичајено боравиште у

¹² Очекује се да ће закон бити усвојен до краја текуће године.

вријеме избора мјеродавног права или у вријеме смрти. Као ново рјешење у односу на Предлог уредбе о наслеђивању предвиђена је могућност одступања од правила да се на цјелокупну имовину примјењује јединствен режим наслеђивања и омогућено да оставилац за наслеђивање непокретне заоставштине може изабрати право државе гдје се непокретност налази. Овакво рјешење, присутно у међународном приватном праву у Њемачкој требало би да допринесе правној предвидљивости и стабилности.¹³ Предвиђена је и одредба о заоставштини без наследника и пољу примјене, које су конципиране по угледу на Предлог уредбе о наслеђивању. И Преднацрт Закона о међународном приватном праву Србије је у значајној мјери инспирисан рјешењима Превода уредбе о наслеђивању. У погледу опште надлежности полази се од пребивалишта или уобичајеног боравишта оставиоца у вријеме смрти, а ако нису испуњени услови за примјену правила опште надлежности предвиђа се надлежност судова Републике Србије за заоставштину која се налази на њеној територији. Уобичајено боравиште оставиоца у вријеме смрти је и овдје основна тачка везивања, али тек треба да се види да ли ће претрпјети одређена ограничења у циљу заштите домаћих држављана. И Преднацрт ЗММП-а предвиђа могућност избора мјеродавног права за наслеђивање (права држављанства или уобичајеног боравишта, али у вријеме избора права). Посебне одредбе посвећене су: завјештању, располагању имовином правним пословима за живота оставиоца, посебним наследноправним режимима, обиму примјене мјеродавног права и заоставштини без наследника. За разлику од Предлога уредбе о наслеђивању, Преднацрт ЗММП-а даје и дефиницију уобичајеног боравишта за област наслеђивања.

¹³ Видети чл. 25. пара. 2 Уводног закона у Грађански законик Њемачке.

UDK:347.441.13

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 29–40

Изворни научни рад

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ¹

РЕГУЛИСАЊЕ ПРИЗНАЊА ОДЛУКА У ВЕЗИ СА ПИТАЊИМА РОДИТЕЉСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

(по Уредби бр. 2201/2003 – „Брисел бис“)

ABSTRACT

Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 shall apply in civil matters relating to divorce, legal separation or marriage annulment and the attribution, exercise, delegation, restriction or termination of parental responsibility. Among other things, this Regulation has the rules on recognition and enforcement of judgments relating to parental responsibility. Also, this Act regulates the grounds of non-recognition for judgments relating to parental responsibility. This Regulation applies from 1 March 2005.

Key words: Member states, Council Regulation No 2201/2003, parental responsibility, adoption, decision, recognition, enforcement.

I) СВРХА

Сврха Уредбе Савета (ЕУ) бр. 2201/2003 од 27. новембра 2003. године о судској надлежности и признању и извршењу пресуда у брачним питањима и питањима родитељске одговорности, која укида Уредбу (ЕУ) бр. 1347/2000 (даље: Уредба 2201/2003), која се, још, назива и „Брисел бис“, састоји се у примени на грађанске ствари, које се односе на развод, правно раздвајање или поништење брака, као и на додељивање, извршавање, делегирање ограничавање или престанак родитељске одговорности (чл. 1(1)). Она је

¹ Институт за упоредно право Београд.

укинула Уредбу бр. 1347/2000 (Брисел II), која је утврђивала правила о судској надлежности, признавању и извршавању пресуда у брачним питањима и питањима родитељске одговорности за децу оба супружника донетих приликом брачних спорова.² Уредба 2201/2003 се примењује на ствари у вези са додељивањем, извршавањем, делегирањем, ограничавањем или престанком родитељске одговорности. Та примена се, нарочито, односи на права старатељства родитеља и других лица, као и права приступа, затим на именовање и функције лица или тела које ће се бринути за дете, његову имовину и заступање, на мере заштите детета и на смештај детета у хранитељску породицу. Уредба 2201/2003 се неће примењивати на: – утврђивање или оспоравање односа родитељ-дете; – одлуке о усвајању, мере које претходе усвајању или поништавању или укидању усвајања; – презиме и лична имена детета; – осамостаљење/ослобађање деце од родитељског надзора (проглашавање пунолетства); – обавезе издржавања; – фидуцијарне односе или наслеђивање; – мере предузете као резултат кривичних дела која су починила деца (чл. 1(3)).³ Иако Уредба 2201/2003 уређује и питања развода, правног раздвајања или поништења брака, посветићемо пажњу само оним одредбама које уређују признање и извршење одлука које се односе на родитељску одговорност. Поједине одредбе Уредбе 2201/2003 су заједничке и за брачна питања и за питања родитељске одговорности.

II) МЕРЕ ЕУ

ЕУ је поставила циљ везан за одржавање и развој подручја слободe, безбедности и правде, у којима мора бити осигурано слободно кретање људи. За постепено успостављање такве области, ЕУ мора да усвоји мере које се односе на судску сарадњу у грађанским стварима које су потребне за примерено функционисање интерног тржишта. Уредба 2201/2003 укида Уредбу Савета (ЕУ) бр. 1347/2000 која је утврђивала правила о судској

² “Council Regulation (EC) No 1347/2000 of 29 May 2000 on the jurisdiction, recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for joint children“, *Official Journal of the European Communities* L 160 of 30.06.2000, pp. 19-36. Интернет: http://www.laweuropa.com/English/index.php?d=topluluk&mod=AB_Topluluk_9_6 (датум приступа страници: 23.10.2011)

³ Bernadet Bordaš, „Regulativa Saveta (EZ) br. 2201/2003 o nadležnosti u priznanju i izvršenju presuda u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti: odnos Regulative i drugih instrumenata (čl. 60 i 61) – mogućnosti saradnje sa državama nečlanicama EU“, *Zbornik prispevkov z mednarodne znanstvene konference na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru*, Maribor, 2004, str. 68.

надлежности, признавању и извршавању пресуда у брачним питањима и питањима родитељске одговорности за децу оба супружника донетих приликом брачних спорова. Европски савет је у Тампереу прихватио принцип међусобног признавања судских одлука као камен темељац за стварање истинског правосудног простора и идентификовао је права посете као приоритет. Уредба 2201/2003 обухвата све одлуке о родитељској одговорности, укључујући и мере за заштиту детета, независно од било какве везе са брачним спором. Уредба 2201/2003 регулише и развод и поништај брака, као и питања родитељске одговорности, обзиром да је примереније решавати ова питања једним инструментом. Уредба 2201/2003 нарочиту пажњу пружа регулисању признања и извршења одлука донетих у Државама чланицама. Признање и извршење одлука донетих у једној Држави чланици треба да се заснива на принципу међусобног поверења и основе за непризнавање треба да се држе на минимуму који је потребан. Аутентични инструменти и споразуми између странака који су извршни у једној Држави чланици, треба да се третирају као еквивалентни „пресуда“, у сврху примене правила о признању и извршењу. Европски савет је у Тампереу, у својим закључцима, оценио да пресуде на пољу породичних спорова треба да се „аутоматски признају широм Уније без било каквих међупоступака или основа за одбијање извршавања“. Ово је разлог зашто пресуде о правима приступа и пресуде о повратку које су потврђене у Држави чланици порекла, у складу са одредбама Уредбе 2201/2003, треба да се признају и да буду извршне у свим осталим Државама чланицама без захтевања било какве даље процедуре. Механизми за извршење таквих пресуда и даље се уређују према националном закону. Исправа издата да олакша извршење дате пресуде не би требало да подлеже жалби. Она треба да се исправи само када постоји нека материјална грешка, тј. када она не одражава исправно дату пресуду. Мере које су неопходне за примену Уредбе 2201/2003 треба да се усвоје у складу са Одлуком Савета 1999/468/ЕУ од 28. јуна 1999. године, којом се утврђују поступци за коришћење овлашћења за примену која су додељена Комисији. Основе судске надлежности у стварима родитељске одговорности, утврђене у овој Уредби, разрађене су у светлу најбољих интереса детета, нарочито по начелу близине. Ово значи да судска надлежност треба да се првенствено налази у Држави чланици, у којој је уобичајено боравиште детета, изузев у одређеним случајевима промене боравишта детета или у складу са договором између носилаца родитељске одговорности. Уредба 2201/2003 садржи посебна правила, ако су чињенице везане за Уједињено Краљевство и Ирску. Данска не учествује у усвајању ове Уредбе и стога није њоме обавезана нити подлеже њеној примени.

III) САДРЖАЈ

Као што смо рекли, посветићемо пажњу анализи само оних одредаба Уредбе 2201/2003 које се односе на признање одлука, као и на поједина питања о извршењу тих одлука.

Термини

Уредба 2201/2003 дефинише поједине термине за лакше разумевање садржине одредаба. Поменућемо само оне термине, неопходне за представљање одредаба о признању и извршењу одлука. Под „Државом чланицом порекла“ подразумева се држава, у којој је донета одлука, која треба да се призна и изврши. Под „Државом чланицом извршења“ подразумева се држава, у којој се тражи извршење одлуке. Термин „родитељска одговорност“ означава сва права и дужности које се односе на личност или имовину детета која су дата физичком или правном лицу одлуком, путем закона или споразумом. Овај термин обухвата и права старатељства родитеља и права приступа. Термин „носилац родитељске одговорности“ означава сва лица која имају родитељску одговорност над неким дететом. Термин „права приступа“ обухвата нарочито право да се неко дете одведе у неко место, које није његово уобичајено боравиште, на ограничен период времена (чл. 2, т. 5,6,7,8,10).

Општа судска надлежност

Судови неке Државе чланице ће имати судску надлежност у стварима родитељске одговорности над неким дететом које уобичајено борави у тој Држави чланици у време када се суду повери тај предмет (чл. 8). Уредба 2201/2003 дефинише и непрекинуту судску надлежност претходног уобичајеног боравишта детета (чл. 9), судску надлежност у случајевима отмице детета (чл. 10), пророгацију судске надлежности (чл. 12) и др. Уредба 2201/2003 посебно одређује примену правила о надлежности, у случају, када неко лице, институција или друго тело које има права старатељства родитеља, поднесе захтев надлежним органима у некој Држави чланици за изрицање пресуде, на основу Хашке конвенције од 25. октобра 1980. године о грађанскоправним аспектима прекограничне отмице детета, како би се обезбедио повратак детета које је противправно смештено у другу средину или задржано у некој Држави чланици која није Држава чланица, у којој је то дете уобичајено боравило, непосредно пре против правног смештаја детета у другу средину или задржавања (чл. 11(1)).

Када се поступци, који се односе на родитељску одговорност у вези са истим дететом, као и на исти разлог покретања поступка, изнесу пред судове различитих Држава чланица, суд коме је другом поверен предмет ће на своју сопствену иницијативу прекинути свој поступак све до оног времена када се утврди судска надлежност суда коме је предмет прво уступљен (чл. 19(2)).⁴

Признање одлука

Одлука донета у било којој од земаља чланица, биће призната у свим осталим Државама чланицама без посебне процедуре. Свака заинтересована странка може, у складу са одредбама Уредбе 2201/2003, да поднесе захтев за признање одлуке у другој земљи. Не само то, странка може поднети и захтев да одлука не буде призната. Ако се поступак признања неке одлуке покрене као претходно питање, пред судом Државе чланице, тај суд треба да реши то питање (чл. 21).

Одбијање признања

Уредба 2201/2003 одређује да одлука која се односи на родитељску одговорност неће бити призната: – ако је то признање одлуке очигледно супротно државној политици, односно, јавном поретку, Државе чланице у којој се признање тражи, узимајући у обзир најбоље интересе детета; – ако је одлука донета, осим у хитном случају, без могућности да дете буде саслушано, уз кршење основних начела поступка Државе чланице у којој се признање тражи; – када је одлука донета без појављивања на суду, ако лицу није уручен документ, на основу кога је покренут поступак или еквивалентан документ, и то благовремено и на такав начин који омогућавају том лицу да организује своју одбрану, осим ако није утврђено да је тужени несумњиво прихватио одлуку суда; – на захтев било ког лица које тврди да се одлуком крши његова или њена родитељска одговорност, ако је она донета, а да том лицу није дата прилика да буде саслушано; – ако је одлука противречна касније донетој одлуци која се односи на родитељску одговорност изреченој у Држави чланици у којој се тражи признање; – ако је одлука противречна касније донетој одлуци која се односи на родитељску одговорност изреченој у Држави чланици или држави која није Држава

⁴ Marta Requejo, “Lispendens in Regulation (EC) 2201/03 (again on Purrucker v. Vallés)”, Интернет: <http://conflictoflaws.net/2011/lis-pendens-in-regulation-ec-220103-again-on-purrucker-v-valles/> (датум приступа страници: 21.10.2011).

чланица, у којој се налази пребивалиште детета, под условом да касније донета пресуда испуњава услове који су неопходни за њено признање у Држави чланици у којој се признање тражи; и – ако поступак који је утврђен чланом 56. Уредбе 2201/2003 није поштован. Одредба тог члана односи се на смештај детета у другу Државу чланицу (чл. 23).

Остала правила везана за признање

Надлежност суда Државе чланице порекла не може бити преиспитана у поступку признања одлуке (чл. 24). Одлука не може бити преиспитана у погледу садржаја ни у каквим околностима (чл. 26). Суд Државе чланице, у којој се тражи признање одлука донете у другој Држави чланици, може да обустави поступак признања, ако је изјављена редовна жалба против одлука (чл. 27(1)).

Захтев за проглашење извршивости

Одлука о вршењу родитељске одговорности изречена у Држави чланици која је извршива у тој Држави чланици и која је уручена, биће извршена у другој Држави чланици када, на захтев друге заинтересоване стране, она тамо буде проглашена извршивом (чл. 28(1)). Захтев за проглашење извршивости биће достављен суду који се налази на списку који је свака Држава чланица доставила Комисији, а што је уређено Уредбом 2201/2003. Локална надлежност судова ће се утврдити по пребивалишту лица, против кога се захтева извршење или по пребивалишту сваког детета, на које се захтев односи. У случају да је немогуће утврдити надлежност на наведени начин, тада ће се она одредити по месту извршења (чл. 29). Поступак за достављање захтева за извршивост одлуке регулише закон Државе чланице, на чијој се територији извршава одлука. Подносилац захтева мора да достави адресу, на коју ће се достављати обавештења о правном послу, на територији надлежности суда, коме је достављен захтев. Но, уколико закон Државе чланице не предвиђа наведено, тада ће подносилац захтева бити дужан да именује заступника (чл. 30). Суд коме је достављен захтев донеће одлуку о признању без одлагања. Ниједно лице, против кога се извршење тражи, неће, у тој фази поступка, имати право на достављање поднесака о захтеву. Захтев за признање може бити одбијен само ако постоји неки од разлога за одбијање који је предвиђен овом Уредбом (чл. 31). Надлежан службеник суда мора, без одлагања, да упозна подносиоца захтева са одлуком донетом о захтеву за извршење (чл. 32).

Жалба

Свака од странака може изјавити жалбу против одлуке о захтеву за проглашење извршивости одлуке. Жалба ће се поднети надлежном суду. Ако жалбу изјави подносилац захтева за проглашење извршивости одлуке, страна против које се тражи извршење, биће позвана да се појави на апелационом суду. Жалба мора бити изјављена у року од месец дана од дана уручења решења суда о извршивости одлуке. Ако страна, против које се тражи извршење има пребивалиште у Држави чланици која није Држава чланица, у којој је донето решење о извршивости, период за жалбу ће износити два месеца и почеће да тече од датума уручења решења том лицу или уручења на његову адресу. Захтев за проглашење извршивости одлуке мора да буде достављен надлежном суду који се налази на посебном списку судова који се доставља Комисији (чл. 33). Суд коме је изјављена жалба, може, на захтев стране, против које се тражи извршење, да обустави поступак ако је редовна жалба уложена у Држави чланици порекла или ако период за подношење жалбе још увек није истекао. У другом случају, суд може да одреди рок у оквиру кога жалба може бити поднета (чл. 35(1)). Уредба 2201/2003 регулише и делимично извршење. Наиме, када је одлука донета у погледу више питања, а извршење не може бити одобрено за сва питања, суд ће одобрити извршење једног или више њих. Тиме подносилац захтева може да тражи делимично извршење одлуке (чл. 36).

Друге одредбе које се односе на признање и извршивост одлука

Страна која тражи побијање признања одлуке или која подноси захтев за објављивање извршивости мора поднети: – примерак одлуке који испуњава све услове неопходне за утврђивање веродостојности, и – потврду која се односи на пресуде о родитељској одговорности, а што је Уредбом 2201/2003 уређено, на тај начин, што ће надлежни суд или неки други надлежни орган Државе чланице порекла одлуке, на захтев сваке заинтересоване стране, да изда уверење о томе. Осим тога, у случају када је одлука донета без присуства на суду, страна која тражи признање или подноси захтев за објављивање извршивости ће поднети: – оригинални примерак или оверену веродостојну копију документа којим се утврђује да је страни, која се није појавила на суду, уручен документ, којим се покреће поступак или еквивалентан документ; или – било који документ, у коме је наведено да је тужени несумњиво прихватио одлуку (чл. 37). Поступак извршења одлуке је уређен законом Државе извршења (чл. 47).

Извршивост одлука које се односе на право приступа и одлука којима се захтева враћање детета

Уредба 2201/2003 посебно регулише и наведене одлуке. Одлуке које се односе на права приступа донете у Држави чланици биће признате и извршиве у другој Држави чланици, без објављивања извршивости, и без могућности супротстављања њеном признавању ако је пресуда потврђена у Држави чланици порекла у складу одредбама Уредбе 2201/2003. И у случају, када национално право не прописује извршивост пресуде на основу закона којом пресудом се одобравају права приступа, суд порекла одлуке може да изјави да ће одлука бити извршива без обзира на изјављену жалбу (чл. 41(1)). На сличан начин се регулишу и одлуке којима се захтева враћање детета (чл. 42(1)).

Централни надлежни органи

Уредбом 2201/2003 је предвиђено и формирање централних надлежних органа, чија је сврха ефикаснија примена овог акта и поједностављена комуникација. Наиме, централни надлежни органи ће упућивати обавештења о националним законима и поступцима, а предузимаће и мере ради унапређења примене Уредбе 2201/2003. Исто тако, ови органи су задужени и за јачање сарадње. За ову сврху, користиће се Европска судска мрежа која основана на основу Одлуке о успостављању Европске Судске Мреже у грађанским и трговачким стварима бр. 470/2001 од 28. маја 2001. године.⁵ Централни надлежни органи земаља чланица имају обавезу да се редовно састају, ради потпуне примене Уредбе 2201/2003. Ови састанци се сазивају у складу са, напред поменутом, Одлуком (чл. 53-58).

Остале одредбе Уредбе 2201/2003

Подносилац захтева који је у Држави чланици порекла користио потпуну или делимичну правну помоћ, или који је био ослобођен плаћања трошкова или издатака имаће право да, у поступку, који је регулисан Уредбом 2201/2003, користи најповољнију правну помоћ или се ослободи од плаћања трошкова и издатака предвиђених законом Државе чланице извршења (чл. 50). Исто тако, неће се захтевати гаранције или депозити од

⁵ “Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters No 2001/470/EC” (*Official Journal of the European Communities*, L 174, 27/06/2001, pp. 0025-0031).

лица, које у једној Држави чланици подноси захтев за извршење пресуде донете у другој Држави чланици на основу наведеног, ако има пребивалиште у Држави чланици у којој се тражи извршење (чл. 51). Уредба 2201/2003 је уредила и питање њене примене у Државама чланицама са два или више правних система. Наиме, ако се ради о пребивалишту, у оваквим државама, сматраће се да се ради о пребивалишту у територијалној јединици. Затим, ако се ради о позивању на националност или, у случају Уједињеног Краљевства, „место сталног боравка”, односиће се на територијалну јединицу утврђену законом односне земље. Исто правило је предвиђено, ако се ради о позивању на надлежни орган Државе чланице. Ако су у питању правила Државе чланице, сматраће се да се ради о правилима територијалне јединице чија се стварна надлежност, признање или извршење наводе (чл. 66).

Државе чланице су биле дужне да, у року од три месеца од дана ступања на снагу Уредбе 2201/2003, обавесте Комисију: – о називима и адресама централних надлежних органа, као и о средствима комуникације са њима; – о језицима који су прихваћени за обавештавање централних надлежних органа; – о језицима прихваћеним за уверења која се односе на права приступа у Државама чланицама. Државе чланице су дужне да обавештавају Комисију и о свим променама ових података. Сви наведени подаци морају бити стављени на увид јавности (чл. 67).

Уредба 664/2009

Савет ЕУ је 7. јула 2009. године донео Уредбу бр. 664/2009, којом се установљава поступак за преговоре и закључивање споразума између држава чланица и трећих држава с обзиром на надлежност, признање и извршење судских и других одлука у брачним предметима, предметима родитељске одговорности, као и предметима који се односе на обавезе издржавања и право меродавно за обавезе издржавања.⁶ На унутрашњем (интеревропском) нивоу, ова питања уређена су Уредбом 2201/2003, као и Уредбом Савета (ЕУ) бр. 4/2009 од 18.12.2008. године о надлежности,

⁶ “Council Regulation (EC) No 664/2009 of 7 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries concerning jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions in matrimonial matters, matters of parental responsibility and matters relating to maintenance obligations, and the law applicable to matters relating to maintenance obligations” (*Official Journal of the European Communities*, L 200, 31.7.2009., 46-51).

меродавном праву, признавању и извршењу одлука и сарадњи у предметима везаним за обавезе издржавања.⁷ Уредба 664/2009 је донесена као резултат посебних веза између Држава чланица и нечланица. Значајан део држављана нечланица живи у Државама чланицама, а наравно, у многим случајевима нечланица се граничи са Државом чланицом. Доношење Уредбе 664/2009 је допринело да Државе чланице могу ступати у међународне уговорне односе са трећим државама – нечланицама.⁸

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 2201/2003 је ступила на снагу 01.08.2004. године (чл. 72(1,2)). Она се примењује од 01.03.2005. године, осим одредаба о централним државним органима и језицима комуникације, затим о обавештењима која се односе на судове и поступке правне заштите, усвајању допуна образаца Уредбе 2201/2003 и одбору који треба да помаже Комисији, које се примењују од датума ступања на снагу (01.08.2004). Уредба 2201/2003 је обавезујућа у целини и директно меродавна у Државама чланицама у складу с Уговором о оснивању Европске заједнице.

5. ИЗВОРИ

- Уредба Савета (ЕУ) бр. 2201/2003 од 27. новембра 2003. године о судској надлежности и признању и извршењу пресуда у брачним питањима и питањима родитељске одговорности, која укида Уредбу (ЕЦ) бр. 1347/2000 – *Службени лист Европских заједница* бр. L 338 од 23.12.2003. – стр. 1–29 (Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 – *Official Journal of the European Communities* L 338, 23.12.2003, pp. 1–29).
- Bernadet Bordaš, *Regulativa Saveta (EZ) br. 2201/2003 o nadležnosti u priznanju i izvršenju presuda u bračnim stvarima i stvarima roditeljske*

⁷ “Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations” (*Official Journal of the European Communities* L 7, 10.1.2009, pp. 1–79).

⁸ Jasmina Alihodžić, „Uticaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti Međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH”, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 6, god. 3, str. 86.

odgovornosti: odnos Regulative i drugih instrumenata (čl. 60 i 61) – mogućnosti saradnje sa državama nečlanicama EU, *Zbornik prispevkov z mednarodne znanstvene konference na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru*, Maribor 2004.

- Jasmina Alihodžić, Uticaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti Međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* br. 6, god. 3.
- Marta Requejo, Lispendens in Regulation (EC) 2201/03 (again on Purrucker v. Vallés), <http://conflictoflaws.net/2011/lis-pendens-in-regulation-ec-220103-again-on-purrucker-v-valles/> (датумприступастраници: 21.10.2011.)
- http://www.laweuropea.com/English/?d=topluluk&mod=AB_Topluluk_9_6 (датум приступа страници: 23.10.2011.).
- „Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља” (*Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96).

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поменућемо одредбе законодавства Србије које се односе, како на односе родитеља и деце, па, самим тим, и на родитељску одговорност, тако и на питања позакоњења и усвојења. Исто тако, законодавство Србије предвиђа и услове за признање страних судских одлука. Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (даље: Закон о МПП)⁹ регулише сукоб закона односе између родитеља и деце. Не спомиње се родитељска одговорност. Закон о МПП регулише и питање признања страних одлука које се односе на ову област општим претпоставкама, које се примењују на ве стране судске одлуке. Кад су у питању односи између родитеља и деце, по члану 40. Закона о МПП, на првом месту ће се применити право државе њиховог држављанства. У случају да су они различитог држављанства, тада ће се применити право државе у којој сви они имају пребивалиште (и родитељи и деца). Уколико су родитељи и деца различити држављани, а немају пребивалиште у истој држави, тада ће се применити домаће право, ако је или дете или родитељ домаћи држављанин. На крају, Закон о МПП одређује да ће се за односе који нису регулисани претходним одредбама, применити право држављанства

⁹ „Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља” (*Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96).

детета. У члану 43., Закон о МПП одређује да ће за позакоњење детета бити меродавно право оне државе, чији су држављани родитељи, а ако родитељи нису држављани исте државе – право државе оног родитеља, по коме је позакоњење пуноважно. У случају да, по наведеном, нема услова за позакоњење, а родитељи и дете имају пребивалиште у домаћој држави, примениће се право те државе. Најзад, кад је у питању усвојење, Закон о МПП, у члану 44., одређује да ће се на услове заснивања усвојења применити право оне државе, чији су држављани усвојилац и усвојеник. У случају, да су они из различитих држава, тада ће се применити, кумулативно, право обе државе. Ако брачни другови заједнички усвајају дете, тада ће се применити право државе усвојеника, као и права држава чији су држављани и један и други брачни друг.

Поменућемо опште претпоставке за признање страних судских одлука. Све опште претпоставке се деле на позитивне и негативне претпоставке. Опште позитивне су оне претпоставке, које морају бити испуњене, да би страна одлука могла бити призната. Са друге стране, не смеју бити испуњене опште негативне претпоставке, тј., постојање неке од тих претпоставки, довешће до одбијања захтева за признањем стране одлуке. Две опште позитивне претпоставке су: – узајамност између домаће и стране земље (чл. 92); и – правоснажност и извршност стране одлуке (чл. 87). Негативне претпоставке су: – неправилност у поступку пред страним судом (чл. 88); – искључива надлежност домаћег суда (чл. 89); – правоснажна пресуда домаћег суда или другог органа (чл. 90); – призната страна судска пресуда у истој ствари и између истих странака (чл. 90); – раније покренут поступак (парница) у истој ствари у домаћој земљи (чл. 90); и – повреда домаћег јавног поретка (чл. 91). Свака грађанскоправна област, кад говоримо о елементу иностраности, у вези којих се доносе одлуке у другој држави, захтева и дефинисање посебних претпоставки за њихово признање. То је случај и са питањима родитељске одговорности. Чињеница је да није комплетно дефинисан и део који се односи на сукоб закона у овој области. Но, садашња ситуација, која се тиче претпоставки за признање страних одлука које се односе на родитељску одговорност, могла би бити решена склапањем међународних уговора у овој области.

UDK:347.441.13

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 41–56

Изворни научни рад

Самир МАНИЋ¹
Мелиса СОФТИЋ²

УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ ОДГОВОРНОСТИ У ВЕЗИ СА ПРЕГОВОРИМА ЗА ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА

ABSTRACT

The authors of the paper analyse the regulation of institutes of responsibility for dishonest conduct of negotiations in the normative acts of certain countries and they are as follows: Greece, Italy, Poland, Slovenia, the Republic of Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Croatia, this also including the Article 30 of the Law of Contracts and Torts of the Republic of Serbia. The subject of the analysis is also the regulation of behaviour of parties during negotiations established in the court practice and theory of Switzerland, Germany, France and Hungary. The analysis also includes the regulations of the most significant secondary sources of the Contract Law, the regulations of the Principles of European Contract Law (PECL) and of the Common Conceptual Framework (DCFR). A great role in the regulation of pre-contract relationships plays the principle of scruple and honesty and therefore, considerable attention is paid to them in this article.

Key words: Responsibility for dishonest conduct of negotiations, pre-contractual liability, scruple and honesty.

1) УВОД

Уговор се може закључити на начин да једно лице упућује понуду, а друго је одмах прихвата, или после краћих или дужих преговора о закључењу уговора. У суштини, најчешће преговори, као фаза у оквиру које се приближавају ставови страна о битним елементима уговора, претходе закључењу уговора. Међутим, није редак случај да странке

¹ Државни Универзитет у Новом Пазару, департман за право.

² Дом за лица ментално ометена у развоју, Тутин.

наставе преговоре и после закључења уговора, током његовог испуњења нпр. у случају промењених околности. Правила која важе за преговоре су идентична, како за преговоре који претходе закључењу тако и за оне који се воде после закључења уговора, с том разликом што код неуспеха потоњих остаје уговор, док код неуспеха претходних не остаје ништа. Само започињање преговора може бити иницирано понудом, позивом на преговоре или позивом на упућивање понуде. Без обзира на то да ли преговори претходе закључењу или се воде после закључења уговора, предуговорни однос треба јасно дистанцирати од уговорног односа, јер се ни садржајно ни временски не поклапају. Преговори као неизвесна и привремена фаза, треба само да допринесу закључењу, изменама и допунама уговора. Међутим, сама разлика, предуговорног и уговорног односа, не значи да је предуговорна фаза стање потпуне правне неутралности, и за предуговорни стадијум важе извесна правила понашања, па се стране у преговорима не могу једна наспрам друге понашати како им воља. Предуговорни однос, конкретно речено, је правни однос који се заснива на законској регулативи или на правилима понашања која конструишу судска пракса и теорија ослањајући се на начела закона, а посебно на начело савесности и поштења. Из тог односа произилазе посебне обавезе његових учесника, и то обавезе без примарне обавезе на чинидбу. Учесници предуговорног односа немају обавезе које би се тичале неке чинидбе, већ обавезе које се тичу њиховог понашања у току преговарања.³ Основни принцип, на коме се темеље предуговорни односи, јесте начело савесности и поштења. Управо примена овог начела, у предуговорној фази, престава битну разлику између *common law*-а и европских права.⁴ У европским правима, начело савесности и поштења,

³ М. Драшкић, „Правни значај преговора за закључење уговора“, *Анали правног факултета у Београду* (Анали ПФБ) 3-4 /1970, стр. 339; Ј. Радишић, *Предуговорна одговорност*, Институт за друштвене науке, Београд 1991, стр. 10; М. Орлић, *Закључење уговора*, Институт за упоредно право, Београд, 1993, стр. 19-35.

⁴ За разлику од земаља са континенталном правном традицијом у којима начело савесности и поштења заузима централно место, у *common law* правним системима ово начело није признато као опште правило и не односи се на фазу преговора. Међу енглеским теоретичарима постоји схватање да би увођење начела савесности и поштења имало негативан утицај на слободу уговарања, односно преговарања, и да би обесхрабрило заинтересована лица да ступе у преговоре. То значи да у овим правним системима преговори имају алеаторни карактер односно прихваћен је тзв. „негативни концепт слободе уговарања“. У том смислу, за стране које преговарају не настаје никаква обавеза док се не закључи уговор и оне могу прекинути преговоре у било ком моменту.

сматра се фундаменталним принципом, који треба да одреди понашање страна још у току преговора.⁵

II) ПРАВНИ СИСТЕМИ У КОЈИМА ЈЕ ОДГОВОРНОСТ ЗА ПРЕКИД ПРЕГОВОРА ПОСЕБНО РЕГУЛИСАНА

Грчки грађански законик

Грађански законик Грчке регулише предуговорне односе у два нивоа.⁶ У првом нивоу општим начелом: „Приликом преговора ради закључења уговора партнери су дужни да се један према другом понашају онако како им налаже савесност и поштење и обичаји саобраћаја“.⁷ У другом нивоу формулисано је посебно правило о предуговорној одговорности: „Ко у току преговора за закључење уговора другом проузрокује штету својом кривицом, дужан је да је накнади, чак и кад уговор није закључен.“⁸ Ово правило о одговорности због *culpa in contrahendo* грчки Грађански законик преузима из немачке судске праксе које није било садржано у тексту немачког Грађанског законика.⁹ Треба нагласити да се грчки Грађански законик, ставом 2. члана 198., опредељује за деликтни карактер предуговорне одговорности. Квалитетне одредбе о преговорима грчког Грађанског законика имале су утицаја и на законодавну активност неких других земаља. Сличне

Т. Ђурђић, „Предуговорна одговорност у националном и европском уговорном праву“, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Гласник права, 2/2010, стр. 115. Интернет: <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/219.htm> 01/02/2011; М. Орлић, *op. cit.*, стр. 28.

⁵ Т. Ђурђић, „Уговорна одговорност према правилима европског уговорног права“, *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*. Књ. 4 / приредио Станко Бејаговић. – Крагујевац: Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке 2009, стр. 429; С. Миладиновић, „Преговори у одредбама начела европског уговорног права“, *Правни живот* 10/2004, стр. 571-584; А. Дудаш, „Одговорност за несавесно вођење преговора у праву Србије, правима неких реформских земаља и савременим писаним изворима *lex mercatoria*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2007, стр. 369-385.

⁶ Грађански законик Грчке (1940). Интернет: http://www.fa3.gr/nomothesia_2/nomoth_gen/19-Astikos-kodikas-genika.htm 04/02/2011

⁷ Чл. 197. грчког Грађанског законика.

⁸ Чл. 198. ст. 1. грчког Грађанског законика.

⁹ Интернет: http://sh.wikipedia.org/wiki/Gr%C4%8Dki_gra%C4%91anski_zakonik 04/02/2011.

одредбе имају и бугарски *Закон о обавезама и уговорима* (члан 12), израелски *Закон о уговорима* (члан 12а и 12б).¹⁰

Италијански Грађански законик

Грађански законик Италије у члану 1337. под насловом: *Trattative e responsabilità precontrattuale*, регулише предуговорне односе на следећи начин: „У току преговора и настајања уговора стране су дужне да се понашају савесно.“ Овако формулисано правило италијанског Грађанског законика често се узима као узор законског регулисања преговора. Оно што се може на први поглед запазити, а чиме се италијански Грађански законик разликује од ранијих законских решења, јесте примена начела савесности у регулисању преговора. Странке су дужне да се још у току преговора понашају у складу са начелом савесности.

Предуговорна одговорност у пољском праву

У оквиру Грађанског законика републике Пољске из 1964. године институт одговорности за несавесно вођење преговора за закључење уговора регулисан је у чл. 72. ст. 2.¹¹ Из формулације ове одредбе може се закључити да је начело савесности и поштења основни конструктивни елемент регулисања одговорности за несавесно вођење преговора у пољском праву: страна која је започела или водила преговоре противно добрим обичајима, посебно ако је преговоре водила без стварне намере да се закључи уговор, дужна је да другој страни накнади штету која је проистекла из тога што је она рачунала на то да ће до закључења уговора стварно и доћи.¹² Позивање на добре обичаје, у суштини, је позивање на начело савесности и поштења, пре свега на његову објективну компоненту, на императив поштености, што произилази из језичког

¹⁰ „Током преговарања стране морају поступати у доброј вери. У супротном су одговорне за накнаду штете“, Интернет: <http://geodeya.com/bg/realestates-laws/92-zzd>; Грађански законик (1942), Интернет: http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_dictum/codciv/Lib4.htm 04/02/2011.

¹¹ Пољски Грађански законик, донет 23. априла 1964. године (*Dziennik Ustaw* 1964. No. 16, 93) са бројним каснијим изменама и допунама (у даљем тексту: ПГЗ), Интернет: http://www.ihlublin.pl/pliki%20do%20pobrania/kodeks_cywilny.pdf 14/05/2011.

¹² „Strona, która rozpoczęła lub prowadziła negocjacje z naruszeniem dobrych obyczajów, w szczególności bez zamiaru zawarcia umowy, jest obowiązana do naprawienia szkody, jaką druga strona poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy“, Интернет: http://www.ihlublin.pl/pliki%20do%20pobrania/kodeks_cywilny.pdf 14/05/2011.

контекста чл. 72. ст. 2.¹³ ПГЗ предвиђа и дужност чувања поверљивих информација до којих се дошло током вођења преговора.¹⁴ У недостатку другачијег споразума, ако је током вођења преговора, једна страна другој страни саопштила информације које се могу сматрати поверљивим, друга страна не сме те информације саопштити или учинити доступним трећим лицима, нити да искористи исте у сопствену корист. Страна која је повредила дужност чувања поверљивих информација, дужна је да накнади другој страни тиме проузрокована штету или да јој уступи корист коју је стекла злоупотребом поверљивих информација.¹⁵

Предуговорна одговорност у правима Републике Србије, Словеније, Македоније, Републике Српске/БиХ, Црне Горе и Хрватске

Зачетник идеје о законском регулисању предуговорних односа, у нашем праву, био је Михаило Константиновић у својој Скици за законик о облигацијама и уговорима.¹⁶ Он је у својој Скици предвидео готово истоветно решење питања одговорности за несавесно вођење преговора, као и Закон о облигационим односима.¹⁷ Наиме, ЗОО је инкорпорисао у чл. 30, уз незнатну разлику чл. 6. Скице, и тако увео нашу земљу у круг земаља које посебним одредбама закона регулису предуговорну фазу односа. Пре Скице за законик о облигацијама и уговорима, у нашем праву, предуговорна одговорност није била регулисана.¹⁸ Једно од основних

¹³ А. Дудаш, *op. cit.*, стр. 375.

¹⁴ Art. 721. (43) § 1 „Jeżeli w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności, druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej.“ Интернет: http://www.ihlublin.pl/pliki%20do%20pobrania/kodeks_cywilny.pdf 14/05/2011.

¹⁵ А. Дудаш, *op. cit.*, стр. 375.

¹⁶ М. Константиновић, *Облигације и уговори: Скица за законик о облигацијама и уговорима* (Класици југословенског права), „Службени лист СРЈ“, Београд 1996, први пут објављена 1969. године у издању Правног факултета у Београду (у даљем тексту: Скица).

¹⁷ *Закон о облигационим односима – ЗОО*, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003.

¹⁸ А. Дудаш, *op. cit.*, стр. 371; З. Јуришић, „Одговорност за прекид преговора по Закону о облигационим односима“, *Привредно правни приручник*, 2/1992, стр. 44; М. Орлић, „Оглед о одговорности за прекид преговора“, *Правни живот*, 10/1996, стр. 529; М. Орлић (1993), 32; Супротно: М. Драшкић, „Предуговорна одговорност“, *Књига о*

начела нашег уговорног права јесте начело аутономије воље из кога проистиче слобода уговарања, па су странке слободне да у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја своје односе уреде по својој вољи.¹⁹ Воља страна при уређивању облигационих односа је, свакако, ограничена и начелом савесног и поштеног поступања.²⁰ На овим општим начелима заснива се слобода преговарања. Међутим, наш законодавац се није задовољио начелним формулацијама, већ је предуговорне односе, преговоре, регулисао и посебним нормама. Па, тако у чл. 30. проглашава слободу преговарања као опште правило. Преговори који претходе закључењу уговора не обавезују и свака их страна може прекинути кад год хоће.²¹ Али се затим, као изузеци од општег правила, предвиђају два правила којима се уређују дужности страна у преговорима. У првом од њих се наводи да страна која је водила преговоре без намере да закључи уговор одговара за штету насталу вођењем преговора, а у другом, одговара за штету и страна која је водила преговоре у намери да закључи уговор, па одустане од те намере без основаног разлога и тиме другој страни проузрокује штету.²² ЗОО, дакле, разликује три ситуације, мада нејасно формулисане, на које се предуговорна одговорност може односити. Прва је када једна страна уђе у преговоре, без постојања било какве намере да закључи уговор о којем преговара и при том проузрокује штету другој страни која је погрешно, верујући у успешност преговора, начинила издатке који нису занемарљиви. Друга ситуација је она када једна страна уђе у преговоре са намером да закључи уговор, па од ње одустане и настави да води преговоре, након што је одустала од намере да уговор о коме води преговоре и закључи. И трећа ситуација, када страна прекине преговоре без оправданог разлога и тиме другој страни проузрокује штету. Имајући у виду чињеницу да су предуговорни односи регулисани и начелом савесности и поштења, јер се јасно каже да у заснивању облигационих односа и остваривању права и обавезе из тих односа учесници су дужни да се придржавају начела савесности и

десетогодишњици ЗОО (1978-1988), том I, 1988, стр. 145. наводи пресуду бр: Гз 61/69 објављену у: Зборник судских одлука из 1970, књига XV, св. II одлука бр. 232. чија сентенца говори у прилог чињеници да су и у том периоду чињени излети у судским одлукама у контекст предуговорне одговорности.

¹⁹ Чл. 10. ЗОО.

²⁰ Чл. 12. ЗОО.

²¹ Чл. 30. ст. 1. ЗОО.

²² Чл. 30. ст. 2 и 3. ЗОО.

поштења, може се закључити да су нормирани и они појавни облици предуговорне одговорности који нису обухваћени чл. 30, ЗОО. На основу тога, може се очекивати проширење дужности преговарача које се изводе из начела савесности и поштења,²³ мада, за сада, судска пракса има у виду само чл. 30. ЗОО, док обиље варијација које пружа начело савесности и поштења се испушта из вида.²⁴ Тако се низ појавних облика повреде начела савесности и поштења у предуговорној фази, најчешће, подводи под деликтну одговорност, нпр. откривање пословне тање, која се у суштини применом начела савесности и поштења може концепирати као облик предуговорне одговорности.²⁵ Имајући у виду чињеницу да су новија законодавства у регулисању предуговорних односа кренула путем Принципа европског уговорног права, тај курс би требало следити приликом евентуалног новелирања нашег Закона о облигационим односима, или његове инкорпорације у будући Грађански законик. Примера ради, преговори који претходе закључењу уговора не обавезују и свака их страна може прекинути ако је то савесно и поштено. Страна која је преговарала или прекинула преговоре супротно начелу савесности и поштења одговара за штету коју је тим чином проузроковала другој

²³ Иначе, сматра се да начело савесности и поштења има четири функције. Прва је функција конкретизација, а захтева не само придржавати се уговора, већ ваља водити рачуна и о смислу и сврси облигационог односа уопште. Према другој функцији то начело јавља се као извор додатних обвеза (у томе се састоји његова регулативна функција). Функција ограничења захтева да се учесници облигационоправних односа у обављању својих права морају суздржати од могућег коришћења положаја у облигационоправном односу и спровођење права на начин противан начелу савесности и поштења. Најзад, функција корекције гарантује измену садржаја уговора и правног положаја странака, у сврху прилагођавања уговора измењеним околностима. Према: В. Иванчић, „Предуговорна одговорност“, *Правник*, 83/2006, стр. 142.

²⁴ М. Орлић, *op. cit.*, стр. 33.

²⁵ Код случајева откривања пословне тајне, судови су спорове решавали применом правила деликтне одговорности, због чега је било раширено мишљење да откривање пословне тајне представља класичан деликт и да такве ситуације искључиво и треба решавати на темељу правила те одговорности. Супротно томе, каже се да се у просуђивању ради ли се код откривања пословне тајне о деликтној или предуговорној одговорности основно питање било би на који је начин штетник дошао до податка који представља пословну тајну. Ако је он тај податак сазнао у току преговора од свога сапреговарача радило би се о предуговорној одговорности, а ако би нека особа која није у преговорима с неком другом особом сазнала одређене пословне тајне те друге особе радило би се о класичном деликту. Видети: В. Иванчић, 142; И. Јанковец, „Очување тајне из преговора ради закључења уговора“, *Правни живот*, 11/2005, стр. 455–458.

страни; Ако је једна страна у преговорима дала другој страни поверљиве информације или јој омогућила да до њих дође, друга их страна, ако није друкчије уговорено, не сме учинити доступним трећим лицима нити их користити за своје потребе, без обзира на то је ли уговор касније закључен или није. Нова законодавна регулатива у Облигацијском Законику Републике Словеније из 2001. године и Закону о облигационим односима Републике Македоније садрже у дословности исту регулативу о преговорима као и наш ЗОО.²⁶ Република Српска, односно Федерација БиХ са незнатним изменама још увек примењују некадашњи савезни ЗОО из 1978. године, мада је у процедури доношење новог закона о облигационим односима чији је званичан нацрт објављен 2003. године, али још није дошло до његовог усвајања.²⁷ Измене ЗОО у Републици Српској/БиХ нису дотакле питање одговорности за несавесно вођење преговора, тако Нацрт новог закона чл. 26. не уводи никакву новину у погледу овог института, у односу на некадашњи ЗОО СФРЈ. Закон о облигационим односима Црне Горе, по питању несавесног вођења преговора, предвиђа само једну новину у односу на некадашњи ЗОО СФРЈ.²⁸ Чланом 23. ст. 5. ЗОЦГ предвиђа обавезу чувања поверљивих информација.²⁹ Значај начела савесног и поштеног поступања у предуговорној фази јасно показује доношење новог Закона о обавезним односима Републике Хрватске, где се законодавац у одредбама новог ЗОО-Хр послужио начелом савесности и поштења као генералном клаузулом у оквиру које су инкорпорисани сви могући појавни облици повреде предуговорне одговорности.³⁰ Наиме, уместо одговорности за одустанак од преговора „без оправданог разлога“, према ЗОО-Хр страна која је водила преговоре одговараће другој страни за насталу штету, ако је преговоре

²⁶ „Obligacijski zakonik“, *Uradni list, Republike Slovenije*, br. 83/2001, 32/2004, 28/2006, Odluka US: U-I-300/04-25, објављене у: *Uradni list* br. 29/2007 и одлука US: U-I-267/006-41, објављене у: *Uradni list* br. 40/2007; „Закон о облигационим односима Републике Македоније“, *Сл. весник РМ*, бр 18/01, 78/01, 04/02, 59/02 и 05/03.

²⁷ „Нацрт закона о облигационим односима“, Федерација БиХ / Република Српска, Стање 16.06.2003, Интернет: <http://ruessmann.jura.uni-sb.de/ВiН-Project/Data/Obligacije%2016.06.03.pdf>

²⁸ „Закон о облигационим односима“, *Сл. лист Црне Горе*, бр. 47/08.(ЗОЦГ)

²⁹ Ако је једна страна у преговорима дала другој страни повјерљива обавјештења или јој омогућила да дође до њих, друга их страна, ако није друкчије уговорено, не смије учинити доступним трећим лицима нити их користити за своје интересе, без обзира да ли је уговор накнадно закључен или није.

³⁰ „Zakon o obaveznim odnosima Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 35/2005.

водила и исте прекинула „супротно начелу савјесности и поштења“.³¹ Преговарање без намере склапања уговора и прекидање преговора без оправданог разлога дефинитивно су и даље ситуације у којима предуговорна одговорност постоји, јер и оне представљају понашања противна начелу савесности и поштења.³² Међутим, овом се ставком та одговорност не ограничава само на њих, већ и на све остале случајеве повреде тог начела у фази преговарања.³³ Закон о обавезним односима Републике Хрватске предвиђа једну битну новину у односу на ЗОО, а то је обавеза чувања поверљивих информација у вези друге стране до којих је страна дошла током преговора „Ако је једна страна у преговорима дала другој страни повјерљиве обавијести или јој омогућила да дође до њих, друга их страна, ако није друкчије уговорено, не смије учинити доступним трећима нити их користити за своје интересе, без обзира је ли накнадно уговор склопљен или није.“³⁴ Према речима закона, ово правило је диспозитивне природе и примењиваће се само у случају да се стране нису другачије договориле. Наведена решења из Закона о обавезним односима Републике Хрватске су у потпуном складу са одредбама Принципа европског уговорног права.

III) ПРАВНИ СИСТЕМИ У КОЈИМА СУ СУДСКА ПРАКСА И ТЕОРИЈА СТВОРИЛЕ ПРАВИЛА О ПОНАШАЊУ ПРЕГОВАРАЧА

У појединим европским правима (немачко, швајцарско...) начело савесности и поштења је схваћено као врховно начело у праву. Смисао овог начела огледа се у захтеву да се свако лице у свакој прилици понаша савесно.³⁵ Судови ових земаља, ослањајући се на начело савесности и поштења, створили су правила о понашању преговарача. Најбољи пример креативне улоге судске праксе у стварању правила понашања преговарача

³¹ „Али страна која је преговарала или прекинула преговоре супротно начелу савјесности и поштења одговорна је за штету која је тиме проузрочена другој страни.“ Чл. 251. ст. (2). ЗОО-Хр.

³² „Супротно је начелу савјесности и поштења, између осталог, ако страна уђе у преговоре с другом страном без праве намјере да с том страном склопи уговор.“ Ова формулација, у чл. 251. ст. (3). ЗОО-Хр, је сувишна имајући у виду ст. 2. истог члана.

³³ В. Иванчић, *op. cit.*, стр. 143.

³⁴ Чл. 251. ст. (4). ЗОО-Хр.

³⁵ М. Орлић, *op. cit.*, стр. 28.

током преговора јесте пракса швајцарских судова: 1) дужност озбиљног преговарања – Лице које иницира преговоре дужно је да их води са намером да закључи уговор. Ако неко отпочне преговоре без намере закључења уговора, или ако их поведе у тој намери, па доцније од ње одступи без основаног разлога, одговара другој страни за проузроковану штету;³⁶ 2) дужност уздржавања од преваре – Стране у преговорима су дужне да се током преговора понашају лојално и коректно;³⁷ 3) дужност обавештавања – Свака страна у преговорима је дужна обавестити другу страну о свим чињеницама које могу бити од значаја за њену одлуку о настављању преговора и о евентуалном закључењу уговора;³⁸ 4) дужност давања савета – Преговарач је дужан да у вези са закључењем евентуалног уговора пружи савете другој страни по свом најбољем знању и умећу. То нарочито важи када је реч о преговарачима неједнаких стручних знања.³⁹ Ослањајући се на начело савесности и поштења немачки теоретичари су обавезе страна током преговора класификовали на “дужности очувања и старања“ и “обавезе лојалности и дискреције.“⁴⁰ “Дужности очувања и старања“ служе заштити личних и имовинских добара партнерових док преговори трају. Учесници преговора не смеју својим поступцима шкодити телесном и имовинском интегритету друге стране. Са друге стране, „обавезе лојалности и дискреције“ су обавезе давања одређених обавештења и објашњења. Стране у преговорима су дужне да једна другу обавесте о извесним чињеницама: 1) о околностима што стоје на путу закључења пуноважног уговора; 2) о чињеницама које су од пресудног значаја за одлуку друге стране да уговор склопи; 3) о садржају и домаћају општих услова на које се уговор ослања; 4) о нарочито опасним својствима предмета уговора.⁴¹ Обавезе давања обавештења и објашњења треба схватити у ужем смислу, оне се не смеју развлачити тако далеко да њен ималац практично сноси уговорни ризик

³⁶ Пресуда Врховног суда Швајцарске АТФ 77/1951 II, 136; М. Орлић, *op. cit.*, стр. 29.

³⁷ Пресуда Врховног суда Швајцарске АТФ 105/1979 II, 80; М. Орлић, *ibid.*

³⁸ Одлуке Врховног суда Швајцарске: АТФ 102/1976 II 84, АТФ 105/1979 II 80, АТФ 66/1940 II 140. М. Орлић, *op. cit.*, стр. 30.

³⁹ Одлука Врховног суда Швајцарске: АТФ 68 II 302. М. Орлић, *ibid.*

⁴⁰ R. Thimann, “Culpa in contrahendo- ein Beitrag zum Deliktsrecht“, *Gelsenkirchen* 1984, 1-2. Ј. Радишић, *op. cit.*, стр. 11; К. Larenz, *Lehrbuch des Schuldrechts*, Band I: Allgemeiner Teil, 13. Auflage, München 1982, 100-101. Ј. Радишић, *op. cit.*, стр. 62.

⁴¹ V. Emmerich, u: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 2: Schuldrecht, Allgemeiner Teil, München 1979, Vorbemerkungen vor §275, marginalni broj 92. Ј. Радишић, *op. cit.*, стр. 11.

свога партнера. Такође, ове обавезе односе се само на чињенице које друга страна не зна нити је дужна знати.⁴² Мада француски Code civile (CC), у својим одредбама, не предвиђа директно решење проблема несавесног вођења преговора, француска теорија налази легалну основу за ову одговорност у општем правилу одговорности, коју предвиђа чл. 1382. CC.⁴³ Већина правника у француској доктрини стоји на становишту да предуговорна одговорност има свој извор у деликту и мора бити одређена према општим принципима деликтне одговорности.⁴⁴ Мађарски Грађански законик (МГЗ) не садржи одредбе које би на непосредан начин регулисале предуговорну одговорност, али то не значи да се из МГЗ не могу извести принципи по основу којих би преговарач одговарао за штету насталу услед несавесног вођења преговора.⁴⁵ Као основно начело грађанског права у МГЗ јавља се начело савесности и поштења и дужност међусобне сарадње чл. 4 ст. 1. МГЗ, где се предвиђа да су учесници у грађанскоправном односу дужни да у остваривању права и извршавању обавеза поступају у складу са принципом савесности и поштења, уз дужност међусобне сарадње.⁴⁶ Начело савести и поштења и дужности међусобне сарадње је у домену уговорног права даље конкретизовано, јер МГЗ предвиђа да су уговорне стране приликом закључења уговора дужне да воде рачуна о оправданим интересима друге стране.⁴⁷ Исти став овог члана посебно истиче да су стране пре закључења уговора дужне да обавесте једна другу о свим важним околностима у вези уговора који се намерава закључити.⁴⁸ Дужност међусобног обавештавања јесте конкретизација општег начела дужности сарадње при заснивању облигационих односа.

Имајући у виду поменуто начело савесности и поштења и дужности сарадње, као и друго основно начело МГЗ-а, према којем суд може да обавезе лице, чије је намерно понашање навело друго савесно лице на одређено понашање, услед чега је без своје кривице претрпело штету, да

⁴² Ј. Радишић, *op. cit.*, 12 фн. 18.

⁴³ „Сваки људски чин, који другом проузрокује штету, обавезује онога чијом је кривицом наступио, да је накнади“.

⁴⁴ М. Драшкић, *op. cit.*, стр. 345.

⁴⁵ IV Закон из 1959. године садржи Грађански законик (1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről – Ptk).

⁴⁶ A polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.

⁴⁷ 205 § (3) MGZ.

⁴⁸ Ibid.

овом другом ту штету у потпуности или делимично накнади, одговорност за несавесно вођење преговора може се концепирати и у мађарском праву.⁴⁹

IV) ОДГОВОРНОСТ ЗА НЕСАВЕСНО ВОЂЕЊЕ ПРЕГОВОРА ПРЕМА ПРИНЦИПИМА ЕВРОПСКОГ УГОВОРНОГ ПРАВА (ПЕЦЛ) И ПРЕМА ПРАВИЛИМА НАЦРТА ЗАЈЕДНИЧКОГ ПОЈМОВНОГ ОКВИРА (ДЦФР)

Одговорност за несавесно вођење преговора Принципи европског уговорног права (ПЕЦЛ) регулишу у трећем делу дугог поглавља (Section 3 – Liability for negotiations), у члановима 2: 301 (Article 2:301 (ex art. 5.301) – “Negotiations Contrary to Good Faith“ – Преговори супротни доброј намери, или вођење преговора супротно начелу савесности и поштења) и 2:302 (Article 2:302 (ex art. 5.302) – “Breach of Confidentiality“ – Повреда поверљивости, или повреда дужности чувања поверљивих информација до којих се дошло током преговора).⁵⁰ Принципи прво наглашавају начелан став да преговори не обавезују речима да је странка слободна да преговара и не одговара за неуспех у постизању договора.⁵¹ Међутим, страна која је преговоре водила или их прекинула супротно начелу савесности и поштења одговорна је за штету проузроковану другој.⁵² Нарочито се сматра несавесним, ако је странка ушла у преговоре или водила исте без стварне намере постизања споразума са другом страном.⁵³ Принципи европског уговорног права одговорност за несавесно вођење преговора повезују са начелом савесности и поштења имајући у виду како субјективну, тако и објективну компоненту начела. ПЕЦЛ регулишу и обавезу чувања поверљивих информација. Наиме, ако су поверљиве информације дате једној страни у току преговора, друга страна је обавезна да их чува као пословну тајну, не сме их учинити доступним трећим лицима, нити их може користити за сопствене потребе, независно од тога

⁴⁹ А. Дудах, *op. cit.*, стр. 373-374.

⁵⁰ Principles of European Contract Law, edited by Ole Lando and Hugh Beale, Kluwer Law International, the Hague, Part I and II, 2000, Part III. 2003. Интернет: <http://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/> 06/02/2011; Интернет: <http://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/2.301.html>, 06/02/2011; <http://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/2.302.html>, 06/02/2011.

⁵¹ Чл. 2:301. ст. (1) ПЕЦЛ.

⁵² Чл. 2:301. ст. (2) ПЕЦЛ.

⁵³ Чл. 2:301. ст. (3) ПЕЦЛ.

да ли је уговор касније закључен или не.⁵⁴ Једна констатација се намеће у вези са обавезом чувања поверљивих информација коју предвиђа ПЕЦЛ. Наиме, из формулације члана који се односи на чување поверљивих информација може се закључити да не постоји општа обавеза преговарача да све информације до којих су током преговора дошли третирају као поверљиве, осим ако их друга страна није јасно означила као поверљиве, или се оне у контексту конкретних околности могу сматрати поверљивим.⁵⁵ У смислу чувања поверљивих информација ДЦФР је експлицитнији јер садржи дефиницију поверљивих информација. Под поверљивом информацијом се подразумева „информација која се по својој природи, или према околностима под којима се до ње дошло сматра поверљивом за једну страну, а да је при том друга страна примајући ту информацију знала или се од ње очекивало да зна да је она поверљива”.⁵⁶ ДЦФР садржи одредбу којом даје право страни која основано предвиди повреду обавезе чувања поверљивих информација да прибави судски налог којим се забрањује такво поступање.⁵⁷ Начин регулисања предуговорних обавеза у ДЦФР-у не разликује се битно од ПЕЦЛ-а. Поред одредби којима се допуњује регулисање обавезе чувања поверљивих информација, остале разлике нису суштинске природе. У ДЦФР-у се додатно наглашава да обавезе савесног поступања у преговорима не могу бити нити искључене нити ограничене уговором.⁵⁸ На тај начин се начело савесности и поштења, у предуговорним односима, у још већој мери ставља у први план. На крају треба закључити да начело савесности и поштења преставља темељно правило на коме се заснива одговорност за несавесно вођење преговора у европским правима.

⁵⁴ Чл. 2:302. ПЕЦЛ.

⁵⁵ А. Дудаш, *op. cit.*, стр. 382; Т. Ђурић, *op. cit.*, стр. 431.

⁵⁶ “In this Article, “confidential information” means information which, either from its nature or the circumstances in which it was obtained, the party receiving the information knows or could reasonably be expected to know is confidential to the other party.” Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR). Čl. 3:302 (2) DCFR, Book II. Интернет: http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dc_fr_outline_editio_n_en.pdf

⁵⁷ “A party who reasonably anticipates a breach of the duty may obtain a court order prohibiting it.” Čl. 3:302 (3) DCFR, Book II. Интернет: http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf 15/05/ 2011.

⁵⁸ Čl. 3:301 DCFR. “A person who is engaged in negotiations has a duty to negotiate in accordance with good faith and fair dealing and not to break off negotiations contrary to good faith and fair dealing. This duty may not be excluded or limited by contract.”

V) ИЗВОРИ

- Драшкић, Младен: „Предуговорна одговорност“, *Књига о десетогодишњици ЗОО* (1978-1988), I-том, Београд 1988.
- Драшкић, Младен: „Правни значај преговора за закључење уговора“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1970.
- Дудаш, Атила: „Могућност опозивања понуде за закључење уговора и одговорност понудиоца за несавесно вођење преговора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008.
- Дудаш, Атила: „Одговорност за несавесно вођење преговора у праву Србије, правима неких реформских земаља и савременим писаним изворима *lex mercatoria*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2007.
- Ђурђић, Тамара: „Предуговорна одговорност у националном и европском уговорном праву“, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, *Гласник права*, 2/2010.
- Ђурђић, Тамара: „Уговорна одговорност према правилима европског уговорног права“, *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, књ. 4/приредио Станко Бејатовић. – Крагујевац: Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке 2009.
- Ivančić, Vjekoslav, „Predugovorna odgovornost“, *Pravnik*, Vol. 40 No. 83, Zagreb 2006.
- Јанковец, Ивица: „Очување тајне из преговора ради закључења уговора“, *Правни живот*, 11/2005.
- Јуришић, Златко: „Одговорност за прекид преговора по Закону о облигационим односима“, *Привердно правни приручник*, 2/1992.
- Константиновић, Михаило: *Облигације и уговори: Скица за законик о облигацијама и уговорима* (Класици југословенског права), “Службени Лист СРЈ“, Београд, 1996, први пут објављена 1969. године у издању Правног факултета у Београду.
- Миладиновић, Снежана: „Преговори у одредбама начела европског уговорног права“, *Правни живот*, 10/2004.
- Орлић, Миодраг: „Оглед о одговорности за прекид преговора“, *Правни живот*, 10/1996.
- Орлић, Миодраг: *Закључење уговора*, Институт за упоредно право, Београд 1993.

- Радишић, Јаков: *Предуговорна одговорност*, Упоредно правна студија, Институт за друштвене науке, Београд 1991.
- „Грчки Грађански законик (1940)“.
- „Италијански Грађански законик (1942)“.
- „Мађарски Грађански законик (1959)“.
- „Нацрт закон о облигационим односима“, Федерација БиХ / Република Српска, Стање 16.06.2003.
- „Obligacijski zakonik“, *Ur. list Republike Slovenije*, br. 83/2001, 32/2004, 28/2006, Odluka US: U-I-300/04-25, objavljene u *Ur. list* br. 29/2007 i odluka US: U-I-267/006-41, objavljene u *Ur. list* br. 40/2007.
- *Principles of European Contract Law*, edited by Ole Lando and Hugh Beale, Kluwer Law International, the Hague, Part I and II, 2000, Part III. 2003.
- “Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference (DCFR)“.
- „Пољски Грађански законик (1964)“.
- „Закон о облигационим односима Републике Македоније“, *Сл. весник РМ*, бр 18/01, 78/01, 04/02, 59/02 и 05/03.
- „Закон о облигационим односима, *Сл. лист Црне Горе*, бр. 47/08.
- „Закон о ауторском праву“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 19/1978.
- „Закон о облигационим односима“, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – *Уставна повеља*.
- „Zakon o obaveznim odnosima Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, br. 35/2005.

VI) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Основни принцип на коме се темеље предуговорни односи, у већини европских права, јесте начело савесности и поштења. Међутим, поједини правни системи имају посебне законске одредбе којима се регулишу преговори (грчки Грађански законик, италијански Грађански законик, Закон о обавезним односима Републике Хрватске и др.). Посебне одредбе којима се регулишу предуговорни односи саставни су део Принципа европског уговорног права и нацрта Заједничког појмовног оквира. У круг правних поредака који посебним одредбама регулише предуговорне односе улази и наш правни систем. Наш законодавац се определио за регулисање ове врсте односа путем генералне клаузуле о обавези савесног и поштеног поступања приликом заснивања уговорних односа, да би

потом генералну клаузулу конкретизовао посебним одредбама о понашању страна током преговора. Оваквим приступом су општа правила, о савесном и поштеном поступању, стављена у други план, тако да су их судови често превидели као могући основ предуговорне одговорности, што, претпостављамо, није била намера законодавца. Имајући у виду чињеницу да су новија законодавства у регулисању предуговорних односа кренула путем Принципа европског уговорног права, тај курс би требало следити приликом евентуалног новелирања нашег Закона о облигационим односима, или његове инкорпорације у будући Грађански законик.

UDK: 347.235:061.1

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 57–66

Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ЗАКОНОДАВНА РЕШЕЊА ЧЛАНИЦА ЕУ О ПРОМЕТУ НЕКРЕТНИНА

ABSTRACT

Free movement of capital is one of the fundamental freedoms affirmed in the EU Treaties ensuring business continuity and foreign investments. It does not only mean simple liberalisation of commodity and capital flows, but it involves much broader freedoms and rights including trade in capital services, securities trading, but also free trade in real estate in the areas of different European Union member countries. During the process of accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia, Romania and Bulgaria to this organisation the elimination of all internal legislative and administrative barriers to real estate buying and selling was provided for in the transitional period. A special emphasis in the accession documents was put on free trade in agricultural and forest lands that for the most part had been owned by the state in the transition period. The specification of the conditions in the accession documents mentioned above enables harmonisation of legislations of states with EU *acquis communautaire*, thus contributing to the further development of connections among them and thus, their more rapid integration in the Union internal market.

Key words: Free movement of capital, transfer of real estate, *acquis communautaire*.

1) УВОД

Слободно кретање капитала једна је од основних слобода потврђених у Уговорима Европске уније којом се обезбеђује пословни континуитет и

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

којом се осигуравају стране инвестиција.² Слободно кретање капитала не значи просту либерализацију у робно-новчаним токовима, већ и много шира слободе и права укључујући и слободан промет капиталним услугама, промет хартијама од вредности, али и слободан и несметан промет непокретностима на подручјима различитих држава чланица Европске уније. Са процесом приступања Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније, Словачке, Румуније и Бугарске овој организацији, у прелазном периоду било је предвиђено уклањање свих унутрашњих законодавних и административних ограничења везаних за купопродају непокретности. Посебан нагласак у приступним актима дат је слободном промету пољопривредног и шумског земљишта чији су најзначајнији делови у времену пре транзиције били у државном поседу. Поменуто условљавање у предприступним актима омогућава хармонизацију прописа држава са правним тековинама Европске уније, а тиме доприноси и њиховом даљем економском повезивању, те бржем укључивању у унутрашње тржиште Уније.

II) О ПРОМЕТУ НЕПОКРЕТНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Приступање нових држава регулисано је чланом 49. Уговора о Европској унији. Сам приступни процес подразумева претходно испуњавање захтева који се *inter alia*, односе и на слободно кретање капитала (члан 56. Уговора о оснивању ЕЗ). Спровођење хармонизације унутрашњих прописа о промету непокретности на њиховим подручјима и њихово прилагођавање са Европским правом у том погледу представља посебан предуслов. Хармонизација прописа је нужна да би се спречио настанак економских поремећаја и да би се омогућио потпунији приступ свих грађана Европске уније заједничком тржишту. Генерално посматрајући, државе су у обавези да уклоне све постојеће баријере и ограничења у вези са остваривањем слободног кретања капитала. Услови за пријем и евентуални прелазни периоди за прилагођавање унутрашњег законодавства Уговорима на којима је Европска унија основана, битни су елементи споразума између држава кандидата за пријем у чланство и свих држава чланица. Условљавање је нарочито наглашено код држава које су почев од 1. маја 2004. године приступиле Европској унији (Чешком,

² "Treaty on European Union", *Official Journal C 191*, 29 July 1992. Слобода оснивања и слобода кретања капитала након амандмана усвојених Уговором из Нице 2001. године, обухваћене су одредбама чланова 43-56.

Естонијом, Кипром, Летонијом, Литванијом, Мађарском, Малтом, Пољском, Словенијом и Словачком), односно код држава које су у складу са закљученим преговорима приступиле Унији 2007. године (Румунијом и Бугарском), али свакако и са неким другим државама, попут Данске и Финске које су због својих специфичности на политичком и правном плану постигле сасвим специфична прелазна решења.

III) ПРОПОЗИЦИЈЕ И КРИТЕРИЈУМИ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕУ

У јуну 1993. године, шефови држава и влада изразилу су у Копенхагену спремност за пријем и придруживање средњоевропских и источноевропских земаља Унији. Чланство у Унији било је обезбеђено искључиво за државе за које се процени да испуњавају одговарајуће услове који указују на њену политичку, економску и правну зрелост. Испуњавање претходних услова за приступање Унији названо *Копенхагенским критеријумима* за земље Источне и Средње Европе значило је *in concreto*, позитивну оцену Европског савета у погледу испуњавања следећих критеријума:

1. Политичких критеријума везаних за изградњу демократских и стабилних институција заснованих на владавини права, људским правима и поштовању права мањина;³
2. Економских критеријума везаних за развој ефикасне тржишне економије која има капацитет да се носи са тржишним притисцима конкуренције и снагама унутар Уније;
3. Правних критеријума везаних за прихватање права и обавеза из чланског статуса које укључује и праћење циљева политичке,

³ Према важећем тексту Уговора о Европској унији један од услова који држава кандидат мора да испуни садржан је у члану 6. који предвиђа да се Унија заснива на начелима слободе, демократије, поштовању људских права и основних слобода и на владавини права, начелима која су заједничка свим државама чланицама. Поменута одредба петрпела је значајне измене у односу на своју првобитну садржину предвиђену Уговором о Европској унији када је став 1. тадашњег члана „Ф“ предвиђао да Унија поштује национални идентитет држава чланица чији су системи власти засновани на начелу демократије. Са изменом Уговора из Амстердама наведени члан добија садржину која се тиче како услова за пријем у чланство, тако и односа према Европској конвенцији о основним људским правима и слободама. Видети: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>. Унија такође поштује основна права која су гарантована Европском конвенцијом о очувању људских права и основних слобода потписаном 4. новембра 1950. године и која проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама, као општа правна начела Заједнице.

економске и монетарне уније, те посебно права и обавеза у погледу правних тековина Заједнице (*Community acquis*), које *per se*, сачињава корпус европског законодавства које ваља инкорпорирати у унуташњи правни поредак држава чланица.⁴

Способност Европске уније да апсорбује нове чланице за време док подржава европске интеграције, други је важан вид проблема приступања. Процес преговарања појашњава услове унутар којих би свака држава кандидат требало да се креће. Прелазни рокови за овај процес морају бити унапред договорени. Преговарање се води на међувладиним конференцијама које укључују државе чланице и државе кандидате. Савет по правилу усваја заједничку позицију у односу на предлог Комисије, а тим експерата који управља преговарачким процесом и кога именује држава чланица која води преговоре, има обавезу да поступа у складу са овом позицијом. Парламент са друге стране, прима извештаје о преговорима и даје упутства у циљу постизања резултата. Да би Уговор о приступању добио правну снагу, морају га ратификовати све уговорне стране, што конкретно подразумева правну инкорпорацију у поредак држава приступница и свих држава чланица Европске уније.

IV) ПЕРИОД УСКЛАЂИВАЊА УНУТРАШЊЕГ ЗАКОНОДАВСТВА

а) Примери држава које су приступиле ЕУ

Процес проширења чланства у Европској унији започео је 30. јуна 1993. године, са мишљењем Комисије у вези захтева за пријем Кипра и Малте у чланство, а наставио се 15. јула 1997. године, новим мишљењем за Чешку Републику, Естонију, Летонију, Литванију, Мађарску, Пољску, Словенију и Словачку. Конкретни преговори о приступању отпочели су током 1998. године, а у том погледу, Комисија је добила једну од кључних улога. Комисија је кроз годишње извештаје редовно обавештавала државе чланице о статусу земаља кандидата у процесу приступања Унији. Њени извештаји за 2002. годину, закључују да су државе кандидати испуниле

⁴ Наведене критеријуме за приступање Европски савет потврдио је у Мадриду 1995. године. Европски савет је нагласио важност прилагођавања административних система држава кандидата, како би се временом створили услови за складнију интеграцију. Видети: *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005, стр. 73.

политичке критеријуме за чланство, али да ће испуњење економских и правних критеријума бити одложено до почетка 2004. године. Према чл. 49. Уговора о Европској унији, одлуку о пријему једне земље чланство организације доноси Европски савет, после консултација са Европском комисијом и по добијању сагласности од стране Европског парламента.⁵ Усвајањем позитивног мишљења Комисије и давањем сагласности Европског парламента, уследила је и позитивна одлука Европског савета 14. априла 2003. године. Уговори о приступању тако су потписани 16. априла 2003. године, а ступили су на снагу 1. маја 2004. године. Прилагођавање законодавства држава приступница са правним тековинама Уније подразумевало је накнадно закључивање анекса уз Уговоре о приступању у којима су јасно прецизирани услови везани за прелазни период у коме су државе дужне да уподобе свој институционални и прави оквир са оквиром Уније. Прихваћено решење наглашава важност хармонизације прописа у делу који се односи на слободно кретање капитала.⁶ Прелазна решења у погледу промета непокретности односе се на следеће земље, и то:

За *Kunap* је предвиђен прелазни период од пет година за куповину непокретности ради стицања алтернативног боравишта. Прелазни период се рачунао од датума приступања, и то у односу на целокупно законодавство о промету непокретности, укључујући и прописе везане за промет добара у корист странаца, а који су били на снази на 31. децембар 2000. године.

⁵ Држава упућује захтев Савету који после консултовања Комисије и након добијања сагласности Европског парламента једногласно доноси одлуку. Европски парламент усваја одлуку апсолутном већином чланова који га чине. Уговором из Лисабона се не мења постојеће решење пошто се прописује доношења одлука „већином од укупног броја чланова”. Видети: Александра Чавошки, „Проширење Европске уније у светлу Уговора из Лисабона”, у Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (прир), *Проширење Европске уније на Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 12.

⁶ “Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia signed on 16 April 2003 in Athens – Annexes V to XIV”, *Official Journal of the European Communities*, L 236 , 23/09/2003. Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No 6 on the acquisition of secondary residences in Malta”, *Official Journal of the European Communities*, L 236, 23/09/2003

За *Естонију, Летонију, Литванију и Словачку* предвиђен је дужи транзициони период од седам година за стицање пољопривредног и шумског земљишта од стране нерезидената. За самосталне земљораднике из других држава чланица који су били легално настањени и запослени у некој од поменутих држава за последње три године, ово ограничење не важи. Прелазни период може бити тако продужен за максималних три године, у случају да ове државе покажу потребу за уношењем неке сигурносне клаузуле у Уговор о приступању.

За *Мађарску* је предвиђен прелазни период од пет година у односу на могућност стицања непокретности у сврху регулисања алтернативног боравишта страних држављана (*secondary residences*). Држављани држава чланица и држава тзв. Европске економске области (*European Economic Area*) стипулисали су аутоматско стицање овог права за лица која легално бораве у Мађарској не краће од четири године. У погледу временских лимита утврђених у односу на стицање пољопривредног и шумског земљишта, самостални земљорадници легално настањени и запослени у Мађарској за последње три године, не потпадају под прописано временско ограничење од седам година. За могућност продужења транзиционог периода важи исто решење као и код Естоније, Летоније, Литваније и Словачке. Наиме, период може бити продужен за максималних три године у случају да Мађарска демонстрирала нужност уношења сигурносне клаузуле у Уговор о приступању.

За *Пољску* је предвиђен прелазни период за стицање непокретности на њеном подручју од пет година. Решење се односи на могућност куповине непокретности намењене додатним боравиштима недржављана и странаца. Потом, то се односи и на држављане држава чланица ЕУ и држављане држава тзв. Европске економске области, настањене на њеном подручју у краћем периоду од четири године. За држављане држава чланица Европске уније и држављане држава Европске економске области који су настањени у континуитету последње четири године наведено решење није прихватљиво. У односу на могућност стицања пољопривредног и шумског земљишта, Пољска је договорила прелазни период од дванаест година. Самостални земљорадници из Европске уније или Европске економске области, имају право да ово земљиште купе ако су на њему настањени легано или су у легалном закупу најмање три године, односно седам година у континуитету. Предвиђеним решењем прави се извесно одступање према специфичности пољских региона.

За *Чешку Републику* постигнуто је нешто другачије решење. Чешка је уговорила петогодишњи прелазни период за стицање алтернативног боравишта страних држављана на својој територији. У погледу пољопривредног и шумског земљишта, њена преговарачка позиција се много не разликује од решења које су постигле Естонија, Летонија, Литвања и Словачка.

За *Словенију* је предвиђена генерална сигурносна клаузула у односу на непокретности прописана чланом 37. Уговора о приступању за период до седам година након датума приступања. Иначе, поменуто обезбеђење у нормалним условима може трајати најдуже три године, али код Словеније је прописано да траје нешто дуже из разлога што се тиме ублажавају штетни ефекти по одређене привредне гране и области.

За *Малту* је предвиђено посебно решење Протоколом број 6 уз Уговор о приступању. Наиме, тим актом стипулисано је да држава приступница може одржати постојеће рестрикције у унутрашњем законодавству у односу на могућност прибављања непокретности од стране држављана држава чланица Европске уније, под условом да држављани Европске уније на Малти имају легално боравиште не краће од пет година.

За *Румунију* и *Бугарску* које су потписале Уговор о приступању Европској унији априла 2005. године, а који је ступио на снагу јануара 2007. године, предвиђен је петогодишњи период у односу на могућност стицања непокретности у сврху регулисања алтернативног боравишта страних држављана. Обе земље прихватиле су обавезу да своје унутрашње законодавство о промету пољопривредног и шумског земљишта ускладе са европским стандардима у року до седам година, с тим што се исти не односи и на самосталне земљораднике на њиховој територији.

б) Пример *sui generis*: Данска и Финска (Аландска острва)

Протоколом број 1 уз Уговор о приступању Данске Европској унији, регулише се питање прибављања непокретности од стране држављана Европске уније у Данској. Наведеним Протоколом стипулише се да Данска може у сврху слободног кретања капитала одржати постојеће законодавство. Будући да би било каква дискриминација на темељу националне припадности била у супротности са чл. 12. Уговора о оснивању ЕЗ, грађани Европске уније настањени у Данској, могли би према усвојеном решењу слободно стицати права на непокретностима која су намењена њиховом личном одмору и алтернативном боравишту, под истим условима као и сами држављани Данске. С друге стране, Данци

настањени ван Данске имају једнак третман као и сви други држављани Европске уније ван својих матичних држава. Другим речима, држављани Европске уније не могу уживати више права у својој матичној држави.⁷

У погледу Финске, предвиђају се сасвим посебна решења. Будући да Финска поседује суверенитет над Аландским острвима, која узгред буди речено уживају специјални аутономни статус у међународној заједници утврђен преговорима још у време између два светска рата, Протоколом број 2, који је део Уговора о приступању, уговорена је могућност дерогације појединих одредби из Уговора Европске уније и то, искључиво у односу на Аландска острва. Наиме, на подручју Аландских острва могуће је задржати законодавство које је било на снази закључно са 1. јануаром 1994. године. То се пре свега односи на прописе који ограничавају права правних и физичких лица у погледу стицања имовинских права на непокретностима које је до тада било могуће стећи само уз одобрење или дозволу надлежних органа. Будући да не би требало бити било какве дискриминације у односу на могућност стицања права на непокретностима на овим острвима, Финска се обавезала да обезбеди једнаки третман и поступање према свим лицима из држава Европске уније.⁸

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија као држава која пледира за чланство у Европску унију има дужност да се јасније одреди према тржишту капитала Европске уније. Поменута констатација је од нарочитог значаја будући да је Србија потписала и ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању током 2008. године (заједно са прелазним трговинским споразумом), што на међународноправном плану значи да је преузла обавезу у вези хармонизације прописа који се односе на слободан проток капитала са Европском унијом.⁹ Придруживање Србије Европској унији отуда захтева хитно и систематизовано усклађивање домаћег законодавства са правом

⁷ "Treaty on European Union – Protocol No 1 on the acquisition of property in Denmark", *Official Journal of the European Communities*, No C 191, 29.07.1992.

⁸ "Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – protocol No 2 on the Åland islands", *Official Journal of the European Communities*, No C 241, 29.08.1994.

⁹ Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђа се обавеза Републике Србије да у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница. С обзиром на обим правних тековина ЕЗ

Европске уније. Како испуњавање европских стандарда искључује било каква ограничења код прекограничног кретања капитала, хармонизација домаћих прописа подразумева претходно уклањање свих правних баријера код слободног промета капитала.¹⁰ Примера ради, Законом о основама својинскоправних односа страна физичка и правна лица која обављају делатност на домаћој територији могу, под условима узајамности, стицати право својине на непокретностима које су им потребне ради обављања делатности. У погледу промета пољопривредним и шумским земљиштем у државној својини постоје међутим извесне законске рестрикције које искључују могућност стицања права својине (нпр. шуме и шумско земљиште не могу да се отуђују осим у случају арондације и комасације и у случајевима утврђеним законом). Отуда, иако је наше право формалноправно изједначило домаће и стране држављане, суштински се није далеко одмакло, јер нису уједначени сви прописи о кретању капитала којим би се обезбедила пуна либерализација тржишта.¹¹ Разлози су мањевише познати и тичу се чињеница да се Србија из године у годину суочи с

одређена су приоритетна подручја која имају директан утицај на стварање зоне слободне трговине између ЕУ и Србије: заштита конкуренције и контрола доделе државних помоћи (субвенција), право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација и заштита потрошача. Интернет: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=408>, 28/11/2008. Видети: Душко Димитријевић, „Развој билатералних односа са Европском унијом“, у: Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (прир), *Проширење Европске уније на Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 55-64.

¹⁰ Благоје Бабић, Осигурање слобода кретања робе и капитала, право конкуренције, Институт за упоредно право, Београд, 2004, стр. 31-50.

¹¹ У позитивном законодавству донекле постоје ограничење у погледу реципроцитета, а потом и у погледу територијалне примене прописа, што *per se*, не утиче на доследност у погледу једнаког третмана, што је добар пут да се иде ка вишем степену либерализације тржишта капитала. Видети: Душко Димитријевић, „Правна регулатива концесија у Републици Србији“, *Право и привреда*, 2005, бр. 5-8, стр. 728-743. У наведеном смислу могуће је упоредити решења присутна у Закону о основама својинско-правних односа, (*Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96) и другим прописима у којима постоје законодавна ограничења промета капитала попут Закона о пољопривредном земљишту (*Службени гласник РС*, бр. 62/2006), Закона о шумама (*Службени гласник РС*, бр. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/2005), Закона о страним улагањима (*Службени лист СРЈ*, бр. 3/2002, 5/2003), Закона о девизном пословању (*Службени гласник РС*, бр. 62/2006), Закона о банкама и другим финансијским организацијама (*Службени гласник РС*, бр. 107/2005) и Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената (*Службени лист СРЈ*, бр. 65/2002, *Службени гласник РС*, бр. 57/2003).

различитим билансним позицијама и спољном презадуженошћу. Тотална либерализација домаћег тржишта капитала за Србију би могла представљати озбиљну тешкоћу у погледу предузимања мера за оснажење њених финансијских капацитета. Због тога је потребно унапред планирати и предузимати мере на побољшању њене економске позиције у односу на Европску унију. Будући да је проширивање дејства слободног кретања капитала најочитије код куповине некретнина, у перспективи би требало подржати сва она правна решења којима би се остварили елементарни услови за одрживи раст и економски просперитет Републике Србије.¹²

¹² “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* L 178, 08/07/1988, pp. 5-18.

UDK:347.736:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 67–77

Изворни научни рад

Ана ОПАЧИЋ¹

РЕГУЛАТИВА ИНДИВИДУАЛНОГ СТЕЧАЈА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The principal focus of modern insolvency legislation and business debt restructuring practices no longer rests on the elimination of insolvent entities, but on the remodelling of the financial and organisational structure of debtors experiencing financial distress so as to permit the rehabilitation and continuation of their business. For private households, it is argued to be insufficient to merely dismiss debts after a certain period. It is important to assess the underlying problems and to minimise the risk of financial distress to re-occur.

Key words: Personal bankruptcy, system of elimination, new financial start, rehabilitation of debtors, natural person, subject of bankruptcy, bankruptcy principles.

1) СВРХА

У оквиру права Европске уније још увек није донет акт који би за циљ имао јединствено регулисање материје индивидуалног стечаја, односно стечаја који за субјект има физичко лице, потрошача. Државе чланице Европске уније су својим националним законодавством регулисале, могућност, начин и поступак покретања индивидуалног стечаја, што је резултирало великим бројем различитих законодавних решења. Европска унија тежи хармонизацији закона, укључујући и стечајне законе у државама чланицама. Док оваква хармонизација не буде постигнута, грађани држава чланица Европске уније могу легално да огласе индивидуални стечај и да оптирају за примену најповољнијег законодавног решења, било које државе

¹ Студент докторских студија, Правни факултет универзитета Унион и асистент на Високој школи за пословну економију и предузетништво, Београд.

чланице, на њихову правну ситуацију. У сфери индивидуалног стечаја, „стечајни туризам” је узео маха, оног тренутка када су грађани постали свесни да могу решавати своје финансијске проблеме, ван оне јурисдикције у којој су дугови заправо настали.² Непостојање стандардизације материје индивидуалног стечаја на нивоу Европске уније је отворило пут бројним злоупотребима од стране самих субјеката стечаја, грађана Европске уније, што указује на потребу за хармонизацијом прописа из ове области.

II) МЕРЕ ЕУ

Иако Европска унија још увек није приступила хармонизацији материје индивидуалног стечаја, учињени су напори уједначавања законодавних прописа из области међународног стечаја, доношењем Уредбе бр. 1346/2000 о стечајним поступцима.³ Уредба 1346/2000 је једини акт Европске уније из области стечаја, али њоме није регулисана материја индивидуалног стечаја. Наиме, пре доношења Уредбе 1346/2000, егзистирало је низ уговора у области стечаја, који су имали за циљ увођење јединствених правила у овој области, пре свега, у области признања и извршења страних стечајних одлука, што нам довољно говори о напретку који је постигла Уредба 1346/2000 у односу на ранију Европску конвенцију о међународним аспектима стечаја. Међутим, из области стечаја физичких лица не постоји ни један правни акт Европске уније, који би значио хармонизацију правних правила. С обзиром на пораст преварних понашања грађана Европске уније и све веће правне несигурности приликом примене овог института, постоји потреба за доношењем јединственог правног акта, у оквиру права Европске уније, који би на јединствен начин регулисао материју покретања стечаја над имовином физичких лица. У ишчекивању новог европског законодавног решења, остаје нам да се на посредан начин користимо Уредбом бр. 1346/2000 о стечајним поступцима.⁴

² Paddy Byrne, “Standardizing Personal Insolvency Laws in Europe”, доступно на: <http://www.nationaldebtrelease.org/articles/standardizing-personal-insolvency-laws-in-europe/> (приступ: 23.10.2011.)

³ Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000, on insolvency proceedings, *Official Journal of the European Communities L 160/1*, 30.06.2000, pp. 1–18.

⁴ Тревало би нагласити да се у самој Уредби 1346/2000 не користи термин „стечај“, већ „инсолвентност“ односно „поступак инсолвентности“ што би био правилан превод назива ове уредбе. Међутим за потребе овог рада, који се бави тематиком индивидуалног стечаја, а да бисмо избегли могуће забуне које могу настати паралелним коришћењем двају сродних израза, користимо назив стечај. Више о томе у: Владимир Чоловић,

III) САДРЖАЈ

Појам индивидуалног стечаја

Правни субјекти свакодневно ступају у правне односе са трећим лицима. У зависности од природе односа они постају повериоци или дужници. Сваки пословни аранжман који подразумева формирање одређеног поверилачко-дужничког односа носи са собом и реални ризик да дужник неће бити у стању да своју обавезу реализује. Да би се остварио фундаментални принцип грађанског и међународног права *pacta sunt servanda*, а самим тим и очувала правна сигурност, право је увело институт стечаја као вида намирања поверилаца у ситуацији када дужник постане инсолвентан тј. неспособан за плаћање.⁵ При покретању стечаја ирелевантно је да ли је дужник физичко или правно лице, јер се ради о универзалној процедури која се примењује на све субјекте који не могу да одговоре преузетим обавезама. Индивидуални стечај можемо одредити као подграну стечајног права или једноставније речено одредити га као врсту стечаја. Према субјекту, прави се разлика између стечаја над правним лицима и стечаја над имовином физичког лица. Нужно је да су оба поступка међусобно повезана кроз заједничка начела и институте поступка. Међутим, ова подела није формалне природе, већ постоје особени институти који управо карактеришу индивидуални стечај, односно стечај над имовином физичких лица, што условљава и њихово разликовање. Када говоримо о терминологији посебно треба обратити пажњу на формулацију „стечај над имовином физичког лица“ која наглашава две важне карактеристике индивидуалног стечаја. Пре свега, индивидуални стечај се односи на сва физичка лица, па и на непривредне субјекте, што наш Закон о стечају не прописује.⁶ Затим, из самог назива се види да се стечај спроводи над имовином физичког лица, а не над самим

„Сарадња судова и других органа у грађанским стварима у праву Европске уније“, Институт за упоредно право и „Млади правници Србије“, Београд, 2009, стр. 133.

⁵ Једно од основних начела уговорног права, које значи да је закључени уговор за странке закон. Ово начело било је усвојено још у римском праву, а прихваћено је данас у свим правним системима.

⁶ Закон о стечајном поступку Републике Србије из 2004. године (*Службени гласник РС*, бр. 84/04) предвиђа у члану 33. ст. 1. следеће: „*Стечајни дужник у смислу овог закона је правно лице и предузетник*“, док позитивно решење предвиђа у Закону о стечају РС из 2009. године (*Службени гласник РС*, бр. 104/09), у члану 1, ст. 1 следеће: „Овим законом уређују се услови и начин покретања и спровођења стечаја над правним лицима“.

лицем, што је случај код правних лица. Последице стечаја се такође разликују јер код стечаја правног лица долази до престанка правног лица, долази до брисања из регистра у који је уписано. Међутим, код индивидуалног стечаја један од основних принципа је управо нов финансијски почетак дужника (*fresh start*) рехабилитација дужника, односно циљ је што пре оспособити инсолвентног дужника да се врати на кредитно тржиште и поново задужује, јер је то зачарани круг у оквиру кога функционише развијена кредитна привреда. Назив стечај над имовином физичког лица је више описне природе и у упоредноправној теорији и пракси се не користи, већ се користе неке једноставније синтагме, као што су *individual bankruptcy* – индивидуални стечај и *consumer bankruptcy* – потрошачки стечај. Први термин је енглеског порекла, док је други карактеристичан за Северну Америку. У енглеској правној теорији се јавља и термин личног стечаја – *personal bankruptcy*. Сваки од ових термина има своје добре и лоше стране, па тако, термин индивидуални асоцира на колективни стечај, иако су то две потпуно различите ствари, термин лично асоцира на стечај над личношћу дужника, док термин потрошачки сужава круг субјеката само на лица која су дефинисана као потрошачи.⁷ Да би се могао огласити и покренути индивидуални стечај мора постојати стечајни разлог (материјално-правна претпоставка), а то је инсолвентност стечајног дужника, што је карактеристика и банкрота правних лица. Након испуњења основног услова за оглашавање стечаја, покретање и даљи ток преузима специјализовани орган, стечајни суд. Пред овим органом расправљају се сви имовинско-правни односи стечајног дужника који постоје у моменту отварања стечаја над инсолвентним дужником. Од органа стечајног поступка важно је поменути и стечајно веће и стечајне управнике. Стечајно веће, као орган стечајног поступка доноси све важније одлуке као што су, на пример, решење о отварању стечајног поступка, решење о главној деоби, решење о ослобођењу дужника од одговорности за плаћања преосталих обавеза, па до решења о закључењу стечајног поступка.⁸ Повереници или стечајни управници су посебно квалификована лица која су стекла лиценцу за обављање датог посла. Они обављају више техничке послове, као што су: уновчење имовине која чини саставни део стечајне масе, наплаћивање потраживања дужника, и сл.

⁷ Детаљније о томе: Вук Радовић, „Индивидуални стечај“, *Досије*, Београд, 2006, стр. 19.

⁸ Нови закон није предвидео стечајно веће, вероватно у циљу убрзања поступка, што остаје да пракса потврди или демантује.

Упоредноправни преглед регулативе индивидуалног стечаја укључујући и земље Европске уније

У зависности од схватања централних питања института индивидуалног стечаја законодавства се у великој мери разликују. Прво питање које би се могло поставитије, ко може бити субјект индивидуалног стечаја? Ако пођемо од тога да поред корпоративног стечаја, одређена законодавства познају и индивидуални стечај, морамо анализирати законски текст у циљу сагледавања који је то круг физичких лица која улазе у домен субјеката индивидуалног стечаја. Модерна законодавства карактерише проширење круга лица која могу бити актери индивидуалног стечаја, па тако прописују да сва физичка лица, без разлике, могу бити субјекти индивидуалног стечаја.⁹ Посматрајући услове који морају бити испуњени да би одређено лице прогласило банкрот по овој повлашћеној процедури, разликујемо либералне системе, који прописују мањи број потребних услова, што наравно резултира великим бројем стечаја, док су, са друге стране, конзервативни системи оптерећени великим бројем услова, што условљава вођење мањег броја стечаја у датој земљи.¹⁰ У законодавствима је различито регулисана и материја ослобођења дужника од даљих плаћања. Права која афирмишу брзу реинтеграцију дужника у друштвени и економски живот и која идеју људског достојанства држе на изузетно високом нивоу, усвајају решење по којем се дугови опраштају одмах или после изузетно кратких рокова. Конзервативнија законодавства која постављају извршавање обавеза дужника као примарни циљ индивидуалног стечаја, институт ослобођења другачије регулишу, па се тако прописују рокови од неколико година након којих ослобођење наступа.¹¹ Главна карактеристика конзервативних стечајних решења је сужавање круга потенцијалних субјеката стечаја или

⁹ У Кини се и поред бројних дискусија о увођењу индивидуалног стечаја и даље није приступило регулисању истог, па тако данас кинеско право познаје само корпоративни стечај. Такође ни украјинско право не дозвољава појединцима да прогласе стечај, док се право Монголије базира на корпоративном стечају. Федерација БиХ у Закону о стечају и ликвидацији из 1998. године познаје само стечај правних лица, а исто решење је и у стечајном праву Вијетнама, Литваније, Бразила, док право Шпаније предвиђа стечај правног лица и предузетника, као што је био случај и са нашим правом за време важења Закона о стечају из 2004. године, правом Црне Горе, Републике Српске и Македоније, итд.

¹⁰ Видети више код: Вук Радовић, *op. cit.*

¹¹ Стечајни закон Републике Чешке предвиђа могућност спровођења стечајног поступка и над физичким лицима, али ослобођење од преосталих обавеза није дозвољено, осим као последица закључених поравнања са повериоцима.

одсуство ослобођења од одговорности за плаћање дугова, као суштине начела новог финансијског почетка, без кога нема правог индивидуалног стечаја. Земље конзервативног система можемо поделити у две групе: земље које не познају индивидуални стечај за сва физичка лица; земље које не регулишу индивидуални стечај (Кина, Мађарска, Украјина, Монголија, Босна и Херцеговина, Литванија, Црна Гора до 2002. године, Србија од 2004-2009. године); законодавства која прописују да само трговци појединци могу бити субјекти стечајног поступка (Бразил, Италија, Шпанија, Француска, Хрватска, Румунија, Македонија, Србија, Црна Гора); земље које дозвољавају свим физичким лицима да покрену стечајни поступак, али истовремено не познају институт ослобођења од одговорности за плаћање преосталих обавеза (Република Чешка, Чиле, Египат). Модерни системи омогућавају физичким лицима нови финансијски почетак, *fresh start*, кроз примену института ослобођења од плаћања преосталих дуговања.¹² На први поглед могло би се погрешно закључити да је отпис дугова у циљу што брже реинтеграције инсолвентног дужника, као и очувања идеје људског достојанства главна заједничка карактеристика свих модерних система. Међутим, није тако. Велике су разлике између америчког законодавства и европскоконтиненталног када је у питању регулисање стечаја, иако оба система припадају модерним законодавствима. Земље Европе све до 80-их година нису имале регулисан индивидуални стечај као посебан вид стечајног поступка, стечај који се односи на физичка лица. Његово увођење условиле су економске прилике. Услед дерегулације кредитних тржишта 80-их година прошлог века, земље Европе су се сусреле са великим порастом проблема у вези са дуговима потрошача, а излаз је пронађен у реформисању стечајног законодавства. Амерички и европскоконтинентални правни модели индивидуалног стечаја почивају на различитим теоријским основама, што нужно условљава, а можемо рећи и објашњава разлике које постоје међу системима. Филозофија на којој почива америчко законодавство базира се на наглашавању нове шансе за појединца (*fresh start*) дакле у први план се постављају интереси дужника, ризик се превалјује на кредиторе као супериорнију страну у дужничко-поверилачком односу. Индивидуални стечај је у сталној интеракцији са економијом једне земље, стога, она у великој мери условљава начин његовог схватања и утиче на креирање одређеног правног модела који ће се имплементирати у стечајно законодавство одређене земље. Значај и функција кредитног тржишта у

¹² Прим. прев. *нови почетак*, који за дужника значи давање друге шансе за финансијски опоравак и убрзано враћање на финансијско-кредитно тржиште.

Америци условљава установљавање оваквог вида индивидуалног стечаја. Он се посматра као социјална функција, тврдећи да омогућава економски раст, због чега се ради на афирмисању појединаца да улазе у пословне аранжмане, да се кредитно задужују, а у случају банкрота, гарантује им се брза реинтеграција у друштво и омогућава брз повратак на кредитно тржиште и поновно задуживање, што се позитивно рефлектује на економски раст једне земље. Легислатива у Европи ставља акценат на разлоге инсолвентности, попут незапослености, економске рецесије или неспособности пословања, па тако овај начин размишљања има више социолошко-правни карактер. Ако је инсолвентност дужника изазвана неким од социјалних узрока, који су већ покривени постојећим социјалним осигурањем, нема места за индивидуални стечај, односно непотребно је дуплирати заштиту дужника, те ће стога тим дужницима бити забрањен приступ стечајној процедури. Економска рехабилитација, опоравак дужника у европским системима има доминантан значај, док је схватање финансијског опоравка дужника различито у односу на амерички систем. Европа афирмацију потрошача за масовним учешћем на кредитном тржишту не посматра као циљ сам по себи, већ даје примат, односно ставља акценат на обезбеђивање исплате повериоца, макар то било парцијално и у дужем временском периоду. То значи да није циљ рехабилитовати дужника, да би се он у најкраћем року вратио на кредитно тржиште, новим задуживањима и поновном нерационалном трошењу новца, већ је циљ рехабилитовати дужника, ради подстицања даљег продуктивног рада, а све то ради враћања дуговања у што је већој могућој мери. Саветовање дужника током ове процедуре добило је на значају када је прописано као обавезно, што има поред едукативног и социјални значај. Саветовањем, системи који га предвиђају, теже да предупредe даље нерационално презадуживање и трошење новца. Схватање ризика презадужености је такође другачије, врши се подела ризика између поверилаца и дужника, а не преваљује се целокупни ризик на повериоце (кредиторе) као што је то случај у америчкој регулативи. Тежиште је на наплати дуговања, макар и делимично, тако да ће у великој мери дисперзија ризика између поверилаца и дужника зависити од конкретног случаја и узрока који је довео до банкрота. Дужник ће бити обавезан да од проглашења банкрота, у наредних неколико година, део својих примања уступа повериоцима, наравно уз гарантовање егзистенцијалног минимума, према унапред одређеном плану плаћања. После истека тог периода дужник је ослобођен одговорности за плаћање свих преосталих обавеза. Према начину регулисања института ослобођења дужника од одговорности за извршење преосталих обавеза, модерна

законодавства можемо поделити на дискреционе и либералне правне системе. Дискрециони правни системи омогућавају дужницима да се ослободе од одговорности за плаћање преосталих обавеза. Међутим оно није загарантовано, јер у великој мери зависи од дискреционе одлуке суда. Дужници иницирају поступак ослобођења, он се не спроводи по аутоматизму, док судије одлучују о ослобођењу у зависности од свих околности случаја, што у пракси резултира малим бројем ослобођења. У системима где је иницијатива за покретање поступка ослобођења на дужницима, чест је случај подношења мањег броја пријава, а разлоге за то треба тражити у следећем: високи трошкови који потрошачи треба да носе, норматива индивидуалног стечаја је изузетно млада, па потрошачи често нису упознати са конкретним могућностима које им закон нуди, док други који јесу свесно не подносе предлог, због страха од привлачења негативног публицитета. Дискрециони правни системи су карактеристични за скандинавске земље: Немачку, Аустрију, Француску, Израел, Хрватску, Португал, Кенију, Уганду, Индију, Републику Српску, Јужну Африку, Сингапур, Србију, и др. Земље које припадају либералним правним системима нуде потрошачима ослобођење од одговорности за плаћање преосталих обавеза са високим степеном сигурности, брзине и ефикасности. Дужник се ослобађа по аутоматизму и то после протека кратког временског периода. Најлибералнији представник је САД, па тако амерички Стечајни закон прописује ослобођење физичког лица од већине дугова који су настали пре отварања стечајног поступка, са гарантовањем задржавања свих примања после подношења предлога. Временски рок након кога обично наступа ослобођење је четири месеца. Као алтернативу дужник се може одлучити и за поступак по коме се ослобађа испуњењем плана плаћања. У Енглеској, дужник који добровољно покрене стечајни поступак биће ослобођен ранијих дугова по протеклу две до три године. У том периоду субјект је бројних ограничења, па тако су све до ослобођења примања појединца саставни део стечајне масе. Сличан приступ следе и Канада, Аустралија, Нови Зеланд, Тајван, Хонг Конг, Шкотска, Холандија и Русија.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 1346/2000 је ступила на снагу 31. маја 2002. године.¹³ Уредбом је, ради њеног спровођења, утврђена обавеза Комисије у виду подношења извештаја о њеној примени. Први извештај Комисија мора да поднесе до 1.

¹³ Члан 47. Уредбе 1346/2000.

јуна 2012. године, након којег ће морати да, на сваких пет година, подноси извештај Европском парламенту и Економском и Социјалном комитету.

V) ИЗВОРИ

- Уредба 1346/2000 о стечајним поступцима, донета 29. маја 2000. године – *Службени лист Европских заједница бр. L 160/1 од 30.06.2000. године, стр. 1-18.* (Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000, on insolvency proceedings, *Official Journal of the European Communities L 160/1, 30.06.2000, pp. 1-18.*)
- Закон о стечајном поступку (Службени гласник РС, бр .84/04).
- Закон о стечају (Службени гласник РС, бр. 104/09).
- Hyde, Mark, Cohen, Adrian, Taylor, Stephen J., “The EU Insolvency Regulation”, http://www.europeanrestructuring.com/05intro/008_013.htm
- Byrne, Paddy, “Standardizing Personal Insolvency Laws in Europe”, <http://www.nationaldebtrelease.ie/articles/standardizing-personal-insolvency-laws-in-europe/>
- Чоловић, Владимир, „Сарадња судова и других органа у грађанским стварима у праву Европске уније“, *Институт за упоредно право и „Млади правници Србије“*, Београд, 2009.
- Радовић, Вук, „Индивидуални стечај“, *Досије*, Београд 2006.
- Слијепчевић, Драгиша, „Лична управа приватног предузетника“, *Правни информатор, година XI, бр. 7-8/2008.*

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Посматрајући са историјског аспекта, стечај физичког лица није новина у нашем стечајном праву. Стечајни поступак над физичким лицем је познавао стечајни закон Краљевине Југославије из 1929. године. Сагласно параграфу 67. тог закона стечај се отварао над имовином дужника који је неспособан за плаћање. Осим тога, параграф 68. је допуштао могућност вођења стечаја и над презадуженом заоставштином. На тај начин је стечајна способност изједначена са парничном способношћу и допуштена је могућност вођења стечаја над физичким лицем.¹⁴ Закон о стечајном поступку из 2004. године предвиђао је

¹⁴ Видети више у: Драгиша Слијепчевић, „Лична управа приватног предузетника“, *Правни информатор, година XI, бр. 7-8/2008.*

могућност вођења стечајног поступка и над предузетником.¹⁵ Тиме је Закон отворио могућност спровођења стечајног поступка и над физичким лицем. *Ratio legis* оваквог решења налази се у самом одређењу појма приватног предузетника. Он према важећим прописима обавља одређену делатност ради стицања добити и у свом пословању остварује позитивне или негативне пословне резултате. С тим у вези, и предузетник бива способан или неспособан да одговори својим пословним обавезама, односно да измири своја дуговања према повериоцима. Једнакост свих субјеката пред законом налаже једнак третман свих учесника привредних односа без обзира на њихов статус правног или физичког лица. То је ново законско решење у односу на ранији Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији. Међутим, важећим законодавним решењем из 2009. године, стечај над предузетником се више не може покренути, јер је законодавац изоставио предузетника као могућег субјекта стечајног поступка, предвидевши да само правна лица могу бити субјект стечаја.¹⁶ Одговор на питање зашто је у новом законском решењу дошло до изостављања категорије предузетника као могућег субјекта стечаја, није једноставно дати. У периоду важења Закона о стечају из 2004. године, спроведен је велики број стечаја над предузетником, а у пракси се показало да је ово законско решење допринело лакшем и бржем намирењу поверилаца, и то по начелу сразмерности, што је резултирало сужавањем потенцијалних могућности преварног понашања и изигравања самих приватних предузетника у погледу измирења њихових дуговања, која су последица привредне активности. Мишљења смо је да је предузетник неосновано изостављен из стечајне регулативе и да се ова несмотреност може исправити доношењем засебног закона, који ће регулисати област индивидуалног стечаја, са могућношћу проширења круга субјеката са предузетника на остала физичка лица. У стечају се врши пропорционална подела ризика инсолвентности дужника на све повериоце чиме се спречава да поједини повериоци буду намирени у целости, а да код других изостане било какво намирење, што је реална опасност код редовног извршног поступка. Стечај физичких лица предвиђа нешто другачију процедуру него што је то код стечаја правних лица, па тако познаје неке

¹⁵ „Стечајни дужник у смислу овог закона је правно лице и предузетник. Стечајни поступак се спроводи и над јавним предузећем ако законом није другачије одређено.“ (Закон о стечају, *Службени гласник РС*, бр. 84/2004.).

¹⁶ „Овим законом уређују се услови и начин покретања и спровођења стечаја над правним лицима.“, Закон о стечају, *Службени гласник РС*, бр. 104-09.

нове институте као што су: ослобођење од одговорности за извршење преосталих уговорних обавеза, право на изузимање одређених ствари и права од извршења у стечајном поступку, итд., што такође говори у прилог потребе израде једног засебног законског решења. Потреба за оваквим законским решењем несумњиво постоји, на шта нас економска реалност упућује кроз све већи број кредитно задужених субјеката који о доспелости нису у могућности да измире свој дуг по основу кредита, па им је неретко угрожена егзистенција, која поред бројних психолошких и друштвених последица има и као главну додатно оптерећење буџета државе, кроз обавезна социјална давања, ради обезбеђења елементарног достојанства и егзистенцијалног минимума човека. Увођењем категорије индивидуалног стечаја непривредни субјекти, који опрезно улазе у пословне аранжмане, додатно би се афирмисали и тако постали важни чиниоци привредног пословања.

UDK:347:061.1](497.11)
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 78–89
Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ЕКСТРАДИЦИЈА - ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

In order to fully ensure repressive state authority and applicability of its laws all over its territory the question concerning the territory on which they can be implemented in contemporary states is of primary significance. This is a very important legal and constitutional question, but also a political one. It entails an international dimension especially in cases when before or after the trial intending to avoid doing of justice a perpetrator of an criminal act deserts the territory of the state where the act has been committed and flees abroad. In such a case, extradition of handing over such persons is applied on the part of foreign states to the states on whose territories they have committed the criminal acts. In order to ensure efficiency and uniformity of acting in this field the European Convention on Extradition with Additional Protocols have been adopted. Our state has also adopted its implementing provisions in the national criminal law and that is the topic of this article.

Key words: Law, criminal act, perpetrator, court, extradition, criminal sanction.

1) РАСПРОСТРАЊЕНОСТ РЕПРЕСИВНЕ ВЛАСТИ ДРЖАВЕ

Репресивна власт државе је овлашћење државе (субјективно право државе) да одређено противправно понашање појединца или групе лица предвиди као кривично дело и да на њега реагује применом кривичне санкције.² Тиме се, заправо, одређују границе простирања репресивне власти државе на одеђеној територији. То другим речима значи да репресивна власт одређује дomete и границе примене кривичног законодавства једне државе у односу на одређену територију и у односу на

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу.

² Д. Радуловић, *Међународно кривично право*, Подгорица, 1999, стр. 57-59.

одређена лица као учиниоце кривичних дела. Она се често везује са појмом просторног важења кривичног законодавства.³ Како и друге државе на исти начин схватају појам, елементе, карактеристике и границе репресивне власти, то и оне у свом националном кривичном законодавству одређена понашања појединаца предвиђају као кривична дела прописивањем кривичних санкција за њихове учиниоце.⁴ Дакле, свака репресивна власт државе је ограничена истом таквом влашћу друге државе. То значи да се границе репресивне власти могу протезати само на оне случајеве (дакле учињена кривична дела) и на оне учиниоце таквих дела који се налазе у одређеној вези (односу) са одређеном државом. Најчешће се репресивна власт државе простире на лица која на њеној територији учине кривично дело које је предвиђено њеним кривичним законодавством.⁵ Закони су израз државног суверенитета, па се примењују на подручју државе која их је и донела. То значи да се наш Кривични законик примењује на сва лица која учине кривично дело на територији наше државе. Али под одређеним условима наше кривично законодавство се може применити и на кривична дела која су учињена у иностранству. Просторно важење кривичног закона означава примену Кривичног законика Републике Србије зависно од тога да ли је кривично дело извршено у нашој држави или у иностранству.⁶ Оно даје одговор на питање у којим случајевима ће се на учиниоца кривичног дела применити наше кривично законодавство зависно од места где је дело извршено. Питање просторног важења кривичног законодавства је правно и

³ Oppenheim's, *International Law, Introduction and Part I*, London, 1992, p. 456.

⁴ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Међународно кривично право*, Сарајево, 2010, стр. 118-119.

⁵ В. Zlatarić, *Međunarodno krivično pravo*, Zagreb, 1979, str. 73-77.

⁶ Проблеми везани за просторно важење кривичног закона се ретко јављају у судској пракси: кривично гоњење у нашој држави није искључено када је нашем држављанину у кривичном поступку пред иностраним судом правноснажно изречена мера безбедности лечења и чувања у здравственој установи (пресуда Врховног суда Србије Кж. 962/80); за кривично гоњење у нашој држави нашег држављанина када у иностранству учини кривично дело треба прво проверити да ли је то кривично дело кажњиво по закону државе где је дело учињено, па ако није, гоњење се може предузети само по одобрењу савезног јавног тужиоца за дела предвиђена у савезном закону, односно републичког јавног тужиоца за остала кривична дела (решење Врховног суда Србије Кж. 1062/85); за кривично дело за које је запређена казна затвора до 15 година може се уступити спис ради кривичног гоњења и суђења странцу који је дело извршио на територији наше државе држави чији је држављанин ако се томе оштећени који је наш држављанин и страна држава не противе (решење Окружног суда у Београду Кж. 1550/92).

политичко питање јер се одређивањем домета важења кривичног законодавства једне државе одређују и границе простирања њеног права кажњавања (*ius puniendi*), односно границе државне власти у домену кажњавања. Стога оно има и међународни карактер, јер се поставља питање кажњавања не само домаћих, већ и страних држављана, кажњавање за дела која су учињена у нашој држави или у иностранству. Одређивање просторног важења кривичног законодавства, заправо, одређује дејство нашег кривичног законодавства према кривичном законодавству других држава.

II) ПРИНЦИПИ ПРОСТОРНОГ ВАЖЕЊА КРИВИЧНОГ ЗАКОНА

Код просторног важења кривичног законодавства основни је принцип да сваки кривични закон (законик) важи на територији државе која га је и донела, па тако судови примењују само законе своје државе.⁷ Међутим, поред овог општег правила у извесним случајевима постоје изузеци према којима судови једне државе примењују у конкретном случају и законодавство друге државе. У циљу одређивања просторног важења кривичног законодавства разликује се више принципа.⁸ То су: 1) територијални; 2) персонални; 3) реални и, 4) универзални принцип.⁹ Територијални принцип је основни принцип просторног важења кривичног законодавства јер свој основ налази у суверености државе над својим подручјем. Према овом принципу кривично законодавство Републике Србије (које према члану 112. став 2. обухвата одредбе Кривичног законика и кривичноправне одредбе које су садржане у другим законима Републике Србије) се примењује у следећим случајевима (члан 6. КЗ РС): а) за свако лице које на територији Републике Србије учини кривично дело. А под овом територијом у смислу члана 112. став 1. КЗ РС се подразумева сувоземна територија, водене површине унутар њених граница и ваздушни простор над њима; б) за свако лице које учини кривично дело на домаћем броду без обзира где се брод налазио у време

⁷ Д. Јовашевић, *Кривично право*, Општи део, Београд, 2010, стр. 67-69.

⁸ Б. Петровић, „Проблем просторног важења новог Кривичног закона Федерације Босне и Херцеговине“, Зборник радова, *Државност Босне и Херцеговине и Дејтонски мировни споразум*, Сарајево, 1998, стр. 203-210.

⁹ В. Ђ. Деган, Б. Павишић, В. Беширевић, *Међународно и транснационално кривично право*, Београд, 2010, стр. 107-121.

извршења дела и, в) за свако лице које учини кривично дело у домаћем цивилном ваздухоплову док је у лету или у домаћем војном ваздухоплову без обзира где се ваздухоплов налазио у време извршења кривичног дела. Ако је у овим случајевима у страниј држави покренут или довршен кривични поступак, кривично гоњење у Републици Србији се предузима само по одобрењу републичког јавног тужиоца. У овим случајевима се кривично гоњење странца као учиниоца кривичног дела може под условом узјамности уступити страниј држави. Персонални принцип је допунски принцип просторног важења кривичног законодавства (члан 8. КЗ РС) према коме наше кривично законодавство важи за држављанина Србије или лице које је постало држављанин Србије пошто је учинило кривично дело када у иностранству учини кривично дело ако се затекне на територији Републике Србије или буде изручен Србији. Дакле, према овом принципу кривични закон наше државе се примењује на њене држављане када они учине кривично дело у иностранству. Персонални принцип може да се јави као: а) пасивни – када се кривични закон једне државе примењује на њене држављане само када су извршењем кривичног дела у иностранству повредили њено добро или добро њеног грађанина и, б) активни – када се кривични закон једне државе примењује на њене држављане када је кривичним делом извршеним у иностранству повређено било чије правно добро.¹⁰ Наш Кривични законик познаје активни персонални принцип будући да се наш држављанин не може изручити страним судским органима ради суђења за извршено кривично дело на њеној територији, а принцип правичности налаже да сваки учинилац буде осуђен за извршено кривично дело без обзира где је дело учињено. Кажњавање по основу персоналног принципа условљено је постојањем идентитета норме (принцип двоструке кажњивости), односно потребно је да учињено дело представља кривично дело по закону наше, и по закону стране државе. Уколико то није случај, тада се кривично гоњење таквог лица у нашој држави може предузети само по одобрењу републичког јавног тужиоца. Но, у члану 10. КЗ РС предвиђена су одступања од примене персоналног принципа према којима се кривично гоњење неће предузети у следећим случајевима: а) ако је учинилац потпуно издржао казну на коју је у иностранству осуђен; б) ако је учинилац у иностранству правноснажно ослобођен или му је казна застарела или опроштена; в) ако је према неурачунљивом учиниоцу у

¹⁰ Д. Јовашевић, *Међународна кривична дела – одговорност и кажњивост*, Ниш, 2010, стр. 78-81.

иностранству извршена одговарајућа мера безбедности и, г) ако је за кривично дело по страном закону за кривично гоњење потребан захтев оштећеног, а такав захтев није поднет. Реални (заштитни) принцип је други допунски принцип просторног важења кривичног законодавства према коме наше кривично законодавство важи у следећим случајевима:¹¹ а) за сваког ко у иностранству учини кривично дело против уставног уређења и безбедности Републике Србије (осим дела из члана 317. КЗ РС – изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости) и фалсификовање новца ако се односи на домаћи новац (члан 7. КЗ РС) и, б) за странца који ван територије Републике Србије учини према њој или њеном држављанину кривично дело и када нису у питању напред наведена кривична дела предвиђена у групи дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије или дело фалсификовања новца ако се затекне на територији Републике Србије или буде изручен Србији (члан 9. став 1. КЗ РС). Дакле, применом овог принципа кривични закон једне државе се примењује на свако лице које у иностранству учини кривично дело против њених правних добара без обзира где је дело учињено и без обзира чији је оно држављанин. Универзални принцип (принцип апсолутне екстериторијалности), такође је допунски принци просторног важења кривичног законодавства (члан 9. став 2. КЗ РС) према коме наше кривично законодавство важи за странца који према страном држави или према странцу учини у иностранству кривично дело за које се по закону државе у којој је учињено може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна ако се затекне на територији Републике Србије, а не буде изручен страном држави.¹² Ако овим закоником није другачије одређено, суд у таквом случају не може изрећи тежу казну од оне која је прописана законом државе у којој је то дело учињено. Но, у члану 10. КЗ РС предвиђена су одступања од примене овог принципа према којима се кривично гоњење неће предузети у следећим случајевима: а) ако је учинилац потпуно издржао казну на коју је у иностранству осуђен; б) ако је учинилац у иностранству правноснажно ослобођен или му је казна застарела или опроштена; в) ако је према неурачунљивом учиниоцу у иностранству извршена одговарајућа мера безбедности и, г) ако је за кривично дело по страном закону за кривично гоњење потребан захтев оштећеног, а такав захтев није поднет. Према томе, да би дошло до

¹¹ Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011, стр. 548.

¹² Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Опћи дио, Сарајево, 2005, стр. 56-58.

примене универзалног принципа, потребно је да се извршено дело може квалификовати као кривично дело и по закону државе где је учињено и по нашем закону, при чему је потребно да је за то дело у страном закону предвиђена тежа казна од пет година затвора. У погледу изрицања казне наш суд је везан прописаном казном у закону државе где је дело извршено. Ако се ради о делу које је у време када је извршено сматрано кривичним делом према општим правним начелима која су призната у међународном праву, кривично гоњење се може предузети у Србији само по одобрењу републичког јавног тужиоца без обзира на закон државе у којој је кривично дело учињено (члан 10. став 3. КЗ РС). Овај принцип може да буде примењен у случају извршења тежих кривичних дела на тзв. ничијим територијама: на атолским (коралним) или вулканским острвима у океанима која нису у власти ниједне земље, на спорним територијама или територијама под суверенитетом УН, на гусарским или пиратским бродовима ако су таква дела извршена од лица без држављанства или лица са више држављанстава. Притвор, свако друго лишење слободе у вези са кривичним делом, лишење слободе у току поступка изручења, као и казна коју је учинилац издржао по пресуди иностраног или међународног кривичног суда, обавезно се урачунава у казну коју изрекне домаћи суд за исто кривично дело, а ако казне нису исте врсте, тада се урачунавање врши по оцени суда.

III) ЕКСТРАДИЦИЈА

Да би се отклонили проблеми и примени репресивне власти државе, односно важења кривичног законодавства сваке државе на целој њеној територији у случају бекства учиниоца кривичног дела у иностранство одавно је прихваћена примена института екстрадиције (изручења). У циљу једнообразности и законитости у поступању државних органа, заштите људских права учинилаца кривичних дела и ефикасности поступања донета је Европска конвенција о екстрадицији коју је наша држава прихватила још 2001. године да би протекле 2010. године извршила додатну ратификацију овог документа. Ова конвенција је поставила минималне стандарде за државе потписнице у прописивању и извршењу екстрадиције.¹³ Екстрадиција (изручење), акт је међународне правне помоћи који се састоји у издавању учиниоца кривичног дела од стране једне државе другој држави у циљу вођења кривичног поступка и

¹³ Службени лист СР Југославије – Међународни уговори, број 10/2001; број 12/2010.

изрицања, односно извршења казне за учињено кривично дело.¹⁴ Она омогућава остварење територијалног принципа просторног важења кривичног законодавства у случајевима када учинилац напусти државу после извршења кривичног дела одласком у иностранство са циљем да избегне суђење и кажњавање или да избегне извршење казне после изречене правноснажне пресуде. У оваквом случају држава, у коју се учинилац кривичног дела склонио (умољена држава) пружа правну помоћ држави на чијој је територији извршено кривично дело (држава молиља) тиме што лишава слободе и предаје јој учиниоца дела ради суђења и кажњавања или ради извршења изречене казне. Према извору се разликују две врсте екстрадиције:¹⁵ а) уговорна и, б) законска. Према дејству се разликује следећи видови екстрадиције: а) активна и, б) пасивна. Активна екстрадиција постоји када домаћа држава тражи изручење учиниоца кривичног дела од стране државе. Пасивна екстрадиција постоји када издавање учиниоца кривичног дела тражи страна држава од домаће државе. Уговорна екстрадиција се врши на основу закљученог формалног уговора између држава или на основу декларације о реципроцитету. Уговор о екстрадицији може да буде: а) билатерални – када се закључује између две заинтересоване државе; б) регионални – када се закључује између више држава одређеног региона или ширег подручја и, в) мултилатерални – када се закључује између свих држава или већег броја држава. Овај уговор закључује министарство спољних послова и он подлеже ратификацији од стране Народне скупштине чиме добија снагу закона (специјалног закона), а тиме и примат над законском екстрадицијом. У уговору о екстрадицији се одређују кривична дела за која ће се вршити екстрадиција на следеће начине:¹⁶ а) методом енумерације – набрајањем кривичних дела за које ће се вршити екстрадиција; б) методом елиминације – набрајањем кривичних дела за која се неће вршити екстрадиција и, в) методом опште клаузуле – одређивањем најблаже врсте и најмањег износа казне за кривична дела за која ће се вршити екстрадиција. Декларација о реципроцитету је формални споразум којим се државе обавезују да убудуће врше екстрадицију учинилаца одређених кривичних дела. Она се примењује у случају када

¹⁴ З. Верушевски, *Екстрадицијата како меѓународно правен институт во погречувањето на криминалитето, Безбедност*, Скопље, број 2/1991. године, стр. 146-161.

¹⁵ В. Ибраһимпашић, „Екстрадиција и право азила“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, Сарајево, 1961, стр. 81-89.

¹⁶ Д. Крапас, „Меѓународна кривичнопрена помоћ“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, број 5-6/1985, стр. 709-715.

између заинтересованих држава не постоји формални уговор о екстрадицији. Но, екстрадиција се може вршити и на бази фактичког реципроцитета када се између држава врши издавање учинилаца кривичних дела без формалног споразума, дакле фактички.¹⁷ Законска екстрадиција се одређује одредбама процесног законодавства и то одредбама Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима.¹⁸ Овај закон уређује поступак пружања међународне правне помоћи која обухвата: а) изручење окривљеног или осуђеног; б) преузимање и уступање кривичног гоњења; в) извршење кривичне пресуде и, г) остале облике међународне правне помоћи.¹⁹ У члану 7. овог закона су набројане претпоставке за пружање међународне правне помоћи: а) да кривично дело поводом кога се захтева пружање међународне правне помоћи представља кривично дело по закону Републике Србије; б) да за исто кривично дело није правноснажно окончан поступак пред домаћим судом, односно да кривична санкција није у потпуности извршена; в) да кривично гоњење, односно извршење кривичне санкције није искључено због застарелости, амнестије или помиловања (при чему се изузетно ова помоћ пружа поводом кривичног дела против међународног хуманитарног права за које не наступа застарелост); г) да се захтев за пружање међународне правне помоћи не односи на политичко кривично дело или дело повезано са политичким кривичним делом, односно на кривично дело које се састоји искључиво у повреди војних дужности и, д) да пружање међународне правне помоћи не би повредило суверенитет, безбедност, јавни поредак или друге интересе од суштинског значаја за Републику Србију. Поред наведених претпоставки, за изручење окривљеног или осуђеног лица страни држави потребно је испуњење и услова предвиђених у члану 16. овог закона:²⁰ а) да лице чије се изручење тражи није држављанин Републике Србије; б) да дело поводом кога се захтева изручење није извршено на територији Републике Србије, против ње или њеног држављанина; в) да се против истог лица у Републици Србији не води кривични поступак због кривичног дела поводом кога се захтева изручење;

¹⁷ Ј. Павлица, „Екстрадиција“, *Правни живот*, Београд, број 10/1983, стр. 708-711.

¹⁸ *Службени гласник Републике Србије*, број 20/2009. Овим су престале да важе одредбе чл. 530-538. Законика о кривичном поступку из 2001. године.

¹⁹ В. Васиљевић, „Поставке за проучавање развоја међународне кривичноправне помоћи“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, Београд, број 1-2/1984, стр. 11-18.

²⁰ З. Јекић Симић, „Екстрадиција у југословенском праву“, *Правни живот*, Београд, број 10/1983, стр. 1067-1071.

г) да по домаћем закону постоје услови за понављање кривичног поступка за кривично дело поводом којег се захтева изручење лица против кога је правноснажно окончан поступак пред домаћим судом, д) да је утврђена истоветност лица чије се изручење захтева; ђ) да има довољно доказа за основану сумњу, односно да постоји правноснажна судска одлука да је лице чије се изручење тражи учинило кривично дело поводом којег се захтева изручење; е) да држава молиља да гаранције да ће у случају осуде у одсуству поступак бити поновљен у присуству изрученог лица и, ж) да држава молиља да гаранције да смртна казна која је прописана за кривично дело поводом којег се захтева изручење неће бити изречена, односно извршена.²¹ У вези са изручењем окривљених или осуђених лица страном држави су од значаја и два принципа. То су: а) принцип специјалитета и, б) принцип стицаја замолница. Према принципу специјалитета (члан 14. Закона), ако изручење неког лица буде дозвољено другој држави, то лице не може бити кривично гоњено, подвргнуто извршењу кривичне санкције или изручено трећој држави за кривично дело које је извршено пре изручења, а које није било предмет изручења, осим у следећим случајевима: а) ако се изручено лице одрекло ових гаранција и, б) ако изручено лице, иако је имало могућности, није напустило територију државе којој је изручено у року од 45 дана од дана условног отпуста или извршене кривичне санкције или ако се вратило на територију те државе.²² Стицај замолница (члан 17. Закона) постоји у случају ако изручење истог лица истовремено тражи више држава молиља због истог или различитих кривичних дела. Тада се одлука о изручењу доноси узимањем у обзир околности конкретног случаја, а нарочито:²³ а) територије на којој је кривично дело извршено; б) тежине кривичног дела; в) редоследа подношења захтева; г) држављанства лица чије се изручење захтева и, д) могућности изручења трећој држави.

IV) АЗИЛ

У вези са обимом и дометом примене екстрадиције од посебног је значаја и примена института азила. Азил искључује примену екстрадиције.

²¹ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Међународно кривично право*, ор. cit., стр. 128-129.

²² О. Цвијовић, „Међународна кривичноправна помоћ у пракси редовних судова и јавних тужилаштава“, *Југословенска ревија за међународно право*, Београд, број 1-3/1981, стр. 221-231.

²³ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Опћи дио, ор. cit., стр. 48-50.

И у овој области је наша држава недавно донела нови законски текст. Азил (уточиште) је према члану 2. Закона о азилу право на боравак и заштиту странца коме је на основу одлуке надлежног органа који је одлучивао о његовом захтеву за азил у Републици Србији одобрено уточиште или други облик заштите.²⁴ А уточиште је право на боравак и заштиту лица које се даје избеглици на територији наше државе за кога надлежни орган утврди да је његово страховање од прогона у држави порекла основано. Под појмом избеглице се подразумева лице које се због оправданог страха од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења не налази у држави свог порекла и није у могућности или због тог страха не жели да се стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог претходног сталног боравака и које не може или због тог страха не жели да се врати у ту државу.²⁵ Лице које добије азил не може бити кривично гоњено од стране државе која му је пружила гостопримство, нити може бити изручено иностраној држави. Азил се и даје за кривична дела за која се не врши екстрадиција. Сам је закон набројао више принципа на којима се заснива примена азила (чл. 5-17. Закона о азилу):

- 1) забрана протеривања или враћања,
- 2) принцип недискриминације,
- 3) принцип некажњавања за незаконит улазак или боравак,
- 4) принцип јединства породице,
- 5) принцип информисања и правне помоћи,
- 6) принцип бесплатног превођења,
- 7) принцип слободног приступа УНХЦР (Високом комесаријату за избеглице),
- 8) принцип личне доставе,
- 9) принцип родне равноправности,
- 10) принцип бриге о лицима са посебним потребама,
- 11) принцип заступања малолетника без пратње и пословно неспособних лица,

²⁴ Н. Дреновац, *Азил*, Нови Сад, 1980, стр. 56-59; *Службени гласник Републике Србије*, број 109/2007.

²⁵ В. Ибраһимпашић, „Екстрадиција и право азила“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, Сарајево, 1961, стр. 81-89.

12) принцип непосредности и

13) принцип поверљивости.

У члану 31. Закона о азилу су наведени разлози због којих ће се ускратити давање азила странцу или лицу без држављанства. Наиме, право на азил се неће признати лицу за које постоје озбиљни разлози да се сматра²⁶ а) да је извршило злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечности у складу са одредбама које су садржане у међународним конвенцијама које су донете у циљу предупређивања таквих злочина; б) да је извршило тешко кривично дело које није политичког карактера изван Републике Србије пре него што је ушло на њену територију и, в) да је одговорно за дела која су супротна циљевима и принципима Уједињених нација. Такође се право на азил неће признати у још два случаја: а) лицу које ужива заштиту или помоћ неке од установа или агенција Уједињених нација осим Високог комесаријата за избеглице и, б) лицу коме надлежни органи Републике Србије признају иста права и обавезе као и њеним држављанима.

V) ЗАКЉУЧАК

Репресивна власт државе је овлашћење државе (субјективно право државе) да одређено противправно понашање појединца или групе лица предвиди као кривично дело и да на њега реагује применом кривичне санкције. Тиме се, заправо, одређују границе простирања репресивне власти државе на одеђеној територији. То другим речима значи да репресивна власт одређује домете и границе примене кривичног законодавства једне државе у односу на одређену територију и у односу на одређена лица као учиниоце кривичних дела. Она се често везује са појмом просторног важења кривичног законодавства. Да би се у потпуности обезбедила репресивна власт државе, односно примењивост њених закона на целој територији државе од првенственог је значаја на који се начин у савременим државама решава питање просторног важења кривичног закона. То је изузетно значајно, не само правно, уставно, већ и политичко питање. Све савремене државе предвиђају у свом националном законодавству више принципа просторног важења кривичног закона. Тако се разликује територијални (као основни) и три допунска принципа: персонални, реални и универзални принцип. Но, и поред тога границе просторног важења кривичног закона имају и међународну димензију,

²⁶ М. Baraković, *Azil*, Sarajevo, 1972, str. 17-21.

посебно у случајевима када учинилац кривичног дела пре или после суђења, а у намери да избегне заслужену правду напусти територију државе где је дело учињено и побегне у иностранство. Тада се као основно средство за обезбеђење примене кривичног закона и остварење принципа правичности јавља примена екстрадиције или изручења таквих лица од страних држава овим државама на чијој су територији они учинили кривично дело. Како би се обезбедила ефикасност и једнообразност поступања у овој области донета је Европска конвенција о екстрадицији са додатним протоколима коју је и наша држава прихватила инплементирајући њене одредбе и у националном кривичном законодавству. Поред уговорне екстрадиције (чији је извор у закљученом међународном уговору између две или више држава), од посебног је значаја одређење законске екстрадиције. Ова врста екстрадиције се одређује одредбама процесног законодавства и то одредбама Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима. Овај закон уређује поступак пружања међународне правне помоћи која обухвата: а) изручење окривљеног или осуђеног, б) преузимање и уступање кривичног гоњења, в) извршење кривичне пресуде и г) остале облике међународне правне помоћи, као и претпоставке, услови и поступак за његову примену.

VI) ЛИТЕРАТУРА

- Baraković, M., *Azil*, Sarajevo, 1972.
- Деган, Б. Ђ., Павишић, Б., Беширевић, В., *Међународно и транснационално кривично право*, Београд, 2010.
- Дреновац, Н., *Азил*, Нови Сад, 1980.
- Јовашевић, Д., *Кривично право*, Општи део, Београд, 2010.
- Јовашевић, Д., *Међународна кривична дела- одговорност и кажњивост*, Ниш, 2010.
- Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011.
- Oppenheim's, *International Law*, Introduction and Part I, London, 1992.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Опћи дио, Сарајево, 2005.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Међународно кривично право*, Сарајево, 2010.
- Радуловић, Д., *Међународно кривично право*, Подгорица, 1999.
- Zlatarić, B., *Međunarodno krivično pravo*, Zagreb, 1979.

UDK:347.641:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 90–95

Изворни научни рад

Филип МИРИЋ¹

РЕЗОЛУЦИЈА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА (2007/2011 (INI)) О МАЛОЛЕТНИЧКОЈ ДЕЛИНКВЕНЦИЈИ

ABSTRACT

The European Parliament Resolution (2007/2011 (INI)) on Juvenile delinquency, the Role of Women, the Family and Society is analysed in this paper. The purpose of the Resolution is to find ways for combating juvenile delinquency. However, imprisonment is the last resort in this fight and is imposed only when it is absolutely necessary. The author analyzes the European Union measures for implementation of this resolution, which is based on several principles and they are the following: prevention, extrajudicial and judicial measures and social inclusion of young people, with special emphasis on rehabilitation and resocialization of juvenile offenders. Finally, the importance of this legal act for the process of harmonization of the law of the Republic of Serbia with European Union Law is also pointed out.

Key words: European Parliament, juvenile delinquency, resocialization, rehabilitation.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Малолетничка делинквенција представља правни и друштвени феномен. Приликом проучавања било које правне и друштвене појаве, па тако и малолетничке делинквенције, неопходно је дати њено појмовно одређење. У теорији постоји неколико схватања појма малолетничке делинквенције. Малолетничка делинквенција у ширем смислу представља таква девијантна понашања младих одређеног узраста којима се крше легалне норме друштвене средине или „сваку активност малолетних лица

¹ Докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу.

или малолетних група која представља знатније кршење било које друштвене норме.²

С друге стране, постоји и уже, формално-правно схватање малолетничке делинквенције и према њему се она означава и као малолетнички криминалитет који представља скуп свих кривичних дела извршених од стране малолетника (млађих и старијих) у једном друштву у одређеном временском периоду.³ Без обзира које се од наведених схватања прихвати, неспорно је да је малолетничка делинквенција у порасту и да је потребно предузети мере у циљу њеног сузбијања. Ову потребу су препознале и земље чланице Европске уније, па је Европски парламент усвојио резолуцију о малолетничкој делинквенцији, улози, жена, породице и друштва у њеном сузбијању о којој ће бити речи у овом раду.

II) СВРХА

Европски парламент је 2007. године усвојио Резолуцију о малолетничкој делинквенцији и улози жена, породице и друштва у њеном сузбијању.⁴ Потреба за доношењем једног оваквог правног акта, њена сврха и циљеви дефинисани су на самом почетку Резолуције, где се наводи да је малолетничка делинквенција много опаснија од делинквенције пунолетних лица јер погађа младе особе током њиховог најранијег развоја и да рани прекид школовања често погодује њеном појављивању. Европска и друга међународна истраживања показују да је делинквенција малолетника у алармантном порасту, нарочито у последње две деценије. Нарочито је истакнуто да малолетници почињу са извршењем кривичних дела јако рано, чак и на узрасту испод 13 година, као и да је изражена њихова бруталност приликом извршења кривичних дела. У циљу сузбијања малолетничке делинквенције је и донета поменута Резолуција јер се овај циљ, по оцени Европског парламента може постићи једино доношењем интегрисане стратегије на нивоу Европске уније и на нивоу држава чланица, која би почивала на три основна принципа: превенција, вансудске и судске мере и социјална инклузија свих младих људи.⁵ Циљ

² Слободанка Константиновић Вилић, Весна Николић Ристановић, Миомира Костић, *Криминологија*, Пеликан принт, Ниш, 2009, стр. 223.

³ Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 280.

⁴ Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0283&language=EN>, 05/10/2011.

⁵ Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/ocil/file.jsp?id=5430632>, 05/10/2011.

Резолуције је проналажење начина за успешну борбу против малолетничке делинквенције, с тим што казна лишења слободе представља последње средство у тој борби и изриче се само онда када је заиста и неопходна.

III) МЕРЕ ЕУ

Мере за имплементацију Резолуције о о малолетничкој делинквенцији и улози жена, породице и друштва у њеном сузбијању се могу класификовати у две групе- мере које треба да предузму државе чланице у циљу и оне које су део јединствене стратегије за борбу против ове негативне појаве. У прву групу мера спадају, пре свега оснивање, јединственог и интегрисаног школског система који треба да помогне младима да још у периоду најранијег детињства усвоје оне друштвене вредности и обрасце понашања који ће их удаљити од предузимања било ког облика кажњивих радњи. Посебно је истакнуто да активност држава чланица треба бити усмерена на смањење социјалне искључености и сиромаштва, посебно сиромаштва деце. Наглашена је и потреба да породица и васпитачи треба да младима, још од најранијег доба, преносе позитивне друштвене вредности. Породица има посебну улогу у свим фазама борбе против малолетничке делинквенције. Државе чланице морају развити програме за помоћ родитељима. Њима се мора обезбедити право на једногодишње одсуство са посла у циљу неге детета (што има велики значај на његов емоционални развој). Истакнут је и посебан значај школе и школских заједница у формирању карактера деце и адолесцената. Ако образовни систем не успе да обезбеди адекватне начине за помоћ младима, две основне карактеристике данашњих школа, мултикултурализам и повећање разлике између друштвених слојева, могу довести до појаве насиља у школама. Образовне власти би требало да издају смернице за ненасилно решавање конфликта, у који процес би били укључени ученици, родитељи наставни као и представници локалних власти. Даље се наводи да морају постојати посебни програми за обуку наставника за спровођење образовног процеса у хетерогеним одељењима. Ученицима се мора обезбедити одговарајућа помоћ и подршка од стране стручних лица (криминолога, психолога, социјалних радника) што посебно важно када је реч о ученицима који су на неки начин дошли у сукоб са законом. Предлаже се именовање омбудсмана који би се бавио заштитом од дискриминације малолетних делинквената и представљао спону између школа и друштвене заједнице и тако активно учествовао у процесу сузбијања малолетничке делинквенције. Неопходна је и стриктна примена права Европске уније и закона држава чланица када је реч о спречавању негативног утицаја медија на

малолетнике што, између осталог, укључује и забрану емитовања сцена насиља у одређеном периоду дана. Истакнута је и улога јавних информациоалних сервиса у подизању свести јавног мњења о штетности и друштвеној погубности насиља и уопште малолетничке делинквенције. Од држава чланица ЕУ је захтевано да пронађу механизме за примену алтернативних облика кажњавања (супститута казни) за малолетнике уместо казне малолетничког затвора као и активнија улога родитеља малолетних делинквената у процесу изрицања кривичних санкција. Коначно, од држава чланица се захтева да издвоје значајнија финансијска средства за имплементацију пројеката посвећених сузбијању малолетничке делинквенције. У другу групу мера за имплементацију Резолуције спадају оне које су део јединствене стратегије за борбу против малолетничке делинквенције. Државе чланице треба да у сарадњи са Европском комисијом израде минималне стандарде за сузбијање малолетничке делинквенције који би почивали на три основна принципа: ревенција, вансудске и судске мере и социјална инклузија, реинтеграција и рехабилитација малолетних делинквената. Парламент је такође затражио од Европске комисије да изради јединствене статистичке критеријуме за праћење стопе малолетничке делинквенције у свим држава чланицама ЕУ. Дефинисана су два основна правца јединствене европске стратегије за сузбијање малолетничке делинквенције и то: стварање јединственог буџета на нивоу ЕУ из кога би се финансирани заједнички пројекти држава чланица на пољу борбе против малолетничке делинквенције и објављивање редовних извештаја Европске комисије о њеној распрострањености, што укључује и стварање центра изузетних вредности који би био посвећен примени најбољих могућих практичних решења за сузбијање малолетничке делинквенције имајући у виду искуства полиције, тужилаштва и правосудних органа.

IV) САДРЖАЈ

Сама Резолуција се састоји из 3 велике целине. У уводном делу Резолуције се исцрпно наводе правни извори релевантни за њено доношење.

Друга обухвата сврху њеног доношења где је посебно инстактнута забринутост Европског парламента због повећаног обима малолетничке делинквенције.

Трећа целина је уједно и централни део Резолуције у којој су обрађене конкретне мере за сузбијање малолетничке делинквенције, како на националном нивоу држава чланица, тако и на нивоу ЕУ.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европски парламент је Резолуцију о малолетничкој делинквенцији, улози, жена, породице и друштва у њеном сузбијању (2007/2011 (INI) 52007IP0283 усвојио 27. јуна 2007. године, (на предлог посланице BATZELI Katerina), која је објављена у Службеном гласнику ЕУ, *OJ C* 146E, 12.6.2008, pp. 344–353., када је и ступила на снагу.⁶

VI) ИЗВОРИ

- “The United Nations’ Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989”.
- “The United Nations’ Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice or ‘Beijing’ rules’ of 1985, adopted by General Assembly Resolution 40/33 of 29 November 1985”.
- “The United Nations’ Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency or ‘Riyadh Guidelines’ of 1990, adopted by General Assembly Resolution 45/112 of 14 December 1990”.
- “The United Nations’ Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by General Assembly Resolution 45/113 of 14 December 1990”.
- “The Council of Europe’s European Convention on the Exercise of Children’s Rights of 25 January 1996”.
- “The Council of Europe Committee of Ministers’ Recommendation to Member States concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice of 24 September 2003, (Rec (2003) 20)”.
- “The Council of Europe Committee of Ministers’ Recommendation on social reactions to juvenile delinquency of 17 September 1987”.
- “The Council of Europe Committee of Ministers’ Recommendation on social reactions to juvenile delinquency among migrant families of 18 April 1988”, (Rec (87) 20).
- “The Framework Programme for Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (AGIS), which expired on 31 December 2006, and to Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights”, *OJ L* 53, 22.2.2007.

⁶ Више о саставу и надлежности Европског парламента видети Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, Свен, Ниш, 2005, стр. 217.

- “(DAPHNE III Programme) ‘Fundamental Rights and Justice’, (P6_TA(2007) 0188).
- Communication from the Commission entitled ‘Towards an EU Strategy on the Rights of the Child’“, (COM (2006)0367).
- “Resolution of 8 July 1992 on a European Charter of Rights of the Child“, *OJ C* 241, 21.9.1992, p. 67.
- “Council Decision 2001/427/JHA of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network“, *OJ L* 153, 8.6.2001.
- “Opinion of the European Economic and Social Committee of 15stem in the European Union“, *OJ C* 110, 9.5.2006.
- Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2006,
- Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, Свен, Ниш, 2005.
- Слободанка Константиновић Вилић, Весна Николић Ристановић, Миомира Костић, *Криминологија*, Пеликан принт, Ниш, 2009.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако резолуције Савета Европе нису обавезујући за државе чланице ЕУ, оне ипак одсликавају ставове Европског парламента – јединог органа ЕУ чији се чланови бирају на непосредним изборима. Зато, извесна „обавезност“ ових правних аката извире из неспорног ауторитета који Европски парламента има, као једна од најзначајнијих институција ЕУ. Резолуција Европског парламента о малолетничкој делинквенцији, улози, жена, породице и друштва у њеном сузбијању (2007/2011 (INI)) има посредан значај за Републику Србију будући да наша земља још увек није постала чланица ЕУ. Ипак, низ конкретних и према оцени аутора, корисних мера за сузбијање малолетничке делинквенције која она предвиђа и о којима је било речи у овом раду, свакако представљају добар механизам борбе против ове негативне друштвене појаве. Проучавање легислативе ЕУ је од непроценљивог значаја за процес хармонизације правног система Србије са правним системом ЕУ, што је неопходан предуслов за пуноправно чланство наше земље у овој европској организацији.

ИНСТИТУЦИЈЕ

UDK:347.734:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 96–111
Изворни научни рад

Мр Кристина ОБРАДОВИЋ¹

**ЕТИЧКИ КОДЕКСИ ЧЛАНОВА ОРГАНА
ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ И ЗАПОСЛЕНИХ
У ЕВРОПСКОЈ ЦЕНТРАЛНОЈ БАНЦИ**

ABSTRACT

Considering the importance of establishing the comprehensive and effective system of ethical standards in the institution such as the European central bank, the author presents review of the current codes of conduct's provisions, including some basic principles which make the framework of the rules prescribed in these codes of conduct, beside the fact that these principles are not actually the part of those codes of conduct. Thus, the special attention is paid to the independence, conflict of interests, gifts and honors, additional jobs and activities, confidential information and insider information, in other words to the prescribed demands related to those issues – for the members of the Governing Council, members of the Executive Board, as well as for the all employees of the ECB. However, the author analyzes the system of ECB's ethical standards in relation to the concept of the independence of this institution. In this respect, the author concludes that the functions conferred to ECB, as well as institutional, legal, personal, functional and financial independence, granted to provide all necessary preconditions for the smooth performing of these functions – derived the demand for establishing the ethical rules and mechanisms as a form of guarantee that staff of this institution, to whom the Eurozone member states delegated the attributes of their monetary sovereignty, will perform their responsible duties honestly, professionally and conscientiously, taking into account the interests of the Eurozone, a not their personal interests.

¹ Народна банка Србије. Напомена: „Ставови изнети у овом тексту су лични ставови аутора и не представљају званичне ставове Народне банке Србије“.

Key words: Code of conduct of the European central bank – Conflict of interests – Gifts and honors – Additional jobs and activities – Confidential information – Insider information.

1) ЕТИЧКИ КОДЕКСИ У ЕВРОПСКОЈ ЦЕНТРАЛНОЈ БАНЦИ

Оквир етичких принципа и правила у Европској централној банци, као део ширег система корпоративног управљања почео је да се гради већ у првим годинама њеног постојања. Први корак који је у том смислу предузет било је доношење Етичког кодекса Европске централне банке,² који је Извршни одбор још 8. марта 2001. године усвојио као акт којим се утврђују професионални стандарди и правила понашања за чланове тог одбора и за остале запослене у ЕЦБ-у. С обзиром на то да чланови Управног савета, као најзначајнијег органа Европске централне банке, имају посебну одговорност у очувању њеног интегритета и угледа, а како би истакли највише професионалне стандарде понашања и обезбедили поштовање тих стандарда у обављању својих функција – чланови овог савета су 16. маја 2002. године закључили Меморандум о разумевању, којим је за те чланове утврђен Етички кодекс.³ Ови стандарди и правила су у међувремену ревидирани, што је резултирало усвајањем нових етичких кодекса. Контекст у ком треба сагледати циљ доношења и *ratio legis* одредаба етичких кодекса Европске централне банке разликује се од контекста у којем се градила пословна етика својствена пословним банкама и другим финансијским институцијама. Наиме, разлог због ког пословне банке утврђују систем професионалних вредности и успостављају механизме за поштовање ових вредности најчешће је у намери да се придобије и очува поверење клијената, те оствари што већи профит, а каткад може произлазити и из захтева регулатора.⁴ Систем етичких правила Европске централне банке, с друге стране, иако је успостављен с циљем да се изгради и очува поверење

² “Code of conduct of the ECB, in accordance with Article 11.3 of the Rules of Procedure of the ECB”, *OJ C* 76, 8.3.2001.

³ “Code of Conduct for the members of the Governing Council”, *OJ C* 123, 24.5.2002.

⁴ Према Лаури Неш, разлог за повећање значаја етике у пословном окружењу лежи у томе што су директори сагледали трошкове настале као последице скандала у које су била умешана њихова предузећа, и то: високе новчане казне, ремећење рутине у пословању, преваре унутар предузећа, нарушавање угледа предузећа и др. (Више о појму пословне етике: Laura L. Nash, “Good Intentions Aside”, *Harvard Business School Press*, 1990, page 1-23).

грађана у ову наднационалну институцију – треба посматрати у односу на усвојени концепт независности те институције. Наиме, Европској централној банци су Уговором о функционисању Европске уније одређени основни циљ, утврђене функције које ће обављати ради остварења тог циља и поверена овлашћења која омогућавају несметано вршење тих функција. Такође јој се, ради обезбеђивања предуслова неопходних за несметано вршење утврђених функција, гарантује институционална, правна, персонална, функционална и финансијска независност. Та независност, између осталог, подразумева да институције, службе, агенције или органи Европске уније, као ни државе чланице нити њихови органи, не могу Европској централној банци давати упутства, захтевати претходне консултације поводом одлука које доноси ова банка или накнадно преиспитивати те одлуке, поништавати их или одлагати њихово дејство.⁵ Службеницима ЕЦБ-а гарантују се привилегије и имунитети попут оних које уживају дипломатски и конзуларни представници држава.⁶ Из свега наведеног произлази захтев за успостављањем правила и механизма који би били гаранција да ће службеници ове институције, на коју су државе чланице еврозоне пренеле суштинске атрибуте сопственог монетарног суверенитета – свој одговорни посао обављати поштено, стручно и савесно, водећи рачуна о интересима еврозоне, а не о својим личним интересима. Ово тим пре што је одредбама Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а које се тичу персоналне независности утврђена дужина мандата чланова Извршног одбора (осам година), као и веома стриктни основи за њихово разрешење.⁷

Успостављени етички оквир у Европској централној банци, који се састоји од Етичког кодекса чланова Управног савета, Етичког кодекса чланова Извршног одбора и Етичког кодекса запослених у Европској централној банци – има двоструку улогу. С једне стране, његов циљ је да утврди смернице у вези с питањима професионалне етике за ова лица, а с друге стране, он служи као обавештење јавности о томе који је стандард професионалног понашања који трећа лица могу да очекују када ступају у

⁵ Осим Суда правде Европске уније.

⁶ “Protocol on the privileges and immunities of the European Union”, *OJ C 310*, 16.12.2004.

⁷ С обзиром на то да и националне централне банке које су део евросистема учествују у остваривању циљева Европског система централних банака, Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а прописано је да закони о националним централним банкама морају да обезбеде да дужина мандата гувернера не буде краћа од пет година, као и да се основи за разрешење гувернера не смеју разликовати од основа за разрешење чланова Извршног одбора.

контакт са Европском централном банком, односно њеним представницима. Стога етички кодекси у Европској централној банци изричито утврђују етичка питања око којих је постигнута општа сагласност, као и стандарде за које Европска централна банка налази да их запослени и чланови њених органа морају поштовати. Такође, ови етички кодекси појашњавају мерила на основу којих ће се утврђивати да ли лица на која се односе ови стандарди поштују те стандарде, односно да ли испуњавају обавезе утврђене тим кодексима. Ради тумачења одредаба етичких кодекса и њихове ефикасне примене у пракси, успостављена је функција етичког саветника, који запосленима и члановима органа ЕЦБ-а даје смернице за примену кодекса у конкретним ситуацијама. Етички саветник је дужан да информације које му изнесу запослени третира као поверљиве, али се његови савети и тумачења генерализују и такви објављују на интранет страници ЕЦБ-а, ради едукације. Запослени који поступи у складу са саветом или тумачењем етичког саветника не може сносити дисциплинску одговорност за кршење обавеза из радног односа коју је такво поступање евентуално произвело. Међутим, поступање по савету етичког саветника, запосленог, наравно, не може ослободити евентуалне одговорности за штету коју је такво понашање проузроковало изван Европске централне банке. На крају, с обзиром на то да је материју која се уређује етичким кодексом врло тешко нормирати, јер се, без обзира на евентуалне прописане санкције, у бити увек највише ослања на савест и здрав разум лица на која се односи, истакнуто је да правилна примена кодекса зависи пре свега од професионализма и савести службеника, али и да се од руководиоца очекује да својим понашањем и поштовањем принципа утврђених кодексима, дају пример осталим запосленима.

II) ЕТИЧКИ КОДЕКС ЧЛАНОВА УПРАВНОГ САВЕТА

Етички Кодекс чланова Управног савета из 2002. године измењен је и допуњен Меморандумом о разумевању, који су чланови Управног савета потписали 16. јануара 2007. године.⁸ Овим кодексом утврђени су смернице, стандарди и мерила, као и општа сагласност чланова Управног савета у вези са етичким питањима које су ти чланови и њихови заменици дужни да поштују у обављању својих функција. Од чланова Управног савета се, дакле, очекује да поштују највише стандарде професионалног

⁸ “Memorandum of Understanding amending the Memorandum of Understanding on a Code of Conduct for the members of the Governing Council”, *OJ C* 10, 16.1.2007.

понашања, да своју функцију обављају поштено, независно, непристрасно и разборито, да интерес Европске централне банке не подреде личном интересу, као и да избегавају сваку ситуацију која може довести до сукоба интереса. Поред тога, од њих се очекује да буду свесни значаја своје функције и одговорности, да имају на уму да је та функција јавна, те да се понашају на начин који одржава и унапређује поверење јавности у Европску централну банку. Поред значаја овог етичког кодекса за очување угледа Европске централне банке, као наднационалне институције – његов домашај се на изванредан начин протеже и на националне нивое држава које су део еврозоне. Наиме, гувернерима централних банака држава еврозоне су, као члановима Управног савета, овим кодексом утврђена јасна правила које се тичу сукоба интереса, примања поклона и сл, те је на посредан начин постављен стандард испод којег се не може ићи у прописивању етичких правила за ова лица на националним нивоима.

Независност

Одредбама Етичког кодекса чланова Управног савета конкретизују се одредбе Уговора о функционисању Европске уније и Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а којима се гарантује независност Европске централне банке. Наиме, овим одредбама се, за конкретне ситуације, уређује понашање чланова Управног савета, које обезбеђује поштовање прокламованог принципа независности. Тако је потврђено да у обављању својих функција, односно у вршењу поверених овлашћења, чланови Управног савета не смеју примати нити тражити упутства од институција или тела Европске уније, од влада држава чланица или од било ког другог тела, укључујући и тела у којима су такође чланови. Поред тога, прописано је да су чланови Управног савета дужни да функцију врше у општем интересу еврозоне. Изузетно, само код гласања о питањима еnumerативно утврђеним у члану 10. став 3. Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а (питања која се односе на капитал Европске централне банке, пренос девизних резерви на Европску централну банку, расподелу монетарног дохотка националних централних банака и расподелу нето добити и губитака Европске централне банке), гувернери могу, поред општег интереса еврозоне, да узму у обзир и интерес своје централне банке, као акционара. Етичким кодексом је недвосмислено утврђено да тражење или примање, односно прихватање било какве користи, награде, накнаде или поклона чија вредност прелази 200 евра (без обзира на то да ли су изражени у новцу), а који је у непосредној или посредној вези с функцијом члана Управног савета, и то од било ког поклонодавца осим

од Европског система централних банака – представља кршење принципа независности. Међутим, чланови Управног савета могу прихватити позив за конференцију, пријем, културну манифестацију или забаву организовану у вези с тим догађајима, укључујући и пригодно гостопримство, ако је њихово учешће, односно присуство на таквом догађају примерено функцији коју врше. У том смислу, они могу од организатора такве конференције прихватити и накнаду трошкова смештаја и путовања који су примерени с обзиром на трајање њиховог ангажмана, осим у случају кад су организатори оне институције над којима врше надзор. У сваком случају, чланови Управног савета морају с посебном обазривошћу разматрати сваки овакав позив. Иста правила важе и за супружнике, односно партнере чланова Управног савета ако се позиви односе и на њих и ако је њихово присуство на таквим догађајима у складу са општеприхваћеним обичајима. Поред тога, чланови Управног савета не смеју примати накнаде за предавања или говоре које држе у својству члана Управног одбора Европске централне банке. Такође, чланови овог органа дужни су да воде рачуна о томе да њихове активности које нису у вези са Европским системом централних банака (било да су плаћене или неплаћене) не смеју негативно утицати на њихово вршење функције члана Управног савета нити смеју нанети штету угледу Европске централне банке. У том смислу је прецизирано да је члан Управног савета, ако као додатни посао обавља научну или академску активност, дужан да јасно назначи да су ставови које износи лични и да не представљају ставове Управног савета нити Европске централне банке. Ако даје изјаве за јавност о питањима у вези с Европским системом централних банака, члан Управног савета мора имати у виду своју функцију и улогу у том савету. Односи чланова овог органа са интересним групама морају бити засновани на приступу који је у складу с њиховом независношћу као чланова Управног савета и с принципом интегритета. Као механизам надзора над поштовањем ових стандарда, прописано је да су чланови Управног савета дужни да једном годишње председнику ЕЦБ-а доставе списак додатних активности које врше за време трајања мандата.

Спречавање сукоба интереса

Члан Управног савета дужан је да избегава сваку ситуацију која може довести до сукоба интереса. У том смислу је утврђено да сукоб интереса може настати када члан Управног савета има приватни или лични интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на непристрасно и

објективно вршење његових функција. Такође, приватни или лични интерес дефинисан је као потенцијална корист за члана Управног савета, члана његове породице, рођака, пријатеља или познаника. С обзиром на посебан значај појединих одлука из надлежности овог органа, Етичким кодексом истакнуто је да су чланови Управног савета дужни да делују с пуном независношћу и непристрасношћу нарочито ако се има на уму утицај који ће одлуке тог савета имати на тржишна кретања. Осим тога, чланови Управног савета не смеју поверљиве информације којима имају приступ користити за вршење приватних финансијских трансакција, било директно или индиректно, било за свој рачун и на сопствени ризик, било за рачун трећег лица и на ризик тог лица. Дужност поштовања ових принципа не престаје с престанком мандата члана Управног савета. Наиме, ови чланови су дужни да и у наредних годину дана после престанка вршења функције настоје да избегну било који сукоб интереса који може проистећи из њихових приватних или професионалних активности. Конкретно, они су дужни да писмено обавесте Управни савет о својој намери да отпочну са обављањем такве активности и да о томе прибаве његово мишљење пре отпочињања обављања те активности.

Поверљивост информација

Чланови Управног савета дужни су да пажљиво поступају са информацијама и подацима који су означени као тајна. О томе су нарочито дужни да воде рачуна при обраћању јавности или на конференцијама за штампу, посебно кад је реч о одлукама из области монетарне политике које још увек нису званично објављене. Такође, чланови Управног савета дужни су да предузму све неопходне мере како би обезбедили да и друге особе које имају приступ поверљивим информацијама поштују обавезу чувања тајне.

III) ЕТИЧКИ КОДЕКС ЧЛАНОВА ИЗВРШНОГ ОДБОРА

Етички и професионални стандарди понашања чланова Извршног одбора утврђени су посебним етичким кодексом који је усвојен 23. априла 2010. године.⁹ Међутим, ова лица су дужна да се понашају и у складу са етичким правилима који важе за запослене у ЕЦБ-у и за

⁹ "Supplementary Code of Ethics Criteria for the members of the Executive Board of the European Central Bank", OJ C 104, 23.4.2010.

чланове Управног савета – и то у складу са оним која нису у супротности са одредбама Етичког кодекса чланова Извршног одбора.

Забрана примања поклона

Основни принцип у вези с примањем поклона јесте да оно, ни у ком случају, не сме нарушити објективност и слободу одлучивања чланова Извршног одбора или утицати на ту објективност и слободу, нити сме створити неприкладну обавезу или очекивање било на страни поклонодавца или на страни поклонопримца. Поклоном се сматра било која корист или погодност (финансијске или друге природе) која је на било који начин у вези са задацима и дужностима повереним члану Извршног одбора и која не представља договорену накнаду за пружене услуге – било да је дата или понуђена члану Извршног одбора, члану његове породице, њиховим блиским познаницима или професионалним сарадницима. Овај принцип је конкретизован на тај начин што је прописано да, ако члан Извршног одбора прими поклон од представника приватног сектора – може такав поклон задржати ако његова вредност не прелази 50 евра. Ако у датој ситуацији није у могућности да одбије поклон чија вредност прелази 50 евра, члан Извршног одбора дужан је да тај поклон преда Европској централној банци, осим ако разлику између вредности поклона и износа од 50 евра уплати Европској централној банци.¹⁰ Што се тиче поклона од представника других централних банака и јавног сектора, као и представника националних и међународних институција – процена да ли је реч о пригодном поклону, не заснива се само на процени његове вредности, већ се узима у обзир и шта је поклон, ко је поклонодавац, у којим околностима је поклон уручен и др, те је прописано да члан Извршног одбора може задржати поклон који не превазилази оно што је уобичајено и што се сматра пригодним. С обзиром на то да су јавне набавке нарочито осетљива област када је реч о питањима која се односе на сукоб интереса и корупцију – истакнуто је да чланови Извршног одбора не смеју тражити нити примати поклоне од лица која учествују у поступцима јавних набавки. Поред тога, за чланове Извршног одбора утврђена су слична правила у вези с учешћем на конференцијама,

¹⁰ Дозвољена вредност поклона ког члан Извршног одбора може задржати смањена је у односу на претходни Етички кодекс (из 2006), који је као прикладне прописивао поклоне вредности до 100 евра.

пријемима и културним манифестацијама, као и за чланове Управног савета. Тако је прописано да чланови Извршног одбора могу, водећи рачуна о обавези поштовања принципа независности и избегавања сукоба интереса, прихватити позив за конференцију, пријем, културну манифестацију или забаву организовану у вези с тим догађајима, укључујући и пригодно гостопримство – ако је њихово учешће, односно присуство на таквом догађају примерено функцији коју врше или је у интересу ЕЦБ-а. У том смислу, они могу од организатора такве конференције прихватити и накнаду трошкова смештаја и путовања који су примерени с обзиром на трајање њиховог ангажмана. Водећи рачуна о томе да сама функција члана Извршног одбора подразумева присуствовање појединим скуповима и јавним догађајима, Етичким кодексом је прописано да члан Извршног одбора мора да, с посебном обазривошћу, размотри сваки позив за пријем у четири ока, док, по правилу, може прихватити позив за скуп коме ће присуствовати већи број људи. Иста правила важе и за супружнике, односно партнере чланова Извршног одбора, ако се позиви односе и на њих и ако је њихово присуство на таквим догађајима у складу са општеприхваћеним обичајима. Накнаду коју чланови Извршног одбора приме за предавања или говоре које држе у својству члана Извршног одбора ЕЦБ-а, Европска централна банка ће искористити у хуманитарне сврхе.

Додатни послови

С обзиром на то да обављање додатних послова ван Европске централне банке може бити осетљиво са становишта сукоба интереса, угледа ЕЦБ-а, као и принципа независности, посебна пажња је посвећена условима под којима се ти послови могу обављати. Тако је прописано да чланови Извршног одбора могу обављати научне и наставне активности, као и друге непрофитне активности, али, пошто су ова лица запослена у ЕЦБ-у и то у радном односу с пуним радним временом – за сваку врсту додатног ангажовања (плаћеног или неплаћеног) неопходна им је сагласност Управног савета. Етичким кодексом је изричито прописано да за активности које врше приватно, чланови Извршног одбора могу прихватити накнаду која је сразмерна њиховом ангажовању и која не прелази уобичајени износ накнаде за ту врсту посла. Без обзира на то што је члановима Извршног одбора неопходна сагласност Управног савета за обављање додатних послова и активности – успостављен је и механизам накнадне контроле додатних ангажовања ових лица, на тај

начин што је прописано да су дужни да једном годишње доставе председнику Европске централне банке извештај о додатним пословима и активностима, као и о приходима оствареним по том основу.

Поштовање забране коришћења привилегованих информација

Имајући у виду значај њихове функције и чињеницу да имају приступ најширем спектру привилегованих информација, за чланове Извршног одбора су, поред правила која важе за све запослене, прописана и додатна ограничења. Наиме, од чланова Извршног одбора очекује се да управљање својим инвестицијама повере једном или више портфолио менаџера, с пуним дискреционим правом. Ова препорука се, међутим, не односи на постојеће текуће рачуне, депозите и штедне улоге и сл, нити на могућност да члан Извршног одбора с времена на време уложи средства у непокретност или за куповину извесних добара.

IV) ЕТИЧКИ КОДЕКС ЗАПОСЛЕНИХ У ЕВРОПСКОЈ ЦЕНТРАЛНОЈ БАНЦИ

Основни принцип Етичког кодекса запослених у Европској централној банци.¹¹ У својим међусобним односима, запослени треба да се понашају као Европљани, односно као грађани Европске уније, без националних предрасуда, да размењују своја културна наслеђа, с циљем да достигну ниво тимског рада и тимског духа који превазилази културне разлике међу њима. У том смислу, запослени је посебно дужан да се уздржава од сваког облика дискриминације, а нарочито од дискриминације засноване на раси, националности, полу, годишту, физичком инвалидитету, сексуалном опредељењу, политичком мишљењу, филозофском ставу или верском опредељењу. Сексуално узнемиравање, психичко или физичко малтретирање, као и било какво друго слично понашање – најстроже је забрањено. Запослени су дужни да покажу саосећање и поштовање према другима и да престану са сваким понашањем које друга особа сматра увредљивим, на први наговештај тога. Ниједан запослени не може трпети негативне последице због тога што је спречио или пријавио узнемиравање или малтретирање. У односима с трећим лицима запослени је дужан да поступа с предусретљивошћу, ефикасно, коректно и љубазно. Запослени

¹¹ “Part 0 of the ECB Staff Rules containing the Ethics Framework“, *OJ C* 40, 9.2.2011.

су дужни да трећем лицу, у мери у којој је то могуће, доставе све тражене информације, као и да те информације буду јасне и разумљиве. Ако из неког разлога није могуће доставити информацију коју је треће лице тражило, запослени су дужни да јасно, односно на разумљив начин наведу тај разлог. Запослени мора бити пажљив у својим односима са интересним групацијама и средствима јавног информисања, нарочито када је реч о питањима повезаним с његовим пословима у Европској централној банци, а мора и да води рачуна о интересима те банке. Све медијске захтеве за информацијама које се односе на пословање Европске централне банке – запослени је дужан да проследи надлежној служби. Односе између запослених у Европској централној банци и њихових колега у националним централним банкама које су део Европског система централних банака – треба да одликује блиска обострана сарадња, заснована на принципима недискриминације, једнаког третмана и избегавању предрасуда на националној основи. Међутим, та сарадња не сме да се одвија на начин који представља кршење обавезе чувања тајне у Европској централној банци. У том смислу, запослени нарочито морају имати на уму да нису све централне банке које су део Европског система централних банака, уједно и део евросистема, те да ова чињеница свакако утиче на обим могуће сарадње. Осим тога, у односима с националним централним банкама, запослени морају бити свесни својих обавеза које произлазе из лојалности према Европској централној банци, као и непристрасне улоге коју Европска централна банка има у Европском систему централних банака. Од запослених се даље очекује да послове који су им поверени обављају марљиво, ефикасно и у складу са својим најбољим могућностима. Поред тога, од њих се очекује да буду свесни значаја својих послова и одговорности, да воде рачуна о очекивањима јавности у погледу њиховог етичког поступања, те да се понашају на начин који одржава и унапређује поверење јавности у Европску централну банку и унапређује ефикасност њене администрације. Такође, запослени су дужни да се старају о имовини и ресурсима Европске централне банке, те не смеју дозволити трећим лицима да користе те ресурсе. Осим тога, коришћење ресурса и опреме Европске централне банке ограничено је искључиво на службене потребе (осим ако изричито није дозвољена употреба неког средства и за приватне сврхе), те их запослени могу користити само за обављање поверених послова, и то предузимајући све разумне мере за рационализацију трошкова. Привилегије и имунитети који се признају запосленима, гарантовани су искључиво у интересу Европске централне

банке, те ни на који начин не смеју послужити запосленом као изузеће од испуњавања његових приватних обавеза или од поштовања релевантних локалних закона. У том смислу, изричито је утврђено да сви запослени морају да се стриктно придржавају кривичних закона Немачке, као и других прописа који се тичу рада полиције.

Избегавање спољних утицаја

У својим односима с трећим лицима, запослени морају бити свесни репутације и независности Европске централне банке, те су дужни да се понашају на начин који одражава посвећеност Европске централне банке поштовању принципа независности. У том смислу, запослени не смеју примати нити тражити упутства од било које владе или од било ког тела, организације или лица изван Европске централне банке. Са аспекта очувања независности Европске централне банке, нарочито је значајна одредба којом се прописује дужност запосленог да обавести своје претпостављене о сваком покушају недозвољеног утицаја на Европску централну банку у вршењу њених функција.

Забрана примања поклона

Основни принцип који налаже да примање поклона, ни у ком случају, не сме нарушити објективност и слободу одлучивања запослених или утицати на ту објективност и слободу, нити сме створити неприкладну обавезу или очекивање било на страни поклонодавца или на страни поклонопримца – примењен је и овом случају. У том смислу, запослени може прихватити само уобичајено гостопримство и симболичан, односно пригодан поклон – ако би се одбијање таквог гостопримства или поклона сматрало неприкладним или увредљивим. Етичким кодексом је прописана општа забрана примања и тражења поклона, осим ако је реч о следећим изузецима: а) гостопримству или забави које је приредио представник приватног сектора, а чија вредност, односно трошкови не прелазе износ од 50 евра; б) поклону који запослени прими од представника друге централне банке или јавног сектора, као и представника национале или међународне институције, а који не превазилази оно што је уобичајено и што се сматра пригодним у таквим односима. Запослени који прими поклон који није пригодан – треба да настоји да поклон врати поклонодавцу и да га обавести о правилима Европске централне банке у вези с примањем поклона. Ако враћање поклона поклонодавцу није могуће, запослени је дужан да поклон преда

Европској централној банци, а дужан је и да пријави сваки поклон чија вредност прелази 10 евра, а који није обухваће¹² наведеним изузецима. Обавеза пријављивања односи се и на *поклоне које чланови породице запосленог приме од поклонодавца који је на било који начин повезан са његовим запослењем у ЕЦБ-у.*

Додатне активности

Запослени могу обављати само оне додатне активности које, ни на који начин, не утичу на обављање њихових послова у Европској централној банци и које не могу довести до сукоба интереса. У том смислу, запослени може обављати неплаћене активности у области науке, културе, образовања, спорта, хуманитарног рада, религије, социјалног рада, као и других области добротворног рада – ако такве активности не утичу негативно на обављање његових послова, односно извршавање његових обавеза у Европској централној банци и ако те *активности вероватно не* могу довести до сукоба интереса. За све остале плаћене и неплаћене активности ван радног времена запослени мора да прибави сагласност Европске централне банке, а нарочито за истраживање, држање предавања и писање чланака и књига на теме које су у вези са Европском централном банком и њеним циљевима. За активности ван радног времена које су повезане с његовим пословима у Европској централној банци – запослени не може примати накнаду. Европска централна банка може у било ком тренутку захтевати да запослени престане са обављањем додатних активности које нису у складу с одрдама Етичког кодекса или су престале да буду у складу с тим одредбама.¹³ Посебним правилима утврђена су ограничења у вези с политичким ангажовањем запослених у Европској централној банци, као и евентуалним избором ових лица на јавне функције. Поверљивост информација и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Запослени су дужни да чувају тајну, те податке и информације који су означени као тајна не смеју откривати ни након престанка радног односа

¹² Више о изузећу од јурисдикције Немачке, као државе седишта: Уговор о седишту Европске централне банке, закључен с Немачком дана 18. септембра 1998. године. Видети: “Headquarters Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the European Central Bank concerning the seat of the European Central Bank“, SEC/GovC/4/98/07.

¹³ Појам поклона се подудара са оним који је утврђен Етичким кодексом чланова Извршног одбора.

у Европској централној банци. То подразумева да се запослени мора уздржати од неовлашћеног откривања податка означеног као тајна, који је сазнао у оквиру обављања својих послова у Европској централној банци – било ком лицу изван Европске централне банке (укључујући и чланове њихових породица), као и колегама којима овај податак није неопходан за обављање њихових послова, осим ако је тај податак већ објављен или доступан јавности. Посебно је уређено поступање запосленог када је позван да, у судском или другом поступку, *изнесе податке* и информације означене као тајна. Наиме, ако је запослени позван да сведочи у судском или другом поступку у којем може бити питања која се тичу поверљивих информација и података Европске централне банке, дужан је да затражи дозволу Европске централне банке. Међутим, прописано је да се запосленом мора дати дозвола да сведочи ако би одбијање сведочења представљало основ за његову кривичну одговорност. Такође, запослени није дужан да тражи дозволу да би сведочио у поступку пред Судом правде Европске уније у спору између Европске централне банке и њеног запосленог или бившег запосленог. Обавезе запослених у погледу чувања тајне не спречавају слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹⁴ Запослени који располаже личним подацима других запослених или грађана или има приступ тим подацима – дужан је да с тим подацима поступа у складу са директивом којом се уређује заштита личности при обради и преносу личних података. У том смислу, посебно је забрањено коришћење личних података у нелегитимне сврхе и њихов пренос неовлашћеним лицима.

Спречавање сукоба интереса

Од свих запослених се очекује да послове који су им поверени обављају независно и непристрасно, а нарочито висок степен независности и непристрасности очекује се од запослених који обављају послове и активности у вези с финансијским трансакцијама Европске централне банке, као и анализама и *припремама одлука Европске централне банке које могу имати утицаја* на тржишна кретања. Запослени је дужан да избегава сваку ситуацију која може довести до сукоба интереса. У том смислу, сукоб интереса се дефинише на сличан начин као у Етичком

¹⁴ Поред наведених активности у области научног и хуманитарног рада, сагласност није потребна једино још за активности које се односе на једноставно конзервативно управљање породичним финансијама.

кодексу чланова Управног савета. Наиме, утврђено је да сукоб интереса може да настане када запослени има приватни или лични интерес који може да утиче или изгледа као да утиче на непристрасно и објективно вршење његових послова. Ако запослени у обављању својих послова дође у ситуацију да треба да одлучи о питању за које има лични интерес – дужан је да о томе без одлагања обавести претпостављеног или етичког саветника, а ЕЦБ ће предузети све потребне мере да би се избегао сукоб интереса. Запослени су дужни да обавесте претпостављеног или етичког саветника и о плаћеним пословима њихових супружника који могу довести до сукоба интереса. Како би се спречиле злоупотребе привилегованих информација и појава могућег сукоба интереса у нарочито осетљивој области какве су јавне набавке, изричито је утврђено да је запослени дужан да заинтересованим лицима даје само званичне информације и обавештења у вези с тим поступком, и то кроз званичне канале комуникације, а не усмено. Запослени је нарочито дужан да, током преговарања о потенцијалном запослењу ван Европске централне банке – поступа обазриво и с дужном пажњом кад саопштава информације у вези с пословањем те банке, а дужан је и да се, одмах после започињања таквих преговора, односно чим буде наговештаја да ће до таквих преговора доћи, уздржи од сваке активности која може бити повезана с будућим послодавцем ако њено даље обављање може довести до сукоба интереса или се може протумачити као злоупотреба положаја тог запосленог у Европској централној банци, као и да о томе обавести свог *претпостављеног*.

Забрана коришћења привилегованих информација

Правила Европске централне банке која се односе на забрану коришћења привилегованих информација су врло детаљна и стриктна. Разлог за то лежи у чињеници да су запосленима у ЕЦБ-у доступне веома значајне информације у вези са одлукама из области монетарне политике које утичу на тржишна кретања, као и подаци у вези с финансијским институцијама, финансијским трансакцијама и другим питањима. Ове информације би се, пре него што буду објављене и на тај начин учињене доступним свим учесницима на тржишту, могле злоупотребити на различите начине, ради стицања знатне имовинске користи за поједина лица, односно ради наношења знатне имовинске штете другима. Наведено поступање би могло угрозити и остваривање основних циљева Европске централне банке, јер постоји опасност да би тиме поједине одлуке из области монетарне политике биле лишене свог дејства. Поред тога, овакво поступање би несумњиво нарушило углед Европске централне банке,

нанело јој финансијске губитке и било правно сакционисано. Стога Европска централна банка третира приступ привилегованим информацијама као висок правни, финансијски и репутациони ризик.

За потребе Европске централне банке, привилегована информација је дефинисана као информација:

- која је позната запосленом,
- која се односи на пословање Европске централне банке, и
- која није објављена, односно која није доступна јавности.

Запослени су дужни да се уздрже од коришћења оваквих информација ради остваривања својих интереса или личних интереса неког трећег лица. У том смислу, запосленима је посебно забрањено да, користећи такве информације, остварују корист кроз финансијске трансакције или кроз пружање савета или препорука трећим лицима у вези с тим трансакцијама. Ова забрана важи и изван период након престанка радног односа запосленог. Изузетак су једино краткорочне трансакције, под условом да је претходно прибављено мишљење етичког саветника да није реч о шпекулативној трансакцији, као и да је она оправдана. Ради праћења поштовања ових правила, као механизам контроле, успостављена је обавеза запослених да, за период *претходне и текуће календарске године*, чувају доказе о: а) својим банковним рачунима; б) свим пуномоћјима која су им трећа лица дала у вези са својим банковним рачунима, укључујући и кастоди рачуне; в) свим општим упутствима и смерницама, које су дали трећим лицима којима су поверили управљање својим инвестиционим портфолиом; г) свим куповинама или продајама средстава или права за сопствени рачун и на сопствени ризик, као и за рачун трећих лица; д) изводима с поменутих банковних рачуна; е) уговорима о хипотекарним и другим кредитима које су закључили, као и о кредитима чији су се услови променили; е) уплатама у пензијске фондове. На захтев надлежне службе ЕЦБ-а, запослени је дужан да достави наведену документацију за шест узастопних месеци – и то и годину дана након престанка његовог радног односа у Европској централној банци. С обзиром на то да нису свим категоријама запослених доступне исте врсте привилегованих информација, поред ових општих правила успостављен је посебан рестриктиван режим за запослене који, по природи свог посла, имају приступ привилегованим информацијама које се односе на монетарну политику Европске централне банке, девизни курс, финансијске операције, анализе из домена финансијске стабилности, као и свим другим информацијама на које је тржиште осетљиво.

UDK:005.55:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 112–124
Изворни научни рад

Мр Срђан КОРАЋ¹

МЕХАНИЗМИ ОДГОВОРНОСТИ У АДМИНИСТРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The author analyses the design of the normative and institutional framework for responsibility, as a fundamental organising principle of the European Commission and its administration. The analysis focuses on mechanisms for the whistleblowing, financial responsibility, as well as for investigation and disciplinary sanction. Reasons of efficiency and utility are most important in citizens' assessment of the EU success in providing services for better quality of life. Since the effectiveness of any administration heavily depends on the personal performance of its civil servants, enhancing the European civil servants' responsibility became high priority in the aftermath of the 1999 European Commission corruption scandal. Are adopted measures strict enough to prevent emergence of maladministration in the European Commission and its services? What are major obstacles in further promotion of the EU administration's responsibility?

Key words: Public administration, integrity, responsibility, European Union, European Commission, Eurocrats.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Одговорност се, најопштије посматрано, односи на обавезу јавних службеника да органима власти — и у крајњој инстанци грађанима, полажу рачун за обављање поверених дужности. Тежиште појма одговорности је на

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

објашњавању и оправдавању властитог деловања другим субјектима. Полазна претпоставка директне одговорности састоји се у тврдњи да је актер морално одговоран за све своје добровољне радње: слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука. Крива је особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила. У области јавне администрације, циљ утврђивања одговорности је да се установи да ли је неки службеник, и у којој мери, поступао у складу са прописима и начелима јавне етике, владавине права, јавности, непристрасности, ефикасности, предвидљивости и отворености према грађанима, као и да ли је постигао резултате у раду.² Важан део општеприхваћених етичких стандарда односи се на успостављање механизма одговорности јавних службеника. Ко је одговоран коме зависи од тога да ли одлуке које се доносе или мере које се спроводе су усмерене на субјекте ван или унутар јавне администрације. Шире посматрано, јавна администрација и било који њен део одговорни су онима које погађају њихове одлуке или мере — грађанима.³ Уже посматрано, највећу одговорност носе руководиоци у јавној администрацији, пошто је разумно претпоставити да су у најбољем положају да властитом одлуком покрену ланац спровођења мера које могу у крајњем исходу да нашkode интересима заједнице. У темељу свих механизма стоје строго прописане, формалне процедуре односно њихова сврха је да у крајњој линији осигурају да се службеници придржавају начела „управљање посредством права”, како би се ефикасно заштитили јавни интерес и права појединаца.⁴ Поступање у складу са законом темељно је начело деловања јавне администрације и његово важење је изнад одговорности према надређеном, колегама или подређеном, као и изнад оданости политичкој странци на власти. Одговорност се може утврђивати кроз више врста поступака: жалбени поступак грађана пред вишом управном инстанцом, поступак пред управним судом, кривични поступак, покретање жалбеног поступка пред омбудсманом, пријава надлежним инспекцијским органима, оснивањем посебних *ad hoc* тела, редовним надзором парламентарних одбора итд. Овде ће бити речи искључиво о унутрашњем механизму утврђивања одговорности и санкционисања прекршаја смештених у самој администрацији ЕУ. Према међународним

² “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf, p. 12.

³ “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.

⁴ “European Principles for Public Administration”, *op. cit.*, pp. 12–3.

стандардима, неопходне су процедуре за надзор, пријављивање и истраживање случајева кршења правила кодекса понашања, те административне и дисциплинске мере које треба да обесхрабре нерегуларности.⁵

Релативно низак ниво поверења у институције Европске уније, посебно Европску комисију, забележен у више анкета спроведених последњих десетак година, делом је производ постојаног демократског дефицита у виду слабих контролних овлашћења Европског парламента, а делом дугогодишњег дефицита одговорности у унутрашњем деловању институција.⁶ Због тога је неопходно испитати да ли су постојећа нормативна и институционална решења примењена у обезбеђењу одговорности у администрацији ЕУ у складу са теоријским поставкама о јавној администрацији, начелима јавне етике и општеприхваћеним међународним стандардима организације јавне администрације. Правилник о радним односима службеника ЕЗ усвојен 2004. године пружа општи нормативни оквир којим се на веома широк и уопштен начин уређују обавезе наднационалног службеника и поступак за утврђивање одступања од поштовања комунитарних прописа, начела јавне етике и ефикасности у раду.⁷ Основна обавеза службеника је да поверене дужности обавља објективно, непристрасно и искључиво у сагласности са комунитарним интересима, као и да не тражи нити прима упутства било које владе, власти, организације или особе ван дела администрације у којем је запослен.⁸ Обавеза послушности надређеном потврђена је чланом 21а Правилника о радним односима службеника ЕЗ (у даљем тексту: Правилник), према којем службеник мора да спроведе налог претпостављеног руководиоца чак и када оправдано сматра да је нерегуларан или сумња да ће произвести озбиљне тешкоће. Наведено решење је сагласно стандардима садржаним у Моделу кодекса понашања за јавне службенике Савета Европе, осим изузетка који се односи на ситуацију када би извршењем налога надређеног наступила очигледна

⁵ “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf, p. 5.

⁶ Véronique Pujas and Martin Rhodes, “A Clash of Cultures? Corruption and Ethics of Administration in Western Europe”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, October 1999, No. 4, p. 701.

⁷ “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Articles 11–26a, 86–9, 1 May 2004, The European Commission, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf, pp. 8–13, 38–9.

⁸ *Ibid.*, Article 11, pp. 8–9.

противправна активност или би били прекршени безбедносни стандарди.⁹ Упркос неспорним разлозима у прилог очувања хијерархијског ланца руковођења, чини се да овакво нормативно решење не узима довољно у обзир чињеницу да проблем интегритета наднационалног службеника у контексту заштите комунитарних интереса често настаје у „сивој” зони. Бројна одступања од начела етике јавне службе појављују се у свакодневном раду службеника у простору између границе правно и морално дозвољеног поступања, што значи да понашање које посредно или непосредно штети интересима Уније не мора да буде нормама нужно дефинисано као противправно.

II) ПРИЈАВЉИВАЊЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ („ДУВАЊЕ У ПИШТАЉКУ”)

Текућа реформа администрације Уније усмерена је и на унапређење механизма за пријављивање нерегуларности, установљеног 2002. године одлуком Комисије ради дефинисања јасних правила за наднационалне службенике о томе шта треба предузети и коме се обратити у случају откривања проневере или корупције.¹⁰ Неопходан предуслов за очување интегритета је заштита „дувача у пиштаљку” (енг. *whistleblower*) односно службеника који одлучи да пријави злоупотребе или грешке претпостављеног или колеге, која може да нашкоди комунитарним интересима.¹¹ Уколико не постоји ефикасан механизам заштите од дисциплинског или кривичног гоњења, које може настати услед освете откривених починилаца, мала је вероватноћа да ће службеник поступати савесно и одлучити да открије нерегуларност. Због тога Правилник о радним односима садржи одредбе којима се уводи обавеза службеника да писменим путем пријави непосредно претпостављеном руководиоцу —

⁹ Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 12 — “Reporting”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), p. 5.

¹⁰ “Commission Decision C(2002) 845/1 on raising concerns about serious wrongdoings”, 2 April 2002, European Commission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/reg/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf.

¹¹ О „дувачима у пиштаљке” и њиховој заштити опширније видети у: Цереми Поуп, *Антикорупцијски приручник*, Transparency International, Београд, 2004, стр. 222–3; Александар Фатић, „Дување у пиштаљку”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 311–27.

или ако је потребно генералном директору, генералном секретару Европске комисије, Канцеларији ЕУ за борбу против проневера (OLAF) — када разумно посумња у постојање противправних активности штетних за комунитарне интересе или понашања које озбиљно одудара од професионалних обавеза.¹² Обавештени руководилац дужан је да без одлагања проследи документацију Канцеларији ЕУ за борбу против проневера повезану са евентуалним противправним активностима. Веома уопштено формулисаним ставом 3. члана 22а, „дувачи у пиштаљку” су заштићени од било каквог штетног дејства које може да настане као последица њихове пријаве. Будући да механизам заштите савесних службеника није детаљније уређен кодексом понашања, нити је чланом 22а утврђена обавеза институција Уније да такве механизме успоставе, нити су набројене штетне последице остаје нејасан начин на који би „дувачи у пиштаљке” требало да буду заштићени од освете неодговорних непосредних руководилаца или колега. Руководоци имају још већу одговорност у спречавању неетичког понашања подређених службеника и у контроли би требало да се воде комунитарним интересима и циљевима политика и програма који се налазе у делокругу надлежности њихове организационе јединице. Надређени функционери сnose одговорност за чињење или пропуштање чињења својих службеника уколико нису предузели одговарајуће мере ради спречавања кршења професионалних обавеза и правила етичког кодекса.¹³ Стандарди ЕУ у погледу овог питања су непотпуни. Ни у одредбама Правилника о радним односима службеника ЕЗ, нити у било којем другом документу који уређује однос субординације у администрацији Уније, није дата јасна формулација одговорности руководилаца за спречавање неетичких поступака подређених службеника.

III) ФИНАНСИЈСКА ОДГОВОРНОСТ

Финансијска одговорност службеника огледа се у обавези да у целости или делимично надокнади штету Унији проистеклу из тежег кршења стандарда обављања професионалних дужности.¹⁴ Службеник ће потпасти

¹² “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 22a, op. cit., pp. 11–2. Упоредити са: “Model code of conduct for public officials”, Article 12 — “Reporting”, op. cit., p. 5.

¹³ О стандардима о одговорности руководилаца видети у: “Model code of conduct for public officials”, Article 25 — “Supervisory accountability”, op. cit., p. 9.

¹⁴ “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 22, op. cit., p. 11.

под одредбе о финансијској одговорности само уколико се утврди да је прекршио обавезу прописану комунитарним правом, нанео финансијску штету Унији и да је крив за озбиљан намераван преступ у раду који му је донео личну материјалну или какву другу корист (нпр. проневера или злоупотреба јавних овлашћења). Надлежни дисциплински орган испитује све релевантне околности које су довеле до лошег поступања службеника и процењује које су имале највећи утицај. Изузимање од одговорности је могуће ако службеник докаже да је у дужем временском периоду био претрпан послом, а да је о томе у више наврата писменим путем обавестио надређеног.¹⁵ Премда је историја Европске комисије пуна случајева откривених проневера буџетских средстава, закључно са 2001. годином није изречена ниједна санкција по основу финансијске одговорности.¹⁶

IV) ОДГОВОРНОСТ ЗА МАЊАК СТРУЧНОСТИ

Посебан механизам одговорности наднационалних службеника предвиђен је за утврђивање мањка стручности. Наднационални службеник чија се претходно утврђена нестручност понови после редовног периодичног извештаја о његовом раду, може бити отпуштен, уназађен или пребачен у нижу функционалну групу. Службеник мора бити обавештен који су тачно разлози за утврђивање његове нестручности и има право на увид у свој радни досије како би могао да припреми одбрану. Образложену одлуку о постојању одговорности службеника доноси Заједнички саветодавни одбор (*Joint Advisory Committee*) већином гласова. Санкционисани службеник може после истека раздобља од шест година да поднесе молбу да се сви подаци везани за кажњавање обришу из радног досијеа.¹⁷ Одредбама Правилника не поставља се санкционисаном службенику никакав захтев у погледу стицања недостајуће стручности, чиме би се отклонио основни узрок мањкавости професионалног рада, па остаје нејасно зашто се службеник који се већ једанпут оглушио о опомену надређеног уопште задржава на радном месту. Назадовање подразумева проналажење радног места на нижем нивоу хијерархије, без анализе да ли је оно целисходно са становишта оптималне организације администрације Уније и ефикасности остварења свакодневних

¹⁵ “Financial responsibility: making good damage”, Reforming the Commission: An administration at the service of half a billion Europeans, webportal, The European Commission, http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06_en.htm.

¹⁶ Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 63.

¹⁷ “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Article 51, op. cit., pp. 23–4.

зadataка. На овом месту би се могло можда поставити питање посредне одговорности службе за управљање људским ресурсима која је примила кандидата који неиспуњава мерило стручности и непосредног руководиоца који је требало да прати рад свог службеника.

V) МЕХАНИЗМИ ЗА УТВРЂИВАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ И КАЖЊАВАЊЕ

Важан део општеприхваћених етичких стандарда претпоставља уређење унутрашњих механизма одговорности и санкционисања прекршаја, смештених у самој администрацији Уније. Основа за покретање дисциплинског поступка широко је дефинисана као свако нехотично или намерно неиспуњење обавеза које проистичу из Правилника о радним односима службеника ЕЗ, а односи се једнако на актуелне и бивше наднационалне службенике. Надлежна инстанца за пријем у службу или Канцеларија ЕУ за борбу против проневера могу самостално да покрену административну истрагу ако сазнају да постоје докази о неиспуњавању обавеза.¹⁸ На плану јачања институционалних претпоставки за утврђивање одговорности наднационалних службеника, Европска комисија је 2002. године образовала Канцеларију за истрагу и дисциплински поступак (*Investigation and Disciplinary Office — IDOC*), у чијој надлежности се налази непристрасна, кохерентна и професионална припрема истраге и дисциплинске процедуре у случајевима мањих нерегуларности и сукоба јавног (комунитарног) и приватног интереса.¹⁹ Припремљене дисциплинске поступке Канцеларија прослеђује Дисциплинском одбору Комисије, који чине председник и четири члана, а у случајевима када се води поступак против службеника категорије *AD 14* и више додају се још два члана категорија истих као и ранг службеника у питању.²⁰ Надлежна инстанца за пријем у службу и Одбор запослених именују по два редовна и два додатна члана, с тим што само надлежна инстанца има право да именује председника Дисциплинског одбора. Наравно, председник и чланови Дисциплинског одбора дужни су да

¹⁸ Ibid., Article 86, p. 38.

¹⁹ “Commission Decision C(2002) 540/1 on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings”, 12 February 2002, European Commission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf.

²⁰ “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Annex IX: Disciplinary proceedings, Article 5, op. cit., p. 78.

потпуно независно обављају послове који проистичу из чланства. Унутрашњи механизам утврђивања одговорности у администрацији Уније дели се у два засебна поступка. Први поступак води се пред надлежном инстанцом за пријем у службу, која након разматрања поднетих чињеница и аргумената службеника може да одлучи да:

- нема основа за покретање дисциплинског поступка;
- не покрене поступак, уз констатацију да обавезе нису биле испуњене;
- основ постоји и да покрене самосталан поступак или поступак пред Дисциплинским одбором.

У самосталном поступку, надлежна инстанца након саслушања службеника у случају лакших повреда обавеза изриче казну у виду писаног упозорења или укора, без консултовања Дисциплинског одбора.²¹ Такође, надлежна инстанца има самостално овлашћење да одмах суспендује службеника оптуженог за тешке повреде обавеза на неодређено време. Када је против наднационалног службеника покренут кривични поступак надлежна инстанца ће донети коначну одлуку у дисциплинском поступку тек након правоснажне пресуде кривичног већа надлежног националног суда. Други поступак се спроводи пред Дисциплинским одбором (*Disciplinary Board*) којем надлежна инстанца прослеђује извештај о утврђеним чињеницама о повреди обавеза и околностима у којима су се оне одиграле.²² Службеник против којег је поступак покренут има право да добије сву документацију која му може помоћи у припреми одбране. Службеник се појављује на претресу пред Дисциплинским одбором где, лично или преко заступника, износи властито виђење, у усменој или писаној форми, а може позвати и сведоке. Дисциплински одбор може да саслуша и истражитеље Канцеларије ЕУ за борбу против проневера у случајевима када је ово тело самостално покренуло истрагу по службеној дужности. Уколико службеник пред Дисциплинским одбором призна да је починио прекршај и сагласи се са налазима извештаја који је упутила надлежна инстанца, предмет се враћа назад надлежној инстанци на одлучивање о конкретној санкцији. У супротном, и ако чињенице и околности неиспуњења службеникових обавеза нису довољно јасне, Дисциплински одбор покреће истрагу у којој свака страна (службеник и надлежна инстанца) износи сопствене аргументе и има право да одговори на аргументе супротне стране. Након разматрања свих поднетих

²¹ Ibid., Article 11, p. 79.

²² Ibid., Articles 12–22, pp. 79–81.

аргумената, документације и налаза евентуалне истраге, Одбор већином гласова усваја образложено мишљење у којем констатује да ли је чињенично утврђена повреда обавеза и да ли сходно томе треба изрећи казну. Сви чланови Одбора морају да потпишу одлуку, с тим што могу да додају властито становиште уколико се разликује од садржаја одлуке. Надлежна инстанца након пријема одлуке Дисциплинског одбора доноси сопствену одлуку о изрицању конкретне дисциплинске мере, а може и да оконча поступак без примене санкције. Упркос побољшањима механизма утврђивања дисциплинске одговорности које су донеле измене и допуне нормативног оквира начињене током последњих неколико година, у пракси је остало присутно више старих проблема. Широко дефинисане одредбе Правилника о радним односима о одговорности наднационалних службеника требало је да детаљније уреди посебно тело предвиђено реформским мерама — Комитет за стандарде јавног живота, али оно до данас није успостављено. Сврха Комитета требало је да буде подршка службеницима и функционерима Комисије (и осталих институција, агенција и тела Уније) у очувању високих етичких стандарда у обављању јавних послова и надзор примене кодекса понашања на нивоу појединачних комунитарних институција. Иако је број дисциплинских поступака повећан у односу на претходне деценије, и даље су релативно редак вид очувања интегритета наднационалних службеника.²³ Будући да процена доказа изнетих у поступку може да буде сложена, посебно у случајевима утврђивања финансијске одговорности, врло је вероватно да ће надређени руководиоци поред обимног редовног посла бити мање склони да улажу додатну радну енергију. Политика дисциплинског кажњавања примењеног у Правилнику почива на принципу да санкција мора да буде праведно одмерена према тежини почињеног преступа и да се сходно томе казна прогресивно поопштрава. Надлежна инстанца за пријем у службу може да изрекне казну у распону од писаног упозорења, укора, одлагања напредовања (од 1 до 23 месеца), преко привременог назадовања (на период у распону од 15 дана до једне године), снижавања ранга у истој функционалној групи и пребацивања у нижу, до уклањања са радног места уз смањење пензије и других припадљности.²⁴ За појединачан случај неиспуњења обавеза може се изрећи само једна казна. Кажњени службеник

²³ Anne Stevens and Handley Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, op. cit., pp. 64–5.

²⁴ “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Annex IX: Disciplinary proceedings, Article 9, op. cit., pp. 79–80.

може властита права да штити у жалбеном поступку пред вишом инстанцом унутар администрације Уније, а у случају када је неоправдано избачен са посла може да води поступак пред Трибуналом за службеничке спорове и Европским судом правде. Оштећени службеник у року од три месеца од кршења права зајемчених Правилником о радним односима покреће жалбени поступак прво пред надлежном инстанцом за пријем у службу или Канцеларијом ЕУ за борбу против проневера.²⁵ Ако је жалба одбачена или до истека предвиђеног рока уопште не добије одговор, оштећени може да се обрати Трибуналу за службеничке спорове и покрене судски спор. Истовремено са покретањем жалбеног поступка пред вишом административном инстанцом, оштећени службеник може такође да пред Трибуналом покрене поступак за обустављање извршења спорне одлуке која погађа његова права или за доношење привремених мера.²⁶

VI) ИЗВОРИ

- “Commission Decision C(2002) 540/1 on the conduct of administrative inquiries and disciplinary proceedings”, 12 February 2002, European Commission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-540-EN-1-0.Pdf.
- “Commission Decision C(2002) 845/1 on raising concerns about serious wrongdoings”, 2 April 2002, European Commission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/rep/3/2002/EN/3-2002-845-EN-1-0.Pdf.
- “Communication from Vice-President Kallas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission”, SEC(2008) 301 final, 5 March 2008, Commission of the European Communities, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf.
- “European Principles for Public Administration”, SIGMA Papers, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf.
- Фатић, Александар, „Дување у пиштаљку”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), Корупција, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005.
- “Financial responsibility: making good damage”, Reforming the Commission: An administration at the service of half a billion Europeans, webportal, The

²⁵ О жалбеном поступку видети у: “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, Title VII: Appeals, Articles 90–91a, op. cit., pp. 39–40.

²⁶ Ibid.

- European Commission, http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter06_en.htm.
- Кораћ, Срђан, Интегритет наднационалног службеника Европске уније, Институт за међународну политику и привреду, 2010, Београд.
 - “Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).
 - Поуп, Цереми, Антикорупцијски приручник, Transparency International, Београд, 2004.
 - “Principles for Managing Ethics in the Public Service”, PUMA Policy Brief, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.
 - Pujas, Véronique, and Rhodes, Martin, “A Clash of Cultures? Corruption and Ethics of Administration in Western Europe”, Parliamentary Affairs, Vol. 52, October 1999, No. 4.
 - “Staff Regulations of Officials of the European Communities”, 1 May 2004, The European Commission, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf.
 - Stevens, Anne, and Stevens, Handley, Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union, Palgrave, Basingstoke, 2001.
 - “What is Good Governance?”, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 24 December 2006, www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.

ВИИ) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Постојећа нормативна и институционална решења примењена у обезбеђењу одговорности у администрацији ЕУ у значајној мери су усклађена са теоријским поставкама о јавној администрацији и међународним стандардима. Ипак, формулација одредби Правилника о радним односима службеника ЕЗ преширока је да би могла непосредно да се примењује у дисциплинским поступцима, а у спровођењу реформе је изостала мера детаљнијег уређења нормативног оквира. Чини се да је поступак пред Дисциплинским одбором преобиман, али је то вероватно плод настојања да се у што већој мери заштити право службеника на правичан административни поступак. У пракси се показало да су предвиђени механизми утврђивања дисциплинске одговорности спори и компликовани и да их због тога руководиоци ретко покрећу, јер захтевају знатно време и енергију а исход је често неизвесан. У раздобљу од 2004.

до 2006. године изречено је свега 15 упозорења и 10 дисциплинских казни — од чега је у четири случаја уручен отказ.²⁷ На тај начин су у крајњем исходу наднационални службеници чије поступање одудара од етичких правила „заштићени” од санкционисања, што на дужи рок обесмишљава идеју личне одговорности и подрива интегритет јавне службе. Интерес руководиоца за беспрекорном радном биографијом која је неопходна за напредовање на више нивое хијерархије може да буде својеврсна препрека ефикасном спровођењу дисциплинских поступака, јер откривање нерегуларности и неетичког понашања посредно отвара питање одговорности самог руководиоца за стање у повереној организационој јединици. Дакле, превагу односи комформистичка формула успеха: што мање непријатних тема то боља биографија и веће шансе за напредовање.

Испитивање ваљаности постојећих нормативних и институционалних претпоставки за осигурање одговорности наднационалног службеника Европске уније остварује најмање два друштвена циља, значајна преваходно за транзиционе земље које се, попут Србије, налазе у почетној фази интеграционог процеса. Сагледавање рада наднационалних службеника требало би да домаћим политичким одлучиоцима, творцима политике реформе јавне администрације, стручној и широј јавности приближи функционисање администрације Европске уније и прикаже проблеме који се појављују у заштити комунитарног јавног интереса. Сазнања о начинима и специфичностима деловања администрације као дела институционалног оквира Уније неопходна су за правилно разумевање наднационалног политичког система и процеса креирања комунитарних јавних политика, јер ће у њих бити укључена и администрација Републике Србије након приступања Европској унији. Боље разумевање политичког система требало би да осигура квалитетније заступање интереса грађана Србије на наднационалном нивоу. Квалитетна нормативна и институционална решења примењена у утврђивању и кажњавању одговорности службеника Уније и искуства стечена на плану јачања интегритета могу да послуже као узор за реформу домаћих јавних служби. У више годишњих извештаја о напредовању Србије у процесу интеграције, Европска комисија означила је висок ниво присуства корупције у раду

²⁷ “Communication from Vice-President Kallas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission”, SEC(2008) 301 final, 5 March 2008, Commission of the European Communities, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2008_0305_ethic_en.pdf, p. 3.

јавних служби као једну од највећих препрека започетим реформама, јер је мало вероватно да на успостављању владавине права, демократских институција и начела одговорности и јавности могу да раде појединци склони злоупотребама јавних овлашћења. Сврха овог рада је и да укаже на слабости система интегритета и начине како да се оне избегну у осмишљавању и спровођењу реформе домаће јавне администрације.

UDK:339.192:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37-38, стр. 125-138
Изворни научни рад

Др Горан НИКОЛИЋ¹

ТЕНДЕНЦИЈЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ РОБНЕ РАЗМЕНЕ СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

ABSTRACT

In first decade of 21st century Serbia has recorded high growth rates of trade with the EU (exports grew at an average rate of 17.8% and imports 12.6%). In 2011 and so on, significant growth of exports to EU and imports from the EU should be expected. The basic aim of this article is just to present the structure, tendency and perspectives of the external trade data, especially Serbian trade with EU.

Key words: export, import, EU, Serbia, 2000-2010, growth rate.

1) ТЕНДЕНЦИЈЕ РОБНЕ РАЗМЕНЕ СРБИЈЕ СА ЕУ

У периоду 2000-2010. робни извоз и увоз Србије (кориговано за размену са Црном Гором), расли су по просечној стопи од 14,9%, односно 13,3% годишње у еврима (извоз је повећан 4 пута, а увоз 3,5 пута). Просечни раст је био импозантнији закључно са 2008. (раст робног извоза био је 19%, а увоза 20%), јер је 2009. дошло до рапидног пада размене.² Ако би висок раст извоза и увоза из прва четири месеца 2011. (раст извоза износи 31% а увоза 21%) био одржан целе године, онда би просечна стопа раста робног извоза у периоду 2000-11. износила чак 16,4%, а увоза 14,2%. Међутим, та пројекција је ипак нереална. Ако

¹ Институт за европске студије, Београд.

² Извоз је пао за скоро 20%, а увоз 28%, док је пад извоза у ЕУ износио 20,7%, а увоза из ЕУ 25,6%.

пођемо од процене МАТ-а од расту робне размене у првој половини 2011. (извоз 27%, увоз 20,4%) и „протегнемо” је на целу 2011, онда би просечна стопа раста робног извоза у периоду 2000-11. износила 15,9%, а увоза 14%. Уз остваривање раста извоза од 11% и увоза од 9% у еврима у 2012. (ради се, такође, о пројекцији МАТ-а) у раздобљу 2000-12. просечни раст извоза био би 15,5% (који би вредео преко 10,4 милијарди текућих евра), а увоза 13,6% (скоро 16,6 милијарди евра 2012). Ако, пак, претпоставимо да су раније процене МАТ-а за целу 2011. о расту извоза од 20% и увоза од 11% реалније, онда би ниво извоза у тој години износио још увек солидних 8,9 милијарди евра (стопа раста 2000-11. била би 15,3%), а увоза 14 милијарди евра (просечна стопа раста 2000-11 износила би 13,1%). Иначе, најновије процене МАТ-а (бр. 198, април 2011, стр. 22-25) указују на успоравање раста извоза; трендни прираштаји увоза су 1,25%, док извоз стагнира, истина на релативно високом нивоу. Охрабрујућа је структура увоза, која је померена на капиталним робама и енергији, што би могло да наговештава јачи инвестициони циклус (предвиђа се раст индустрије од 4,5% у првих шест месеци, пад трговинског промета од чак 8,8% и инфлација од високих 8% у првој половини ове године).³ Просечна дискретна стопа раста извоза у ЕУ27 (ради упоредивости додали смо размену са 12 земаља које нису биле у ЕУ 2000) у периоду 2000-2010. износила је 17,8%, а увоза 12,6% у еврима. У сваком случају, раст размене са ЕУ, као и укупан раст размене, је импозантан, али је остварен са врло ниске базе. Оно што се чини готово извесним је да ће у 2011. и наредним годинама доћи до снажног апсолутног пораста укупне и размене са ЕУ, али и до повећања удела ЕУ у укупној спољној трговини (раст учешћа ЕУ у нашој укупној размени ће бити и последица самог будућег ширења ЕУ). Удео ЕУ27 у укупном извозу вероватно ће се износити 59-60% 2011-12. док би удео увоза био мањи (56%+-2%). Ако би висок раст размене са ЕУ27 у прва четири месеца 2011. (раст извоза у ЕУ износи 36,1% а увоза 16,5%) био одржан целе године, што је ипак сувише оптимистична претпоставка, онда би просечна стопа раста робног извоза у ЕУ у периоду 2000-11. износила преко 19%, а увоза скоро 13%. Са растом извоза у ЕУ идентичном расту укупног извоза и увоза у 2011. (процена МАТ-а за прво полугође 2011.) просечна стопа раста робног извоза у ЕУ у периоду 2000-11. би износила 18,6% а увоза 13,3%.

³ Економски институт и ПКС, МАТ, бр. 198, април 2011, стр. 22-25.

Табела 1. Спољнотрговинска размена Србије са светом и ЕУ 2000-2011.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011п
Укупни извоз	1680	1896	2192	2441	2976	3608	5102	6432	7428	5961	7393	9389
Извоз у ЕУ	685	880	958	1202	1552	1939	2681	3595	4028	3196	4235	5378
Укупни увоз	3606	4758	5919	6586	8936	8439	10463	13509	15495	11505	12622	15197
Увоз из ЕУ	1408	1865	2521	3610	4850	4232	5078	7361	8243	6134	7069	8511

Напомена: од 2003. подаци се односе на ЕУ25, а од 2007. на ЕУ27. Процена на бази првог квартала за 2011.

Извор: Републички завод за статистику.

Индикативно је да се *Посткризни модел раста и развоја економије Србије 2011-2020* (односно *СТРАТЕГИЈА СРБИЈА 2020*) значајним делом бави спољнотрговинском разменом. Иначе, модел је благо коригован наниже у априлу 2011, те би сада просечна стопа раста БДП-а требало да износи 5,6% (те би његов кумулативни пораст износио импресивних 73% на крају текуће деценије).⁴ Кључне карике новог модела су: извоз, индустрија и инвестиције. Просечни раст извоза (роба и услуга) од 13,5 процената требало би да доведе до извозно оријентисане привреде (увоз би растао 11 одсто). Можда кључна интенција Стратегије је то да би производња, пре свега индустријска, која генерише око 95% извоза, требало да се помери ка размењивим добрима. Поједностављено речено *Стратегија Србија 2020* подразумева да се досадашњи раст, базиран на повећању потрошње замени растом заснованим на инвестицијама и извозу. Ризик *Стратегије* је прва половина деценије, јер би у случају неуспеха планова могло би доћи до проблема у погледу одрживости спољног дуга (сервисирање дуга је већ на критичном нивоу, док су многа предузећа пред банкротством). Модел предвиђа да би стопе раста извоза,

⁴ МАТ и ФРЕН, 2010, *Посткризни модел раста и развоја економије Србије 2011-2020*. Остварење пројекције раста од 5,6% у другој деценији 21. века извесно би извела Србију на здрав пут. Такав раст, наравно, не би био остварив без поправљања пословног амбијента (Србија је сада по конкурентности на 96. од 139 земаља у свету које су рангиране). Мање оптимистичан сценарио са стопом раста од 4,7% „напреже” дефицит јавне потрошње на 3,8% и отежава затварање „платнобилансних рупа”. Са стопама раста од само 3% Србија улази у дужничку кризу, стропоштавање курса и снажан пад животног стандарда (уместо про-инвестиционог модела имали би про-социјални модел).

после двадесетак процената у овој години, требало да износе по просечно 10 одсто до 2015, када би се раст извоза роба и услуга убрзао. Удео роба и услуга би нарастао на 65% БДП-а 2020. са близу две петине ове године. Скоро да постоји општа сагласност да без извозне оријентације привреде и раста инвестиција постоји опасност да Србија уђе у привредну стагнацију, и да је стога неопходна извозно оријентисана привреда са модернизованом индустријом (за шта је, наравно, неопходна и научно-технолошка база, која тренутно постоји у рудиментарном обличју). Фокусирање на стимулисање извозно оријентисаних малих и средњих предузећа која се баве производњом разменљивих добара чини се, са обзиром на жељени циљ, извесном солуцијом. Када је у питању извоз, треба напоменути да је Бугарска једина земља која је ушла у Европску унију, а да њен раст није био вођен ауто и електро индустријом. Намеће се закључак да је потребно да осим Фијата дођу и друге компаније из области ауто-индустрије и електро сектора. Србија, дакле, треба да развија извоз средњих технологија, за шта су пресудне стране инвестиције. Пројекције ММФ-а, и других референтних институција, у погледу светске трговине такође су оптимистичне. Наиме, после пада волумена глобалне трговине 2009. од чак 10,9% дошло је до опоравка у 2010. (раст од 12,4%). Процене за 2011. и 2012. су повећање волумена светске трговине робама и услугама од 7,4%, односно 6,9% (трговина робама рашће 7,7%, односно 6,9%). Цене индустријских производа, који су предмет светске трговине, рашће 2,3% и 1,6% у 2011. и 2012, после снажног раста од 8,2% претхоне године и пада од 1% 2009. Деагрегација пројекције трговинских токова показује да ће волумен увоза развијених земаља, што је од значаја за Србију, расти 5,8% (2011) и 5,5% (2012) и просечно 5,7% 2013-16. Извоз ЗУР оствариће пораст од 8,8% (2011) и 8,7% (2012) и просечно 9,5% 2013-16.⁵

II) СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ИЗВОЗА И ИНДУСТРИЈСКА РАЗМЕНА СРБИЈЕ И ЕУ

У којој мери је српска извозна понуда према ЕУ специјализована, односно да ли је српски извоз у ЕУ, компаративно посматрано, високо специјализован? Ради израчунавања концентрације размене са ЕУ користимо Модификовани Гини-Хиршманов коефицијент концентрације робног извоза.

⁵ IMF, WEO, April 2011, pp. 196, 212.

$$C_{xj} = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n \left(\frac{X_{ij}}{X_j}\right)^2} - \sqrt{\frac{1}{n}}}{1 - \sqrt{\frac{1}{n}}}$$

$i = 1 \dots n$

n - број робних група

X_{ij} – вредност извоза (увоза) сектора „ i ” из земље „ j ” у одређеној години

X_j – вредност укупног извоза (увоза) дате земље у истој години

Модификовани Гини-Хиршманов коефицијент концентрације робног извоза (троцифрена СМТК, ревизија 3) Србије у ЕУ од 2000. године је знатно порастао. Коефицијент робне концентрације извоза Србије у ЕУ је знатно виши од коефицијента концентрације укупног извоза што је очекивано имајући у виду да се ради о мањем броју производа, односно робних група које се извозе у ту интеграцију, односно због, у доброј мери, интериндустријског карактера размене између две „земље”. Виши ниво концентрације (у односу на укупни извоз) је, пре свега, последица све већег удела агро-индустријског комплекса у укупном извозу у ЕУ који традиционално има мању диверзификованост робних група (на пример, воће, шећер и друге) као и повећања удела робних група 673 и 673 („челик”).⁶ Коефицијент концентрације извоза у ЕУ је растао до 2006, да би потом падао. Концентрација увоза из ЕУ 2000-2010. значајно је смањена (минимум је достигла 2005. године), што је позитивна тенденција и последица је диверсификације домаће увозне тражње у складу са порастом куповне моћи становништва. Нешто су другачија кретања коефицијената, у сваком случају сличнија тенденцијама коефицијената концентрација са укупним извозом и увозом, када се погледа размена са ЕУ27. Модификовани Гини-Хиршманов коефицијент концентрације робног извоза у ЕУ27 2010 је износио: 0,116, 2009: 0,098; 2008: 0,160. Код робног увоза Србије из ЕУ27 2010. вредност овог коефицијента је била 0,075, 2009: 0,078; 2008: 0,076. Индикативно је да је концентрација извоза и увоза Румуније у ЕУ15 била на вишем нивоу од српске 2000. и 2001. године.⁷

⁶ Раст концентрације извоза помаже расту извоза али и повећа рањивост на шокове.

⁷ Модификовани Гини-Хиршманов коефицијент концентрације робног извоза Румуније у ЕУ15 2000: 0,181; 2001: 0,182; за робни увоз Румуније из ЕУ15 2000: 0,162; 2008: 0,145. Видети: L. Voinea, SEE the Difference: Romanian regional trade and investment, Faculty of European Integration Studies, Romanian-American University, 2002.

Податак да је Чешки извоз у ЕУ15 2008. имао концентрацију од чак 0,284 може да изненади само неупућене, јер је јако висок удео само две робне групе (путнички аутомобили и делови за аутомобиле са 18%, односно 16%, производи више фазе финализације, где се Чешка доста специјализовала) допринео изразито високом индексу.⁸ То у ствари у указује на пут којим Србија треба да крене, а то је освајање неколико производа са вишом додатом вредношћу. Релативно ниска вредност коефицијента, слично као и код размене развијених земаља са ЕУ, не говори о широкој понуди наше извозне привреде и њеној повољној структури већ, пре свега, о сваштарењу и недостатку одређених конкурентних производа. Практично, постоји само неколико група производа у домаћем извозу у ЕУ који имају значајнији удео, и то су по правилу примарни, односно ресурсни производи. Раст концентрације извоза до 2006, добрим делом је узрокован снажним порастом удела робне групе ваљани неплатирани производи (одсек гвожђе и челик), што је последица успешне приватизације смедеревске железаре, али и пораста светских цена метала. За квалитативну оцену структура размене Србије са ЕУ користимо коефицијент интраиндустријске размене. Биће израчунаван Грубел-Лојдов (стандардни) индекс за посматрани период.

$$GL_j = \frac{\sum_{i=1} (X_{ij} + M_{ij}) - \sum_{i=1} |X_{ij} - M_{ij}|}{\sum_{i=1} (X_{ij} - M_{ij})}$$

X_{ij} - извоз одређеног сектора

M_{ij} - увоз одређеног сектора

где „i” (сектор) = 1... N

На основу извршених израчунавања на троцифреном нивоу СМТК види се да је коефицијент интраиндустријске трговине Србије релативно низак и да је у периоду 2000-2004. није дошло до битније промене, да би његов раст био знатније убрзан 2005-09, да би благо пао 2010. О неповољној структури размене Србије са ЕУ говори и низак ниво интраиндустријске трговине (2010=0,419), који је знатно нижи од истог индекса за укупну размену Србије, и у просеку је око две трећине истог показатеља код размене напреднијих земаља у транзицији са ЕУ, код којих је овај индикатор од

⁸ Израчунао на основу: <http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO?jazyk=EN>

средине деведесетих бележио висок раст, што говори о позитивним променама њихове спољнотрговинске робне структуре. На основу извршених израчунавања на троцифреном нивоу СМТК (ревизија 3) види се да је коефицијент интраиндустријске трговине (Стандардни Грубел-Лојдов) Србије је у првој половини прве деценије 21. века стагнирао да би после 2005. растао. Каснији солидан раст овог коефицијента, што може да указује на квалитативна побољшања српског извоза и увоза (Стандардни Г-Л за размену Србије и ЕУ: 2004-0,286, 2008- 0,368; 2009- 0,424, 2010-0,419). Истовремено, у земљама у транзицији је, током деведесетих година, овај показатељ знатно порастао, што говори о позитивним променама њихове спољнотрговинске робне структуре. Када је у питању интраиндустријска размена Турске и ЕУ15 дошло је до практично констатног раст у периоду 1992-2005, са 0,367 на 0,693.⁹ Коефицијент интраиндустријске размене са ЕУ (Стандардни Г-Л) је 2000 износио: за Словенију 0,574, за Мађарску 0,509, за Чешку 0,673, Пољску 0,551. Балканске земље су имале знатно ниже интраиндустријске коефицијенте, што указује да код датих држава доминира интериндустријска трговина са ЕУ, дакле размењују се производи из различитих робних група (БИХ-0,245, Македонија-0,248, Румунија-0,337, Бугарска 0,308, Турска 0,367, Хрватска 0,336). Све ове земље имали се раст овог показатеља у односу на 1993. (просечни Г-Л за једанаест кандидата 2000, без Кипра и Малте, износио је 0,391, а 1993. 0,342).¹⁰

III) СТРУКТУРА РАЗМЕНЕ СРБИЈЕ И ЕУ

У периоду од 2000. до 2004. године дошло је до унапређења увозне структуре, док је „квалитет“ извозне структуре, када је у питању размена Србије са ЕУ, варирао и благо порастао тек после 2006. Тенденције коефицијената сличности извозне структуре Србије са референтним увозним (или извозним) структурама указују на стагнантност квалитета извоза у периоду 2000-2006. Узроке овоме свакако треба тражити у потреби спрске привреде да скоро по сваку цену повећа свој извоз, што је повећавало удео примарних производа у извозној структури који су у извозној (и увозној) структури ЕУ знатно мање заступљени (ради се, пре свега, о

⁹ Ali Koçyiğit & Ali Şen, The Extent of Intra-Industry Trade between Turkey and the European Union: The Impact of Customs Union, *Journal of Economic and Social Research*, 2007, 9(2), pp. 61-84.

¹⁰ H. Gabrisch, Vertical intra-industry trade between EU and Accession Countries, Halle Institute for Economic Research, 2006, no. 12 (подаци за Хрватску су за 2001, за Македонију и БиХ за 1999).

порасту учешћа агро-индустријског комплекса и основних метала где Србија има компаративне предности). Истовремено, вредност истих коефицијената за сличност структура поједних напреднијих земаља у транзицији и ЕУ показује далеко већу подударност датих структура што указује на позитивне помаке на плану реструктурирања тих привреда, односно њихових извозних сектора. Наиме, раст извоза после 2000. био је доминантно предвођен следећим одсечима: 67 (гвожђе и челик), 68 (обојени метали), 69 (производи од метала, непоменути), 04 (житарице), 06 (шећер), 84 (одећа), који су све радно и ресурсно интензивни и који у извозу или увозу ЕУ имају неупоредиво мање учешће. Дакле, у великој мери се може говорити о екстензивном расту извоза, дугорочно посматрано неодрживом.

Табела 2. Главне робне групе у извозу и увозу Србије у ЕУ27
(удео већи од 1% у извозу или увозу у ЕУ27)

Робна група:	Извоз у %	Увоз у %
Пшеница и наполица, у зрну	1,1	0,0
Кукуруз, у зрну	4,8	0,1
Воће и производи (сем сокова)	4,4	0,1
Сокови од воћа и поврћа	0,5	0,1
Шећер, меласе и мед	2,5	0,1
Отпаци од базних метала	1,1	0,2
Кокс, полукокс, ретортни угаљ	0,1	1,3
Уља од нафте и минерала	1,7	7,1
Пропан и бутан, течни	0,0	1,0
Електрична енергија	1,8	0,8
Чврсте биљ. масти, уља 'мека'	1,6	0,1
Лекови	0,9	4,3
Парфимер., козм. и тоал. преп.	0,0	1,4
Сапуни, преп. за чишћење	0,5	1,3
Полимери етилена	2,1	1,0
Пластичне масе, остале	0,2	1,3
Плоче и сл. од пласт. маса	0,3	1,2
Инсектиц. и др. за прод. на мало	0,1	0,6
Хемијски производи, нн	0,0	1,3
Фурнир, ост.обработено дрво	0,2	1,1
Хартија и картон	1,2	3,2
Хартија и картон, сечени	0,6	1,1
Инготи, др. полупр. гвож. и цел.	0,1	1,7
Ваљани произ., неплатирани	10,4	0,3

Робна група:	Извоз у %	Увоз у %
Ваљани производи, платирани	2,3	0,4
Шипке, профили, фазонски челик	0,0	1,1
Бакар	5,7	2,7
Алуминијум	3,1	1,5
Метални контејнери	1,0	0,3
Произ. од простих метала, нн	1,1	1,4
Ротационе електричне машине	1,6	0,9
Маш. за поједине инд. гр. ост	0,4	1,1
Опр. за загревање и хлађење	0,1	1,0
Пумпе и компресори	0,2	1,0
Телекомуникациона опрема	0,4	1,7
Елек. апар. за струјна кола; сл	1,3	1,1
Опрема за дистриб. ел. енерг.	3,1	1,3
Елек. и неелек. опр. за домаћ.	1,8	1,4
Путнички аутомобили	0,5	5,1
Делови, прибор за мот. возила	1,2	1,6
Намештај и делови	1,6	0,8
Прибор за одећу од тек. ткан	3,4	0,7
Обућа	2,7	0,6
Произ. од пластике, непоменути	0,8	1,1

Извор: Управа царина Србије.

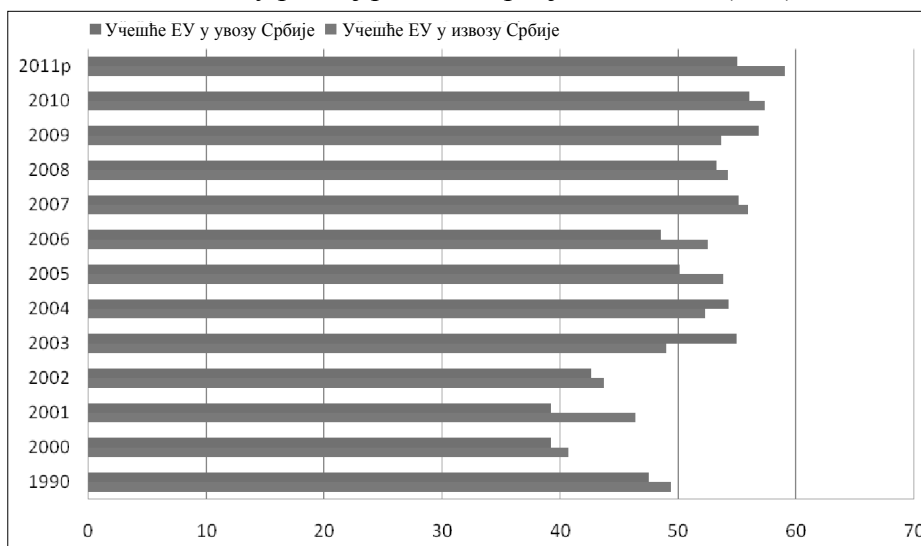
Претходна табела управо указује на то да су робне гурпе са највећим учешћем у извозу у ЕУ углавном оне које имају ниску додату вредност, односно ради се производима ниске фазе финализације. Да ли ће Србија, попут напреднијих земаља у транзицији, остварити драстичну промену извозне структуре у правцу пораста удела производа више фазе финализације и наставити да постиже високе стопе раста извоза зависиће, у највећој мери, од нивоа страних директних инвестиција (и портфолио инвестиција), али и од сектора у које ће оне пристизати. Ако страни капитал (који је круцијалан фактор „спилловера“ знања), буде привучен и инвестиран у већој мери у (пропулзивне) делатности, са вишим нивом примењене технологије, онда се већ у средњорочном периоду може очекивати битнија квалитативна промена домаћег извоза (и увоза) и његов брзи раст. Прелаз на извоз (укупни и у ЕУ) који би, у значајнијој мери него до сада, био базиран на производима више фазе прераде као да се тек назире после 2006, тако да ће и у наредним годинама окосница извоза бити у радно и ресурсно интезивним индустријским гранама. Дакле, реално је да

ће Србија и наредних година извозити углавном производе нижих фаза прераде, чекајући да ефекти повећане конкурентности услед приватизације и прилива страних директних инвестиција (и самим тим нових технологија), али и осмишљенија економска политика, побољшају структуралне перформансе привреде у смислу њене веће компатибилности са потребама светског, односно, европског тржишта.

IV) ПЕРСПЕКТИВЕ РАСТА РАЗМЕНЕ СРБИЈЕ И ЕУ

Да ли је реално очекивати снажнији пораст извоза (укупног и на тржиште ЕУ) у наредним годинама и да ли би Србија могла пратити пут успешних земаља у транзицији (сада чланова ЕУ) које су у последњих петнаестак година оствариле значајан пораст извоза, посебно у ЕУ, уз драстично унапређење његове структуре (преоријентација на производе више фазе прераде)?

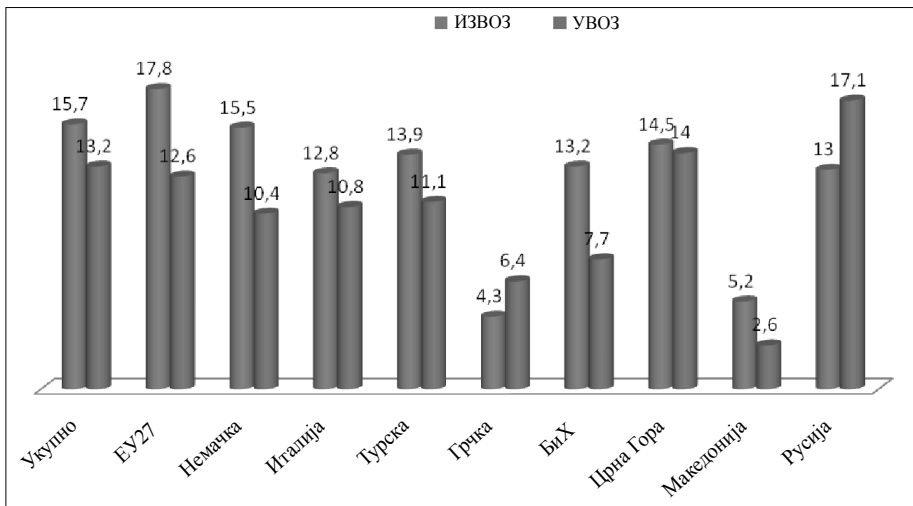
Удео ЕУ у робној размени Србије 2000–2011 (РЗС)



Удео домаћег извоза у ЕУ27 порастао је са 48.8% 2000. на 57,3% 2010, са вероватним порастом ове године. Учешће увоза било је осцилирајуће, углавном између 54% и 59%. Са отварањем земље према иностранству, октобра 2000, долази до значајног раста размене са ЕУ. Удео размене Србије са ЕУ у укупног домаћој спољнотрговинској размени је од 2000. растао, али то је последица два проширења ЕУ, а не стварног раста учешћа размене

Србије и ЕУ. Ако се погледа следећи графикон видљиво је да је раст размене са светом и ЕУ био импозантан, али је остварен са врло ниске базе тако да Србија има у апсолутном изразу врло низак извоз у свет и ЕУ, а, у мањој мери, и увоз из света и ЕУ. У 2009, односно од краја 2008, долази до снажног пада укупне размене и спољне трогивне са ЕУ. Стопа смањења укупног извоза износи чак 23% а увоза 31%, пад извоза у ЕУ27 износи 26%, а увоза из ЕУ27 29%.

Стопе раста размене Србије са ЕУ27 и изабраним земљама 2000–2010
израчунато на основу података РЗС



Оно што се чини готово извесним је да у наредним годинама дође до значајног апсолутног пораста размене се ЕУ, али и до повећања удела ЕУ у укупној спољној трговини Србије. На то упућују искуства земаља у транзицији али ће раст учешћа ЕУ у нашој укупној размени бити просто и последица самог будућег ширења ЕУ. Треба нагласити да би пораст удела ЕУ у српском извозу дугорочно довео до побољшања структуре укупног извоза (и извоза у ЕУ) услед континуираног унапређивања ЕУ увозне тражње којој би српски извозни сектор морао да се прилагођава. Када је у питању структура српског извоза у ЕУ, имајући у виду тренутне потенцијале на страни понуде као и релативно спор „улазак” ТНК са софистициранијим технологијама, знатнија побољшања није реално очекивати у кратком року. Сама прекомпозиција ЕУ, односно улазак нових 12 чланица у ЕУ је, поред позитивних ефеката у виду

приближавања ЕУ нашим границама као и проширења преференцијала ЕУ, односно нижих царина на нове чланице, донела и негативне ефекте у виду јачања конкуренције на тржиштима нових чланица (битно је напоменути да је код уласка у ЕУ код нових чланица дошло до пораста извоза, посебно хране, аграра и других радноинтезивних производа чиме је делимично отежана конкурентска позиција српских предузећа).¹¹ И поред високих стопа раста 2000-2010, апсолутна вредност увоза и посебно извоза у ЕУ је још увек ниска, ако се упореди са напредним ЗУТ, где је извоз у ЕУ и преко 10 пута већи. Извоз Србије у ЕУ (по становнику) је један од најнижих од свих земаља у транзицији (на пример, робни извоз, популационо скоро упоредиве, Бугарске у ЕУ, је у 2010. био два пута већи од српског), док је удео ЕУ у укупној размени значајно виши код земаља, до скоро кандидата а данас чланова „европске породице”. Реалистично је да се тренд пораста извоза на ово захтевно тржиште настави, чему ће највећи допринос дати наставак реструктурирања, односно убзана приватизација, али и даље институционално приближавање Србије ЕУ.

Да ли ће Србија пратити пут успешних земаља у транзицији (сада чланова ЕУ) које су у последњих петнаестак година оствариле значајан пораст извоза, посебно у ЕУ, уз драстично унапређење његове структуре (преоријентација на производе више фазе прераде) зависиће пре свега од брзине реструктурирања домаће економија, односно прилива страних директних инвестиција. Формирање кластера је велика могућност за повећање извоза, посебно за велика тржишта којима треба велика количина одређене робе (нарочито из области пољопривреде). На пример, требало би да више фирми производи исте производе по истим задатим стандардима које налаже тржиште коме је намењено. Формирање регионалних кластера је једна од мера регионалног развоја Србије и пут ка формирању домаћих брендова. Такође би требало размотрити могућност да се кроз више облике сарадње са земљама развијене економије искористи преференцијални статус наше робе на руском тржишту и другим тржиштима.¹² У сваком случају, снажан раст извоза и солидан пораст индустрије на крају 2010. и почетком 2011. су охрабрујући. Реални раст БДП у првом кварталу 2011.

¹¹ Раст извоза земаља југоисточне Европе последица је јаке стране тражње али и проширења ЕУ и лакшег приступа том тржишту, као и појачаном аутсорсингу (код одеће, обуће, машине и електронике).

¹² Јасмина Црномарковић, „Спољнотрговинска робна размена Републике Србије, 1988-2009“, *Трендови* – септембар 2010. РЗС.

износио је три процента. Ипак, треба рећи да је обесхрабрујућа слаба реализација капиталних издатака као и наплата пореских прихода у првим месецима године. Као земља са релативно малом вредношћу извоза Србија је, на основу једноставних законитости економије обима и транспортних трошкова, оријентисана тако да највећи део извоза пласира у околне земље, док увози са светске пијаце где је роба најјефтинија. Ваља поменути да се у трговини са географски блиским земљама могу констатовати позитивне тенденције од 2006. (изузевши 2009), које ће се вероватно наставити у првој половини друге деценије 21. века, док обрнуто важи за удаљене земље.

V) ЛИТЕРАТУРА

- Црномарковић Ј, „Спољнотрговинска робна размена Републике Србије 1988-2009“, *Трендови* – септембар, 2010, РЗС.
- Dulleck, U, Foster, N, “Dimensions of quality upgrading-Evidence for CEEC’s”, *The Wiena Institute fo Internatinal Economic Studies*, 2003.
- Економски институт и ПКС, МАТ, бр. 198, април 2011.
- Hoekman B, Djankov S. 1997. “Determinants of the export structure of countries in Central and Eastern Europe”, *The World Bank Economic Review*, 11/3.
- Kaminski B, Wang Z. Winters A. 1996. “Explaining trade reorientation in transition economies”, *Economic Policy*, 23.
- Kandogan Y, 2004. “How Much Restructuring did the Transition Countries Experience? Evidence from Quality of their Exports”, *William Davidson Institute Working Paper*, Number 637.
- Marques H, 2001. “Trade Similarity between Eastern and Southern Europe: Mutual Opportunies or Competition?” Department of Economics University of Newcastle upon Tune.
- Николић Г. „Структурно прилагођавање робног извоза Србије увозној тражњи Европске уније”, *Економски анали*, бр. 162/2004, Економски факултет, Београд.
- „Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011–2020”; Ауторски тим окупљен око часописа *Макроекономски трендови и анализе*, Економски институт у Београду и „Квартални монитор економских трендова и политика“; Фонд за развој економске науке, Економског факултета Универзитета у Београду.

- Sapienza E, 2009, “The interaction between Export and FDI: Central-Eastern Europe and EU15”, Quaderni DSEMS from Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Universita’ di Foggia.
- Svejnar J, 2002. “Transition Economies: Performance and Challenges”, *Journal of Economic Perspectives*, 16/ 1.
- Управа царина Србије; извод из базе података.
- imf.org. (World economic outlook statistical database).

UDK:336.76:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 139–149

Изворни научни рад

Мр Јелена ТЕШИЋ¹

МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ УСМЕРЕНЕ НА КОНТРОЛУ И САНКЦИОНИСАЊЕ ПРЕКОМЕРНЕ ТРЖИШНЕ КОНЦЕНТРАЦИЈЕ

ABSTRACT

As one of its segments, European Union law in the area of competition policy and market concentration control represents the basis for market concentration control (mergers) in the countries that aspire to become its members. On their path to membership, Serbia and West Balkan countries have already committed themselves to harmonize their legislations with the EU in the area of competition policy since the competition policy is an integral part of the Stabilization and Association Agreement. The main subject of this paper is to analyze the control of market concentration at the EU level and its relevance and interest for Serbia.

Key words: Competition policy, market concentration, mergers, market concentration at EU level, efficiency.

I) СВРХА

Мере економске политике у области заштите од прекомерне тржишне концентрације представљају један од сегмената у широј области заштите тржишне конкуренције. Термини као што су мерџери, спајања, преузимања, аквизиције и интеграције описују ситуацију у којој се фирме које су у међусобно независном власништву сједињују у фирму истог власништва.² С обзиром да спајања (мерџери) воде концентрисању економске моћи под контролу мање тржишних учесника него што је то био случај пре припајања,

¹ Економски факултет Универзитета у Бања Луци.

² У овом раду ће се израз мерџер и израз спајање користити упоредо са истим значењем. Такође, израз мерџер и спајање користиће се да би се указало на сваки тип обједињавање власништва без обзира да ли је до спајања дошло на заједничку иницијативу фирми или је једна фирма преузета од стране друге.

сасвим је логично да се питање мерцера, односно спајања разматра у контексту питања тржишне концентрације. Спајање фирми које води до пораста концентрације у грани не мора увек да води и паду друштвеног благостања. Интуитивно објашњење овога је да може да постоји *tradeoff* између производне ефикасности и степена монополизације. Негативан ефекат спајања је тај што спајање води смањењу конкуренције која за резултат има више цене, чиме се смањује укупно благостање. С друге стране, спајања могу бити корисна кроз реализацију синергетског ефекта, јер спојене фирме могу постати ефикасније (због економије обима на пример) и на тај начин прелити део повећаног благостања на потрошаче. Уколико је ефекат повећања ефикасности значајнији од ефекта смањења конкуренције, то значи да би нека спајања могла бити корисна за потрошаче. С тим у вези, основно питање јесте да ли регулаторни орган треба да контролише и ограничава спајања фирми унутар исте гране. Одоговор на ово питање у пракси већине земаља је потврдан. Предмет овог рада јесте анализа процеса провођења контроле тржишне концентрације у Европској унији (ЕУ) коју проводи Европска комисија, односно национални ауторитети у њеним земљама чланицама. Како законодавство ЕУ у целој области заштите тржишне конкуренције, па тако и у области контроле тржишне концентрације представља основу законодавства за земље које желе постати њене чланице, у раду ће се представити и значај законодавства ЕУ за Републику Србију и земље региона.

II) МЕРЕ ЕУ

Право Европске уније у области тржишне концентрације део је ширег правног оквира у области заштите тржишне конкуренције ЕУ, које поред тржишне концентрације, обухвата и области картелских споразума, монопола и државне помоћи.³ Питање заштите од прокомерне тржишне концентрације у ЕУ детаљно је регулисано Уредбом о спајању број 139/2004 и осталим пратећим правним актима. За поменуто Уредбу паралелно се користе два израза:

- Уредба о контроли концентрације између привредних субјеката (*Council Regulation No 139/04 on the control of concentrations between undertakings*),⁴ или, што је због једноставности чешће,

³ Званична веб страница Европске комисије, секција *Competition*, датум приступа 08.10. 2011. Интернет: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

⁴ У овом смислу израз *undertaking* има следеће значење: то је свако лице које проводи економску активност, без обзира на свој правни статус, или начин на који се финансира,

- Уредба о спајању (*Merger Regulation*).⁵

Као што је речено, главни правни текст везано за питање тржишне концентрације је Уредба о спајању 139/2004. Пратећи правни акти који се наслањају на поменуту Уредбу и који је надопуњују су:

- Уредба о имплементацији (*Commission Regulation No 802/04 implementing Council Regulation of concentrations between undertakings*). У пракси се чешће користи скраћени израз, Уредба о имплементацији (*Implementing Regulation*). Уредба о спајању 139/04 садржи правила о процени концентрације, док Уредба о имплементацији садржи процедурална питања (пријављивање мерџера, временске рокове, право на саслушање, итд.). Службене форме за пријављивање мерџера (*CO form*), поједностављење форме за пријављивање мерџера (*Short Form CO*) као и захтеви за преношење (*RS forms*) су такође садржани у Уредби о имплементацији 802/2004 којом се имплементује основна Уредба 139/2004.
- Обавештење о контроли концентрације између привредних субјеката (*Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council regulation on the control of concentrations between undertakings*). За Обавештење, као и за претходно наведене правне акте, у пракси кориштен назив је само Обавештење о спајању (*Notice on Mergers*). Циљ Обавештења је да појасни одређене концепте наведене у Уредби о спајању, те да странама које планирају спајање омогући процену да ли ће такво спајање доћи под јурисдикцију Европске комисије.
- изузетно битан текст у овој области представљају и Смернице о процени хоризонталних спајања које се наслањају на Уредбу о спајању 139/2004 (*Guidelines on the assessment of horizontal mergers*). Сврха ових Смерница је да обезбеди Комисији могућност процене ефеката хоризонталних спајања на релевантном тржишту и то на бази дефинисаних (нумеричких) критеријума који су садржани у Смерницама.
- Комисија такође издаје *Best Practice* упутства.

па се односи и на непрофитна лица; стога је у раду уместо буквалног превода „подухват” кориштен израз „фирма“ или „привредни субјект”.

Према: Parisi, J. John (2010), *A simple guide to the EC Merger Regulation*, стр. 3, датум приступа 09.10.2011, Интернет: <http://www.ftc.gov/bc/international/docs/ECMergerRegSimpleGuide.pdf>.

⁵ У наставку рада користи се израз Уредба о спајању 139/2004. Број Уредбе (ако је наведен) има за циљ да назначи разлику између постојеће Уредбе донесене 2004. године и Уредбе која јој је претходила (Уредба о спајању 4064/89 из 1989. године).

III) САДРЖАЈ

Питање контроле тржишне концентрације подељено је између Европске комисије и националних ауторитета сваке земље чланице. Европска комисија има надлежност над концентрацијама са европском димензијом (*concentration with community dimension*) док су остале концентрације, односно спајања и преузимања остављени у надлежности националних ауторитета земаља чланица.⁶ Треба међутим истаћи да питање тржишне концентрације није било у надлежности Европске комисије све до 1989. године. Потреба за контролом концентрације на нивоу Уније је препозната у раним 70-им годинама. Међутим, Комисија није добила ауторитет над контролом концентрације све до 1989. године. Савет је тек 1989. године усвојио прву Уредбу о контроли концентрације између привредних субјеката (*Council Regulation No. 4064/89 on the control of concentrations between undertakings*). Ова Уредба је 2004. године замењена са поменутом и данас важећом Уредбом о спајању 139/2004 (*Merger Regulation 139/2004*), која је побољшала правне аспекте претходне Уредбе.

Анализа процес провођења контроле концентрације у Европској унији⁷

Појам концентрације и концентрације са европском димензијом

Уредба о спајању 139/2004 Комисији даје ексклузивну јурисдикцију над „концентрацијама са европском димензијом“. Концентрације које немају европску димензију у надлежности су ауторитет земаља чланица у области спречавања прекомерне тржишне концентрације. На овом месту неопходно је да дефинишемо појам концентрације као и појам концентрације са европском димензијом.

⁶ У овом раду је израз *concentration with community dimension* преведен као „концентрација са европском димензијом“. Треба такође рећи да се израз *concentration with European dimension* уместо *concentration with Community dimension* све чешће користи, с обзиром на преименовање „Европске заједнице“ у „Европска унија“

⁷ Ово поглавље углавном је базирано на интерпретацији оригиналних правних докумената који регулишу питање концентрације, Уредби о спајању 139/2004 и осталим пратећим документима; сви документи заједно могу се пронаћи у компилацији *EU Competition Law Rules Applicable to Merger Control* издатој од стране Европске комисије 2010. године, Интернет: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger_compilation.pdf, датум приступа 09.10.2011. или на релевантним веб страницама европских закона, уредби и осталих правних аката који су наведени у поглављу „Извори“.

Појам концентрације: како се наводи у члану 3. Уредбе, концентрацијом се сматра ситуацију у којем је дугорочна промена контроле резултат:

- спајања два или више ранијих независних предузећа (подухвата)
- преузимања, од стране једног или више предузећа, било куповином власничких хартија или средстава, уговором или неким другим начином, директне или индиректне контроле над целим или делом једног или више привредних субјеката
- стварањем заједничког улагања који на дугорочној основи делује као независан економски субјект.

Појам концентрације са европском димензијом: појам је дефинисан чланом 1. Уредбе о спајању. Концентрација има европску димензију онда када учесници у поступку спајања имају:

- Комбиновани промет на светском нивоу већи од 5 милијарди евра и:
 - сваки од најмање два лица која се спајају има реализован промет већи од 250 милиона евра на подручју ЕУ
 - осим ако свако од лица која се спајају реализује две трећине промета на територији једне и исте државе чланице.
- Комбиновани промет на светском нивоу је већи од 2,5 милијарди евра и:
 - у свакој од најмање три земље ЕУ комбиновани промет је већи од 100 милиона евра,
 - у свакој од три земље промет најмање два лица која се спајају је већи од 25 милиона евра, и,
 - промет на територији ЕУ сваког од најмање два лица која се спајају је већи од 100 милиона евра.
 - осим ако свако од лица која се спајају реализује две трећине промета на територији једне и исте државе чланице.

Поступак пријаве концентрације (Фаза I)

Основно правило је да учесници у концентрацији са европском димензијом морају пријавити концентрацију Комисији пре самог обављања концентрације (*ex ante* принцип). Циљ овога је да се унапред онемогуће оне концентрације које би могле угрозити принципе заједничког тржишта. Овакав принцип примењује се и у Сједињеним Државама. Прва фаза процедуре почиње онда када Комисија прими пријаву о концентрацији и од тог датума рачуна се рок од 25 радних дана у којима Комисија треба да донесе Одлуку прве фазе. Када прими пријаву о концентрацији, Комисија има обавезу да у року од три дана објави у Службеном гласнику да је

пријава примљена, те да дистрибуира копије за примљене пријаве од учесника у концентрацији националним ауторитетима земаља чланица. Прелазак на другу фазу зависи од тога каква одлука је донесена у првој фази. Одлуком у првој фази разрешавају се следећа питања:

- да ли је Комисија надлежна за примљени случај концентрације (да ли се ради о концентрацији са европском димензијом)
- ако се утврди да је Комисија надлежна за концентрацију, онда се испитује да ли се ради о:
 1. концентрацији која је у складу са принципима заједничког тржишта
 2. концентрацији која изазива озбиљне сумње о нарушавању конкуренције (*raises serious doubts*).

Уколико је концентрација у складу са заједничким тржиштем, Комисија објављује такву одлуку и потврђује да се концентрација може извршити. Овиме се поступак пријаве концентрације завршава већ одлуком прве фазе и не прелази се на другу фазу. Пре објављивања одлуке да се ради о концентрацији са европском димензијом, а која је у складу са принципима заједничког тржишта, концентрација не сме да се проводи. Уколико Комисија утврди да је концентрација извршена пре доношења одлуке о њеној компатибилности, Комисија може тражити да се таква концентрација на било који начин поништи. Уколико се ради о концентрацији која изазива озбиљне сумње о компатибилности са заједничким тржиштем, прелази се на поступак друге фазе, односно поступак детаљног испитивања ефеката концентрације.

Поступак детаљног испитивања концентрације (Фаза II)

У овој фази Комисија проводи детаљан поступак испитивања концентрације која изазива озбиљне сумње. Одлуку друге фазе, Комисија мора донети у року од 90 радних дана. Почетак процедуре започиње издавањем писменог објашњења које Комисија издаје учесницима у концентрацији, у којем наводи разлоге због којих сматра да се ради о „концентрацији са озбиљним сумњама“. Комисија може да од учесника концентрације затражи додатне информације, и ако је то потребно да спроведе детаљно испитивање на лицу места. Такође, Комисија може да затражи да се ураде додатне промене како би се концентрацији у поступку омогућило да буде у складу са принципима заједничког тржишта.⁸ У року

⁸ Званична веб страница Европске уније, *Summaries of EU legislation*, датум приступа 10.10. 2011, Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/126096_en.htm.

од 65 радних дана, учесници концентрације могу сами да предложe модификацију концентрације (*remedies* или *commitments*), односно промене у условима концентрације што рок доношења одлуке у другој фази продужава за додатних 15 дана. Све додатне информације које Комисија тражи од учесника, сматрају се поверљивим и не објављују се. Током провођења испитивања, Комисија има право да изврши увид у сву документацију и забележбе учесника у поступку. Члановима 11. и 13. Уредбе о спајању, детаљно је прописано шта све Комисија може да затражи од учесника концентрације.⁹ Уколико учесници опструишу рад Комисије она може тражити од земаља чланица неопходну помоћ, па чак и присуство полиције у циљу остваривања увида у захтеване документе или приступ на одређеној територији и објектима. Током детаљног испитивања, Комисија заједно са учесницима у поступку али и са земљама чланицама има могућност одржавања састанака што целом поступку даје одређен степен флексибилности. Током ових састанака могуће је утврдити корективне мере у циљу постизања услова којима би се концентрација довела у стање у којем не нарушава заједничко тржиште. Одлука Комисије у другој фази, дакле онда када се ради о концентрацији са озбиљним сумњама о нарушавању заједничког тржишта, након детаљног поступка испитивања, из практичних разлога доноси се на редовним седницама средом, две седмице пре Уредбом одређеног рока. Све одлуке које се доносе у другој фази морају се донети у присуству свих комесара Европске комисије. Уколико је у другој фази након спровођења детаљног испитивања утврђено да се не ради о концентрацији која је у супротности са принципима заједничког тржишта, концентрација може да се проведе. Супротно, уколико Комисија утврди да се ради о концентрацији која је у супротности са принципима заједничког тржишта, концентрација не сме бити извршена. Као и у случају са концентрацијом извршеним пре доношења одлуке у првој фази, за концентрације које су извршене пре одлуке у другој фази, Комисија може тражити да буду поништене. Детаљни начини поништавања овакве концентрације назначени су у члану 8. Уредбе о спајањима.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

1. „Уредба о контроли концентрације између привредних субјеката, односно Уредба о спајању” (*Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20*

⁹ “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)”, *OJ L 24*, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_024/l_02420040129en00010022.pdf

January 2004 on the control of concentrations between undertakings- the EC Merger Regulation) ступила је на снагу 1.5.2004. године.

2. „Уредба о имплементацији” (*Commission Regulation (EC) No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*) ступила је на снагу 1.5.2004. године.
3. „Обавештење о спајању” (*Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings*) ступило је на снагу даном објаве 16.4.2008. године.
4. „Смернице о процјени хоризонталних спајања” (*Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*) ступиле на снагу даном објаве 2.5.2004. године.

V) ИЗВОРИ

- Arndt Christiansen., “The more economic approach in EU merger control – A critical assessment”, *Deutsche Bank Research*, Working Paper Series, Research notes 21, датум приступа 13.10.2011, Интернет: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000196093.pdf.
- John Parisi, “A simple guide to the EC Merger Regulation”, датум приступа 09.10.2011, Интернет: <http://www.ftc.gov/bc/international/docs/ECMergerRegSimpleGuide.pdf>.
- Oz Shy, „Индустријска организација, Теорија и примене”, Економски факултет Београд.
- *Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)*, “Official Journal of the European Union L 24”, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_024/l_02420040129en00010022.pdf
- “Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal of the European Union C 31*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:031:0005:0018:EN:PDF>
- “Commission Regulation (EC) No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal of the European Union L 133*,

Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:133:0001:0039:EN:PDF>

- “Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal of the European Union C 95*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:095:0001:0048:EN:PDF>
- „Закон о заштити конкуренције”, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, датум приступа 14.10.2011, Интернет: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/ZAKON-O-ZASTITI-KONKURENCIJE.pdf>
- „Уредби о садржини и начину подношења пријаве концентрације”, *Службени гласник РС*, бр. 89/2009, датум приступа 12.10.2011, Интернет: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uredba-koncentracije.pdf>
- European Commission (2010), *EU Competition Law Rules Applicable to Merger Control, Competition Handbooks*, Brussels, Интернет: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger_compilation.pdf
- Званична веб страница Европске комисије, секција *Competition*, датум приступа 08.10.2011, Интернет: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html
- Званична веб страница Европске уније, *Summaries of EU legislation*, датум приступа 10.10.2011, Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/126096_en.htm
- Званична веб страница Комисије за заштиту конкуренције, датум приступа 12.10.2011, Интернет: <http://www.kzk.org.rs/>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Битна чињеница из аспекта земаља нашег региона је то што право ЕУ у области контроле прекомерне тржишне концентрације представља основ правног регулисања тржишне концентрације и укупне области заштите тржишне конкуренције у нашим земљама. Сви прописи који важе у датом тренутку у правном поретку ЕУ чине њену правну тековину. Усклађивање законодавства са прописима ЕУ је неопходно уколико нека земља жели да постане њеном чланицом. Питање заштите конкуренције, поред функционисања зоне слободне трговине, један је од суштинских елемената Споразума о стабилизацији и придруживању којим се земље обавезују да законски уреде питање функционисања конкуренције по угледу на законодавство ЕУ. То значи да су потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, земље региона већ овој фази пута ка

чланству преузеле обавезу да ускладе своја законодавство са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) у области заштите тржишне конкуренције, а тако и заштити од прекомерне тржишне концентрације. Србија је први Закон о конкуренцији прилагођен законодавству ЕУ донела 2005. године, док је данас на снази Закон о конкуренцији донесен 2009. године. Питање заштите од прекомерне тржишне концентрације регулисано је Законом о заштити конкуренције (*Службени гласник РС*, бр. 51/2009) и то члановима 17. 18. и 19, док су детаљна упутства о начину пријаве концентрације дата у Уредби о садржини и начину подношења пријаве концентрације (*Службени гласник РС*, бр. 89/2009).¹⁰ Такође, битно је напоменути да под термин „усклађеност законодавства“ спада не само доношење и усклађивање закона него и њихова ефективна примена. Ово подразумева изградњу административних капацитета како би се правни акти могли примењивати. Ако погледамо пример Србије, видећемо да је Законом о конкуренцији основана оперативно независно тело које има овлашћења ефективне заштите конкуренције на тржишту Србије, а то је Комисија за заштиту конкуренције. Комисија за заштиту конкуренције у Србији основана је Законом о заштити конкуренције и и за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије.¹¹ У складу са чланом 73. Споразума о стабилизацији и придруживању, Комисија за заштиту конкуренције треба да примени и критеријуме који регулишу питање заштите конкуренција, па тако и контроле концентрације као њеног дела, у складу са праксом на тржишту у Европској унији, а које је објашњено у овом раду. Ово пре свега значи да ће Комисија за заштиту конкуренције у складу са правилима поделе концентрација на „обичне“ концентрације и концентрације са европском димензијом вршити поделу надлежности са Европском комисијом, јер су концентрације са европском димензијом у исључивој надлежности Европске комисије. Хипотетички, у случају будућег пуноправног чланства земаља региона у ЕУ, приликом спајања предузећа која имају седиште у Србији, а велики део свог промета

¹⁰ „Закон о заштити конкуренције“, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, датум приступа 14.10.2011. Интернет: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/ZAKON-O-ZASTITI-KONKURENCIJE.pdf>

„Уредби о садржини и начину подношења пријаве концентрације“, *Службени гласник РС*, бр. 89/2009, датум приступа 12.10.2011, Интернет: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uredba-koncentracije.pdf>

¹¹ Званична веб страница Комисије за заштиту конкуренције, датум приступа 12.10.2011, Интернет: <http://www.kzk.org.rs/o-nama/osnivanje-i-status>.

остварују у земљама региона (на пример у БиХ, Хрватској, Црној Гори, Македонији), те на тај начин такво спајање испуњава критеријуме концентрације са европском димензијом, то значи да се такво спајање, односно концентрација мора пријавити пре свега Европској комисији на начин како је објашњено у овом раду, односно у наведеној Уредби о спајању и пратећим актима ЕУ. На крају, битно је истаћи да постојање закона и њихова примена у области осигурања ефикасне тржишне конкуренције није потребно само због тога да би се наше законодавство и пракса ускладила са правом и праксом ЕУ. Много битнији је онај суштински разлог због којег се тежи обезбеђивању ефикасног нивоа конкуренције, а то је да ефикасан ниво конкуренције, односно ефикасан тржишни механизам води ка увећању економске ефикасности, односно повећању друштвеног благостања.

ФИНАНСИЈЕ

UDK: 339.732.2:061.1
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 150–156
Изворни научни рад

Др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ-ЈОВАНОВИЋ¹

**УРЕДБА КОМИСИЈЕ (ЕЗ) 834/2009
О КВАЛИТЕТУ ИЗВЕШТАВАЊА СТАТИСТИКЕ
СТРАНИХ ФИЛИЈАЛА**

ABSTRACT

The Commission of the European Communities adopted the Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing the Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports. The objective of this Regulation is to define the quality dimensions applicable to the quality reports according to the necessity to adopt the implementing measures concerning the definition of common quality standards and the contents and periodicity of the quality reports required in the Regulation (EC) No 716/2007 and in particular Article 6(3). Quality reports referred to in Article 6(2) of the Regulation (EC) No 716/2007 shall be drawn up by Member States in accordance with the rules established in the Annex to this Commission Regulation (EC) No 834/2009.

Key words: European Union, Commission Regulation (EC) No 834/2009, statistics of foreign affiliates, quality reports.

¹ Економски факултет, Крагујевац. Рад је резултат рада на пројекту Економског факултета у Београду, под насловом: „Примена савремених метода менаџмента и маркетинга у унапређењу конкурентности предузећа у Србији у процесу њене интеграције у Европску унију”, број 179062, под окриљем Министарства за науку и технолошки развој Србије за период 2011-2014. година.

I) СВРХА

Комисија (ЕЗ) је 11. септембра 2009. године усвојила Уредбу број 834/2009 којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на квалитет извештавања (Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports).² Циљ Уредбе је да дефинише квалитативну димензију која ће се примењивати при оцени квалитета извештавања, а на основу Уредбе (ЕЗ) број 716/2007, нарочито члана 6 став 3, којом се утврђује неопходност усвајања имплементирајућих мера које се односе на дефинисање заједничких стандарда квалитета и садржаја и периодичности квалитетног извештавања.

II) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији је донето више аката намењених регулисању статистике страних филијала. Након Предлога Европског парламента и Савета за регулисање статистике Заједнице о структури и активности страних филијала од 15. марта 2005. године (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*),³ Мишљења Европске централне банке од 31. маја 2005. године о овом предлогу (*Opinion of the European Central Bank of 31 May 2005 at the request of the Council of the European Union concerning a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*)⁴ и Резолуције Европског парламента о предлогу за регулисање статистике

² “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3–4.

³ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, Commission of the European Communities, Brussels, 15.03.2005, COM (2005) 88 final, 2005/0016 (COD), pp. 1–31.

⁴ “Opinion of the European Central Bank of 31 May 2005 at the request of the Council of the European Union concerning a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates (COM(2005) 88 final) (CON/2005/16) (2005/C 144/09)”, *OJ C 144*, 14.06.2005, pp. 14–15.

Заједнице о структури и активности страних филијала (*European Parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*),⁵ донета је Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета од 20. јуна 2007. године о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала (*Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*),⁶ којом је успостављен заједнички оквир за систематичну производњу статистике Заједнице о структури и активности страних филијала.⁷ Након тога донета је Уредба Комисије (ЕЗ) број 364/2008 од 23. априла 2008. године којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета, а односи се на утврђивање техничког формата статистике страних филијала и изузећа која се одобравају државама чланицама (*Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States*),⁸ којом је одређен технички формат и процедура трансмисије статистике страних филијала,⁹ потом Уредба (ЕЗ) број 747/2008 од 30. јула 2008. године којом се врше измене и допуне Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на дефиниције

⁵ “European Parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates (COM(2005)0088 – C6-0084/2005 – 2005/0016(COD)”, *OJ C 317E*, 23.12.2006, pp. 166–168.

⁶ “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17-31.

⁷ Детаљније у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27-28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-73.

⁸ “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14-21.

⁹ Детаљније у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29-30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-70.

карактеристика и примену друге ревизије статистичке класификације економских активности Европске уније¹⁰ (*Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2*).¹¹ Последња у низу уредби донетих на пољу статистике страних филијала је анализирана Уредба (ЕЗ) број 834/2009 којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на квалитет извештавања.

III) САДРЖАЈ

У састав Уредбе улази уводни део од 3 става, 3 члана и један Анекс.

Уредба, у свом првом члану, одређује да квалитетни извештаји, предвиђени чланом 6 став 2 Уредбе (ЕЗ) број 716/2007, треба да буду састављени од стране земаља чланица у складу са правилима утврђеним Анексом ове Уредбе. Чланом 2 Уредба предвиђа да први такав извештај треба да буде састављен за време које се односи на референтну 2007. годину и да треба да буде достављен до 28. фебруара 2010. године (члан 2, став 1). Земље чланице треба да обезбеде захтеване извештаје за сваку наредну референтну годину у року од 26 месеци од краја дате референтне године (члан 2, став 2). У Анексу Уредбе постављени су захтеви за квалитетним извештавањем. Истакнуто је да квалитетан извештај треба да садржи како квантитативне тако и квалитативне индикаторе који улазе у састав квалитета података. Комисија (*Eurostat*) ће обезбеђивати резултате за ове квантитативне индикаторе који могу да се израчунају на основу података које достављају земље чланице. Земље чланице треба да их интерпретирају и коментаришу у светлу своје методологије прикупљања и обезбеђују преостале квантитативне индикаторе као и квалитативне информације. Анексом Уредбе се предвиђа да ће Комисија (*Eurostat*), сваке

¹⁰ Детаљније у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2011, „Уредба Комисије (ЕЗ) 747/2008 о дефинисању карактеристика и имплементацији статистичке класификације привредних активности ЕУ код статистике страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 35-36/11, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-71.

¹¹ “Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20-27.

године, у року од 24 месеца од краја референтне године (до краја децембра) пружати земљама чланицама нацрте докумената на основу којих ће оне састављати захтеване извештаје, а који ће бити делимично попуњени са већином квантитативних индикатора и других информација који су доступни Комисији (*Eurostat-y*). Земље чланице ће, сваке године, у року од 26 месеци од краја референтне године (до краја фебруара), достављати Комисији (*Eurostat-y*) комплетиране извештаје захтеваних карактеристика. Анексом се, у оквиру квалитативних критеријума, одређује да трансмисија података од стране земаља чланица треба да се оцењује у складу са следећим квалитативним критеријумима:

- релевантности, која се се односи на степен до ког статистички подаци задовољавају текуће и потенцијалне потребе корисника;
- прецизности, која се односи на прецизност процена непознатих правих вредности;
- кохерентности, која се односи на адекватност података у смислу поузданости комбиновања на различите начине и за различите потребе;
- упоредивости, која се односи на мерење утицаја разлика у примењеним статистичким концептима, мерним алатима и процедурама у којима се статистички подаци упоређују између географских подручја, сектора или временских периода;
- благовремености, која се односи на период између доступности података и догађаја или појаве коју описују;
- исправности, која се односи на раскорак између датума објављивања података и циљаног датума (датума до ког подаци треба да буду достављени);
- доступности и јасности, која се односи на услове и начине на које корисници могу да прибаве, употребе и интерпретирају податке.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од датума њеног објављивања у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*). Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице.

V) ИЗВОРИ

- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”,

- Commission of the European Communities, Brussels, 15.03.2005, COM (2005) 88 final, 2005/0016 (COD), pp. 1–31.
- “Opinion of the European Central Bank of 31 May 2005 at the request of the Council of the European Union concerning a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates (COM(2005) 88 final) (CON/2005/16) (2005/C 144/09)”, *OJ C 144*, 14.06.2005, pp. 14–15.
 - “European Parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates (COM(2005)0088 - C6-0084/2005 - 2005/0016(COD)”, *OJ C 317E*, 23.12.2006, pp. 166–168.
 - “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17–31.
 - “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14–21.
 - Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20–27.
 - “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3–4.
 - Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27-28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-73.
 - Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2009, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29-30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-70.

- Стојадиновић Јовановић, Сандра, 2011, „Уредба Комисије (ЕЗ) 747/2008 о дефинисању карактеристика и имплементацији статистичке класификације привредних активности ЕУ код статистике страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 35-36/11, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 65-71.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Остваривање чланства Србије у Европској унији подразумева и усклађивање националног законодавства са европским. Саставни део овог законодавства је и Уредба 716/2007 о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала као и све наредне уредбе које се тичу имплементације ове Уредбе. Управо једна од њих је и анализирана Уредба број 834/2009 којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на квалитет извештавања. Ова Уредба је значајна за Србију, јер развијање редовне и квалитетне статистике страних филијала подразумева и испуњење одређених критеријума како би се остварио задовољавајући квалитет извештавања. Стога, у усклађивању националног законодавства Србије и примени конкретних мера на пољу статистике страних филијала и њеног квалитета извештавања, одредбе ове Уредбе, такође, треба имати у виду.

UDK:336.581:336.227

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 157–166

Изворни научни рад

Ма. Славен САВИЋ¹

МЕТОД НОВЧАНОГ ТОКА (CASH FLOW МЕТОД) КАО ПОТЕНЦИЈАЛНИ МЕТОД ОПОРЕЗИВАЊА ФИНАНСИЈСКИХ УСЛУГА

ABSTRACT

Taxation of financial services has always represented one of the most complex areas in the implementation of VAT in every individual country. In addition to the traditional methods (addition method, subtraction method and credit method), an interesting approach that could potentially solve all these problems would be the cash flow method. This paper presents its main characteristics.

Key words: Value added tax, cash flow, financial services.

1) СВРХА

Основни услов за успешно функционисање сваког пореског облика, а посебно пореза какав је ПДВ, је неопходност постојања добро дефинисане законске регулативе. Овакав проблем се посебно појављује у системима као што је Европска унија. Европска унија је такав систем који се састоји од 27 независних земаља чланица. Да би се обезбедила једнообразна примена свих прописа који регулишу неку област, на нивоу Уније се доносе акта која само оквирно дефинишу дотичну проблематику, док је државама чланицама дозвољена одређена слобода дефинисања сопствених законских решења, уз поштовање датих оквира. Што се тиче ПДВ-а, поред Прве директиве која је инаугурисала овај облик пореза на потрошњу, најважнија директива која је обезбедила његову једнообразну примену је Шеста директива (77/388/ЕЕЦ). Ова Директива је, услед све растућих потреба за сталним побољшањем функционисања овог пореза, замењена Директивом 2006/112/ЕЦ.

¹ ХЕРБОС ФИТОФАРМАЦИЈА д.о.о, Нови Сад.

II) МЕРЕ ЕУ

1. *Sixth Council Directive (Directive 77/388/EEC) of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment).*
2. *Recast of Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC).*

Европска комисија је, у циљу превазилажења проблема везаних за опорезивање финансијских услуга, објавила студију о алтернативним методама опорезивања финансијских услуга, као и услуга осигуравајућих друштава (овом приликом ће се акценат ставити само на финансијске услуге у класичном смислу). У наставку ће се дати осврт на основне карактеристике метода новчаног тока, као и извршити компарација истог са решењима која нуди Шеста Директива.

III) САДРЖАЈ

Природа финансијских услуга и разлози њиховог потпуног изузимања

У теорији и пракси јавних финансија се као основни разлог за потпуно изузимање финансијских услуга наводи њихова нематеријална природа. Нематеријална природа финансијских услуга се објашњава чињеницом да се ове услуге у највећем броју случајева пружају електронски, па се самим тим појављује проблем идентификације основице на коју би се обрачунавао порез. За финансијске услуге попут услуга које пружају финансијски саветници, као и услуга које захтевају плаћање одређене (експлицитно утврђене) накнаде (типа закупа сефова), ПДВ би се обрачунавао на уобичајени начин. Тешкоће се појављују у вези са услугама које се обрачунавају на маргину која представља разлику између прихода по основу камате који се плаћа зајмодавцима и оне која се обрачунава дужницима. Иако укупна додата вредност креирана на овакав начин може бити идентификована, узевши у обзир да се трансакције најчешће врше између правних лица, требало би пронаћи начин да се адекватно алоцира укупна додата вредност на сваку од страна у трансакцији. Другим речима, накнаде за услуге финансијског посредовања су обично урачунате у маргину која представља разлику између дуге и кратке позиције појединих делова активе и не појављују се у облику експлицитне цене (трошка). Као што је претходно речено, у случају пружања услуга физичким лицима, тај елемент (део маргине) је релативно лако утврдити. Међутим, у трансакцијама са правним лицима он остаје „сакривен” у цени (накнади)

која се плаћа банци. Немогућност његовог експлицитног исказивања представља основни разлог због кога се финансијске услуге у потпуности изузимају, јер би то изазвало високе административне трошкове. Ови проблеми би се могли приказати на следећем примеру. Ако би се претпоставило да банка плаћа камату на уложена средства у висини од 5%, а да обрачунава 15% камате на позајмљена средства, укупна додата вредност се може израчунати применом камате у висини од 10% на депозите. Тај износ би требало опорезовати. Уколико се сви кредити дају физичким лицима, додата вредност би се лако израчунала. Међутим, проблем се појављује уколико се зајмови дају правним лицима, јер се у том случају поставља питање који би износ, применом стопе од 15%, требало опорезовати.² Све ово доводи до парадокса који се зове „ослобођени је у ствари опорезован”. Ово произилази из чињенице да финансијске организације, током пружања својих услуга, стварају одређене трошкове који се манифестују у облику улазног пореза. У исто време, на њихове услуге се не плаћа порез (јер су у потпуности изузете), што доводи до губитка права на поврат улазног пореза (нема излазног пореза који би служио као основ за подношење ПДВ пријаве).

Третман финансијских услуга под Шестом директивом

Шеста директива (77/388/ЕЕЦ) о хармонизацији пореза на додату вредност је дефинисала финансијске услуге као нестандартна ослобођења без права на одбитак претходно плаћеног пореза. У Члану 13Б (д) финансијске услуге укључују следеће трансакције:

- одобравање и посредовање у давању кредита и управљање кредитом од стране даваоца;
- посредовање и било који послови са кредитним гаранцијама или другим врстама обезбеђења и управљање кредитним гаранцијама од стране даваоца;
- трансакције, укључујући и посредовање, које се тичу депозита и текућег рачуна, платног промета, преноса, дуговања, чекова и других преносивих хартија (инструмената), осим наплате дуга;
- трансакције, укључујући посредовање, које се тичу валута, новчаница и кованог новца који се користе као законско средство плаћања, са изузетком колекционарских предмета;

² Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001, p. 95.

- под колекционарским предметима се подразумевају злато, сребро и остали ковани новац или новчанице који се обично не користи као законско средство плаћања, као и ковани новац од нумизматичког значаја;
- трансакције, укључујући и посредовање, али не и управљање или чување, акцијама и уделима, пословањем компанијама и друштвима, обвезницама и другим хартијама од вредности, изузимајући документа којим се потврђује право на имовину;
- управљање специјалним инвестиционим фондовима одређеним од стране држава чланица ЕУ.³

Суштина метода новчаног тока као начина опорезивања финансијских услуга

Међу бројним покушајима изналажења одговарајућег метода који би омогућио правично опорезивање финансијских услуга уз минимизирање административних трошкова који се том приликом неминовно јављају, савремена теорија и пракса јавних финансија је предложила неколико метода њиховог опорезивања. Међу овим методама као посебно поље интересовања се појављује метода новчаног тока (*cash flow* метода). Суштина овог метода се огледа у следећем. Метод новчаног тока би елиминисао раније споменуте тешкоће које се јављају приликом покушаја опорезивања финансијских услуга на следећи начин. Сви приливи средстава, укључујући пријем кредита и плаћања камата банци би били третирани сродно продајама и подложни опорезивању уколико је прималац регистрован. У исто време, сви одливи средстава, укључујући отплату кредита или плаћање камате од стране банке би “привукли” кредит уколико је обвезник регистрован.⁴ Другим речима, приливи готовине по основу финансијских трансакција су третирани као опорезиве продаје (у случају банака, то су отплата кредита од стране корисника, као и прикупљени депозити), док су сви одливи готовине третирани као набавка опорезивих инпута (у случају банака, то је одобравање кредита). Докле год је каматна стопа, која је на располагању Влади, идентификована као „чиста” каматна стопа, метод новчаног тока постиже теоретски прихватљиву алокацију додате вредности и допушта одговарајуће кредитирање улазног пореза. Интуитивно, кредитирањем

³ Такође видети члан 135, тачке б-г Директиве 2006/112/ЕС.

⁴ За практичан пример функционисања овог метода видети: Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001, p. 96.

прилива и одлива по истој стопи, систем обезбеђује да је садашња вредност прихода која потиче од стране регистрованих трговаца нула; приход се коначно појављује једино у величини (мери) тог дела маргине који пада на терет нерегистрованих трговаца. Предузећа која су се регистровала као порески обвезници су у обавези да уплате порез на сва примања готовине настала по основу финансијских трансакција, са изузетком прилива који су настали по основу трансакција са акцијама. Њима је дозвољено да захтевају порески кредит за све трансакције које не укључују трговину акцијама.

Особине метода новчаног тока као начина опорезивања финансијских услуга

Временска вредност новца искључена без експлицитног усаглашавања

Када се говори о природи додате вредности у контексту финансијских услуга, битно је напоменути да финансијске маргине укључују плаћања у односу на временску вредност новца, која се надокнађује штедишама за одлагање потрошње. То је плаћање прихода и не би требало бити део пореске основице за плаћање пореза на додату вредност. Фундаментални атрибут метода новчаног тока је да он искључује временску вредност новца без експлицитног захтева за њеном идентификацијом. Стога не постоји захтев да маргина буде раздвојена на њене компоненте да би се опорезовала додата вредност. Јасно је да је ово веома атрактивно, посматрано са практичног аспекта, јер је веома тешко спровести ово раздвајање (неки од разлога су третман инвестирања у акције, трансакције са нерегистрованим пореским обвезницима, третман инвестиционих средстава и сл.).

Потпуно избегавање каскадног опорезивања

Метод новчаног тока омогућава потпуно избегавање каскадног опорезивања финансијских услуга пружених од стране регистрованих пореских обвезника. Регистровани порески обвезници су у могућности да захтевају улазни порески кредит по основу њихових одлива готовине према финансијским институцијама, док су подложни опорезивању по основу прилива готовине. У случају нефинансијских предузећа, улазни порески кредити по основу одлива готовине ће, нормално, превазилазити пореске обавезе по основу прилива готовине (пореске приливе). Овај вишак их компензира за порез који ће бити плаћен на њихове „набавке” финансијских услуга. Рад система је такав да су они смештени у исту позицију у којој би били да пореза није било „на свом месту”.

Принцип (база) одредишта

Метод новчаног тока функционише на бази одредишта и представља (обезбеђује) еквивалент нултом опорезивању услуга пружених нерезидентима. Трансакције са нерезидентима не траже ни подношење пореске пријаве, ни подношење захтева за поврат пореза (порески кредит). Домаће финансијске институције нису у неповољнијем положају у погледу пружања услуга нерезидентима. Из разлога што се метод новчаног тока примењује на бази одредишта, он је компатибилан са овим аспектом ПДВ-а који се обрачунава на остале робе применом кредитно-фактурног метода.

Потпуна компатибилност са кредитно-фактурним методом

У суштини, метод новчаног тока је у потпуности компатибилан са кредитно-фактурним методом у случају ПДВ-а обрачунаог на нефинансијске услуге. Као и у погледу функционисања на бази одредишта, он омогућава подношење захтева за поврат улазног пореза по основу (пружених) финансијских услуга и, стога, елиминише кумулирање пореза (каскадно опорезивање). Он отклања потребу за алокацијом инпута између финансијских и нефинансијских активности. Из разлога што је додата вредност на финансијске услуге опорезована на истој бази као и на остале активности, он елиминише не-неутралност која креира штетне (супротне) економске ефекте.⁵

Тешкоће у вези са применом метода новчаног тока

Иако метод новчаног тока има одређене предности у погледу опорезивања финансијских услуга у односу на досадашњу праксу и друге потенцијалне (махом, традиционалне) методе, и он има одређене недостатке који у одређеној мери ометају његову примену. Два значајна концептуална проблема су у вези са променама пореских стопа и идентификацијом трансакција са страним лицима. Ови недостаци ће бити описани у наставку.

Промене пореских стопа

Да би метод новчаног тока исправно функционисао у погледу опорезивања додате вредности, порески кредит за одливе готовине би требао бити рачунат по истој стопи која је примењена приликом прикупљања пореза на изворне приливе готовине. Ово јасно поставља питање које би биле

⁵ *Value Added Tax: A study of Methods of Taxing Financial and Insurance Services*, European Commission, Brussels, 1996, pp. 52-53.

импликације приликом промена пореских стопа, и која би правила требала бити постављена да би систем правилно функционисао, као одговор на промене пореских стопа. Концептуално је једноставно поставити правило да би се постигла неутралност у погледу усклађивања (прилагођавања) пореских стопа, али би, исто тако, промене пореских стопа довеле до појављивања проблема практичне природе у погледу примене овог правила. Правило које би креирало неутралност приликом промене пореских стопа би било следеће. Тамо где постоји повећање пореза, сви регистровани порески обвезници би били у обавези да плате додатни порез, који би био једнак производу повећане пореске стопе и вишка финансијских обавеза (пасиве) изнад нивоа финансијских средстава (активе), насталим непосредно пре повећања пореске стопе. Прилагођавање променама пореске стопе не би било потребно за оне делове финансијске aktive (средстава) који не улазе у порески систем. Примена пореза у време када се дешава повећање пореске стопе вероватно ће бити предмет политичких приговора. Корисници кредита га могу видети као ретроактивни порез на њихове дугове. Примедбе ће бити посебно изражене у време увођења овог система, и могло би се сматрати као прилагођавање које се односи на пун износ пореза. Међутим, овде би се могли навести други потенцијални начини за превазилажење ових проблема, али би они захтевали посебну елаборацију те проблематике.

Идентификација трансакција са нерезидентима

Идентификација места набавке и крајњег одредишта финансијских услуга на секундарном тржишту трансакција је произвољно. Ово је веома евидентно у случају опорезивања дохотка где је ово било једно од проблематичних подручја у алокацији (додељивању) одговарајућег износа дохотка домаћим изворима за разлику од страних филијала и подружница. Посебна правила могу бити потребна да би се обезбедио одговарајући третман ових трансакција. Ова правила би могла да утичу на правилну примену пореза на средства заједничких фондова, брокера, дилера и пензионих фондова који купују и продају хартије од вредности (обвезнице) на секундарном тржишту као принципали.⁶

Врсте метода новчаног тока

Иако умногоне правичан, метод новчаног тока је, у исто време, и комплексан метод који захтева пуну пажњу пореских власти. Његова

⁶ Ibid., pp. 53-55.

комплексност се огледа у чињеници да постоје две главне врсте овог метода, и то основни метод и метод новчаног тока уз примену тзв. рачуна обрачуна пореза. Ако се пореде особине ових метода, могу се уочити одређене разлике, које се, махом, тичу административних аспеката. Ако се пореде метод новчаног тока са рачуном обрачуна пореза и основни метод новчаног тока, предности првог метода се огледају у избегавању проблема са новчаним током у време позајмљивања средстава, као и у време „прелазног” подешавања приликом увођења система или приликом повећања пореске стопе. Ови проблеми се, код основног метода новчаног тока, појављују само у случају услуга које укључују приливе и одливе готовине по основу капитала, при чему је накнада за финансијске услуге урачуната (скривена) у маргини (маржи) коју банка рачуна на бази разлике између прихода по основу пружених услуга и трошкова потребних за пружање истих. Такође, предности метода новчаног тока са рачуном обрачуна пореза над основним методом новчаног тока се могу огледати у следећем: 1) елиминишу се проблеми у вези са новчаним током одлагањем плаћања пореза и пореских кредита на трансфере капитала; 2) постоји мали ризик за владу у погледу одлагања плаћања пореза због тога што се очекује да плаћања пореза на приливе готовине буду поништена од стране пореских кредита на одливе капитала, изузев у случају стечаја; 3) добитак/губитак по основу одлагања пореза или кредита је изједначен по основу индексирања преосталог износа средстава на рачуну обрачуна пореза владином стопом на позајмљена средства; 4) тешкоће у вези са преласком са једног на други систем и/или стопу су решене кроз иницијално задужење/одобрење (кредитирање) рачуна обрачуна пореза на почетку рада система и подешавање преосталог износа средстава у време било какве промене пореске стопе. Оно што је заједничко и једном и другом облику метода новчаног тока је пореска база која обухвата како експлицитне, тако и имплицитне трошкове финансијских услуга. Друга заједничка особина је третман пореских обвезника, при чему се под пореским обвезницима подразумевају како класичне финансијске институције (у првом реду банке), тако и било које друге институције које се могу подвести под категорију финансијских посредника. Такође, битна заједничка карактеристика су и услови под којима се стиче право на улазни порески кредит. Улазни порески кредити су допуштени у свим случајевима где се као трансактори појављују регистровани порески обвезници. Једини изузетак у погледу пореске базе представљају следеће активности: 1) трансакције у које су укључени акционари/власници предузећа; 2) трансакције између нефинансијских институција и нерегистрованих особа;

3) трансакције између самих нерегистрованих особа и 4) портфолио инвестиције које нису повезане ни са каквим пословним активностима.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Шеста директива је ступила на снагу 01.01.1978. године.

Рекаст Шесте директиве је ступио на снагу 2007. године.

V) ИЗВОРИ

- Ebrill, Liam, Keen, Michael, Bodin, Jean-Paul, Summers, Victoria, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001.
- “Recast of Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC)”.
- “Sixth Council Directive (Directive 77/388/EEC) of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment”.
- “Value Added Tax: A study of Methods of Taxing Financial and Insurance Services”, European Commission, Brussels, 1996.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Финансијске услуге су одувек биле (и још увек јесу) једно од најкомпликованијих подручја имплементације пореза на додату вредност. Немогућност јасног одређивања магине и трошкова који су урачунати у вредност финансијских услуга, с једне стране, као и њихова нематеријална природа, с друге стране, су у фокусу како финансијских институција које их пружају, тако и фискалних власти. То указује на блиску повезаност и међусобну условљеност монетарне и фискалне политике, с једне стране, и банкарског и фискалног система, с друге стране. Чак ни Европска унија, која је најдаље отишла у погледу имплементације и усавршавања пореза на додату вредност, нема још дефинисана прецизна правила и принципе који би омогућили адекватно опорезивање најкомпликованијих предмета опорезивања (у које спадају и финансијске услуге). Као и код свих других предмета опорезивање, најважније питање које се намеће је како обезбедити (и очувати) издашност овог пореза, уз истовремено свођење његове регресивности на најмању могућу меру. Кад је реч о финансијским услугама, будући да су оне тренутно у потпуности изузете од опорезивања, ту се мисли на тачно одређивање оног дела који би требало опорезовати (и којом стопом; с тим у вези, поставља се питање избора врсте и висине

стоје), као и на који део применити ослобођење са правом на порески одбитак. Наравно, ово не искључује у потпуности садашњу праксу (примену ослобођења без права на поврат претходно плаћеног пореза), само се поставља питање на који део финансијских услуга то применити. Уколико се, као прихватљиво решење, изабере опорезивање (једног дела или у потпуности) финансијских услуга (у овом случају се не мисли на опорезивање нултом стопом), поставља се питање избора метода који би био примењен. Ту се може говорити о примени традиционалних метода, с једне стране, и примени метода новчаног тока, с друге стране. Ако се упореде ове две групе метода, може се уочити да се су традиционални методи умногоме подложнији одређеним тешкоћама у вези са њиховом имплементацијом у односу на метод новчаног тока. Када је реч о Србији, ту се као основно питање намеће садашње стање монетарне и фискалне сфере, тј. однос банкарског и фискалног система. Ако се погледа генеза фискалног система у последњих 20 година, може се уочити да се он суочавао са бројним тешкоћама које су последица политичких збивања на њеним просторима. Ту се превасходно мисли на распад бивше Југославије, који је узроковао да реформе које су започете крајем '80-их година остану незавршене. Затим је дошло до потпуног колапса банкарског и финансијског система који се манифестовао у појави хиперинфлације, из кога је било веома тешко изаћи. На крају, ту је и транзиција, којом се покушао увести капиталистички систем који ни до дан-данас није у потпуности имплементиран због сувише дуге доминације социјалистичке привреде. Тек у последњих 10-ак година се фискални систем успео колико-толико довести у ред, при чему су ипак нека подручја (попут пореза на додату вредност) још увек остала отворена. Ако се погледа историјат нашег фискалног система, може се уочити да је прва озбиљнија реформа, која је умногоме поједноставила прописе (који су се временом само гомилали), извршена 2001. године, када су се створиле какве-такве основе за увођење пореза на додату вредност (који је, међутим, уведен тек три године касније). Ниједан систем пореза на додату вредност (па ни ЕУ систем) није савршен. Када се ради о финансијским услугама, примена метода новчаног тока би допринела не само лакшем опорезивању истих (у смислу смањења административних трошкова), већ и остваривању далеко већих ефеката који се постижу прикупљањем овог пореског облика. Из тих разлога, упутно би било погледати начин на који функционишу поједини облици овог метода и одговарајућим законским и подзаконским решењима омогућити његову што лакшу имплементацију у систем пореза на додату вредност у Републици Србији.

UDK:336.581"2011"

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 167–176

Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

ИЗВЕШТАЈ КОМИСИЈЕ О ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА У ЕКОНОМСКОЈ И МОНЕТАРНОЈ УНИЈИ ЗА 2011. ГОДИНУ

ABSTRACT

The European Commission has just published the 2011 Report on Public Finances in the EMU (12.9.2011). The report observes the recent developments in public finances in the EMU, setting out the evolution of the Member States' fiscal policies in the wake of the current crisis, analysing new ways of assessing debt sustainability and describing the changes in the EU budgetary surveillance. These reforms put prevention and debt reduction in the focus of the EU budgetary surveillance in an attempt to reflect on the lessons to be learnt from the crisis. The article presents a summary of the Commission's findings.

Key words: EMU, Public Finances, debt sustainability, budgetary surveillance, reform.

1) СВРХА

Економска криза снажно оптерећује јавне финансије држава чланица ЕУ, а одрживост дугова чини главним финансијским проблемом широм ЕУ. Истовремено, у току је велика ревизија фискалног надзора у ЕУ. Извештај Комисије о јавним финансијама у Економској и монетарној унији (ЕМУ) за 2011. годину даје преглед недавних дешавања у јавним

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

финансијама земаља чланица ЕУ, анализира нове начине процене одрживости дуга и описује промене у буџетском надзору. У центар ове реформе буџетског надзора постављена је превенција и смањење дуга.²

Комесар за економске и монетарне послове Оли Рен (*Olli Rehn*) овим поводом је изјавио следеће: „У периоду високих нивоа дуговања који су и даље у порасту у земљама ЕУ, обезбеђивање одрживости јавних финансија представља предуслов за трајан економски раст и отварање нових радних места. Стратегија ЕУ за постепену, диференцирану фискалну консолидацију и даље важи у сусрет упорној тржиштој турбуленцији и неизвесности у погледу брзине опоравка. Државе чланице које се суочавају са тржишним притисцима морају да наставе са постизањем својих фискалних циљева, и да по потреби предузму додатне мере. Државе чланице са фискалним простором за маневрисање треба да омогуће аутоматским стабилизаторима да функционишу како би се ублажило то да успоравање опоравка утиче на активности и радна места, остајући истовремено на својим путевима структурног прилагођавања. Недавни догађаји наглашавају важност веома брзог усвајања законодавног пакета за ојачавање наше економске управе“.³

Мада се процес консолидације у ЕУ и даље одвија, наставља се и раст дуга према бруто друштвеном производу (БДП) и он ће достићи 83,3% БДП у 2012. години — што је повећање од преко 20 поена БДП у односу на његов ниво из 2007. Мере консолидације које су уведене тичу се овог пораста нивоа дуга, а земље чланице су индичирале да планирају да појачају те мере, што би довело до стабилизације дуга до 2012. године. Тим мерама бави се први део овогодишњег Извештаја Комисије о стању јавних финансија у ЕМУ (*Current development and prospects*), док други део извештаја (*Evolving budgetary surveillance*) излаже одговор ЕУ на лекције које намеће фискална криза, тј. законодавни пакет мера које се већином односе на буџетску политику. Трећи део извештаја (*Fiscal governance and sovereign spreads*) илуструје везу између буџетских оквира и јавних дугова, и утицај процедура фискалног управљања на то како тржиште перципира одрживост дуга неке земља. Коначно, у последњем

² *Public finances in EMU – 2011*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy 3/2011, Интернет, 20.9.2011: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf.

³ IP/11/1019, *European Commission Press Release*, 12/09/2011, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1019>

делу извештаја (*Debt sustainability in the EU*) истиче се значај макрофинансијских неравнотежа за фискалну рањивост, и значај регулаторне реформе у банкарском сектору за редуковање претњи. Анализа такође показује да земље ЕУ тренутно покушавају да остваре историјски огромну фискалну консолидацију, и процењује цену, у смислу будућег БДП, овог консолидовања јавних финансија кроз повећања пореза.

II) САДРЖАЈ ИЗВЕШТАЈА КОМИСИЈЕ

Комисија полази од констатације да је економска и финансијска криза погодила све земље Европске уније у периоду између 2008. и 2010. године, и даје генералну оцену да постоји „опоравак“, али и да је „раст још увек деликатан“. После пада у 2009. години у свим земљама ЕУ (осим Пољске), раст се повратио у 2010. години у свим осим у пет периферних земаља. Упркос томе што се раст наставио све до почетка 2011. године, дубина рецесије је таква да се очекује да ће се укупни ниво до краја 2011. тек приближити нивоу од пре кризе. За неке земље, међутим, последице по производњу много су драматичније: до 2010. године у Ирској је производња пала 10% испод нивоа из 2007; у Естонији је опала преко 15%; у Летонији око 20%. Стога Комисија закључује да је, упркос томе што се почетком 2011. бележи опоравак, укупна економска ситуација и даље слаба. Током 2010. године неколико земаља је наставило да подржава своје економије путем дискреционих мера, док друге земље имају мање простора за маневре с обзиром на своје основно стање јавних финансија.

Комисија сматра да је сада време да се помери фокус политике на дугорочне изазове који су резултат кризе. Потреба за даљом консолидацијом се не потцењује, јер године кризе су за собом оставиле наслеђе постојаних слабости јавних финансија. Прогнозира се да ће се дуг повећати са 59,0% БДП у 2007. година на 83,3% у 2012. години – посматрајући 27 земаља ЕУ, док у зони евра цифре показују кретање тог повећања са 66,3% на 88,7% за исти период. Комисија истиче да „изазов“ није само то да се заустави повећање дуга, него и да дође до опште стабилизације и раста у 2012. години. Она указује, међутим, и на демографске трендове, који су такви да средњорочну будућност лако могу да обележе већи трошкови старења и мањи потенцијални раст (када мањи број радно способних људи носи терет релативно старијих појединаца). Питање одрживости јавних финансија посматра се, дакле, у перспективи интензивирања у наредним деценијама.

Повећање дуга је, осим кризом, проузроковано и директним утицајем политике из претходних година и основних фискалних позиција развијених током претходних периода. Од 2007. до 2009. године, фискални биланси погоршали су се генерално: од просечног дефицита 0,7% БДП на 6,3% у земљама евро-зоне, односно са 0,9% БДП на 6,8% у земљама ЕУ. Поред тога, привремене мере подршке такође су допринеле повећању дефицита. Штавише, не само да је политика после 2007. одговорна за погоршање у фискалним позицијама, него је то и политика у периоду пре кризе, истиче Комисија. Почетак кризе открио је у јавним финансијама многих држава чланица ЕУ базичне недостатке којима је било дозвољено да се развију током првих десетак година ЕМУ.⁴

Од држава чланица ЕУ, Уговори и, посебно, Пакт за стабилност и раст (*Stability and Growth Pact*) захтевају да осигурају да њихов буџетски дефицити не прелазе 3% БДП и да њихови нивои дуга буду испод 60% БДП.⁵ Пакт за стабилност и раст садржи и имплементационе одредбе о надзору укупне (превентивне) средњорочне оријентације фискалне политике и начинима кориговања прекорачења задатих вредности који се третирају као део процедуре у случају прекомерног дефицита (*Excessive Deficit Procedure*). Ово корективно средство је, током 2009. и 2010. године Савет применио на скоро свим државама чланицама ЕУ. Грчка, Летонија, Литванија, Румунија, Малта, Пољска, Бугарска, Данска, Белгија, Чешка, Немачка, Италија, Француска, Шпанија, Ирска, Холандија, Аустрија, Португалија, Словенија, Словачка, Кипар и Финска биле су подвргуте процедури за случај прекомерног дефицита, док су Мађарска и Велика

⁴ Пре кризе, експанзија у послу са некретнинама у неким државама чланицама, чега је пандан било повећање приватног дуга, привремено је маскирала те основне фискалне слабости, пошто порески приходи зависе у великој мери од потрошње и трансакција са некретнинама који се подстичу дуговањима. Како су ови приходи пали, дошло је до великог и неповратног утицаја на фискалне позиције. Како се ови изненадни приходи обично користе за финансирање програма потрошње, појавио се постојани дефицит када су приходи пресушили.

⁵ Пакт за стабилност и раст (иницијално – Пакт за стабилност, *Stability Pact*) ступио је на снагу 1. јануара 1999. године, а састоји се од законодавног оквира који је првобитно садржао следеће инструменте секундарног законодавства: *Council Regulation (EC) No 1966/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*; *Council Regulation (EC) No 1967/97 on speeding and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*; *Regulation of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact*. Пакт је допуњен 2005. године са две нове регулативе којима се мењају прве две изворне регулативе (1966/97, 1967/97).

Британија своје билансе успеле да измене и пре препорука. Финска је у међувремену завршила са овом процедуром. Савет је 2010. године обавестио и Грчку да предузме мере да исправи свој претерани дефицит до 2012. Захтеви у оквиру ове процедуре су, према Комисији, тако постављени да узмују у обзир посебне потребе и околности различитих земаља, док су рокови за корекцију прекомерних дефицита постављени у зависности од величине нужне консолидације, и узимајући у обзир шира питања одрживости и буџетских ризика.

Комисија подсећа и на најновије планове у оквиру Програма за стабилности и конвергенцију (*Stability and Convergence Programmes*) који су усмерени на средњорочне буџетске циљеве, и постављају буџетске стратегије држава чланица за испуњавање услова из процедура за прекомерне дефиците у наредним годинама. Најновија рунда ових програма покрива период до 2014. године и била је представљена почетком 2011. године као део тек уведеног „европског семестра“ (*European Semester*), што омогућава да државе чланице примене политичке савете пре одобрења својих буџета за 2012. годину. Планови постављени у овој рунди програма за стабилност и конвергенцију заснивају се на претпоставкама о расту које полазе од значајног смањења буџетског дефицита током година које се разматрају, при чему евро-зона укупно достиже праг од 3% дефицита у 2012. години.

Неведени планови подразумевају и мере које владе још нису спецификовале, тј. које тек треба да буду уведене. Те додатне мере консолидације захтевају не само да се буџетски дефицити брже смањују, него су и дугови, такође, програмирани тако да достигну тачку промене у 2012. години, и да од тада почну да опадају. Чињеница да планови зависе од ових додатних мера консолидације, оправдано повлачи и питање да ли ће они заиста и бити реализовани, јер увек постоји ризик да додатне мере неће бити спроведене, пошто те „мере консолидације“ показују јасну тенденцију да имају политичку цену. Комисија ипак констатује као охрабрујуће то што су владе показале намеру да уведу додатне неопходне промене у блиској будућности.

Комисија бележи да ће наредне године у ЕМУ бити тешке делом и због тога што се у годинама пре кризе нису водиле „довољно опрезне“ политике, а одредбе Пакта за стабилност и раст нису биле довољне да обезбеде тенденцију ка опрезнијим политикама. Другим речима, „несавесне политике“ из година пре кризе оставиле су дубок траг. Превентивне и корективне мере у оквиру Пакта за стабилност имале су циљ да осигурају

да земље чланице одрже основне фискалне позиције у погледу средњорочних буџетских циљева који су веома блиски равнотежи или суфициту, и тиме да обезбеде да апсолутни дефицит не пређе 3% БДП у рецесији, односно да дуг брзо буде доведен испод 60% БДП. У пракси, чак и у 2007. години – години након периода константно повољних економских услова – мали број земаља је успео да постигне своје средњорочне буџетске циљеве. Поред тога, иако су неке земље биле под процедуром за прекомерне дефиците када су њихови дефицит премашили 3% БДП, тај критеријум на дуг никада није експлицитно примењен. Конкретно, секундарно законодавство ЕУ којим се имплементирају одредбе поменуте процедуре не даје никакве спецификације о спровођењу овог критеријума.

II) НОВИ РЕФОРМСКИ ПАКЕТ

Као резултат слабости идентификованих у буџетском надзору на нивоу ЕУ пре кризе, Европска комисија је предложила пакет реформи Пакта за стабилност и раст, како би били уведени нови аспекти надзора и буџетске политике за побољшање доношења политичких одлука и како би се избегле грешке које су сада очигледне. Конкретно, пакет има за циљ да реформише и превентивне и корективне мере Пакта за стабилност и раст, затим да ојача и уведе додатне санкције за непоштовање Пакта, као и да уведе нове европске процедуре за неравнотеже (*European Imbalances Procedure*) ради праћења ширих питања економског управљања и, коначно, да уведе нову директиву о националним фискалним оквирима (за побољшање фискалне политике на националном нивоу). Док усвајање овог пакета чека коначно одобрење од стране Савета и Европског парламента, све његове основне карактеристике су постављене.⁶

Реформа превентивног аспекта Пакта за стабилност и раст уводи концепт стандарда расхода (*expenditure benchmark*) за процену да ли је нека фискална политика одговарајућа, тј. да ли је у складу са одржањем или са приближавањем земаља средњорочним буџетским циљевима. Стандард расхода биће коришћен заједно са испитивањем структурне равнотеже при

⁶ Пакет садржи следеће предлоге: нацрт регулативе која мења регулативу 1466/97 о надзору буџетских и економских политика држава чланица; нацрт регулативе која мења регулативу 1467/97 о процедури за прекомерни дефицит; нацрт регулативе о спровођењу буџетског надзора у евро зони; нацрт регулативе о превенцији и корекцији макроекономских неравнотежа; нацрт регулативе о мерама спровођења у циљу корекције прекомерних макроекономских неравнотежа у евро зони; нацрт директиве о захтевима за буџетске оквире држава чланица.

процени оријентације фискалне политике, како на *ex ante* тако и на *ex post* основи. То ће захтевати да нето раст потрошње (то јест, раст расхода, сва дискрециона повећања у приходима) буде испод референтне средњорочне потенцијалне стопе привреде. Земље са средњорочним буџетским циљевима мораће да покажу да је раст расхода у складу са овом проценом привредног раста, док ће се они који премаше испуњење својих циљева суочити са лабавијим ограничењима. Циљ овог услова је да обезбеди да земље више не финансирају раст изван цикличних повећања у приходима. Године пре кризе показује да се позитивна приходна изненађења која су искусиле многе земље, углавном користе за повећање расхода, а не за смањење задужености. То је довело до недовољног јачања основне буџетске позиције, и високих нивоа расхода које је било тешко смањити онда када су се суштински економски основи променили, закључује се у Извештају Комисије.

У међувремену, реформа корективних средстава Пакта за стабилност и раст, фокусира се на дуговања, обезбеђујући секундарном законодавству да операционализује критеријум дуга. Као равноправан критеријум са критеријумом од 3% дефицита, постављен је услов да дуг буде на прагу од 60% БДП или испод њега, или да се у довољној мери смањује према том прагу. До сада, иако су Уговори на равноправни основ поставили критеријуме дефицита и дуга, ниједна земља није била подвргнута процедури за прекорачење због величине дуга. У будуће ће повреда било ког од два критеријума биће довољна да земљу подвргне наведеној процедури.

Предложено законодавство уводи нумерички стандард за процену да ли се дуг довољно смањује, и мења одредбе о имплементацији које су се претходно фокусирали само на дефицит, да би сада узеле у обзир и дуг. У исто време, одражавајући већи утицај на еволуцију дуга фактора који су изван контроле власти, непоштовање стандарда, чак и прилагођено за тај циклус, неће нужно резултирати тиме да се односна земља стави под процедуру за прекорачење. Та одлука мораће да узме у обзир све факторе који су релевантни у смислу ублажавања фискалних ризика повезаних са високим дуговима. Посебан транзициони период предвиђен је за земље са високим дугом које тренутно подлежу програму процедуре за прекомерне дефиците, како би се оне прилагодили новом аранжману који тражи да дефицит буде испод 3% БДП. Реформа такође пружа већу слободу у вези избора релевантних фактора пре стављања земље под процедуру у случају кршења критеријума дефицита, ако односна земља има јавни дуг испод 60% БДП. Укупан притисак реформе је, дакле, усмерен на крупне грешке фискалне политике.

III) ПОБОЉШАЊЕ МЕХАНИЗМА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ – САНКЦИЈЕ

Промене у превентивним и корективним средствима Пакта за стабилност и раст требало би да побољшају примену овог оквира. До сада, чак и када су идентификована кршења критеријума Пакта, никада нису примењене казнене финансијске санкције, што је смањивало ургентност предложених корективних акција. Није било санкција ни у вези превентивних средстава осим могућности да Савет објави „рано упозорење“ да држава чланица крши услове Пакта или се креће у том правцу. Реформа циља на значајну промену тога, барем за земље евро-зоне које сада постају подређене новим механизмима. Земљама евро-зоне за које се нађе да нису оствариле довољан напредак ка својим средњорочним буџетским циљевима или се нису ускладиле са препорукама, може се увести депозит који носи камату (*interest-bearing deposit*). У погледу корективних средстава, санкције су побољшане и примењују се раније у овом процесу. У време када Савет идентификује прекомерни дефицит, односна земља евро-зоне је, можда, већ постала подложна депозиту који не носи камату (*non-interest-bearing deposit*), који се тада подиже на ниво казне, ако се нађе да земља није предузела потребне активности у одговору на иницијалне препоруке да коригује прекомерни дефицит. Обе ове казне ће се примењивати раније него што је то било предвиђено за казне у оквиру Пакта за стабилност (које нису примењиване), и оне ће се примењивати само када нека земља не успе у два узастопна покушаја да се усклади са препорукама из процедуре за прекомерни дефицит.

Осим увођења нових санкција, Комисија очекује и позитиван притисак на земље чланице да се ускладе са Пактом као последицу нових мера економског дијалога уведених у реформу. Наиме, очекује се да надлежни одбор Европског парламента одржава редовне дискусије о надзору, које би укључивале Савет и Комисију, као и земље о којима је реч.

IV) НАЦИОНАЛНИ ФИСКАЛНИ ОКВИРИ

Европска правила постављају оквир у коме се одређује фискална политика, а буџетске одлуке се, заправо, предузимају на националном нивоу. Квалитет донетих одлука и процес за њихово усвајање веома варирају од државе да државе. Да би се обезбедило да „чланице које имају најлошија достигнућа науче од оних са најбољим извршењем“, Комисија је у пакет реформи укључила и Директиву о националним фискалним

оквирима.⁷ Директива поставља минималне услове за националне фискалне оквире, али омогућава државама чланицама да изаберу средства за усклађивање са њима. Комисија сматра да то представља признање чињенице да ће оптимални процедурални и институционални аранжман за одлучивање о фискалној политици зависити од различитих карактеристика држава чланица, што значи да не постоји један модел који може или треба да се примени у свим случајевима. Ова директива односи се на квалитет рачуноводства и статистике, макроекономске и буџетске прогнозе које се користе, нумеричка фискална правила које поштују, постојање средњорочних буџетских оквира и транспарентност њихових финансија. Комисија се нада да ће поштовањем услова из Директиве бити побољшан процес доношења одлука у државама чланицама са најгорим извршењем, јер тај процес представља *sine qua non* јаким јавних финансија широм Европе.

V) ЕВРОПСКИ МЕХАНИЗАМ ЗА СТАБИЛНОСТ

Поред других програма помоћи и привремених фондова са средствима за помоћ земљама са финансијским проблемима, планира се и успостављање једног сталног механизма – Европски механизам за стабилност ЕМС (*European Stability Mechanism*) који би профункционисао од јула 2013. године.⁸ Када релевантни уговор буду ратификовале све државе учеснице, сматра се да ће ЕМС бити у стању да пружи финансијску помоћ земљама које се суочавају са тешкоћама финансирања својих дугова на финансијским тржиштима, у складу са строгим условима условљавања. Међутим, ЕМС ће обезбеђивати финансирање након што се проценом фискалне одрживости покаже да је одређена земља солвентна. То неће бити механизам за преузимање дуга земље него, како се објашњава, за његово премошћавање – док земља не буде поново у стању да приступи финансијским тржиштима. Наведена процена обично ће захтевати две врсте анализе: прво, процену краткорочних потреба ликвидности земље, и, друго, средњерочну и дугорочну процену одрживости дуга које показују способност јавног сектора да врати свој дуг.

⁷ COM(2010) 523 final, *Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, European Commission, Brussels, 29.9.2010.

⁸ Мисли се на Европски фонд за финансијску стабилност (*European Financial Stability Facility*) и Европски механизам за финансијску стабилизацију (*European Financial Stabilisation Mechanism*). Видети: *EFSS Framework Agreement*, 7 June 2010, PARIS-1-1075295-v16. Видети: *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)*, потписан 11. јула ове године.

Да би биле способне да адекватно процене одрживост дуга у будућности, службе Комисије ће своје традиционалне анализе одрживости допунити бројним другим методологијама, а у извештају Комисије се даље разматра њихов садржај.

То би био, у најкраћем, резиме овогодишњег извештаја Комисије о јавним финансијама у Економској и монетарној унији. У публикацији од преко 200 страна, овај извештај на једном месту даје преглед кључних праваца развоја политике јавних финансија у ЕУ, као и аналитичке процене за област јавних финансија земаља чланица и ЕМУ у целини. Извештај анализира јавне финансије у ширем смислу, али посебно се фокусира на одрживост дуга, мере консолидације и политичке промене које су потребне ради побољшања одрживости, и аналитичке делове усмерене на питање шта ту одрживост одређује и како се она може мерити.

UDK:338.439.542
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 177–187
Извори научни рад

Др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

ABSTRACT

The EU integrated approach to food safety aims to assure a high level of food safety, animal health, animal welfare and plant health in the Union through the implementation of coherent farm-to-table measures and adequate monitoring, while ensuring effective functioning of the internal market. The implementation of this approach involves the development of legislative and other actions to assure effective control systems and evaluate compliance with EU standards in the area. The Commission's guiding principle, primarily set out in its White Paper on Food Safety, is to apply an integrated approach from farm to table covering all sectors of the food chain, including feed production, primary production, food processing, and storage, transport and retail sale. The legal framework in the area was set by the Regulation (EC) 178/2002 on general principles and requirements of Law on Food with the aim to provide a coherent approach in the development of food legislation. Also, there are numerous legislative acts on various subjects in the field and they are the following: animal nutrition, labelling and nutrition, biotechnology, novel food, chemical safety, biological safety, official controls, sustainability, food improvement agents.

Key words: Food safety, food legislation, European Union, animal health, animal welfare and plant health, sustainability.

¹ Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде – Управа за заштиту биља, Београд.

1) УВОД

Безбедност хране (*food safety*) је научна дисциплина која описује руковање, припрему и чување хране на начин који спречава обољења од хране. Она укључује низ процедура које треба следити да би се избегле потенцијално озбиљне опасности по здравље.² Безбедност хране у Европској унији има велики значај, не само због заштите здравља становника, већ и због изузетног економског значаја. Наиме, сектор пољопривреде и хране је најзначајнији у укупној економији Европске уније, с обзиром да је производња хране и пића водећа грана индустрије, са годишњом производњом од око 600 милијарди евра, што је 15 одсто од укупне производње.³ Интегрални приступ Европске уније у области безбедности хране има за циљ да обезбеди висок ниво безбедности хране, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља у оквиру Заједнице, кроз примену кохерентних мера „од њиве до трпезе“ и одговарајући мониторинг, уз обезбеђивање ефикасног функционисања унутрашњег тржишта. Примена овог приступа подразумева развој одговарајућег правног оквира да би се обезбедио ефикасан систем контроле и оцене усклађености са стандардима ЕУ, како унутар Заједнице, тако и у трећим земљама у односу на њихове извоз у ЕУ. Осим тога, унапређени правни оквир је неопходан и да би се организовали међународни односи са трећим земљама и међународним организацијама у вези безбедности хране; као и да би се организовали односи са Европским телом за безбедност хране (*Food Safety Authority – EFSA*) и обезбедило научно засновано управљање ризиком у овој области. Основни принцип, примена интегралног приступа „од њиве до трпезе“ који покрива све секторе ланца исхране, укључујући и производњу хране, примарну производњу, прераду хране, складиштење, транспорт и продају на мало, представљен је у документу Европске Комисије „Бела књига о безбедности хране“.⁴ Иако су током развоја Заједнице доношени прописи који су регулисали поједина питања из области безбедности хране, правни оквир у овој области је постављен тек Регулативом (ЕЦ) 178/2002 Европског

² Internet: http://en.wikipedia.org/wiki/Food_safety.

³ “White paper on food safety“, COM (1999) 719 final, p. 5. Internet: [http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=sr&gbv=2&gs_sm=s&gs_upl=3462651346265101347062111101010101010101010&q=cache:MWiLVmgqYhUJ:http://europa.eu/legislation_summaries/other/132041_en.htm+%E2%80%9CWhite+paper+on+food+safety%E2%80%9C,+COM+\(1999\)+719+final&ct=clnk,06/11/2011](http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=sr&gbv=2&gs_sm=s&gs_upl=34626513462651013470621111010101010101010&q=cache:MWiLVmgqYhUJ:http://europa.eu/legislation_summaries/other/132041_en.htm+%E2%80%9CWhite+paper+on+food+safety%E2%80%9C,+COM+(1999)+719+final&ct=clnk,06/11/2011).

⁴ White paper on food safety, *ibid.*

парламента и Савета од 28. јануара 2002. године, о успостављању основних принципа и захтева о Закону о храни (у даљем тексту: Закон о храни).⁵ Осим тога, донет је велики број прописа, укључујући и регулативе (што говори о значају ове области за ЕУ), о питањима: хране за животиње; означавања и квалитета; биотехнологије; нове хране; хемијске безбедности; биолошке безбедности; службене контроле; одрживости; и адитива храни. У 2009. години, у Републици Србији је донет Закон о безбедности хране који је у великој мери усклађен са одговарајућим међународним прописима, а пре свега са релевантним прописима Европске уније. На основу овог закона, донето је и неколико подзаконских прописа који омогућавају бољу примену закона и представљају део будућег новог система безбедности хране у нашој земљи.

II) БЕЛА КЊИГА О БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Белу књигу о безбедности хране донела је Комисија, 12. јануара 2000. године, с обзиром да је обезбеђивање највиших стандарда у области безбедности хране кључни приоритет у политици Комисије. Овај документ је предложио потпуно нови приступ безбедности хране. Представљени су: принципи система безбедности хране; основни елементи; Европско тело о безбедности хране, правни аспекти; контрола; информисање потрошача; међународни аспект; као и акциони план (дат у анексу). У Поглављу 5, у којем се анализирају правни аспекти безбедности хране, истакнуто је да због свог значаја за Европску унију, безбедност хране мора да се регулише са пуном политичком одговорношћу. Наиме, без обзира на предложено стварање Европског тела за безбедност хране, предвиђено је да израда и доношење прописа у овој области остане у надлежности Комисије, Парламента и Савета. Европска унија је у претходном периоду донела широк спектар прописа у овој области, који покривају како основну пољопривредну производњу, тако и индустријску производњу прерађене хране. Законодавство у овој области се током последњих тридесет година у ЕУ развијало, у складу са научним, друштвеним, политичким и економским потребама, посебно у оквиру стварања Унутрашњег тржишта, али овај развој није био вођен системски и кохерентно. Из тог разлога, 1997. године, донета је Зелена књига о општим принципима Закона о храни у Европској унији, у којој је наведена потреба за значајном ревизијом законодавства у

⁵ “Regulation (EC)178/2002 laying down the General Principles and requirements of Food Law”, *OJL* 31, 1/02/2002, pp. 1, etc.

области хране.⁶ У Белој књизи се наводи да је производња хране изузетно сложен поступак, при чему производња животињског и биљног порекла носи унутрашње ризике, због могућности микробиолошке и хемијске контаминације. Ипак, постојећи правни оквир и његово унапређење кроз примену, даје потрошачу у ЕУ висок ниво здравствене заштите. Уочено је да прави проблем није недостатак правних инструмената, већ широк спектар могућих реаговања на ситуације у одређеним секторима, као и мноштво акција које треба да се активирају у случају када се проблеми преливају из једног сектора у други. Утврђено је да је један од најслабијих карика у систему безбедности хране недостатак јасне посвећености свих заинтересованих лица да дају рано упозоравање на потенцијални ризик, тако да неопходне научне евалуације и заштитне мере могу бити покренуте довољно рано да би се осигурао проактиван уместо реактивног одговора на нивоу ЕУ. Комплетан преглед предложених мера које треба спровести у поступку успостављања новог система безбедности хране представљен је у Анексу, уз назнаку динамике њиховог спровођења.

III) ЗАКОН О ХРАНИ

Основни принципи

Закон о храни има за циљ да обезбеди висок ниво заштите живота и здравља људи, узимајући у обзир заштиту здравља и добробити животиња, здравље биља и животне средине. Овај интегрални приступ “од њиве до трпезе” је општи принцип политике ЕУ у области безбедности хране. Закон о храни, како на нивоу ЕУ, тако и на националном нивоу, успоставља право потрошача на безбедну храну и на тачне и искрене информације о храни. Такође, закон о храни има за циљ да усклади постојеће националне прописе у овој области, како би се обезбедило слободно кретање хране и хране за животиње у оквиру Заједнице. Осим тога, закон признаје посвећеност ЕУ да испуњава своје међународне обавезе, узимајући у обзир међународне стандарде, осим у случајевима када би то могло угрозити висок ниво заштите својих потрошача. Осим тога, ова уредба успоставља принципе анализе ризика у односу на храну и успоставља структуре и механизме научне и техничке процене које се предузимају од стране Европског тела за безбедност хране (ЕФСА). Наиме, у зависности од природе мере, прописано је да мере које се односе на безбедност хране морају бити

⁶ “Green Paper on the general principles of food law in the European Union“, (COM(97) 176 final, 30.04.1997.

научно засноване. ЕУ је била иницијатор развоја принципа анализе ризика и његовог каснијег међународног прихватања. Стога, Регулатива (ЕЦ) 178/2002 успоставља принцип да три међусобно повезане компоненте анализе ризика (процена ризика, управљање ризиком и ризик комуникације) представљају основ закона о храни. Научна процена ризика мора се предузети на независан, објективан и транспарентан начин на основу најбољих доступних научних принципа. Управљање ризиком је процес тежине политичких алтернатива у светлу резултата процене ризика и, ако је потребно, избором одговарајуће акције неопходне за спречавање, смањење или елиминисање ризика како би се осигурао висок ниво заштите здравља. У фази управљања ризиком, доносиоци одлука треба да размотре низ информација поред научне процене ризика. Ово укључује, на пример, изводљивост контроле ризика, најефикасније смањење ризика у зависности од дела ланца снабдевања храном у којој долази до проблема, неопходне практичне аранжмане, социо-економске ефекте и утицај на животну средину. Уредба ЕЦ/178/2002 успоставља принцип да се управљање ризиком, спроводи не само на основу научних процена ризика, већ да се узима у обзир широк спектар других фактора. Безбедности хране и заштита интереса потрошача су од великог интереса за јавност, невладине организације, професионална удружења, међународне трговинске партнере и трговинске организације. Према томе, Уредба успоставља оквир за веће укључивање заинтересованих страна у све фазе развоја закона о храни и успоставља механизме потребне да се повећа поверење потрошача у овај закон. Ово поверење потрошача је суштински резултат успешне политике безбедности хране, при чему су транспарентност законодавства и ефикасне јавне консултације кључни елементи изградње поверења јавности.

Принцип предострожности

Принцип предострожности је релевантан у оним околностима када овлашћено лице утврди да ризик по здравље постоји до неприхватљивог нивоа, али да одговарајуће информације и подаци нису довољни да омогуће потпуно свеобухватну процену ризика. Када се суоче са овим специфичним околностима, доносиоци одлука, могу да предузму мере или друге радње ради заштите здравља које се заснивају на принципу предострожности, док траже потпуније научне и друге податке. Такве мере су у складу са принципима недискриминације и пропорционалности и треба да се сматрају привременим до оног тренутка када се више свеобухватних информација у вези са ризиком прикупе и анализирају.

Следљивост

Идентификација порекла и састојака хране је од примарног значаја за заштиту потрошача, посебно када се утврди да су производи неисправни. Следљивост производа омогућава повлачење хране и омогућава корисницима да добију циљане и прецизне информације у вези са одређеним производом. Уредба (ЕЦ) 178/2002 дефинише следљивост као способност да се уђе у траг и прати храна, и састојци хране кроз све фазе производње, прераде и дистрибуције. Регулатива садржи опште одредбе о следљивости (примењује од 1. јануара 2005. године), који покривају храну, храну за животиње и састојке хране, кроз све фазе пословања са храном, без обзира на постојеће законе о специфичним производима као што су говедина, риба, ГМО итд. Увозници су, према овој регулативи, обавезни да идентификују од кога потиче производ који је извезен. Следљивост је ограничена на обезбеђивање да се идентификује добављач производа, као и наредни прималац, са изузетком продаваца крајњим потрошачима (један корак уназад један корак напред), осим ако посебним одредбама не остоји потреба за даљом следљивост.

Одговорност и хитне мере

Регулатива успоставља основни принцип да одговорност за обезбеђивање усаглашености са законом о храни, лежи на субјектима који послују са храном и храном за животиње. Да би се допунио и подржао овај принцип, мора да постоји адекватна и ефикасна контрола организована од стране надлежних органа држава чланица. С обзиром на озбиљне инциденте у области безбедности хране у Европској унији, уочена је потреба да се успоставе одговарајуће мере у ванредним ситуацијама, како би се обезбедило да сва храна без обзира на врсту и порекло и сва храна за животиње буде предмет заједничких мера у случају озбиљног ризика по људско здравље, здравље животиња или животну средину. Свеобухватан приступ хитних мера за безбедност хране треба да омогући ефикасну акцију коју треба предузети у случају озбиљног ризика, при чему би се избегле разлике у третману хране и хране за животиње. Према томе, Регулатива (ЕЦ) / 178/2002 даје посебна овлашћења Европској комисији за предузимање хитних мера. Такве мере се могу предузети, где је год је евидентно да храна и храна за животиње, било да је пореклом из ЕУ, или из увоза из треће земље, представља озбиљан ризик за здравље људи, здравље животиња или животну средину, и да такав ризик не може бити задржан на задовољавајући начин путем мера од стране држава чланица. Такву меру може покренути Комисија, или може да то затражи од држава чланица.

У зависности од озбиљности ситуације, ванредне мере могу бити у облику: забране промета, или употребе хране или хране за животиње; подвргавање употребе и промета хране или хране за животиње посебним условима, или било која друга одговарајућа привремена мера. Ако, после информације из држава чланица о потреби да се предузму мере за хитне случајеве, Комисија не покрене поступак за усвајање хитних мера на нивоу Заједнице, држава чланица може усвојити прелазне мере заштите. Државе чланице могу да задрже своје националне прелазне мере заштите све до одлуке Заједнице усвојене у вези проширења, измене или укидања наведених мера.

Систем брзог узбуњивања

Систем брзог узбуњивања за храну и храну за животиње (*Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*) је успостављен да би се обезбедило вршиоцима контроле хране и хране за животиње ефикасно средство за размену информација о мерама које су предузете као одговор на озбиљне ризике у овој области. Ова размена информација помаже државама чланицама да делују брже и на координисан начин као одговор на претње по здравље изазване храном или храном за животиње. Ефикасност РАСФФ је обезбеђена једноставном структуром која се састоји од јасно идентификованих контаката у Комисији и надзорних органа на националном нивоу у земљама чланицама, док се размена информација обавља на јасан и структурисан начин помоћу образаца.

IV) ПОЈЕДИНА ПОСЕБНА ПИТАЊА

У области *означавања* производа у Европској унији, донета су правила о обележавању намирница, која треба да омогуће европским потрошачима да добију свеобухватне информације о садржају и саставу прехранбених производа. Наиме, обележавање треба да помогне европским потрошачима да направе добро информисан избор приликом куповине намирница. Опште одредбе о обележавању прехранбених производа садржи Директива Европског парламента и Савета 2000/13/ЕЦ, као и Коригенда (која важи само за енглеску верзију), од 20. марта 2000. године, и одредбе о етикетању садржане у законима који се примењују на специфичне производе, као што су говедина или чоколада.⁷ Такође, наведена Директива 2000/13/ЕЦ,

⁷ “European Parliament and Council Directive 2000/13/EC, on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs”, *OJ L 109*, 6.5.2000, pp. 29, etc.

допуњавана је више пута посебним директивама.⁸ Регулатива (ЕЦ) 1829/2003 о генетски модификованој храни и храни за животиње⁹ пружа општи оквир за регулисање генетски модификоване (ГМ) хране и хране за животиње у ЕУ. Овај оквир као Глобални циљ поставља високи ниво заштите живота и здравља, благостања, животне средине и интереса потрошача, уз истовремено обезбеђивање да унутрашње тржиште функционише ефикасно. Ова регулатива је допуњена Регулацивом (ЕЗ) 1830/2003 која обезбеђује следљивост и обележавање ГМО који се пласирају на тржиште.¹⁰ Директива 2001/18/ЕЦ о намерном увођењу ГМО у животну средину дефинише принципе, и регулише, експерименталне увођење у животну средину и стављање ГМО у промет.¹¹ Да би сте спречили загађење конвенционалних усева од ГМ усева, Европска комисија је донела смернице о коегзистенцији генетски модификованих, конвенционалних и органских усева. Државе чланице могу да усвоје мере да избегну такве контаминације. Међутим, главна одговорност за избегавање контаминације је на оператерима, као што су пољопривредници. Главни циљеви Регулациве о генетски модификованој храни и храни за животиње су:

- Да се заштитити здравље људи и животиња увођењем процене безбедности највишег могућег стандарда на нивоу ЕУ, пре него што се било која ГМ храна и храна за животиње нађе на тржишту.
- Да се ускладе процедуре за процену ризика и одобравање ГМ хране и хране за животиње, које су ефикасне, временски ограничене и транспарентне.
- Да се обезбеди јасно обележавање ГМ хране и хране за животиње како би се омогућио потрошачима информисан избор, да би се избегла заблуда потрошача.

⁸ Директива 2000/13/ЕЦ измењена је: “Commission Directive 2001/101/EC, of 26 November 2001 regulating the definition of meat for labelling purpose, where meat is used as an ingredient in foodstuffs”; “Directive 2003/89/EC, of 10 November 2003”.

⁹ “Regulation (EC) 1829/2003 on genetically modified food and feed provides general framework for regulating genetically modified”, OJ L 268, 18.10.2003. Internet: http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00010023.pdf.

¹⁰ “Regulation (EC) 1830/2003 which ensures traceability and labelling of GMOs placed on the market”, http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00010023.pdf.

¹¹ “Directive 2001/18/EC on the deliberate release of GMOs into the environment outlines the principles for, and regulates, experimental releases and the placing on the market of GMOs”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:106:0001:0038:EN:PDF>.

on the market of GMOs”, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:106:0001:0038:EN:PDF>.

- “Regulation (ec) no 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients”, OJ L 43, 14.12.1997.
- „Закон о безбедности хране“, *Службени гласник РС*, број 41/09.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законом о безбедности хране се уређују општи услови за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, као и хигијена и квалитет хране. Међутим, одредбе овог закона не односе се на примарну производњу хране, припрему, руковање, односно складиштење хране за потребе сопственог домаћинства, као ни на храну за животиње које не служе за производњу хране. Основни циљ овог закона је да, пре свега, обезбеди висок ниво заштите живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, али узимајући у обзир (када је то могуће) и заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштите животне средине (чл. 1-3 Закона). Као начела овог закона утврђена су: начело анализе ризика, начело предострожности, начело заштите интереса потрошача и начело транспарентности. Предвиђено је да безбедност хране на територији Републике Србије, у оквиру својих овлашћења обезбеђују субјекти који се уписују у Централни регистар објеката, затим Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство здравља и референтне, односно овлашћене лабораторије. Послове органа државне управе у смислу овог закона, у области безбедности хране обављају ветеринарска инспекција, гранична ветеринарска инспекција, фитосанитарна инспекција, гранична фитосанитарна инспекција, пољопривредна инспекција и санитарна инспекција. Закон је прописао забрану стављања у промет хране која није безбедна. При томе, сматра се да храна није безбедна, ако је штетна по здравље људи и ако није погодна за исхрану људи. Храна није безбедна уколико садржи: производе за заштиту биља, биоциде или загађиваче или њихове метаболите или реактивне производе који прелазе максимално дозвољену количину остатака, или њихова употреба није одобрена или дозвољена; супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите који се не смеју давати животињама које служе за производњу хране или

прекорачују максимално дозвољене количине остатака или нису одобрени или регистровани за примену на животињама које служе за производњу хране или нису одобрени као адитиви у храни за животиње које служе за производњу хране; или супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите код лечених животиња, а није испоштован прописани период каренце. Законом се успоставља систем брзог обавештавања и узбуњивања, као мрежа за извештавање о директном или индиректном ризику по здравље чији је узрок храна. Овим системом управља Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а учествују и министарство надлежно за послове здравља, Стручни савет, Национална референтна лабораторија и овлашћене лабораторије. У погледу хигијене хране, Закон прописује да су субјекти у пословању храном дужни да обезбеде да су у свим фазама производње, прераде и промета хране које су под њиховом контролом, испуњени прописани услови у вези са хигијеном хране. То значи да сва лица која на радним местима у производњи или промету хране долазе у додир са храном морају имати основна знања о хигијени хране и о личној хигијени и морају носити радну одећу и обућу. Такође, и сви остали субјекти у у пословању храном морају испуњавати услове које прописују надлежни министри. Изузетно, прописани услови у вези са хигијеном хране не односе се на директно снабдевање потрошача примарним производима у малим количинама које су такође прописане. Субјекти у пословању храном дужни су да успоставе систем за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом, у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР). На основу изнетог, безбедност хране у Европској унији има велики значај, не само због заштите здравља становника, већ и због изузетног економског значаја. Интегрални приступ ЕУ у области безбедности хране има за циљ да обезбеди висок ниво безбедности хране, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља у оквиру Заједнице, кроз примену кохерентних мера „од њиве до трпезе“. Овај принцип који покрива све секторе ланца исхране, укључујући и производњу хране, примарну производњу, прераду хране, складиштење, транспорт и продају на мало, представљен је у документу Европске Комисије „Бела књига о безбедности хране“. Правни оквир у овој области је постављен тек Регулативом (ЕЦ) 178/2002 Европског парламента и Савета, о успостављању основних принципа и захтева о Закону о храни. У 2009. години, у Републици Србији је донет Закон о безбедности хране који је у великој мери усклађен са одговарајућим међународним прописима, а пре свега са релевантним прописима Европске уније.

UDK:631.155
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 188–197
Изворни научни рад

Др Јелена ЂЕРАНИЋ¹

УРЕДБА 510/2006 О ЗАШТИТИ ГЕОГРАФСКИХ ОЗНАКА И ОЗНАКА ЗА ПОЉОПРИВРЕДНЕ И ПРЕХРАМБЕНЕ ПРОИЗВОДЕ

ABSTRACT

The paper deals with the Council Regulation (EC) 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of the origin for agricultural products and foodstuffs. This Regulation sets out provisions on agricultural products and foodstuffs (excluding all wine-sector products, except wine vinegar) from a defined geographical area. If there is a link between the characteristics of certain products and their geographical origin, they may qualify for either a protected geographical indication (PGI) or a protected designation of origin (PDO). The use of corresponding EU symbols on the labels of such products provides consumers with clear and concise information of their origin. The introduction of these two terms also benefits the rural economy, since it boosts farmers' income and maintains the population in less favoured or remote areas. For the purpose of this Regulation "designation of origin" means the name of a region, a specific place, or in exceptional cases, a country, used to describe an agricultural product or foodstuff originating from that region, specific place or country, the quality or characteristics of which are essentially or exclusively due to the particular geographical environment with its inherent natural and human factors, and the production, processing and preparation of which take place in the defined geographical area. "Geographical indication" means the name of a region, a specific place or, in exceptional cases, a country, used to describe an agricultural product or a foodstuff originating from that region, specific place or country, which possesses a specific quality, reputation or other characteristics attributable to that geographical origin, and the production and/or processing and/or preparation of which take place in the defined geographical area. Names that have become generic, i.e. those that, although linked to the place or region where the product was initially produced or sold, denote the common name of a product in

¹ Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд.

the EU (such as Dijon mustard) may not be registered. Registered names are protected against: any misuse, imitation or evocation, even if the true origin of the product is indicated or if the protected name is translated or accompanied by an expression such as “style”, “type”, “method”, “as produced in”, “imitation” or similar; any other false or misleading indication as to the provenance, origin, nature or essential qualities of the product, on the inner or outer packaging, advertising material or documents relating to the product concerned, and the packing of the product in a container liable to convey a false impression as to its origin; any other practice liable to mislead the consumer as to the true origin of the product; commercial use of a registered name in respect of products not covered by the registration if they are comparable to the products registered under that name or if this use exploits the reputation of the protected name.

Key words: Geographical indication, designation of origin, European Union, agricultural products, foodstuffs.

1) СВРХА

Географско порекло појединих врста робе побуђује код потрошача одређене представе о квалитету робе. Када географско порекло робе препоручују ту робу потрошачима (нпр. његушки пршут, швајцарски сат, цејлонски чај, сенф из Дижона и др.), она се лакше, скупле и масовније продаје. То је основни разлог заинтересованости учесника у привредном промету за ознаке географског порекла.² Географска ознака порекла представља значајан потенцијал за развој руралних подручја која уживају репутацију у складу са одређеним производом, јер доприноси очувању традиционалног и јединственог начина производње тих производа. Сходно томе, ознакама географског порекла се повећава производња, стварају нова радна места на локалном нивоу и развијају рурална подручја. Обележавање производа ознаком географског порекла за произвођаче значи већу тржишну вредност, јер их потрошач препознаје као производе посебног квалитета и својстава и спреман је да за њих плати више. Дакле, ознаке географског порекла омогућавају произвођачима да добију боље цене за квалитетне намирнице произведене према традиционалним рецептима на специфичним подручјима. Стога се данас заштити ознака географског порекла посвећује велика пажња у оквиру заједничке пољопривредне и трговинске политике Европске уније.³

² С. Марковић, *Право интелектуалне својине*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2007, стр. 163.

³ В. О’Connor, “Origine et cadre juridique pour la protection des indications géographiques”, www.tradecom-acpeu.org/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=4382...fr, 20. јуни 2011.

II) МЕРЕ ЕУ

Будући да све до 1992. године није постајао ниједан заједнички пропис Европске заједнице у области заштите географских ознака порекла, државе чланице имале су могућност да изаберу приступ који им је одговарао. На нивоу Европске заједнице, донето је више прописа само у вези са одређивањем порекла вина и алкохолних пића, али до почетка деведесетих година није било заједничких прописа о прехранбеним производима. Први акт у вези са географским ознакама за пољопривредне производе била је Уредба 2081/92 о заштити географских ознака и ознака порекла за пољопривредне и прехранбене производе. Међутим, ова уредба није садржала одредбе о заштити индустријских производа одређених њиховим географским пореклом. Доношењем Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе, као и Уредбе Европске комисије 1898/2006 којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе, обезбеђује се заштита ознака географског порекла на основу законодавства ЕУ. Једна од основних карактеристика овог новог законодавства је да омогућава једноставнију регистрацију географских ознака трећих земаља у Европској унији. Тако је регистрована колумбијска кафа или цејлонски чај, као и десетине других ознака порекла за производе из трећих земаља. Уредба Европске комисије 1898/2006 којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе измењена је допуњена Уредбом 628/2008 од 2. јула 2008. године.

III) САДРЖАЈ

Поље примене Уредбе савета 510/2006 се ограничава на одређене пољопривредне производе намењене за људску прехрану и прехранбене производе, и пољопривредне производе и то само када постоји веза између производа или прехранбене намирнице и његовог географског порекла.⁴

⁴ У прилогу I одређени су прехранбени производи на које се односи ова уредба и то су: пиво; напици израђени од биљних екстракта; хлеб, пециво, колачи послатице и други пекарски производи; природне гуме и смоле; сенф; тестенина; У Прилогу II одређени су пољопривредни производи на које се односи ова уредба и то су: сено, есенцијална уља, плута, цвеће и украсне биљке, вуна, плетива и лан.

У складу са овом уредбом, већина прехранбених производа може бити регистрована као заштићена географска ознака или заштићена ознака порекла. Ипак, припремљена јела, сосови, супе и чорбе, сладоледи, чоколада (и други прехранбени производи који садрже какао) не могу бити регистровани као заштићена географска ознака или заштићена ознака порекла. Не могу се регистровати ни имена индустријских производа, алкохола (за које су утврђена специфични прописи Уредбом 1576/89), производа из сектора вина, осим винског сирћета и минералних вода. Уредба 510/2006 успоставља разлику између ознаке порекла и географске ознаке.⁵ У смислу ове уредбе:

(а) ознака порекла је назив регије, специфичног места или у изузетним случајевима државе, који се користи да би се описао пољопривредни или прехранбени производ:

- пореклом из те регије, специфичног места или државе;
- чије су особине и квалитет суштински или искључиво последица одређеног географског окружења са његовим својственим природним и људским карактеристикама; и
- чија се производња, прерада и припрема изводи на дефинисаном географском подручју;

(б) географска ознака је назив регије, специфичног места или у изузетним случајевима државе, који се користи да би се описао пољопривредни или прехранбени производ:

- пореклом из те регије, специфичног места или државе;
- који има специфичан квалитет, углед или друге особине које се могу приписати само том географском окружењу; и
- чија се производња и/или прерада и/или припрема изводи на дефинисаном географској подручју.

Дакле, из ових дефиниција произилазе три разлике између ознаке порекла и географске ознаке:

- да би се један производ сматра заштићеном ознаком порекла, сировине морају потицати са географског подручја у питању;
- веза између заштићене ознаке порекла и места порекла мора бити објективнија, док у случају заштићене географске ознаке веза између

⁵ Чл. 2. Уредбе 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе.

производа и места порекла јесте потребна, али није суштинска ни ексклузивна;

- за заштићене ознаке порекла, све етапе у производњи од материјала за припрему до финалног производа морају бити из дефинисане географске зоне, а што се тиче заштићене географске ознаке, само једна од три етапе – припрема, производња или прерада- мора да се одвија у дефинисаној географској регији.

На основу Уредбе 510/2006 сматрају се ознаком порекла традиционални географски или негеографски називи, који означавају пољопривредни или прехранбени производ који испуњава услове регистрације. Назив не може бити регистрован као ознака порекла или географска ознака у четири случаја:⁶

1. Називи који су постали генерички не могу се регистровати. У смислу ове уредбе, „назив који је постао генерички“ означава назив пољопривредног или прехранбеног производа, који је упркос повезаности са местом или регијом у којој је пољопривредни или прехранбени производ првобитно произведен или стављен у промет, постао општи назив неког пољопривредног или прехранбеног производа у Заједници. Да би се утврдило да ли је неки производ постао генерички или не, морају се узети у обзир сви чиниоци, а посебно: постојећа ситуација у државама чланицама и у подручјима потрошње и одговарајуће национално законодавство или законодавство Заједнице.
2. Назив се не може регистровати као ознака порекла или географска ознака када је у колизији са називом неке биљне сорте или животињске расе, што би потрошача могло довести у заблуду у вези са истинским пореклом производа.
3. Назив који је у целости или делимично хомоним са називом који је већ регистрован у складу са овом уредбом, регистроваће се уз одговарајуће поштовање локалне и традиционалне употребе и стварног ризика од конфузије. Посебно:
 - неће се регистровати назив који је хомоним и који погрешно наводи потрошача на веровање да производи долазе из неког другог подручја, чак и ако је такав назив тачан у односу на стварно подручје, регију или место дотичних пољопривредних и прехранбених производа;

⁶ Чл. 3 Уредбе 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе.

– када се употребљавају регистровани називи који су хомоними, мора се пазити да у пракси постоји разлика између хомонима који се региструје касније и назива који је већ уписан у регистар, пазећи притом на потребу да се према произвођачима поступа на непристрасан и праведан начин и да се потрошачи не доведу у заблуду.

4. Ознака порекла и географска ознака се не региструје, ако таква регистрација због угледа, опште познатости и трајања употребе робног жига, може довести потрошача у заблуду у вези са истинским идентитетом производа.

Како би се заштитили називи заштићене географске ознаке или заштићене ознаке порекла, производ мора да задовољи услове који прате захтев за регистрацију, који мора садржати следеће елементе, а то су: назив и опис производа; дефиницију географске зоне; методе припремања; фактуре које се односе на географско окружење; инспекцијско тело; детаље о етикетању и све трајне законске захтеве.⁷ Свака група произвођача, каква год да је правна форма њеног састава, или под одређеним условима који се морају усвојити, физичко или правно лице, може поднети захтев за регистрацију заштићене географске ознаке или заштићене ознаке порекла. Захтев се подноси држави чланици у којој се налази географска регија одакле потиче производ. Држава чланица проверава да захтев у складу са уредбом и прослеђује га другим државама чланицама и Комисији. Комисија поново испитује захтев и објављује га Службеном гласнику ЕУ. Уколико се у року од три месеца од објављивања не појави ниједан приговор, Комисија уписује заштићену географску ознаку или заштићену ознаку пореклу јавни регистар који чува. Регистровани називи су заштићени од:⁸

1. било какве директне или индиректне комерцијалне употребе регистрованог назива за производе који нису обухваћени регистрацијом, уколико су ти производи упоредиви с производима регистрованим под тим називом, или уколико се употребом тога назива искоришћава углед заштићеног производа;
2. било какве злоупотребе, опонашања или подсећања, чак и ако је означено истинско порекло производа, или ако је заштићени назив преведен или га прати израз као што је „врста“, „тип“, „метод“, „начин“, „имитација“ или неки сличан израз;

⁷ Чл. 5. Уредбе 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехрамбене производе.

⁸ Чл. 13. Уредбе 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехрамбене производе.

3. било какве друге лажне ознаке или ознаке која доводи у заблуду у вези са пореклом, природом или битним особинама производа на унутрашњој или спољној амбалажи, на рекламним материјалима или документима који се односе на дотични производ, као и од паковања производа у амбалажу која ствара погрешну импресију о пореклу;
4. било какве друге праксе која може довести у заблуду у вези са правим пореклом производа.

Када регистровани назив садржи у себи име пољопривредног или прехранбеног производа које се сматра генеричким, употреба тог генеричког имена за одговарајући пољопривредни или прехранбени производ неће се сматрати супротном тачкама 1) и 2).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба Савета министара ЕУ 510/2006 од 20. марта 2006. о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе ступила је на снагу 31. марта 2006. Уредба Европске комисије 1898/2006 од 14. децембра 2006. којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе ступила је на снагу 23. децембра 2006. А Уредба 628/2008 од 2. јула 2008. којом се мења и допуњује Уредба 1898/2006 којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе је ступила на снагу 10. јули 2008.

V) ИЗВОРИ

- “Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuff”, *Official Journal of European Union*, L 93/12, 31.3.2006.
- “Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006 laying down detailed rules of implementation of Council Regulation No 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuff”, *Official Journal of European Union*, L 369, 23.12.2006.
- “Commission Regulation (EC) No 628/2008 of 2 July 2008 amending Commission Regulation (EC) No 1898/2006 of 14 December 2006 laying down detailed rules of implementation of Council Regulation No 510/2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for

- agricultural products and foodstuff”, *Official Journal of European Union*, L 173/3, 3.7.2008.
- “Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuff”, *Official Journal of European Community*, L 208, 24.7.1992.
 - „Закон о ознакама географског порекла“, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 18/2020.
 - Марковић, С, *Право интелектуалне својине*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2007.
 - O’Connor, B, “Origine et cadre juridique pour la protection des indications géographiques”, www.tradecom-acpeu.org/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=4382...fr, 20. јуни 2011.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Примена Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног трговинског споразума између Европске уније и Републике Србије захтевала је хармонизацију Закона о ознакама географског порекла са директивама и уредбама ЕУ (Уредба Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе, као и Уредба Европске комисије 1898/2006 којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе и Уредба 628/2008 од 2. јула 2008. којом се мења и допуњује Уредба Европске комисије 1898/2006 којим се установљавају детаљна правила за примену Уредбе Савета министара ЕУ 510/2006 о заштити географских ознака и ознака за пољопривредне и прехранбене производе). Стога је Република Србија је 2010. године донела нови Закон о ознакама географског порекла, који је у потпуности усклађен са релевантним прописима ЕУ и захтевима ССП-а и Прелазног трговинског споразума. Закон о ознакама географског порекла такође је усклађен и са Мадридским споразумом о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима и Лисабнским аранжманом о заштити имена порекла и њиховом међународном регистровању. Закон о ознакама географског порекла, у складу са релевантним прописима ЕУ, пре свега Уредбом 510/2006, познаје име порекла и географску ознаку и дефинише их на исти начин како је то учињено у законодавству ЕУ.⁹

⁹ Закон о географским ознакама порекла и 1995. године правио је разлику између ознака порекла и географских ознака, док Закон из 2010. године разликује име порекла и

Име порекла је географски назив земље, региона, или локалитета, којим се означава производ који одатле потиче, чији су квалитет и посебна својства искључиво или битно условљени географском средином, укључујући природне и људске факторе и чија се производња, прерада и припрема у целини одвијају на одређеном ограниченом подручју.¹⁰

Географска ознака је ознака која идентификује одређени производ као производ пореклом са територије одређене земље, региона или локалитета са те територије, где се одређени квалитет, репутација или друге карактеристике производа суштински могу приписати његовом географском пореклу и чија се производња и/или, прерада и/или припрема одвијају на одређеном ограниченом подручју.¹¹ Такође, ознака географског порекла је и назив који није географски назив одређене земље, региона или локалитета, а који је дугом употребом у промету постао општепознат као традиционални назив производа који потиче са тог подручја, или је у питању историјски назив тог подручја.¹²

Законом је такође предвиђено да ако су називи два или више места одакле производ потиче идентични, или готово идентични у писаном и изговореном облику (хомонимни називи), заштита таквих географских назива биће призната свим заинтересованим лицима која испуњавају услове прописане овим законом, на основу принципа праведног и равноправног третирања произвођача на тржишту и истинитог обавештавања потрошача, осим када то може да изазове забуну у јавности о тачном географском пореклу производа.¹³ Осим тога, ознаком географског порекла не може се заштитити назив:¹⁴

1. чије је објављивање или употреба противна јавном поретку или прихваћеним моралним принципима;
2. који представља име заштићене биљне сорте или животињске врсте, уколико може да створи забуну код потрошача у погледу стварног порекла производа;

географске ознаке. Међутим, реч само о терминолошкој, формалној разлици јер су ознака порекла и име порекла дефинисане на готово идентичан начин.

¹⁰ Чл. 3. Закона о ознакама географског порекла (Сл. гласник РС, бр. 18/2020).

¹¹ Чл. 4. Закона о ознакама географског порекла (Сл. гласник РС, бр. 18/2020).

¹² Чл. 5. Закона о ознакама географског порекла (Сл. гласник РС, бр. 18/2020).

¹³ Чл. 6. Закона о ознакама географског порекла (Сл. гласник РС, бр. 18/2020).

¹⁴ Чл. 8. Закона о ознакама географског порекла (Сл. гласник РС, бр. 18/2020).

3. чији изглед или садржај може да створи забуну код потрошача у погледу природе, порекла, квалитета, начина производње или других карактеристика производа;
4. који је истоветан или битно сличан раније регистрованом жигу, уколико с обзиром на репутацију, познатост и дужину употребе тог жига постоји могућност настанка забуне код потрошача у погледу произвођачког порекла производа;
5. који представља тачан назив земље, региона или локалитета са кога производ потиче, али код потрошача изазива лажну представу да производ потиче из друге земље, региона или локалитета;
6. који је услед дуготрајне употребе постао генеричан, односно уобичајени назив за означавање одређеног производа;
7. који није заштићен, или је престао да буде заштићен у земљи порекла, или који је престао да се користи у тој земљи.

Захваљујући овом закону, који је у потпуности усклађен са прописима ЕУ, створена је могућност да Србија пласира своје производе на светско тржиште, као и да те брендове у правном смислу заштити. Вредност обележавања производа географском ознаком порекла почива на свести и убеђењу потрошача да су такви производи заправо производи посебних својстава и квалитета, што свакако утиче на повећану тражњу и има значајан економски учинак. Дакле, ознакама географског порекла се повећава производња, стварају нова радна места на локалном нивоу и развијају рурална подручја. Осим тога, ознаке географског порекла омогућавају произвођачима да добију боље цене за квалитетне намирнице произведене према традиционалним рецептима на специфичним подручјима. Стога заштита производа ознакама географског порекла, представља значајан економски и привредни потенцијал за развој руралних подручја у Републици Србији.

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА,
КУЛТУРА

UDK:347.77(4+497.11)
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 198–214
Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ¹

ЕВРОПСКО ПАТЕНТНО ПРАВО И СТАЊЕ У СРБИЈИ

ABSTRACT

Last year the National Parliament of the Republic of Serbia ratified some important international law acts for the protection of intellectual property – 1973 European Patent Convention. This international act defines the notion, contents, characteristics and role of the European patent and the way, proceedings and conditions of notification and organ system for the protection of the patent. In this way, our state bodies are obliged to adopt new laws for the establishment of European standards in patent law in the law and social system of the Republic of Serbia. In this paper, the author has analysed this European convention, its solutions and the system of international and national patent law protection.

Key words: International treaty, convention, patent, patent law, notification, protection.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У току 2010. године Народна скупштина Републике Србије ратификовала је два изузетно значајна међународна документа из области утврђивања, пријаве, признавања и заштите права из области интелектуалне својине и то: 1) Уговор о патентном праву – акт универзалног карактера усвојен 1. јуна 2000. године у Женеви (познат и као Женевски уговор) и, 2) Конвенцију о признању европских патената (или

¹ Institut für Kultur und Medien management, Freie Universität, Berlin.

Конвенција о европском патенту) – акт регионалног карактера усвојен 5. октобра 1973. године (са изменама члана 63. Конвенције од 17. децембра 1991. године и изменама и допунама Конвенције од 29. новембра 2000. године).² Доношење поменуте европске конвенције било је мотивисано жељом да се ојача сарадња између европских држава у области заштите проналазака, односно да се обезбеде једнаки услови за заштиту патентног права која се може добити у тим државама на основу јединственог поступка признавања патената и установљењем јединствених правила о тако признатим патентима.³ Истовремено је овом конвенцијом установљена Европска организација за патенте чиме је створен посебан споразум у смислу члана 19. Конвенције за заштиту индустријске својине (усвојене у Паризу 20. марта 1883. године и ревидиране последњи пут 14. јула 1967. године), и Уговора о регионалном патенту у смислу члана 45. став 1. Уговора о сарадњи у области патената од 19. јуна 1970. године.⁴ На тај начин наша држава преузела је обавезу да међународне (универзалне и регионалне – европске) стандарде у области заштите патента инплементира у домаћем законодавству из области права интелектуалне својине.⁵ Документима се уређују начин, поступак и услови за пријаву патента, односно надлежност и поступање државних органа у погледу признавања и заштите патентног права (укључујући и Европски патент) и обавештавања јавности о томе.⁶ Поменути документи допуњују постојећи систем међународних докумената о уређењу и заштити патента који, између осталог, чине: 1) Париска конвенција о заштити индустријске својине која је потписана 20. марта 1883. године (после тога више пута ревидирана, допуњена и измењена), и, 2) Уговор о сарадњи у области патената („РСТ“ уговор) који је потписан 19. јуна 1970. године (који чини

² „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, бр. 12/2010 и 19/2010.

³ G. Tritton, D. Richard, *Intellectual property in Europe*, London, Sweet Maxwell, 2008, pp. 123-136; N. Matijević, “Pravo intelektualnog vlasništva i izvoz: krive pretpostavke i izbegavanje grešaka”, *Suvremeno preduzetništvo*, Zagreb, broj 8/2003, str. 89-91.

⁴ G. Paterson, *The European patent system: the law and practice of the European Convention*, London, Sweet Maxwell, 1992.

⁵ J. W. Baxter, *World patent law and practice*, London, New York, Sweet Maxwell, 1968, pp. 78-92; L. R. Helfer, “Ljudska prava i intelektualno vlasništvo: sukob ili suživot”, *Nov-um*, Zagreb, broj 1/2008, str. 123-140.

⁶ J. Čizmić, *Ogledi iz prava industrijskog vlasništva: pravni izvori, sudska praksa i obrasci*, Tehnološki centar, Rijeka, 1998.

целину са Правилником и Административним упутствима према том уговору).⁷

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ ПАТЕНТНОГ ПРАВА

Дакле, осим Женевског уговора о патентном праву, Народна скупштина Републике Србије је током 2010. године ратификовала још један значајан међународни правни акт, додуше регионалног карактера, из области патентног права. То је Конвенција о признању европских патената (или Конвенција о европском патенту) која је усвојена 5. октобра 1973. године (са изменама члана 63. Конвенције од 17. децембра 1991. године и изменама и допунама Конвенције од 29. новембра 2000. године).⁸ Конвенцијом је установљено заједничко право држава уговорница у области признавања патената за проналаске. Конвенцијом је заправо, институционализована посебна врста патента – *Европски патент*. Европски патент је тиме признат на основу поменуте Конвенције у свакој од држава уговорница и као такав производи иста дејства и подлеже истим прописима као национални патент осим ако Конвенцијом није одређено другачије.⁹ Признање европског патента може бити тражено за једну, за више или за све државе уговорнице.¹⁰

Такође је Конвенцијом о европском патенту основана посебна регионална организација под називом: *Европска организација за патенте*. Задатак Европске организације је да спроводи процедуру признања европских патената. Иначе, Европска организација за патенте је правно лице са седиштем у Минхену, где је и седиште Европског завода за патенте, чији је огранак у Хагу. У свакој од држава уговорница ова Организација има својство правног лица са највећим могућим овлашћењима која се, на основу националних прописа те државе, признају правним лицима. Организација може нарочито стицати или отуђивати

⁷ W. R. Kornish, *Интелектуално власништво: свеprisutno, ometajuće, nebitno*, Omnilex, Zagreb, 2008; Ž. Topić, “Економика и management интелектуалног власништва”, *Zbornik radova, Prilagodba hrvatskog prava интелектуалног власништва европском праву*, Zagreb, 2007, str. 1-18.

⁸ „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, бр. 12/2010.

⁹ F. J. Kase, *Foreign patents: a guide to official patent literature*, Dobbs Ferry, Leiden, 1972, pp. 87-95.

¹⁰ R. Matanovac, *Hrvatsko pravo интелектуалног власништва у свјетлу pristupa Европској унији*, Narodne novine, Zagreb, 2006, str. 78-92.

непокретна и покретна добра, и бити странка у судском поступку. Европску организацију за патенте представља председник Европског завода за патенте. Она је управно и финансијски самостална. Основни органи Европске организације за патенте су: 1) Европски завод за патенте и, 2) Управни савет. Послове и задатке ове Европске организације извршава Европски завод за патенте под контролом Управног савета.

Поред ових органа, у области заштите и унапређења патентног права делује и Конференција министара држава уговорница. Ова Конференција је одговорна за питања патената. Она се састаје најмање сваке пете године када дискутује о питањима која се тичу Организације и европског патентног система. Такође се могу формирати и посебне агенције Европског завода за патенте у појединим државама уговорницама или при међувладиним организацијама надлежним за питања индустријске својине. Њих формира Управни савет својом одлуком када за то постоји потреба у циљу давања обавештења или установљења сарадње, уз претходно добијену сагласност државе или друге организације.

III) ЕВРОПСКИ ЗАВОД ЗА ПАТЕНТЕ

Послове и задатке Европске организације за патенте непосредно извршава Европски завод за патенте под контролом Управног савета.¹¹ На челу завода је председник. Председник руководи Европским заводом за патенте и одговара за рад Завода пред Управним саветом. У том циљу, председник има следећа овлашћења и обавезе: 1) предузима све неопходне мере да обезбеди рад Европског завода за патенте а нарочито доноси интерна административна упутства и саопштења за јавност, 2) одређује радње које треба извести код Европског завода за патенте у Минхену или његовог огранка у Хагу, 3) може да поднесе Управном савету предлог за измену ове Конвенције или општих одредби за њену примену, или за одлуке чије је доношење у надлежности Управног савета, 4) предлаже доношење, измену или допуну буџета и стара се о његовом извршењу, 5) подноси Управном савету извештај о раду, 6) руководни је орган за све запослене, 7) именује службенике и одлучује о њиховом напредовању, 8) дисциплински је орган за службенике и може предложити Управном савету изрицање дисциплинских мера против службеника и, 9) може преносити своја овлашћења на друга лица. Председнику у раду помажу потпредседници. У случају одсутности или спречености председника,

¹¹ E. Reimer, *Europaeisierung des Patentrechts*, Munchen, C. Heymanns Verlag, 1955.

један од потпредседника обавља његову дужност на начин који одређује Управни савет. Управни савет именује својом одлуком председника Европског завода за патенте као и његове потпредседнике. Он може изрицати дисциплинске мере према службеницима, а после консултација са председником Европског завода за патенте може именовати као чланове Великог жалбеног већа правно квалификоване чланове националних судова или квази-судских органа држава уговорница, који могу наставити са својим судским активностима на националном нивоу. Они ће бити именовани за период од три године и могу бити реизабрани. За спровођење поступака предвиђених овом конвенцијом у Европском заводу за патенте се морају успоставити следеће организационе јединице: 1) служба за пријем која је надлежна за испитивање европских пријава патената приликом њиховог подношења и у погледу њихове формалне уредности, 2) одсеци надлежни за израду европског решершног извештаја, 3) одсеци за испитивање који су надлежни за испитивање европских пријава патената. Сваки одсек се састоји од три испитивача који су квалификована техничка лица. Међутим, пре доношења коначне одлуке о европској пријави патената, испитивање пријаве је, по општем правилу, поверено једном од испитивача у одсеку за испитивање. Тај одсек је надлежан и за вођење усменог поступка, 4) одсеци за опозицију који су надлежни за испитивање опозиције против европских патената. Овај одсек се састоји од три испитивача који су квалификована техничка лица, од којих најмање два нису учествовала у поступку признања патената против кога је изјављена опозиција. Испитивач који је учествовао у поступку признања европског патената не мора бити председник. Пре доношења одлуке по опозицији, одсек за опозицију може поверити једном од својих чланова разматрање опозиције. Овај одсек је надлежан и за вођење усменог поступка, 5) правни одсек који је надлежан за доношење свих одлука које се односе, с једне стране, на уписе у Европски регистар патената и, с друге стране, на уписе у листу професионалних заступника и брисања са те листе, 6) жалбена већа која су надлежна за доношење одлука по жалбама које су изјављене против одлука службе за пријем пријава, одсека за испитивање, одсека за опозицију и правног одсека и, 7) Велико жалбено веће које је надлежно за: а) доношење одлука о правним питањима која му достављају жалбена већа, б) давање мишљења о правним питањима која му доставља председник Европског завода за патенте и, в) одлучивање о молбама за ревизију одлука жалбених већа.

Највиши орган Европског завода за патенте је Управни савет који чине представници држава уговорница и њихови заменици. Свака држава

уговорница има право да именује једног представника и једног заменика у овај савет. Њима у раду могу помагати саветници или експерти. Управни савет бира међу представницима држава уговорница и њиховим заменицима једног председника и једног заменика председника. Заменик председника замењује председника по службеној дужности ако је овај спречен да извршава своје дужности. Мандат председника и заменика председника траје три године с тим да они могу бити поново изабрани. Кад број држава уговорница ове Конвенције о европском патенту достигне најмање осам, Управни савет може основати Биро који сачињавају пет његових чланова. Председник и заменик председника Управног савета су истовремено чланови бироа по положају, док три преостала члана бира Управни савет. Мандат чланова које је изабрао Управни савет траје три године. Они не могу бити поново изабрани. Биро се стара о извршењу задатака које му је Управни савет одредио сагласно пословнику. Управни савет се редовно састаје једанпут годишње; поред тога, он се састаје на иницијативу свог председника или на тражење једне трећине држава уговорница. Управни савет разматра питања по утврђеном дневном реду и према свом пословнику.

Светска организација за интелектуалну својину има такође свог представника на седницама Управног савета, у складу са споразумом између Европске организације и Светске организације за интелектуалну својину.¹² Друге међувладине организације којима је поверено вођење међународног поступка у области патената, са којом је Европска организација закључила споразум, имају такође своје представнике на седницама Управног савета, сагласно споразуму. И свака друга међувладина организација или међународна невладина организација која спроводи послове од интереса за Организацију може добити позив од Управног савета да присуствује његовим седницама за све време док се расправља о питањима од заједничког интереса. Управни савет је такође надлежан да врши измене: 1) рокова предвиђених овом конвенцијом, 2) одредби Конвенције и да их усклади са неким међународним уговором који се односи на патенте или са законодавством Европске заједнице које се односи на патенте, 3) Правилника о спровођењу, 4) Правилника о финансијском пословању, 5) општих аката о радном односу стално запослених и других запослених Европског завода за патенте, о платним разредима запослених, као и врсти и правилима за давање посебних погодности, о пензијама и повећањима

¹² E. T. Penrose, *The economics of the international patent system*, Baltimore, John Hopkins Press, 1951.

постојећих пензија сагласно порасту плата, о таксама и, б) пословника о раду. Савет је надлежан да овласти председника Европског завода за патенте да преговара и да, уз његову сагласност, закључи у име Европске организације за патенте, споразуме са државама или међувладиним организацијама, као и центрима за документацију који су основани на основу споразума закљученим са тим организацијама.

IV) ПАТЕНТНО ПРАВО

Патентно право је скуп правних прописа који одређују појам, карактеристике, садржину и систем заштите патената (патентбилног проналаска).¹³ Европски патенти признају се за проналаске из било које области технике под условом да су проналасци нови, да имају инвентиван ниво и да су погодни за индустријску примену. Као проналасци се не сматрају: 1) открића, научне теорије и математичке методе, 2) естетске креације, 3) планови, правила и поступци за обављање интелектуалних делатности, за играње игара или обављање послова, као и програми за рачунаре, али и 4) приказивања информација.¹⁴ На поменути начин се искључује патентбилност ових предмета или активности једино ако се европска пријава патента или европски патент односи на неки од тих предмета, посматран као такав. Својство европског патента се не признају такође и за: 1) проналаске чија би комерцијална употреба била противна јавном поретку или моралу, с тим што се таква употреба проналаска не може сматрати противном јавном поретку или моралу једино због чињенице да је забрањена у свим или у неким државама уговорницама, законским или подзаконским актом, 2) биљне сорте и животињске расе, као ни за битно биолошке поступке за добијање биљки или животиња, с тим што се ова одредба не односи на микробиолошке поступке или на производе добијене тим поступцима и, 3) поступци лечења људског или животињског тела, хируршки, терапеутски или дијагностички поступци за лечење људског или животињског тела; ова одредба не примењује се на производе, посебно супстанце или композиције које се користе у било ком од ових поступака.¹⁵ За садржину европског патента (и тиме стицања

¹³ R. Matanovac Vučković, *Novele zakona o pravima intelektualnog vlasništva*, Informator, Zagreb, broj 55/2007, str. 12-14.

¹⁴ A. L. Monotti, S. Ricketson, *Universities and intellectual property: ownership and exploitation*, New York, Oxford, 2003, pp. 167-185.

¹⁵ C. A. Cotropia, "Tumačenje patentnog zahtjeva i troškovi informacija", *Nov-um*, Zagreb, broj 6/2008-2009, str. 637-687.

својства предмета који је подобан европском систему заштите патента), потребно је поседовање одређених својства и то: 1) да је предмет нов, 2) да предмет има инвентивни ниво и, 3) да предмет има индустријску примењивост.¹⁶ Оно што је значајно за проналазак заштићен патентом јесте његово „ново” својство. Наиме, проналазак је нов ако није обухваћен постојећим стањем технике. Стање технике чини све оно што је пре датума подношења европске пријаве патента учињено доступним јавности путем писаног или усменог описа, употребом или на било који други начин. Такође, стање технике обухвата садржину европских пријава патената, онаквих какве су поднете, које имају ранији датум подношења и које су објављене тог датума или касније. За правну заштиту проналаска од значаја је такође, и његов инвентивни ниво. Тако се сматра да проналазак има инвентивни ниво ако за стручњака из одговарајуће области не произлази на очигледан начин из стања технике. И на крају, за положај и стање патента потребна је и његова индустријска примењивост. Тако се сматра да је проналазак индустријски применљив ако се предмет проналаска може произвести или употребити у било којој грани индустрије, укључујући и пољопривреду.

V) ПРИЈАВА ЕВРОПСКОГ ПАТЕНТА

Европски систем заштите патента захтева да се одређени предмет или добро прогласи за патент од стране надлежних органа у правним прописима уређеном поступку.¹⁷ Свако физичко и правно лице може поднети европску пријаву патента. Но, такође европску пријаву патента могу поднети заједнички подносиоци пријаве или два или више подносиоца који назначују различите државе уговорнице. Право на европски патент припада проналазачу или његовом правном следбенику. Ако је проналазач у радном односу, право на европски патент одређено је правом државе на чијој територији лице у радном односу претежно обавља своју делатност.¹⁸ Ако се то не може утврдити, тада се примењује право државе на чијој територији се налази предузеће послодавца, у којем је запослени у радном односу. Ако два или више лица створе проналазак

¹⁶ D. Zlatović, *Temeljne odrednice patentne zaštite u hrvatskom pravu, Pravo i porezi*, Zagreb, broj 3/2009, str. 49-51.

¹⁷ G. Tritton, D. Richard, *Intellectual property in Europe*, op. cit., pp. 215-231.

¹⁸ D. Marinković Drača, „Izumi i tehnička unaprijeđenja radnika”, *Računovodstvo i financije*, Zagreb, broj 4/2007, str. 88-91.

независно једно од другог, право на европски патент припада лицу које је поднело пријаву патента, чији је датум подношења најранији, под условом да је ова прва пријава објављена. У поступку пред Европским заводом за патенте подносилац пријаве је овлашћен да врши све радње у вези са стицањем права на европски патент.¹⁹ Европски патент даје свом носиоцу, од дана објаве обавештења о признању права у Европском патентном билтену, у свакој држави уговорници за коју је признат, иста права која би му дао национални патент издат у тој држави.²⁰ Ако је предмет европског патента поступак, права из тог патента обухватају производе непосредно добијене тим поступком. Свака повреда европског патента оцењује се сагласно одредбама националног законодавства.²¹ Трајање европског патента износи двадесет година рачунајући од датума подношења пријаве. Но, тиме није ограничено право поједине државе уговорнице да продужи трајање европског патента или да призна одговарајућу заштиту која следи директно по истеку трајања патента, под истим условима какви се примењују и на националне патенте: 1) како би се узело у обзир ратно стање или слични ванредни услови који утичу на ту државу и, 2) уколико је предмет европске пријаве патента производ или поступак за добијање производа или примена производа који пре него што се може изнети на тржиште те државе треба да прође поступак добијања административне дозволе у складу са законом. Европска пријава патента, онаква каква је објављена, привремено обезбеђује подносиоцу пријаве у државама уговорницама које су назначене у пријави патента правну заштиту почев од дана објаве. Ипак, заштита која се добија објавом европске пријаве патента не може бити мања од заштите коју национални прописи односне државе дају на основу обавезне објаве неиспитаних националних пријава патента. У сваком случају, свака држава уговорница је дужна бар да предвиди да, након објаве европске пријаве патента, подносилац пријаве може да захтева разумну накнаду, одређену према околностима, од сваког лица које је искоришћавало, у тој држави уговорници, проналазак који је предмет европске пријаве патента и то, под условима који повлаче према

¹⁹ J. Adamović, T. Sučić, „Načini stjecanja patenta te utjecaj prakse Europskog patentnog ureda na postupak potpunog ispitivanja u Republici Hrvatskoj“, Zbornik radova, *Hrvatsko pravo intelektualnog vlasništva u svjetlu pristupa Europskoj uniji*, Zagreb, 2006, str. 53-92.

²⁰ V. Korah, *Intellectual property rights and the EC competition rules*, Portland, Oxford, 2006, str. 187-210.

²¹ S. Roksandić Vidlička, Specifičnosti patentne zaštite i ustupanje prava na korišćenje patenta temeljem ugovora o licenci, *Pravo i porezi*, Zagreb, broj 7/2008, str. 49-56.

националном праву одговорност за повреду националног патента. У погледу правне заштите патента важно је истаћи да права из европске пријаве патента не постоје (односно да никада нису настала) уколико је европска пријава патента: 1) повучена, 2) ако се сматра повученом и, 3) када је одбијена. Сматра се да европска пријава патента или европски патент признат на основу ње нису имали од почетка дејства ако је, и у мери у којој је патент оглашен ништавим или ограничен у поступку вођеном по опозицији, за оглашавање ништавим или ограничење права. Обим заштите који се стиче европским патентом или на основу европске пријаве патента одређен је патентним захтевима с тим да се опис и нацрти користе за тумачење патентних захтева. За период до признања европског патента, обим заштите на основу европске пријаве патента одређен је патентним захтевима, који су садржани у објави. Ипак, европски патент, онакав какав је признат или измењен у току поступка по опозицији, ограничења или оглашавања ништавим одређује ретроактивно обим заштите из објављене пријаве, ако се тиме заштита не проширује.

Европска пријава патента може бити предмет преноса права или основ за конституисање права за једну или више назначених држава уговорница. Пренос европске пријаве патента може бити извршен само у писменој форми и уз потписе оба уговарача, с тим што она може бити у целини или делимично предмет лиценце за територију свих или појединих држава уговорница.²²

VI) ЕВРОПСКА ПРИЈАВА И ПРИЗНАЊЕ ПАТЕНТА

Европска пријава патента може бити поднета следећим органима: 1) код Европског завода за патенте или, 2) код Централног завода за индустријску својину или другог надлежног органа сваке поједине државе која је потписала Конвенцију о европском патенту.²³ Поднета пријава у поменутом случају има исто дејство као да је поднета истог датума код Европског патентног завода. Поред европске пријаве патента, код Европског завода за патенте може бити поднета и издвојена европска пријава патента. Она може имати за предмет само оно што је иначе већ садржано у првобитној пријави, онаквој каква је поднета. У том случају

²² В. Масњак, „Licencni odnosi sa inozemstvom”, *Suvremeno preduzetništvo*, Zagreb, broj 7/2003, str. 59-64.

²³ R. Matanovac, A. Rački Marinković, *Registri prava intelektualnog vlasništva*, Hrvatsko registarsko pravo, Zagreb, 2006, str. 153-200.

сматра се да је издвојена пријава поднета оног датума када је поднета и првобитна пријава, и ужива право првенства. Све државе уговорнице назначене у првобитној пријави у време подношења издвојене европске пријаве патента сматрају се државама које су назначене и у издвојеној пријави. Централни завод за индустријску својину појединих држава дужан је да све њему поднете пријаве истовремено достави и Европском заводу за патенте, осим у случају када се европска пријава патента односи на предмет који се сматра тајном.²⁴ Уколико таква европска пријава патента није достављена и Европском заводу, пријава се сматра повученом. Европска пријава патента мора да садржи следеће кумулативно предвиђене елементе: 1) захтев за признање европског патента, 2) опис проналаска, 3) један или више патентних захтева, 4) нацрте на које се позивају описи или патентни захтеви и, 5) апстракт. Датум подношења европске пријаве патента је датум када је подносилац пријаве испунио све прописане захтеве и услове. У европској пријави патента мора бити изричито наведен проналазач. Ако подносилац пријаве није проналазач или није једини проналазач, у навођењу мора бити садржана изјава о основу стицања права на европски патент од стране подносиоца пријаве. Та се пријава патента може односити на само један проналазак или изузетно на више проналазака који су тако међусобно повезани да остварују једну општу проналазачку замисао. Проналазак у европској пријави патента мора бити описан јасно и потпуно, тако да га стручњак из одговарајуће области може применити. Патентни захтеви одређују предмет чија се заштита тражи. Захтеви морају бити јасни, сажети и подржани описом. Апстракт служи искључиво за потребе техничког информисања, па не може послужити у било коју другу сврху, нарочито не за одређивање обима тражене заштите.

При подношењу овакве пријаве патента, плаћају се две таксе и то: 1) такса за подношење пријаве и, 2) такса за решерш.²⁵ Ако такса за подношење и такса за решерш нису плаћене у прописаном року, пријава патента се сматра повученом. Годишње таксе за европску пријаву патента плаћају се за трећу годину, која се рачуна од дана подношења пријаве, као и за сваку наредну годину. Обавеза плаћања годишње таксе престаје са плаћањем те таксе за годину у којој је објављено обавештење о признању

²⁴ С. Марковић, *Право интелектуалне својине*, Службени гласник, Београд, 2000.

²⁵ К. Сipeк, В. Lelas, *Intelektualno vlasništvo kao izvor oporezivog dohotka*, *Pravo i porezi*, Zagreb, broj 6/2007, str. 54-66.

европског патента у Европском патентном билтену.²⁶ Све државе – уговорне стране Конвенције о европском патенту у време подношења европске пријаве патента сматрају се назначеним у захтеву за признање европског патента. И такво назначење државе подлеже плаћању таксе за назначење. Оно може бити повучено у било ком тренутку пре признања европског патента. Свако лице које је прописно поднело у једној, или за једну од држава чланица Париске конвенције за заштиту индустријске својине или чланица Светске трговинске организације, уредну пријаву патента, корисног модела или сведочанство о корисности или његов правни следбеник, ужива, код подношења европске пријаве патента за исти проналазак, право првенства у року од дванаест месеци, рачунајући од датума подношења прве пријаве.²⁷ Свакој пријави која се сматра уредном националном пријавом на основу националних прописа државе у којој је поднета, или на основу двостраних или вишестраних споразума, укључујући ту и ову Конвенцију, признаје се право првенства.²⁸ При томе се сматра уредном националном пријавом свака пријава на основу које се може утврдити датум када је поднета, без обзира какав је каснији исход тако поднете пријаве. Каснија пријава која има исти предмет заштите као и првоподнета пријава у истој држави сматра се првом пријавом за одређивање права првенства под условом да је на дан њеног подношења прва пријава повучена, да се од ње одустало или је пак одбијена, а да није била доступна јавности и није била основ неког права и ако раније није послужила као основ за признање права првенства. На основу прве пријаве, у том случају, не може се више захтевати право првенства. Подносилац пријаве који жели да користи право првенства раније пријаве дужан је да поднесе изјаву о првенству, као и све друге прописане документе. Вишеструка првенства могу бити затражена за једну европску пријаву патента, чак и ако потичу из различитих држава. Но, у пракси је могуће да вишеструка права првенства могу бити затражена и за исти патентни захтев у ком случају се рокови који почињу тећи од датума првенства рачунају од најранијег датума првенства. Када се захтева једно или више права првенства за европску пријаву патента, онда такво право обухвата само оне карактеристике европске пријаве патента који су

²⁶ К. Сipeк, В. Lelas, *Интелектуално власништво као извор опорезивог доhotка, Финанције и порези*, Загреб, број 8/2008, стр. 72-81.

²⁷ Ј. S. Gans, *Вриједност заштите интелектуалног власништва на тржишту идеја, Nov-um*, Загреб, број 3/2008, стр. 387-393.

²⁸ Ј. Čizmić, „Sporazum o suradnji na području patenta“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, број 1-2/1999, стр. 259-268.

садржани у пријави или у пријавама чије се првенство захтева. Ако се извесне карактеристике проналаска за које се захтева право првенство не налазе у патентним захтевима изнетим у ранијој пријави, за признање права првенства је довољно да саставни делови раније пријаве описују прецизно те карактеристике. На основу дејства права првенства, датум првенства сматра се као датум подношења европске пријаве патента. У патентном праву је поред пријаве патента, од посебне важности и поступак за признање патента.²⁹ Наиме, Европски завод за патенте испитује да ли поднета пријава испуњава услове како би јој се признао датум подношења. У случају да се пријави не може признати датум подношења ни после спроведеног испитивања, по њој се неће поступати као са европском пријавом патента. У супротном, ако је европској пријави патента признат датум подношења, тада Европски завод за патенте испитује да ли су испуњени сви услови у погледу признавања тако пријављеног патента. У случају потребе од подносиоца пријаве се може захтевати да изврши допуну пријаве или пратеће документације односно исправљање унетих података. Европски завод за патенте израђује и објављује у што краћем року европски решершни извештај за европску пријаву патента на основу патентних захтева и имајући у виду садржај описа и цртежа, а након истека рока од осамнаест месеци: 1) од датума подношења пријаве, 2) од датума траженог првенства пријаве и, 3) пре истека овог рока на захтев подносиоца пријаве. Таква пријава патента се објављује истовремено и када се издаје и спис европског патента, уколико одлука о признању патента ступи на снагу пре истека наведеног рока. У поступку испитивања европске пријаве патента, завод испитује да ли поднета пријава патента и проналазак који је њен предмет испуњавају услове предвиђене Конвенцијом о европском патенту.³⁰ Ако се у току овог испитивања открије да пријава, или проналазак на који се пријава односи не испуњавају захтеве из ове Конвенције, одсек за испитивање позива подносиоца пријаве, колико год је то неопходно, да поднесе своје примедбе и да измени пријаву. Ако подносилац пријаве пропусти да у року одговори на сва саопштења из одсека за испитивање,

²⁹ J. Čizmić, "Međunarodna prijava patenta", *Vladavina prava*, Zagreb, broj 2/1999, str. 57-86; J. Adamović, T. Sučić, „Načini stjecanja patenta te utjecaj prakse Europskog patentnog ureda na postupak potpunog ispitivanja u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik radova, Hrvatsko pravo intelektualnog vlasništva u svjetlu pristupa Europskoj uniji*, Zagreb, 2006. godine, str. 53-92.

³⁰ R. Matanovac Vučković, *Zbirka propisa u području prava intelektualnog vlasništva: autorska i srodna prava, patent, žig, industrijski dizajn, topografija, oznake*, Narodne novine, Zagreb, 2008.

сматра се да је пријава повучена.³¹ Ако одсек за испитивање сматра да европска пријава патента и проналазак, који је њен предмет испуњавају захтеве из ове Конвенције, доноси се одлука о признању европског патента. Ако пак одсек за испитивање сматра да поднета пријава не испуњава прописане услове, тада се доноси одлука о одбијању пријаве. Одлука о признању европског патента ступа на снагу на дан објављивања обавештења о признању у Европском патентном гласнику.³² Европски завод за патенте објављује спис европског патента што је пре могуће после објављивања обавештења о признању европског патента у Европском патентном гласнику. У року од девет месеци од датума објаве обавештења о признању европског патента у Европском патентном гласнику, свако лице може изјавити опозицију код Европског завода за патенте због признања тог патента. Сматра се да је опозиција поднета само ако је плаћена такса за опозицију. Опозиција због признања европског патента односи се на тај патент у свим државама уговорницама у којима он производи своја дејства. Трећа лица која су изјавила опозицију су, са носиоцем патента, странке у поступку по опозицији. Ако једно лице достави доказ да је у једној држави уговорници уписано у регистар патената на основу коначне одлуке, уместо ранијег носиоца, оно, на основу свог захтева заузима место ранијег носиоца за наведену државу. Без обзира на то, ранији носилац патента и лице које истиче своје право не сматрају се заједничким носиоцима, осим ако то они сами изричито затраже.³³ Опозиција се може заснивати на следећим разлозима: 1) предмет европског патента није патентибилан, 2) у европском патенту проналазак није описан потпуно и јасно да би га стручњак из одговарајуће области могао извести, 3) предмет европског патента је проширен у односу на предмет пријаве, онакве каква је поднета, или ако патент, признат на основу издвојене пријаве или нове пријаве проширује предмет раније пријаве, онакве каква је поднета.³⁴ Ако је опозиција допуштена, одсек за опозицију испитује у складу са Правилником о

³¹ Lj. Nježić, “Zaštita prava intelektualno vlasništva”, *Carinski vjesnik*, Zagreb, broj 8/2003, str. 48-56.

³² B. Blažević, “Patentna zaštita u Republici Hrvatskoj”, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, broj 1/2001, str. 121-125.

³³ M. Demirović, T. Jokić, “Zaštita prava intelektualnog vlasništva”, *Carinski vjesnik*, Zagreb, broj 4/2006, str. 3-12.

³⁴ B. Malagurski, „Industrijsko vlasništvo – iscrpljenje isključivih ovlaštenja nositelja patenta i nacrt prijedloga Zakona o patentima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka, broj 2/1999, str. 789-811.

спровођењу да ли бар један од основа за опозицију наноси штету одржавању у важности европског патента. Током овог испитивања, одсек за опозицију позива све заинтересоване стране да доставе своје примедбе на поднеске друге стране или на оне које је издао сам одсек за опозицију. Ако овај одсек утврди да бар један основ за опозицију наноси штету одржавању у важности европског патента, патент се оглашава ништавим. У супротном, одсек одбацује захтев за опозицију.³⁵ Поред опозиције, Европски завод за патенте је дужан да испитује да ли су у конкретном случају испуњени услови за ограничење или оглашавање ништавим већ признатог европског патента. Тако ако завод сматра да захтев за ограничење или оглашавање ништавим европског патента испуњава прописане услове, доноси се одлука којом се ограничава или оглашава ништавим европски патент.³⁶ У супротном, такав захтев се одбацује. Одлука да се ограничи или огласи ништавим европски патент примењује се на тај патент у свим државама у којима је он претходно и био признат. Но, ова одлука ступа на снагу тек када се упис такве одлуке објави у Европском патентном гласнику.

VII) ИЗВОРИ

- Baxter, J. W., *World patent law and practice*, London, New York, Sweet Maxwell, 1968.
- Čizmić, J., *Ogledi iz prava industrijskog vlasništva: pravni izvori, sudska praksa i obrasci*, Tehnološki centar, Rijeka, 1998.
- Kase, F. J., *Foreign patents: a guide to official patent literature*, Dobbs Ferry, Leiden, 1972.
- Korah, V., *Intellectual property rights and the EC competition rules*, Portland, Oxford, 2006.
- Kornish, W. R., *Intelektualno vlasništvo: sveprisutno, ometajuće, nebitno*, Omnilex, Zagreb, 2008.
- Марковић, С., *Право интелектуалне својине*, Службени гласник, Београд, 2000.
- Matanovac, R., *Hrvatsko pravo intelektualnog vlasništva u svjetlu pristupa Europskoj uniji*, Narodne novine, Zagreb, 2006.

³⁵ М. Šipec, *Sodno varstvo industrijske lastnine*, Gospodarski vjesnik, Ljubljana, 1998.

³⁶ R. Matanovac Vučković, "Građanskopravna zaštita patenta prema Zakonu o patentu", *Aktuelnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Zagreb, broj 13/2006, str. 491-504.

- Matanovac Vučković, R., *Zbirka propisa u području prava intelektualnog vlasništva: autorska i srodna prava, patent, žig, industrijski dizajn, topografija, oznake*, Narodne novine, Zagreb, 2008.
- Monotti, A. L., Ricketson, S., *Universities and intellectual property: ownership and exploitation*, New York, Oxford, 2003.
- Paterson, G., *The European patent system: the law and practice of the European Convention*, London, Sweet Maxwell, 1992.
- Penrose, E. T., *The economics of the international patent system*, Baltimore, John Kopkins Press, 1951.
- Reimer, E., *Europaeisierung des Patentrechts*, Munchen, C. Heymanns Verlag, 1955.
- Šipec, M., *Sodno varstvo industrijske lastnine*, Gospodarski vjesnik, Ljubljana, 1998.
- Tritton, G., *Richard, D., Intellectual property in Europe*, London, Sweet Maxwell, 2008.

VIII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ратификацијом два значајна међународна документа из области интелектуалне својине у току 2010. године у Народној скупштини Републике Србије, наша држава је створила солидну правну основу да и код нас област интелектуалног стваралаштва добије квалитативно виши ниво заштите. На тај начин би се још више прихватајући међународне стандарде из ове области у националном законодавству приближили европским интеграцијама. Наиме, током 2010. године ратификовани су, један универзални акт донет у оквиру и под окриљем УН – Уговор о патентном праву познат и као Женевски уговор из 2000. године, и један регионални акт – Конвенција о признању европских патената или Конвенција о европском патенту из 1973. године. Тако се, између осталог, стварају даљи услови да се и у Републици Србији међународни и европски стандарди инаугурисани одредабама ових међународних докумената инплементирају у домаћем законодавству у области интелектуалне својине. Имајући у виду ове (али не само те) међународне документе у Републици Србији је потребно да се недавно донети закони из области интелектуалне својине (објављени у Службеном гласнику Републике Србије, број 104/2009), као што су: Закон о жиговима, Закон о заштити топографија интегрисаих кола, Закон о правној заштити индустријског дизајна и Закон о ауторским и сродним правима, иновирају, односно да се

донесу нови законски текстови као што је Закон о патентима. На тај начин би се испунио још један од услова у правцу интеграције нашег правног, привредног, политичког и културног система европским интеграцијама којима тежимо. Тиме би се омогућило да се брже, лакше и једноставније успостави међународна сарадња државних органа, у области пријаве, признања и оглашавања патента, те његове свеобухватне заштите, без обзира где је он настао, ко је његов творац или где је такав патент пријављен, наше и других држава, било непосредно, било преко Европског завода за патенте. Деловање посебних међународних и регионалних органа у области уређења и заштите патента се у овом погледу показује као незаобилазан фактор у стварању и одржавању, односно унапређењу права интелектуалне својине.

UDK:347.779.3

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 215–224

Изворни научни рад

Мр Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ
Др Мина ЗИРОЈЕВИЋ ФАТИЋ¹

САРАДЊА У ОБЛАСТИ СТВАРАЊА ЈЕДИНСТВЕНЕ ПАТЕНТНЕ ЗАШТИТЕ

ABSTRACT

Particularly in terms of translation requirements, the current European Patent system is very expensive and complex. The European Commission proposes unitary patent protection to boost research and innovation. The Council decision authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection is intended to promote scientific and technological advance of the European Union. As a part of the measures to establish the internal market this Council's decision is made for the purpose of the creation of uniform patent protection. Patent protection throughout the Union is intended to be uniform and to introduce the establishment of centralised Union-wide authorisation, coordination and supervision arrangements.

Key words: Internal market, patent protection, enhanced cooperation, scientific and technological advance.

1) СВРХА

Комисија Европске уније предложила је јединствену патентну заштиту ради промоције истраживања и иновација и оквиру држава чланица. Одлука Савета Европске уније којом се одобрава побољшана сарадња (*enhanced cooperation*) у области стварања јединствене патентне

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

заштите је донета у складу са чланом 3. Уговора о Европској унији, који наводи да ће Унија установити унутрашње тржиште, да ће радити за одрживи развој Европе засноване на уравнотеженом економском расту и да ће подстицати научни и технолошки напредак. Постизању овог циља доприноси стварање законских услова који омогућавају предузећима да прилагоде своје активности у производњи и дистрибуцији производа преко националних граница као и пружање предузећима више избора и могућности у пословању. Јединствени патент (*unitary patent*) који обезбеђује јединствен утицај широм Европске уније (ЕУ) требало би да функционише у оквиру правних инструмената које предузећа већ имају на располагању. На основу члана 118 Уговора о функционисању Европске уније и у контексту успостављања и функционисања унутрашњег тржишта, мере треба да обухвате стварање јединствене патентне заштите широм ЕУ и успостављање централизоване ауторизације широм Европске уније, координације и надзора аранжмана. Европа већ деценијама покушава да успостави систем према коме би се једним патентом штитио проналазак у свим земљама чланицама, чиме би се за око 80 одсто смањили трошкови заштите проналазака. Према садашњим прописима потребно је да се у свакој земљи ЕУ поднесе одвојен захтев за патент, што налаже велике и често непремостиве трошкове посебно за мала предузећа.

II) МЕРЕ ЕУ

Одлука Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите, бр. 2011/167/ЕУ, од 10. марта 2011 се може наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection). Предлог Комисије Европске уније за доношење Одлуке Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите се може наћи у документима Европске уније које је издала Комисија ЕУ (Proposal for a Council Decision authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection).

III) САДРЖАЈ

Европски завод за патенте је тело међувладине Европске патентне организације састоји се од 38 земаља (27 земаља ЕУ и 11 других европских земаља) и он испитује патенте и одговорно је за издавање

европског патента уколико су испуњени релевантни услови.² Али да би признати патент био ефикасан у држави чланици, проналазач мора да захтева да он буде потврђен на националном нивоу у свакој појединачној земљи у којој се тражи патентна заштита. Овај процес укључује значајне додатне трошкове превода и друге административне трошкове. Да би европски патент био потврђен у само 13 држава чланица то може да кошта и до € 18 000, од чега скоро € 10 000 потиче од превода и такси. То је створило ситуацију у којој је цена Европске патентне заштите десет пута већа од цене заштите патента у САД, који у просеку кошта € 1 850. Због трошкова који су укључени, већина проналазача само патентира свој проналазак у веома ограниченом броју држава чланица. Према Уговора о Европској унији механизам побољшане сарадње омогућава 9 или више земаља да се крећу напред у одређеној области ако не постоји договор који се може постићи од стране Европске уније као целине у разумном року. Остале државе чланице се могу придружити касније у било којој фази.³ Комисија Европске уније је још 5. јула 2000. године усвојила предлог за доношење Уредбе Савета о комунитарном патенту у циљу стварања јединственог патента.⁴ Јединствени европски патент треба да пружи јединствену заштиту широм Европске уније. Комисија Европске уније је, 30. јуна 2010, усвојила предлог за доношење Уредбе Савета о преводу решења за европски патент (у даљем тексту „предложена Уредба о преводу решења“) којим се предвиђа превођење решења која важе за европски патент.

На састанку Савета ЕУ, 10. новембра 2010, забележено је да није било консензуса да се настави са предложеним Правилником о преводу решења (*arrangements*). Месец дана касније, 10. децембра 2010, утврђено је да постоје непремостиве тешкоће, због којих је у догледној будућности немогуће донети јединствену одлуку. Пошто је договор о предложеном Правилнику о преводу решења неопходан за коначни договор о јединственој патентној заштити у Европској унији, констатовано је да циљ стварања јединствене патентне заштите за ЕУ не може бити остварен у разумном року применом одговарајућих одредби Уговора о Европској

² The European Patent Office, Интернет: <http://www.epo.org/>.

³ Unitary Patent Protection, Интернет, <http://www.ipo.gov.uk/news/newsletters/ipinsight/ipinsight-201101/ipinsight-201101-3.htm>, 18/07/2011.

⁴ Community patent – као патент Европске заједнице или комунитарни патент. Unitary patent – као унитарни патент или јединствени патент.

унији и Уговора о функционисању Европске уније.⁵ У таквим околностима, 12 држава чланица, и то: Данска, Немачка, Естонија, Француска, Литванија, Луксембург, Холандија, Пољска, Словенија, Финска, Шведска и Велика Британија, упутиле су више писмених захтева Комисији ЕУ и то: 7, 8 и 13. децембра 2010. године. У писмима се указује на то да ове државе желе да успоставе побољшану сарадњу између себе у области стварања јединствене патентне заштите на основу постојећег предлога. Ове земље су такође дале подршку Комисији ЕУ током преговора чији је циљ био подношење предлога Савету ЕУ за доношење поменуте Одлуке. Поднети захтеви су формално потврђени на састанку Савета 10. децембра 2010. године. У међувремену, још 13 држава чланица, и то: Белгија, Бугарска, Чешка, Ирска, Грчка, Кипар, Летонија, Мађарска, Малта, Аустрија, Португалија, Румунија и Словачка су упутиле писма Комисији у којима указују на то да желе да учествују у предвиђеној побољшаној сарадњи. Укупно 25 држава чланица ЕУ је тражило побољшану сарадњу у области патентне заштите. Побољшана сарадња треба да обезбеди неопходан законски оквир за стварање јединствене патентне заштите међу државама чланицама. Осим тога побољшана сарадња треба да обезбеди могућност за учеснике на тржишту широм Европске уније да унапреде своју конкурентност тиме што ће имати избор тражења јединствене патентне заштите у свим државама чланицама. Ова сарадња треба да допринесе научном и технолошком напретку целокупне Европске уније. Побољшана сарадња треба да има за циљ стварање јединственог патента, пружајући јединствену заштиту широм територија држава чланица Европске уније. Ова јединствена заштита би била гарантована од стране Европског патентног завода према свим државама чланицама. Као неопходан део јединственог патента су споразуми о преводима који морају бити применљиви у пракси. Преводи морају испуњавати услов да су једноставни за употребу и да не повећавају трошкове патентне заштите. Преводи треба да одговарају онима предвиђеним у предлогу за одредбу Савета о преводу за патент Европске уније, представљеном од стране Комисије 30. јуна 2010, у комбинацији са елементима компромиса које је предложило Председништво у новембру 2010. године, а које су добили широку подршку у Савету ЕУ.⁶ Предлози који су изнесени подразумевају да би се задржала

⁵ "Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection", *Official Journal of the European Union*, L 76, Volume 54, 22 March 2011, p. 53.

⁶ *Ibid*, p. 54.

могућност подношења пријаве патента на било ком језику Европске уније у Европском патентном заводу. Такође ови изнети предлози подразумевају да ће се обезбедити надокнада трошкова везаних за превођење докумената поднетих на језицима који нису службени језик Европског патентног завода. Патент који има јединствени ефекат би требало да буде одобрен само на једном од званичних језика Европског патентног завода како је предвиђено у Конвенцији о издавању европских патената (Европска конвенција за патенте).⁷ Никакви накнадни преводи не би били потребни, осим у случају прелазних одредби које захтевају додатне преводне на привременој основи, без правног дејства и искључиво за информативне сврхе. У сваком случају, прелазне одредбе ће се укинути када буду доступни техничко технолошки услови за високо квалитетне преводне. Обавезан превод облигације треба да падне на терет власника патента само у случају спора. Одлука Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите од 10 марта 2011 донета је:

- имајући у виду Уговор о функционисању Европске уније, а посебно члан 329 (1),
- имајући у виду захтеве од стране Краљевине Белгије, Републике Бугарске, Чешке Републике, Краљевине Данске, Савезне Републике Немачке, Републике Естоније, Ирске, Републике Грчке, Републике Француске, Републике Кипар, Републике Летоније, Републике Литваније, Великог Војводства Луксембурга, Републике Мађарске, Малте, Краљевине Холандије, Републике Аустрије, Републике Пољске, Републике Португал, Румуније, Републике Словеније, Словачке, Републике Финске, Краљевине Шведске и Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске,
- имајући у виду предлог Европске комисије,
- имајући у виду у сагласност Европског парламента.

Поменуте државе овом Одлуком Савета су ауторизоване да успоставе појачану кооперацију између себе у области стварања јединствене патентне заштите применом релевантних одредби уговора (Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније). Услови који су предвиђени у члану 20. Уговора о Европској унији и у члановима 326. и 329. Уговора о функционисању Европске уније су овом Одлуком Савета испуњени. Подручје у оквиру кога ће се побољшана сарадња применити,

⁷ На енглеском: “Convention on the Grant of European Patents” (European Patent Convention).

успостављање мера за стварање јединственог патента пружајући заштиту широм Европске уније и успостављање централизоване ауторизације, координације и надзора одредби, је идентификовано у члану 118. Уговора о функционисању Европске уније као једна од области које покривају Уговори ЕУ. На састанцима Савета 10. новембра 2010. године и 10. децембра 2010. године утврђено је да се циљ успостављања јединствене патентне заштите у Европској унији не може остварити у разумном року од стране ЕУ као целине. На тај начин је испунила услов у члану 20 (2) Уговора о Европској унији да ће побољшана сарадња бити усвојена само као последње средство.⁸ Побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите има за циљ подстицање научног и технолошког напретка и бољег функционисања унутрашњег тржишта. Стварање јединствене патентне заштите за групу држава чланица ће унапредити ниво патентне заштите обезбеђујући могућност добијања једнообразне заштите патента широм територије држава чланица ЕУ. Самим учешћем држава чланица у пројекту јединственог патента елиминирају се трошкови и смањује комплексност добијања патентне заштите. Према томе, овај пројекат унапређује циљеве ЕУ, штити интересе свих држава чланица и појачава процес интеграције у складу са чланом 20. (1) Уговора о Европској унији. Стварање јединствене патентне заштите није укључено у списак подручја у искључивој надлежности Европске уније која су наведена у члану 3. (1) Уговора о функционисању Европске уније. Правни основ за стварање европске интелектуалне својине је члан 118. Уговора о функционисању Европске уније, који спада у поглавље 3. (Усклађивање закона) од наслова VII (Заједничка правила о конкуренцији, пореском систему и апроксимацији закона), и чини посебни осврт на оснивање и функционисање унутрашњег тржишта, што је једна од заједничке надлежности Европске уније у складу са чланом 4. Уговора о функционисању Европске уније. Стварање јединствене патентне заштите, са важећим преводима одредби, према томе спада у оквир не-искључиве надлежности Европске уније. Побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите је у складу са Уговорима и са законима уније, и не умањује унутрашње тржиште нити економску, социјалну или територијалну кохезију. Јединствена патентна заштита не представља препреку, нити дискриминацију у трговини између држава чланица и не

⁸ “Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection“, *Official Journal of the European Union*, L 76, Volume 54, 22 March 2011, p. 54.

ремети конкуренцију међу њима. Побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите поштује надлежности, права и обавезе држава чланица које не учествују у овом пројекту. Могућност добијања јединствене патентне заштите на територији земље чланице не утиче на доступност или услове патентне заштите на територији државе чланице која не учествује у овој иницијативи. Осим тога, предузећа из земаља које нису учеснице треба да имају могућност да добију јединствену заштиту патента на територији држава чланица које учествују под истим условима као и предузећа држава чланица које учествују у пројекту. Постојећа правила која су на снази код земаља чланица које не учествују у пројекту јединственог патента и правила утврђивања услова за добијање патентне заштите на њиховој територији овом Одлуком Савета остају нетакнута. Конкретно, побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите била би у складу са Законом о патентима Европске уније, јер побољшана сарадња ће поштовати већ постојећи *acquis communautaire*.

У складу са свим условима за учешће утврђеним овом Одлуком Савета, побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите је отворена за пријем у свако доба за све државе чланице спремне да поштују већ усвојена акта у том оквиру у складу са чланом 328. Уговора о функционисању Европске уније. Одлуку Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите усвојиле су следеће државе чланице: Краљевина Белгија, Република Бугарска, Чешка Република, Краљевина Данске, Савезна Република Немачка, Република Естонија, Ирска, Република Грчка, Република Француска, Република Кипар, Република Летонија, Република Литванија, Велико Војводство Луксембург, Република Мађарска, Малта, Краљевина Холандија, Република Аустрија, Република Пољска, Република Португал, Румунија, Република Словенија, Словачка Република, Република Финска, Краљевина Шведска и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске. Наведене државе су овим овлашћене да успоставе побољшану сарадњу између себе у области стварања јединствене патентне заштите применом релевантних одредби уговора. Јединствена европска патентна заштита указује на планове који могу превазићи јаз између Европске уније и њених конкурената, а тичу се заштите интелектуалне својине, приступа финансијама и бољег односа између науке и пословања предузећа. Комисија Европске уније је обратила пажњу на све ове елементе, од креирања јединственог европског патента, преко веће улоге малих и средњих предузећа, важности унутрашњег тржишта, до унапређења образовања. Комисија је закључила да се иновациони јаз између ЕУ и њених главних

конкурентна, САД и Јапана, смањено од покретања Лисабонске стратегије. Међутим Комисија је истовремено констатовала да још увек има доста места за побољшање. Циљ Лисабонске стратегије је био да Европу учини најконкурентнијом привредом у свету, иако многи верују да је то немогуће. Комисија тврди да су трошкови регистрација европских производа опали, али да је кључ успеха заштита интелектуалне својине. ЕУ себи не може приуштити прескуп и фрагментиран систем патената. Иновације у услугама и употреба иновационих технологија се морају убрзати. Промовисање иновација остаје главни приоритет на свим нивоима унутар ЕУ.

Европска Комисија се нада да ће се Шпанија и Италија, које још нису потписнице Одлуке Савета о стварању унитарне заштите, придружити појачаној сарадњи. Трошкови европског патента са јединственим дејством у 25 држава чланица ће бити 680 евра, након прелазног периода током којег би трошкови требали бити испод 2500 евра. Комисија предлаже да:

- Носиоци европског патента могу се пријавити за јединствену патентну заштиту на територији 25 земаља чланица у Европском патентном заводу. Патент ће осигурати исти ниво заштите за све проналаске у свих 25 земаља.
- Патентне пријаве могу се поднети на било ком језику, међутим ослањајући се на своје радене процедуре Европски патентни завод ће наставити да прегледа и одобрава пријаве на енглеском, француском или немачком језику који су уједно и званични језици ЕПО. За подносиоце пријава који бораве у Европској унији, а који поднесу своје патентне пријаве на језику различитом од поменутих три, трошкови превода на један од званичних језика ЕПО ће бити надокнађени. На крају, након што је патент одобрен, захтеви по основу тог патента који дефинишу опсег његове заштите треба да се преведу и на друга два званична језика ЕПО.
- У току прелазног периода који ће трајати максимум 12 година, европски патенти са јединственим ефектом одобрени на француском или немачком ће се морати превести на енглески језик. Патенти који су регистровани на енглеском језику треба да се преведу на друге службене језике Европске уније. Ови преводи ће бити неопходни све док високо квалитетни преводи помоћу компјутера не буду у широкој употреби, тако да ће патентне информације бити доступне свима.⁹

⁹ Commission proposes unitary patent protection to boost research and innovation, Brussels, 13 April 2011, IP/11/470, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/470>

Пројекат успостављања јединственог патента је већ годинама у застоју управо због проблема превода. Пошто није било могуће постићи договор са свих 27 земаља чланица ЕУ, 25 земаља ЕУ одлучиле су да иду напред без Шпаније и Италије. Према најновијем компромису захтеви за издавање европског патента могу да буду поднети на било ком језику, уз интегрални превод на француском, енглеском или немачком, и резимеом на друга два од ова три језика која немају интегрални превод. На крају су се земље (25) сложиле да успоставе јединствени европски патент за иновације. Шпанија и Италија су једине две земље ЕУ које нису учествовале у овој иницијативи и оспоравају је пред европским правосудјем. Договор су постигли министри задужени за конкуренцију на специјалном састанку у Луксембургу, али тај договор још треба да усвоји Европски парламент. Европска комисија предвиђа да ће се коначни политички споразум о реформи патената постићи до краја 2011. године, под председавањем Мађарске.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите (бр. 2011/167/ЕУ) ступила је на снагу на дан усвајања у Бриселу 10. марта 2011. године.

V) ИЗВОРИ

- “Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection“, *Official Journal of the European Union*, L 76, Volume 54, 22 March 2011, pp. 53-5.
- European Commission, “Proposal for a Council Decision authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection“, Brussels, 14.12.2010, COM(2010) 790 final, 2010/0384 (NLE).

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија је 1. октобра 2010. године постала пуноправни члан Европске патентне организације. Приступање овој организацији доноси извесне новине у вези са подношењем међународних пријава патената. Поступак подношења пријава за заштиту проналазака у земљама чланицама је знатно олакшан, односно, довољно је да се поднесе једна пријава Заводу за интелектуалну својину Републике Србије или Европском заводу за патенте, на основу које ће Европски завод за патентне да спроведе

јединствени поступак за признање патента. Примена Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице и Републике Србије захтева потпуну хармонизацију Закона о патентима са директивама и уредбама Европске уније које се односе на патенте. Предлог Закона о патентима, који треба да замени тренутно важећи Закон о патентима („Сл. гласник СЦГ”, бр. 32/2004, 35/2004 и „Сл. гласник РС”, бр. 115/2006, ступио на снагу 10.07.2004. године) је крајем 2010. године прошао јавну расправу. Тренутно се чека мишљење надлежних министарстава и очекује се да у току лета уђе у скупштинску процедуру. У земљама у транзицији, као што је Србија, право интелектуалне својине има једну додатну карактеристичну функцију која је, са становишта текуће економске политике, понекад чак у првом плану. Реч је о функцији привлачења страних директних инвестиција. Ефикасна правна заштита, а нарочито ефикасно спровођење права интелектуалне својине несумњиво охрабрује иностране фирме да у земљу донесу производњу и услуге засноване на новим технологијама, реномираним робним и услужним маркама, као и тзв. креативну индустрију. У Србији постоји јака потреба за подизањем свести о значају заштите интелектуалне својине, али и креирању адекватних услова како би процедуре заштите биле једноставне, приступачне и прилагођене капацитетима постојећих и будућих иновативних субјеката.

UDK:392.83:581.151:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 225–232
Извори научни рад

Мр Анђела СТОЈАНОВИЋ¹

ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА 2009/41/ЕС О УПОТРЕБИ ГЕНЕТСКИ МОДИФИКОВАНИХ МИКРООРГАНИЗАМА У ЗАТВОРЕНИМ СИСТЕМИМА

ABSTRACT

Directive 2009/41/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the contained use of genetically modified micro-organisms, replaces and repeals Directive 90/219/EEC and brings together the original Directive and its successive amendments into a single act. Directive 2009/41/EC establishes minimal standards applicable to the contained use of genetically modified micro-organisms in order to prevent negative consequences on human health and the environment and it is based on the concept of risk assessment and authorization procedure.

Key words: Genetically modified micro-organisms, closed systems, environmental protection, human health protection

I) СВРХА

У праву ЕУ је предвиђен посебан правни режим у односу на употребу генетички модификованих микроорганизама (ГММ) у затвореним

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

системима, како би државе чланице ЕУ предузеле све неопходне мере предострожности у циљу избегавања негативних последица по људско здравље и како би се заштитила животна средина. Правни оквир ЕУ у регулисању генетички модификованих организама (ГМО), као нешто ширег појма од ГММ, се базира на концепту процене ризика, који се комбинује са поступком одобравања.² Са једне стране, у овој области није пожељно увођење превише ограничења, јер би она могла онемогућити обављање бројних делатности које могу да пруже значајне користи, у вези истраживања вакцина против разних болести, као на пример Хепатитиса Б, различитих врста лекова, или на пример у прехранбеној индустрији као замена хемијским адитивима, итд. Постоје истраживања и о могућности коришћења ГММ у чишћењу отпада, или чак њиховог коришћења као извора енергије.³ Међутим, са друге стране, постоје и значајне опасности због којих су неопходна детаљно разрађена правила. Увид у могуће последице могу пружити честе гласине у вези скорашњих епидемија непознатим, новим формама болести, односно тврдње да је реч о вештачки створеним ГММ, као нпр. у вези епидемије специфичном врстом Ешерихије Коли у Немачкој (иначе први трансгенски организам је створен управо модификацијом Ешерихије Коли још 1972. године). Дакле, ГММ представљају појам који се односи на микробиолошке ентитете којима је измењен генетски материјал као што су вируси, вироиди, бактерије, животињске ћелије или ћелије биљака и сл, док се појам затворених система у принципу односи на лабораторије или друге просторије за истраживање, које су изоловане од животне средине, и у том смислу се предвиђају одређена ограничења у зависности од степена ризика делатности у којој се употребљавају ГММ. Директива Европског парламента и Савета 2009/41/ЕЗ о употреби генетски модификованих микроорганизама у затвореним системима (у даљем тексту Директива 2009/41/ЕЗ), је донета како би се заменила ранија Директива Савета 90/219/ЕЕЗ о употреби генетски модификованих микроорганизама у затвореним системима, и како би се обухватиле све њене накнадне измене,

² Helena Valve, Jussi Kauppila, "Enacting Closure in the Environmental Control of Genetically Modified Organisms", *Journal of Environmental Law*, Volume 20, Issue 3, 2008, p. 343.

³ Шире о томе: Aron Lada, "Genetically Engineered Microorganisms: Can the Smallest Creatures Solve Our Biggest Problems?", *Eco Zine*, 14 July 2011, Интернет: <http://ecoearth.com/eco-zine/science-and-technology/651-genetically-engineered-microorganisms-the-smallest-creatures-solving-the-biggest-eco-problems.html>, 14. 10. 2011.

тако да Директива 2009/41/ЕЗ пре свега уноси јасноћу у регулисању ове области, тј. не уноси иновације.

II) МЕРЕ ЕУ

1. Директива Европског парламента и Савета 2009/41/ЕЗ од 6. маја 2009. године о употреби генетски модификованих микроорганизама у затвореним системима.
2. Директива Савета 90/219/ЕЕЗ о употреби генетски модификованих микроорганизама у затвореним системима од 23. априла 1990. године.

III) САДРЖАЈ

Појмови и примена

У члану 2. Директиве 2009/41/ЕЗ су дефинисани појмови који ће се примењивати за њене сврхе. Под микроорганизмима се подразумевају било који микробиолошки ентитети ћелијски или нећелијски, који су способни за размножавање или трансфер генетичког материјала, укључујући вирусе, вироиде, животињске ћелије и узгајане ћелије биљака. Под појмом генетски модификованог микроорганизама се подразумева микроорганизам у којем је генетски материјал измењен на начин који није могућ природним путем парењем или/и природном комбинацијом.⁴ Под „употребом у затвореном систему“ се подразумева било која активност у којој се микроорганизми генетски модификују или у којој се такви генетски модификовани микроорганизми узгајају, складиште, транспортују, уништавају, одлажу или користе на било који други начин, и за које се користе конкретне мере сузбијања како би се ограничио њихов контакт са људима и животном средином, и како би се обезбедио висок ниво заштите становништва и животне средине. И најзад, под појмом „незгоде“ се подразумева било који догађај који доводи до значајаног и ненамерног ослобађања ГММ приликом њихове употребе у затвореним системима, а који може представљати непосредну или одложену опасност по људско здравље или животну средину. У складу са чланом 3. Директиве 2009/41/ЕЗ, она се неће примењивати у

⁴ У контексту ове дефиниције реч је о генетским модификацијама које се одвијају употребом техника које су наведене у Анексу I, Део А Директиве 2009/41/ЕЗ, док се за технике наведене у Делу Б не сматра да доводе до генетске модификације.

случају када се употребљавају технике или методе које су наведене у Анексу II, Део А (мутагенезом, путем одређених облика фузије ћелија и одређених облика самокласирања). Такође, неће се примењивати ни у односу на употребу у затвореним системима која укључује само типове ГММ који испуњавају критеријуме наведене у Анексу II, Део Б (путем ових критеријума се утврђује њихова сигурност по здравље људи и животну средину). Директива 2009/41/ЕЗ се не примењује ни на чување, узгајање, транспорт, уништавање, одлагање или употребу ГММ који су пласирани на тржиште у складу са Директивом 2001/18/ЕЗ Европског парламента и Савета о намерном увођењу у животну средину генетски модификованих организама и којом се допуњава Директива Савета 90/220/ЕЕС, или у складу са неким другим актом ЕУ који садржи процену специфичних ризика за животну средину.

Хијерархија делатности приликом употребе ГММ у затвореним системима

Директивом 2009/41/ЕЗ се уводе четири разреда у која се сврставају делатности које подразумевају употребу ГММ у затвореним системима, према ризику који представљају по здравље људи и животну средину, тако да се у зависности од степена ризика предвиђа нешто другачији правни режим, а ова процена се врши у складу са принципима који су наведени у Анексу III Директиве 2009/41/ЕЗ (у Анексу III су наведени елементи процене, као и процедура којом се утврђује њихова штетност). У складу са чланом 4. Директиве 2009/41/ЕЗ, први разред обухвата делатности које нису ризичне, односно имају занемарљив ризик, а за које је прикладан први степен ограничења у циљу заштите здравља људи и животне средине, други разред обухвата делатности ниског ризика, тј. делатности за које је прикладан други степен ограничења, трећи разред обухвата делатности умереног ризика тј. делатности за које је прикладан трећи степен ограничења, и најзад, четврти обухвата делатности високог ризика, за које је прикладан четврти степен ограничења. У случају сумње примењиваће се строжије мере заштите. Корисник (лице одговорно за употребу ГММ у затвореним системима) се обавезује да приликом употребе ГММ у затвореним системима, примењује опште принципе и друге адекватне мере које су наведене у Анексу IV, а према разреду којем делатности које обавља припадају. Ова процена делатности, тј. којем разреду припадају делатности ће се периодично преиспитивати. У складу са чланом 6. Директиве 2009/41/ЕЗ, када се просторије први пут користе за употребу ГММ,

корисник је обавезан да пре предузимања делатности надлежним органима пружи минимум потребних података који су наведени у Анексу V, Део А. Корисници у случају делатности из првог разреда, након давања обавештења могу предузимати делатност, с тим да морају да воде досије о свакој учињеној процени. Након пружања обавештења, у зависности од разреда којој припада делатност, зависи и количина података коју је корисник дужан да пружи, тј. у случају делатности из трећег и четвртог разреда се тражи више информација од корисника, као и формални пристанак од надлежних органа за предузимање делатности, без којег није дозвољено њено предузимање.

Обавезе држава чланица ЕУ приликом употребе ГММ у затвореним системима

Државе чланице одређују орган или органе који су одговорни за спровођење мера које усвајају у примени Директиве 2009/41/ЕЗ. Надлежни орган ће испитивати сагласност и тачност обавештења које прими од корисника са Директивом 2009/41/ЕЗ, узимајући у обзир разред којем припада делатност, адекватност ограничења и заштитних мера, управљање отпадом и мере за реаговање у ванредним ситуацијама. Надлежни орган је дужан да пре отпочињања употребе ГММ у затвореним системима, сачини план реаговања у случају ванредне ситуације, тј. у случају неуспеха мера ограничења. У случају незгоде, државе чланице морају осигурати да корисник одмах о томе обавести надлежне органе, и да пружи одређене информације о околностима незгоде (околности, идентитет ГММ и количину, предузете мере, и друге информације неопходне како би се очувало здравље људи и животна средина). Такође, државе чланице су дужне да у случају незгоде о томе одмах обавесте остале државе чланице које могу бити погођене. Државе чланице се обавезују и да организују инспекције како би се осигурало поштовање Директиве 2009/41/ЕЗ од стране корисника. Надлежни орган, након консултација са корисником одлучује које информације су поверљиве и обавештава га о томе, и његова дужност је да штити интелектуална права својине у вези примљених података.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2009/41/ЕЗ је ступила на снагу двадесетог дана од њеног објављивања у Службеном листу ЕУ. Будући да је њоме пре свега замењена Директива Савета 90/219/ЕЕЗ како би се обухватиле њене

касније измене, у принципу, државе чланице немају обавезу предузимања мера у свом правном поретку, тј. већ су испуниле своје обавезе, на основу раније директиве и каснијих аката којима су у њу унете даље измене, а поменути акти су набројани у Анексу VI, Део А Директиве 2009/41/ЕЗ.⁵

V) ИЗВОРИ

- “Directive 2009/41/EC of the European parliament and of the Council of 6 May 2009 on the contained use of genetically modified micro-organisms”, *Official Journal of the European Union*, L 125/75, 21.5.2009.
- “Council Directive 90/219/EEC of 23 April 1990 on the contained use of genetically modified micro-organisms”, *Official Journal of the European Communities*, L 117/1, 8.5.1990.
- “Commission Directive 94/51/EC of 7 November 1994 adapting to technical progress Council Directive 90/219/EEC on the contained use of genetically modified micro-organisms”, *Official Journal of the European Communities*, L 297, 18.11.1994.
- “Council Directive 98/81/EC of 26 October 1998 amending Directive 90/219/EEC on the contained use of genetically modified micro-organisms” *Official Journal of the European Communities*, L 330, 5.12.1998.
- “Council Decision 2001/204/EC of 8 March 2001 supplementing Directive 90/219/EEC as regards the criteria for establishing the safety, for human health and the environment, of types of genetically modified micro-organisms”, *Official Journal of the European Communities*, L 73, 15.3.2001.
- „Закон о генетички модификованим организмима“, *Службени гласник РС*, број 41-2009.
- “Survey on the implementation of the Directive 2009/41/EC / regulations in Europe on the contained use of genetically modified organisms,” January 2011,

⁵ “Council Directive 90/219/EEC of 23 April 1990 on the contained use of genetically modified micro-organisms”, *OJ*, L 117/1, 8.5.1990, pp. 1-14; Commission Directive 94/51/EC of 7 November 1994 adapting to technical progress Council Directive 90/219/EEC on the contained use of genetically modified micro-organisms, *OJ L* 297, 18.11.1994, p. 29; Council Directive 98/81/EC of 26 October 1998 amending Directive 90/219/EEC on the contained use of genetically modified micro-organisms, *OJ L* 330, 5.12.1998, p. 13; Council Decision 2001/204/EC of 8 March 2001 supplementing Directive 90/219/EEC as regards the criteria for establishing the safety, for human health and the environment, of types of genetically modified micro-organisms, *OJ L* 73, 15.3.2001, p. 32.

Ameco-Horizons, <http://www.cogem.net/index.cfm/en/publications/publicatie/survey-on-the-implementation-of-directive-2009-41-ec>, 14.10.2011.

- Lada, Aaron, “Genetically Engineered Microorganisms: Can the Smallest Creatures Solve Our Biggest Problems?“, *Eco Zine*, 14 July 2011, Интернет: <http://ecoearth.com/eco-zine/science-and-technology/651-genetically-engineered-microorganisms-the-smallest-creatures-solving-the-biggest-eco-problems.html>
- Valve, Helena, Kauppila, Jussi, “Enacting Closure in the Environmental Control of Genetically Modified Organisms”, *Journal of Environmental Law*, Volume 20, Issue 3, 2008.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Као што је познато у Србији је донет нови Закон о генетички модификованим организмима 2009. године, у којем је у принципу прихваћена рестриктивна политика у односу на ГМО (ако се има у виду политика САД), на начин који је прихваћен у ЕУ.⁶ Закон уређује поступак и услове за издавање одобрења за употребу у затвореним системима као и за намерно увођење у животну средину генетички модификованих организама. Државе чланице ЕУ су на различите начине имплементирале Директиву 2009/41/ЕЗ, код неких је она имплементирана у оквиру закона о заштити животне средине и генетском инжењерингу (Данска), код неких путем посебног закона о употреби у затвореним системима (Француска), или путем закона о генетском инжењерингу који регулише скоро све активности везане за ГМО (Немачка), тј. у том смислу су присутна различита решења.⁷ Када је реч о употреби ГМО у затвореним системима предвиђеној у нашем Закону о генетички модификованим организмима, на први поглед се може приметити да је усаглашен са Директивом 2009/41/ЕЗ. Као надлежни орган који се бави испитивањем тачности података из пријаве о испуњености услова за издавање дозволе за употребу у затвореним системима (решење којим се дозвољава употреба доноси Министар пољопривреде) одређен је Стручни савет за биолошку сигурност. Такође је предвиђена класификација ризика у четири разреда,

⁶ „Закон о генетички модификованим организмима“, *Службени гласник РС*, број 41-2009.

⁷ Шире о томе: Survey on the implementation of the Directive 2009/41/EC / regulations in Europe on the contained use of genetically modified organisms, January 2011, Ameco-Horizons, Интернет: <http://www.cogem.net/index.cfm/en/publications/publicatie/survey-on-the-implementation-of-directive-2009-41-ec>, 14.10.2011.

поверљивост података подносиоца захтева, мере у случају инцидента као и инспекцијски надзор (инспекције су почеле да врше надзор по новом закону од маја 2011. године). Ипак, није посебно дефинисан појам ГММ (додуше овај појам је обухваћен ширим појмом ГМО) док су у државама чланицама ЕУ прихваћене исте или сличне дефиниције из Директиве 2009/41/ЕЗ, мада постоје различите интерпретације у вези појма ГМО.⁸ У том смислу се може додати и да је у земљама ЕУ за прописивање ових критеријума, или за издавање дозволе за употребу ГММ у затвореним системима најчешће предвиђена надлежност министарства заштите животне средине, здравља или науке и истраживања.

⁸ Ibid. p. 67.

UDK:339.9(061.1](497.11)
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 233–240
Изворни научни рад

Мр Милош ЈОНЧИЋ¹

УГОВОР ИЗМЕЂУ ЕУ И СРБИЈЕ О УТВРЂИВАЊУ ОКВИРА ЗА УЧЕШЋЕ У ОПЕРАЦИЈАМА ЗА УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА

ABSTRACT

Framework Agreement for the participation of Serbia in EU crisis management operations is an agreement that provides the ability to open a new chapter for the participation of Serbia in international peace-making missions. As the European Union that was “a military ant” has grown into an important security factor in the international community and international relations it is clear that some co-operation between Serbia and the EU in this field should be established. This agreement is the basis for such cooperation and this paper will show the contents and significance of the agreement.

Key words: Framework Agreement for the participation of Serbia in EU crisis management operations, crisis management (control) crisis, Common Security and Defence Policy (CSDP).

1) СВРХА

Државе чланице Европске заједнице (ЕЗ) су у току Хладног рата своју одбрану заснивале пре свега на организационој структури и војних снага НАТО савеза, при чему су водећу улогу у томе имале САД. Након Хладног

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима –

рата развијање сопствених одбрамбених капацитета Европске заједнице био је првенствени циљ. Европска заједница се тада суочавала са два велика изазова: са сопственом реорганизацијом и са одговором на нове стратешке изазове, тако да је формирање одбрамбених снага ЕУ одложено за касније. У складу са циљевима наведеним у Петерсбершкој декларацији из 1992 године, јавила се идеја о управљању кризама, што је и уведено као један од главних задатака Европске безбедоносне и одбрамбене политике (ЕБОП).² Потписивање документа из Сан Мелоа 1998. године између Председника Француске Жака Ширака и Премијера Велике Британије Тонија Блера којом је предвиђено да „ЕУ мора имати капацитет за предузимање аутономне акције подржане уверљивом војном силом, средствима која омогућавају да се она употреби и спремношћу да их спроведе као одговор на међународне кризе“.³ Европски савет је исте године, негде у децембру, усвојио такозване „Хелсиншке водеће циљеве до 2003. године“ у којима је нарочита пажња дата способностима за брзо реаговање.⁴ На самиту одржаном у Санта Марија да Феири 2000. године постигнут је договор о јачању цивилне компоненте управљања кризама и о стварању каталога војних снага, односно о стварању листе средстава које ће државе чланице обезбедити како би учествовале у операционализацији Хелсиншког водећег циља. Коначно, реформским Уговором из Нице, донетим 2000. године, омогућено је институционално стварање ЕБОП, које је изискивало редефинисање односа ЕУ–НАТО. У децембру 2002. године постигнут је договор две организације, на основу кога се ЕУ приликом управљања кризама на располагање стављају материјални и

спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

² Петерсбершки задаци из 1992. године обухватају, 1) хуманитарне задатке и задатке спашавања, 2) одржавање мира, 3) задатке борбених јединица у управљању кризама, укључујући успостављање мира. Више о томе у ЕБОП у документу “A secure Europe in a better world; European Security Strategy“, Доступно на: <http://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf> посећено 18.10.2011

³ Tekst deklaracije iz Sen Maloa, Интернет: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo/Declaration/Text.html> 18.10.2011.

⁴ Хелсиншким водећим циљевима из 2003. предвиђено је да ЕУ до 2003. године постане способна да у року од 60 дана након избијања кризе која би била на удаљености до четири хиљада километара од Брисела пошаље до шездесет хиљада војника и да их тамо држи најмање годину дана.

људски ресурси НАТО (Берлин плус аранжман).⁵ Уговор из Лисабона увео је значајне новине у ЕБОП. Од назива који је сада преименован у Заједничка безбедоносна и одбрамбена политика (ЗБОП) па све до увођења клаузуле о међусобној одбрани.⁶ У јануару 2007. године концепт Борбених група, успостављених још 2004 године у документу Водећи циљеви 2010, је постао оперативан.⁷ Овим документом предвиђено је формирање јединица које би бројале 1.500 војника и које би могле да се у року 5–10 дана распореде било где у свету. Новина је и то што би, поред мисија предвиђених Петресбершким задацима, ове трупе учествовале и у новим врстама мисија, које су предвиђене Европском безбедносном стратегијом. Те нове врсте мисија су извођење операција разоружања, пружање подршке трећим земљама у борби против тероризма и реформисања сектора безбедности.⁸ Како би обезбедила довољно снага за формирање мисија ЕУ је приступила закључивању уговора са државама које нису чланице Уније у циљу укључивања снага тих држава у мисије, цивилне и војне, под окриљем Европске уније.⁹ Тако је у јуну 2011. године потписан Оквирни споразум о учествовању српских безбедоносних снага у хуманитарним мисијама које организује ЕУ (у даљем тексту Оквирни споразум). Пун назив овог Оквирног споразума о укључивању Србије у цивилне и војне мисије је Уговор између Европске уније и Републике Србије о утврђивању оквира за учешће Републике Србије у операцијама управљања кризама под вођством ЕУ.

⁵ *Од спољне политике ка заједничкој одбрани*, Центар за цивилно војне односе, доступно на Интернету: <http://ccvo.bos.rs/pdf/2.%20Od%20spoљne%20politike%20ka%20zajedni%20C3%84%C2%8Dkoj%20odbrani.pdf>.

⁶ Њом се чланице ЕУ обавезују да пруже помоћ једна другој у случају да нека од њих буде објекат оружаног или терористичког напада, односно природне или индустријске катастрофе. Више о овоме: Владан Јончић, „Србија и нови правци развоја система безбедности у Европи“, Зборник, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду и Hans Zeidel Fondacion, Београд, 2010, стр. 473-501.

⁷ Владан Јончић, 2010, *ibid.*, стр. 480; Филип Ејдус, Марко Савковић, Натаљша Драгојловић, „Ка борбеној групи Западни Балкан, Визија одбрамбене интеграције Србије у ЕУ 2010–2020“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010.

⁸ Владан Јончић, *ibid.*, стр.

⁹ Поред Србије, земље укључене у овај процес су Албанија, Ангола, Аргентина, Аустралија, БиХ, Бразил, Чиле, Кина, Хрватска, Доминиканска република, Египат, Бивша Југословенска Република Македонија, Индија, Јапан, Црна Гора, Мароко, Нови Зеланд, Јужна Африка и САД.

II) МЕРЕ ЕУ

- „Уговор између Европске уније и Републике Србије о утврђивању оквира за учешће Републике Србије у операцијама управљања кризама под вођством ЕУ”, од 8. јуна 2011.¹⁰
- Одлука Савета 2001/264/ЕЦ од 19 марта 2001, “Council Decision 2001/264/EC”, *Official Journal of the European Union*, L 101, 11.4.2001.
- Одлука Савета 2008/975/ЦФСП од 23. децембра 2008. “Council Decision 2008/975/CFSP of 18 December 2008”, *Official Journal of the European Union* L 345, 23.12.2008.
- “Petersberg Declaration, Western European Union Council Of Ministers”, Bonn, 19 June 1992.
- “Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004”.

III) САДРЖАЈ

Уговор је подељен у четири секције (одељка), у оквиру којих се налази укупно шеснаест чланова, који обухватају по неколико ставова. У првој секцији дате су опште одредбе и дефинисани неки појмови који се користе у овом уговору. У првом одељку су и одлуке у вези са начином и обимом учешћа Србије у операцијама ЕУ. Те одлуке донеће ЕУ у договору са представницима Републике Србије. У том делу наведена је и обавеза ЕУ да, што раније већ у припремној фази мисије, предочи Србији финансијске аспекте предстојеће мисије, тј колико би сама мисија коштала и какве су обавезе Србије у вези са тим финансијским делом мисије. Аутономија доношења одлука остаје у рукама ЕУ, без обзира на обим и значај учешћа Србије у мисији. У члану 3. налазе се одредбе које се односе на статус „људства“ и „снага“.¹¹ Тај статус биће регулисан посебним споразумом између Европске уније и државе или држава на чијој се територији мисија одвија. Наводи се, такође, да уколико је одређен број припадника мисије изван територије државе у којој је мисија, њихов статус се дефинише

¹⁰ “Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations”, *OJ L* 163/2, 23.6.2011.

¹¹ Термин „људство“ се користи за припаднике цивилне мисије, док се термин „снаге“ користи за војне мисије.

посебним споразумом између Главног штаба мисије тј. командних елемената и Републике Србије. Србија овим споразумом задржава пуну јурисдикцију над својим људством, али је и обавезна да одговори на све примедбе које су изречене према њеним припадницима и да спроведе одговарајућу акцију, законску и дисциплинску против свог персонала, а у складу са својим правним системом. Овде је наведено и то да се Србија, али и чланице ЕУ одричу права потраживања, како међусобно, тако и против било које друге државе која учествује у операцији под вођством ЕУ. Чланом 4. Уређује се обавеза предузимања одговарајућих мера како би се обезбедила поверљивост података и информација, у складу са Одлуком Савета 2001/264/ЕЦ од 19. марта 2001 године. Посебним споразумом између ЕУ и Републике Србије су остављена да буду регулисана сва питања у вези са поверљивошћу информација. И тај споразум је потписан и носи назив Уговор између ЕУ и Републике Србије о безбедносним процедурама за размену и заштиту поверљивих информација.

Друга секција (одељак) односи се на учешће Србије у цивилним мисијама за контролу криза. У оквиру овог одељка се у члану 5. наводи да ће Србија своје људство да подреди „Одлукама Савета“, затим „Оперативном плану“ и на крају „Мерама примене“. У случају да дође до промене било које чињенице или околности везане за учешће Србије у мисији, њени представници су дужни да о томе благовремено обавесте Шефа мисије и Високог представника Уније за спољну политику и безбедност. Здравствена контрола и вакцинација, као и формирање документација о здравственом билтену људства је у надлежности Републике Србије. Ланац командовања дефинисан је чланом 6. Људство је обавезно да све активности подреди интересима мисије. Оно само остаје под пуном командом националних власти, али се оперативна команда преноси на виши ниво, тј. на ЕУ. На нивоу ЕУ пуну одговорност и команду преузима „Шеф мисије“. Њему је дата и такозвана команда „дан за дан“ или „из дана у дан“, која се односи на свакодневне обавезе припадника мисије. Одговорност шефа мисије је изражена и у области контроле дисциплине, док су евентуалне дисциплинске мере остављене у надлежности националних власти. Република Србија обезбеђује обавештавање о стању дисциплине у свом контингенту формирањем посебног сектора за везу (*National Contingent Point of Contact* ('NPC')). Шеф мисије такође има право да државним властима Србије укаже на непоштовање правила и процедура од стране њеног људства. Република Србија обавезала се уговором да сноси све трошкове сопственог учешћа, У случају да припадник њених снага буде повређен или убијен, сама држава мора да сноси све трошкове који прате

овај сегмент. Сви трошкови у вези учешћа ће бити распоређивани у складу са пропорционалним учешћем Србије у операцији, у уговору је наведено неколико модела по којима ће се израчунавати висина финансијске обавезе Србије према мисији. Примениће се наводно онај модел који је најповољнији по Србију. Србија не сноси никакве трошкове везане за људство других чланица мисије, па самим тим ни оних које су и чланице ЕУ. Финансијски аранжман се уређује посебним споразумом између Шефа мисије и надлежне административне службе из Србије. Секција III се односи на учешће Српских снага у војним мисијама. Што се тиче ланца командовања ствари стоје исто као и у цивилним мисијама, с тим што се наводи да Високи војни представник, кога именује Србија, представља Српски контингент у војној мисији и да је он дужан да сарађује са Командантом снага ЕУ о свим питањима везаним за мисију. Он је такође одговоран за стање дисциплине у Српском контингенту. Такође и овде је дефинисан финансијски део овакве једне мисије, али се не разликује од оног у оквиру цивилних мисија. Последњи одељак односи се на завршне одредбе и њим је утврђен аранжман имплементације. Наиме сви технички детаљи у вези са усвајањем су на Високом представнику за спољну политику и безбедности и властима Републике Србије. Уколико једна од страна не испуни обавезе наведене овим уговором, друга страна може да га раскине адекватним обавештењем у року од месец дана. Спорови у вези са тумачењем или применом Споразума биће решавани дипломатским путем између страна уговорница.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Овај Споразум ступа на снагу првог дана првог месеца који следи након што стране обавесте једна другу да су окончале интерну процедуру неопходну за усвајање овог Споразума. До окончања ових процедура Уговор се привремено примењује од дана потписивања, а то је 08. јун 2011. године. Уговор може бити измењен на основу писменог споразума између страна. Овај Уговор може да откаже било која од уговорница, путем писменог обавештења о отказу који доставља другој страни. Отказивање ступа на снагу шест месеци након пријема нотификације од друге стране да је примила писмено обавештење о отказу.

V) ИЗВОРИ

- “Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in

- European Union crisis management operations”, *Official Journal of the European Union*, L 163/2, 23.6.2011.
- *Стратегија одбране Републике Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд. 2009.
 - *Бела књига одбране Републике Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2010.
 - Јончић, Владан, „Србија и нови правци развоја система безбедности у Европи“, Зборник, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду и Hans Zeidel Fondation, Београд, 2010.
 - Ејдус, Филип, Савковић, Марко, Драгојловић, Наташа, „Ка борбеној групи Западни балкан Визија одбрамбене интеграције Србије у ЕУ 2010–2020“, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2010.
 - Helsinki Headline Goal 2003 доступно на Интернету: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> приступљено 20.10.2011.
 - Headline Goal 2010, доступно на Интернету: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> приступљено 20.10.2011.
 - “Council Decision 2001/264/EC”, *Official Journal of the European Union*, L 101, 11.4.2001.
 - „Декларације из Сен Малоа”. Интернет: <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>, приступљено 20.10.2011.
 - „Безбедна Европа у бољем свету: Европска стратегија безбедности”, ИСАЦ Фонд, Београд 2006. Доступно на Интернету: <http://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>, приступљено 18.10.2011.
 - “Petersberg Declaration, Western European Union Council of Ministers”, Bonn, 19 June 1992. Доступно на Интернету: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>, приступљено 18.10.2011.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Белој књизи одбране Републике Србије, која је уз Стратегију одбране документ на коме се темељи систем одбране Републике Србије, наведено је да је Србија као чланица Уједињених нација, привржена систему колективне безбедности, да је спремна да допринесе безбедности како на

својој територији тако и да учествује у мисијама ван својих граница у међународном окружењу, а у циљу успостављања и очувања мира.¹² Такође, доношењем Закона о ванредним ситуацијама, децембра 2009. године, Србија је обезбедила правне основе да формира своје капацитете за деловање у ванредним ситуацијама свих врста, и ушла је у круг оних држава које су спремне да веома брзо реагују у овим ситуацијама. Како је један од главних спољнополитичких циљева Србије чланство у ЕУ, не улазећи у оправданост ових циљева, треба напоменути да је добар пут за постизање тог циља остваривање сарадње у мисијама за управљање кризама које предузима ЕУ. То је посебно значајно данас када је дошло до формирања Регионалног хуманитарног центра за реаговање у ванредним ситуацијама са седиштем у Нишу. Наиме, Центар је формиран на основу споразума између Републике Србије и Руске Федерације. Ово отвара могућност да се капацитети центра користе и за евентуалне ванредне ситуације у државама чланицама ЕУ, што Србију доводи у повољан положај у односу према ЕУ, нарочито у моменту отпочињања преговора за чланство у ЕУ. Такође, учествовање у оваквим мисијама даје могућност Србији да прикупља искустава у овим мисијама, али и да у перспективи размишља о отварању тренинг центара за припаднике сектора безбедности других држава учесница мисија. Србија је погодна за овакве тренинг кампање јер је на својој територији имала довољан број ванредних ситуација, али и присуство сличних међународних мисија. Одавде видимо да Србија располаже довољним искуствима и са стране државе на чијој територији су спровођене мисије, али и искуства у учествовању у мисијама различитог карактера. Припадници Војске Србије и данас учествују у неколико мировних мисија под окриљем УН, тако да већ располажу неким знањима и искуствима из тих мисија.

¹² *Бела књига одбране Републике Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2010.

UDK:339.9:061.1

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 241–260

Изворни научни рад

Ма. Никола МАРИЋ¹

ИЗВЕШТАЈ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ О ГЛАВНИМ ВИДОВИМА И ОСНОВНИМ РЕШЕЊИМА ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

ABSTRACT

This paper analyzes the Annual Report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP. The author tries to identify and describe the following: basic interests, risks and opportunities for cooperation, the greatest achievement and changes in European Union CFSP in the period concerned as well as to explain some specific issues and views, which are also presented in this document. The Report provides an insight into the proclamations of the European Union regarding the most important issues in the field of CFSP and CSDP presented in the name of the political entity with great responsibilities and opportunities that had emerged just prior to the presentation of the document – the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

Key words: Annual Report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy, international and security priorities of European Union.

1) ОД РИМСКИХ УГОВОРА ДО ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА УНИЈЕ ЗА ЗСБП

Потписивањем Римских уговора 1957. године, о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за угаљ и челик од стране шест западноевропских земаља, започео је процес ширења, продубљивања и

¹ Докторанд, Факултет безбедности Универзитета у Београду.

јачања сарадње све већег броја европских држава. Различите области приближавања су од тада до данас напредовале различитом динамиком и са различитим успесима. Оформљавање и остваривање Заједничке спољне и безбедносне политике европских земаља (ЗСБП), због свог значаја за суверене државе и националне владе имало је спорији пут од остваривања заједничке политике на другим пољима.² Међутим, услед могућности за успешније спровођење политика у складу са националним интересима путем заједничке европске политике у домену спољних послова и безбедности, државе чланице су постепено јачале сарадњу и у овој области. Разлози за то су били бројни, а неки од њих су: јачање безбедности у европском окружењу путем подстицања заједничких вредности и циљева, раст значаја заједнички израженог мишљења већег броја дугорочно удружених земаља, уштеда новца, знања и средстава земаља чланица путем заједничких улагања у дипломатске и одбрамбене активности, итд.³ Од Рима 1957. до Хашког самита 1969. спољна политика није сматрана делом агенде европског интеграционог процеса, који је био посвећен пре свега регулисању међусобних односа земаља потписница. Промену у том смислу доноси тзв. „Давињонов извештај” из 1970. године, израђен у складу са закључком са Хашког самита из претходне године у којем стоји да треба: „изучити најбољи начин за постизање напретка у питањима политичког уједињења, у контексту проширења.⁴ Прихватањем Извештаја отворен је пут за настанак Европске политичке сарадње, облика / етапе која ће претходити Заједничкој спољној и безбедносној политици, као једном од три стуба Европске уније, договорена у Мастрихту. Уговором из Мастрихта о оснивању Европске уније који је ступио на снагу 1993, оформљена је и Заједничка спољна и безбедносна политика Уније. Као један од три стуба Европске уније, Заједничка спољна и безбедносна политика је функционисала на међудржавном принципу. Главну улогу је имао Савет министара земаља чланица, док су остали органи били мање заступљени. Државе – чланице су

² На пример, Заједничке пољопривредне политике. Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/index_en.htm 23/102011.

³ О разлозима за и против Заједничке политике у области спољних послова и безбедности, видети Интернет: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSEX/EX3.htm> 23/10/2011.

⁴ О хашком самиту и Давињоновом извештају у контексту Европске политичке сарадње, видети Интернет: http://www.cvce.eu/c/portal/layout?p_1_id=13617&p_p_state=normal&_published_object_content_WAR_ena2010navigationportlet_locale=en&p_p_lifecycle=1&p_p_id=published_object_content_WAR_ena2010navigationportlet&_published_object_content_WAR_ena2010navigationportlet_publishedObjectid=33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507&p_p_mode=view 23/10/2011.

биле опрезне при пребацивању дела својих надлежности на Унију, имајући у виду да је одлучивање у односима са спољним субјектима једно од кључних обележја врховне власти. Постепени напредак у уједињавању спољних и безбедносних политика чланица Европске уније је учињен ступањем на снагу Амстердамског уговора (који је потписан у октобру 1997, а ступио на снагу тек у мају 1999), на основу којег је оформљена позиција високог представника Уније за спољну и безбедносну политику.

Лисабонским уговором из 2009. позиција високог представника за спољну и безбедносну политику је значајно ојачана – спојена са позицијом Комесара за спољне послове и преименована у позицију високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику (у даљем тексту високи представник). Неке од функција високог представника су: *ex officio* заменик председника Европске комисије, учесник састанака Европског савета, вођење Службе спољних послова, председник Савета за спољне послове, председавајући бордом Института за безбедносне студије Европске уније итд. У одбаченом Уговору о доношењу европског устава из 2004, предлагано је преименовање тадашње позиције високог представника за спољну и безбедносну политику у министра спољних послова, али је и тај предлог, заједно са Уставним уговором, одбијем.

II) ИЗВЕШТАЈ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Европски савет, уз пристанак председника Европске комисије, поставља високог представника и располаже могућношћу његовог смењивања. Високи представник „Спроводи заједничку спољну и безбедносну политику Уније. Исто се односи и на Заједничку безбедносну и одбрамбену политику”, како је наведено у обједињеној верзији уговора о Европској унији и уговора о функционисању Европске уније, у члану 18, став 2.⁵ Осим бројних улога које обавља, високи представник је дужан да подноси годишњи извештај о главним аспектима и основним изборима Заједничке спољне и безбедносне политике Европском парламенту. Потреба за подношењем Извештаја Европском парламенту је садржана у улози Парламента при доношењу буџета, којим се покривају трошкови функционисања Европске уније, а тако и Заједничке спољне и безбедносне политике. Такође, и из разлога што по члану 27, ставу 3, горе наведеног

⁵ Обједињена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, члан 18, став 2, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ASOM%3AEN%3ANTML_23/10/2011.

уговора „Савет ће у вези са предлогом високог представника делати након консултација са Европским парламентом.”⁶ Први носилац дужности високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику постала је Кетрин Ештон и извештај који ће у даљем тексту бити анализиран јесте њен први годишњи извештај Европском Парламенту о главним аспектима и основним изборима Заједничке спољне и безбедносне политике. Извештај је подељен на два основна дела: „Део први: поглед уназад у 2009.” и „Део други: поглед унапред у 2010”.⁷ Први основни део заузима највећи део извештаја и корист од његовог анализирања је вишеструка, јер може одговорити на бројна питања везана за област Заједничке спољне и безбедносне политике после Лисабонског уговора и промена тим уговором донесених. Други основни део се бави разрадом приоритетних питања у предстојећој години. У извештај су укључена и три анекса са табеларним приказима везаним за законске акте, буџет и појављивања представника пред Европским Парламентом, у вези са ЗСБП. Нека од питања на које извештај може дати одговоре јесу: које претње Европска унија региструје и прокламује као најопасније по њу, њене чланице и међународну заједницу и које начине за њихово отклањање препоручује и предузима, како Унија оцењује дешавања у савременим конфликтним и осетљивим подручјима ситуираним ван Европе, на које начине Унија јача стабилност у Европи и блиском окружењу, какав значај Унија придаје различитим мултилатералним оквирима за решавање међународних проблема и уопште мултилатералној дипломатији на почетку XXI века, на који начин Унија промовише вредности демократије, људских права и владавине закона, која питања ставља у први план при оцењивању односа са најважнијим државама савремених међународних односа, којим средствима жели да ојача Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, као део Заједничке спољне и безбедносне политике, итд?

Обраћање претњама и глобалним проблемима

Почетно разматрање у првом основном делу извештаја гласи: „Обраћање претњама и глобалним проблемима”. У уводу овог дела стоји

⁶ Обједињена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, Члан 27, став 3, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ASOM%3AEN%3ANTML%23/10/2011>.

⁷ Текст годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf, 23/10/2011.

оцена да је током 2009. потврђено како изазови који стоје пред Унијом имају своје „глобале димензије”.⁸ Европска унија у својим прокламацијама високо вреднује сарадњу са другим државама и међународним организацијама. Такође, и настанак и развој Уније представљају резултат успешне интеракције великог броја ангажованих субјеката међународних односа. Први одељак је подељен на пет подналова, на основу пет различитих врста претњи које по оцени високе представнице из извештаја, угрожавају Унију и читав међународни поредак. Они гласе: „Пролиферација оружја за масовно уништење и средстава за њихову испоруку, Конвенционално наоружање, Тероризам, Енергетска безбедност и Климатске промене и безбедност”.⁹ Везано за пролиферацију оружја за масовно уништење и средстава њиховог испоручивања, у извештају се на првом месту наглашава потреба за употребом мултилатералних оквира, у складу са Европском безбедносном стратегијом из 2003. године и вођењем активне политике у стварању и примени правила међународног права.¹⁰ У случају Ирана се изражава незадовољство постојећим стањем и реакцијом поменуте земље у преговорима са Европском унијом, Уједињеним Краљевством, Немачком, Француском, Русијом, Кином и Сједињеним Америчким Државама, као и жеља за стварањем међусобних односа „заснованих на поверењу и сарадњи” између Европске уније, њених чланица и Ирана.¹¹ Северна Кореја се позива на денуклеаризацију и потврђују се настојања Уније за наставком разговора шест страна и процесом помирења две Кореје. Унија наставља пружање финансијске подршке организацијама које се баве не – пролиферацијом оружја за масовно уништење. У поднаслову посвећеном конвенционалном наоружању, прво се говори о малокалибарском оружју и лаком наоружању. Основни оквир и план за делање на овом пољу пружа Стратегија Европске уније о малокалибарском оружју и лаком наоружању, донета од стране Европског Савета у децембру 2005.¹² Ова Стратегија

⁸ Op. cit. p. 7.

⁹ Ibid. p. 8.

¹⁰ Alyson J. K. Bailes, “The European security strategy, an evolutionary history“, Sipri policy Paper No. 10. На интернету: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf> 23/10/2011; Текст Годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Видети: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf, 23/10/2011.

¹¹ Ibid. p. 8.

¹² О Стратегији Европске уније о малокалибарском оружју и лаком наоружању, видети: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/non-proliferation,-disarmament-and-export-control/-salw.aspx?lang=en> 23/10/2011.

подразумева: универзализацију и пуну имплементацију мултилатералних инструмената из предметне области, помоћ ЕУ владама у доношењу закона везаних за ова питања, „обучавање” институција, царина и других агенција у циљу побољшања граничне контроле, менаџмент нагомиланих залиха, укључујући и сакупљање и уништавање малокалибарског оружја и лаког наоружања и промоција ширења улоге мисија за одржање мира у циљу успешнијег бављења проблемима везаним за предметну проблематику.¹³ Након малокалибарског оружја и лаког наоружања, извештај се у два пасуса бави „Контролом извоза”.¹⁴ Контрола извоза наоружања је важна, како у Извештају стоји, јер се њоме спречава коришћење оружја у „нежељене сврхе, као што су унутрашња репресија, спољна агресија или стварање регионалне нестабилности”.¹⁵ На глобалном нивоу, Европска унија наставља да подржава преговоре о Споразуму о трговни оружјем. Поднаслов о тероризму започиње пасусом посвећеним изражавању мишљења да су борба против тероризма са једне стране, и поштовање људских права, слобода и владавине права са друге, два императива који се међусобно не искључују, већ подупиру. Следећим пасусом се конкретизује претходни исказ његовом применом на процес решавања тада актуелних проблема везаних за Гвантанамо.¹⁶ У извештају се поздрављају “напредак у форми и суштини” сарадње ЕУ и Сједињених Америчких Држава на пољу борбе против тероризма, позив Председника Барака Обама на затварање Гвантанама и прокламовање Заједничке изјаве ЕУ и САД на пољу борбе против тероризма која ће бити вођена у трансатлантским оквирима који подразумевају поштовање људских права, слобода и владавине права.¹⁷

¹³ О Стратегији Европске уније о малокалибарском оружју и лаког наоружању, такође видети Интернет: [¹⁴ Текст Годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: \[¹⁵ Оп. cit., p. 9.\]\(http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf 23/10/2011.</p></div><div data-bbox=\)](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:1cW69A1f0Z4J:www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EN-Armes%2520legeres-08-internet.pdf+eu+salw+strategy&hl=sr&gl=rs&pid=bl&srcid=ADGEEsIPw6xdOsZfsYWOdoeDWoL3bDiN1bwhZ68k0q6ve9n_6Z09XUabvU3Ips0sci7q0pHzqKjO8BMi2wJJRSNcPQIfA7G9wc3izUh87zeRGVlfhztm10mmmLGcZ8uHISRDS6geTx&sig=AHIEtbQz84maN4RLOBI8MkcjROgYWK1l-Q 23/10/2011.</p></div><div data-bbox=)

¹⁶ Заједничка изјава САД и ЕУ о затварању Гвантанама. Интернет: [¹⁷ Текст Годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: \[246\]\(http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf 23/10/2011.</p></div><div data-bbox=\)](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124796.htm 23/10/2011.</p></div><div data-bbox=)

Четврти поднаслов је наведен као: „Енергетска безбедност”.¹⁸ На почетку се изражава забринутост Уније у вези са ефектима кризе настале током гасног спора Русије и Украјине.¹⁹ Затим следи оцена да између ЕУ и Руске Федерације постоји „јака међузависност”, с обзиром да је Русија највећи снабдевач Уније енергијом, а Унија највеће тржиште Русије. Начини који се препоручују у извештају за достизање жељеног степена енергетске безбедности подразумевају: јачање односа сарадње са Русијом, помоћ у модернизацији постојеће транспортне инфраструктуре у источној Европи, развој сарадње са Алжиром и Либијом, проналажење нових рута за транспорт енергената и проналажење алтернативних извора енергије. У вези са климатским променама и безбедношћу, Унија тежи заузимању позиције глобалног лидера у области истраживања и установљавања међународних облика регулације и сарадње. Наглашава се да је Унија имала водећу улогу у доношењу једногласно прихваћене резолуције Генералне скупштине Уједињених нација (А/63/281) у вези са „могућим безбедносним импликацијама климатских промена”. Такође, напомиње се да је ова тема постала интегрални део политичког дијалога Уније са највећим земљама (наводе се САД, Русија, Индија, Јапан и Кина) и најутицајнијим међународним организацијама (наводе се УН, ОЕБС, НАТО и регионални форум АСЕАН).²⁰

Регионални конфликти и осетљиве ситуације

Други одељак је наведен као: „Регионални конфликти и осетљиве ситуације”, а подељен је на четири дела, на основу четири светска региона које извештај третира: „Блиски исток, Азија, Африка и Латинска Америка”.²¹ У уводној реченици овог поднаслова се констатује да регионални конфликти и нестабилне државе својом безбедносном недовољношћу доводе до угрожавања безбедносних интереса Уније и њених грађана, као и да такве државе показују најспорији напредак у

¹⁸ Op. cit., p. 9.

¹⁹ О гасној кризи Русије и Украјине. Интернет: <http://www.reuters.com/article/2009/01/19/us-russia-ukraine-gas-idUSTRE5062Q520090119?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0&sp=true> 23/10/2011.

²⁰ Текст Годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annual_report_en.pdf 23/10/2011.

²¹ Op. cit., 13.

испуњавању зацртаних Миленијумских развојних циљева. Блиски исток је први регион који се третира у извештају. Највећи део је посвећен односима Израела и Палестине, где се као два најважнија дешавања наводе конфликт у појасу Газе крајем 2008. (обустављен у јануару 2009) и напори администрације Председника Обама за обновом преговора. Унија оцењује позитивно своју помоћ у изградњи палестинске државе. Даље, Унија најављује раст помоћи Јемену у 2010. кроз: помоћ политичком дијалогу, координацију донатора, изградњу капацитета, хуманитарну помоћ, изградњу државе и повећану сарадњу и помоћ у борби против тероризма. На крају, наводи се задовољство завршетком преговора са Ираком о Споразуму о партнерству и сарадњи, што ће бити први правно обавезујући договор између ЕУ и Ирака.²² Најзаступљеније земље у делу извештаја посвећеном Азији су Авганистан и Пакистан, чији се односи са Унијом посматрају као нарочито међусобно испреплетани. Везано за Авганистан, напомиње се да ће након Лисабонског уговора, од априла 2010. Унија имати обједињено представништво за Авганистан. Односи Уније са Пакистаном се оцењују као узлазни – у смеру стратешког партнерства. Пакистану се пружа рука сарадње у вези са борбом против тероризма. У завршном пасусу се испољава жеља Уније да се “настави тесна сарадња са УН и истомишљеницима, по овом питању, међу савезницима, као што су: САД, Јапан, Аустралија, земље АСЕАН – а и друге”.²³ У редовима посвећеним Латинској Америци се помиње једино ситуација везана за Хондурас, где Европска унија јавно изражава тежњу за нормализацијом односа након претходног повлачења амбасадора земаља ЕУ, као реакције на државни удар од 28. јуна 2009. Бројност конфликтних ситуација, нестабилних држава, различитих претњи по безбедност афричких територија и шире, као и начина на које ЕУ покушава да их спречи или ублажи, се може видети и у садржају Извештаја. Неке од њих, наведене у самом извештају су ситуације у: Сомалији, Демократској Републици Конго, Руанди, Бурундију, Мауританији, Малију, Нигеру, Гвинеји – Бисау, Гвинеји, Судану, Чаду и Мадагаскару. Различите претње и ризици навођени су: регионални ратови, гусарење, неутрализација побуњеничких покрета, интеграција некадашњих побуњеника у регуларну армију, криминалне активности политичких покрета, хуманитарне кризе, трговина и конзумирање опијата, илегалне миграције, хелије Ал Каиде,

²² Ibid.

²³ Ibid., p. 14.

трговина оружјем, недовољни економски развој, незапосленост младих, убиства војних и политичких лидера, грађански ратови итд. Неки од начина за помоћ у овим ситуацијама, које ЕУ предузима, или планира да предузме су: организовање донаторских конференција, операција против гусарења, обучавање трупа, надгледање мировних процеса, разоружавање и демобилизација, помоћ у организовању избора, сарадња са појединим релативно стабилнијим афричким државама и организацијама у циљу пружања ефикасније помоћи најугроженијим подручјима итд. ЕУ исказује жељу да буде најближи партнер Афричке уније.

Грађење стабилности у Европи и шире

Трећи одељак је насловљен као „Грађење стабилности у Европи и шире” и посвећен је проблематици изградње и извоза стабилности и безбедности из Европске уније у географски блиско окружење. Овај део извештаја је конципиран тако да прво говори о потенцијалима прикључења појединих земаља Унији, а затим се бави питањима сарадње са остатком суседства и прецизирањем облика те сарадње. Трећи одељак је подељен поднасловима: „Европска перспектива као сидро стабилности, Појачана сарадња са окружењем и Спречавање криза и продужених конфликта у окружењу”.²⁴ „Европска перспектива као сидро стабилности” је поднаслов посвећан односима Уније са земљама које се налазе у процесу прикључивања ЕУ. Државе третиране на овај начин су Турска и земље Западног Балкана: Хрватска, Албанија, Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Косово (које је посматрано у посебном пасусу – попут претходно поменутих држава, у том смислу).²⁵ У односима Уније са сваким од поменутих политичких ентитета наведена је фаза прикључења у којем се он налази, последње активности везане за његово прикључење и постојећа спорна питања. Посебно је истакнуто постојање консензуса унутар ЕУ у вези са проширењем Уније, заснованим на: „консолидацији обавеза, правичном и доследном условљавању, бољој комуникацији и капацитетом ЕУ да интегрише нове чланице”.²⁶ „Појачана сарадња са окружењем” покрива односе ЕУ са земљама Источне Европе обухваћеним Европском политиком према суседима и земљама јужног Медитерана обухваћеним Медитеранском унијом. У вези са земљама

²⁴ Ibid., p. 17.

²⁵ Ibid., p. 19.

²⁶ Ibid., p. 19.

Источне Европе „тон” извештаја је отворено позитиван, са једне стране у вези са развојем билатералних односа Уније и сваке од земаља, а са друге развојем мултилатералних односа између Уније и групе земаља укључених у Источно партнерство (Азербејџан, Белорусија, Грузија, Јерменија, Република Молдавија и Украјина), у вези са којим је одржан Прашки самит 7. маја 2009.²⁷ „Спречавање криза и продужених конфликта у окружењу” је посвећено безбедносно ризичним ситуацијама на подручју бившег Совјетског Савеза. Помињу се: нерешени конфликти на Јужном Кавказу; Абхазија, Јужна Осетија и Нагорно – Карабах, ситуација у Грузији, догађаји у Молдавији, питање Транснистрије и односи Уније са Белорусијом. Без обзира на различитости безбедносних претњи и ризика, основни циљеви Европске уније исказани у поднаслову о спречавању криза и продужених конфликта у окружењу се тичу: пацификације односа између предметних држава, регулације унутрашњих поредака у складу са вредностима на којима је и Унија настала (а посвећен им је цео одељак „Е” извештаја – који ће овде бити анализиран), економског напретка поменутих земаља и њиховог приближавања Унији кроз различите механизме.²⁸

Допринос ефективнијем мултилатералном поретку

Одељак „Д” годишњег извештаја високе представнице Европском Парламенту, насловљен као „Допринос ефективнијем мултилатералном поретку” је започет изражавањем мишљења Кетрин Ештон (прихваћеног од стране ЕП) да светски поредак иде у правцу мултиполарне структуре и да је у циљу стварања међународних односа адекватних таквој структури неопходно даље развијати унутаррегионалну и међурегионалну сарадњу, као и проналазити глобална решења за глобалне изазове који постоје и настају. Као најважније механизме за достизање тих стратешких циљева, извештај подразумева оне у оквиру водећих универзалних и регионалних организација. У извештају су наведене многе међународне организације, у вези са сваком од њих је поменут одређен број најважнијих питања, али су само поједине организације обрађене у оквиру посебних подналова (УН, НАТО, ОЕБС и Савет Европе).²⁹ Организација Уједињених нација је у извештају

²⁷ Ibid., p. 20.

²⁸ Ibid., pp. 21-23.

²⁹ Ibid., p. 24.

означена као „природни оквир за тражење глобалних решења”.³⁰ Усред таквог значаја који УН имају, нарочито у периоду настанка другачије структуре међународних односа и нових претњи по глобалну безбедност и безбедност ЕУ, њених држава чланица и грађана, ЕУ прокламује за кључни елемент својих спољних активност помоћ јачању УН. Затим се извештај посвећује разматрању принципа одговорност за заштиту, који бива представљен као велики приоритет ЕУ у УН.³¹ Осим значаја који УН има за ЕУ, набрајају се територије на којима Унија пружа значајну помоћ мисијама Уједињених нација, а то су: Косово, Авганистан, Демократска Република Конго, Гвинеја Бисау, Сомалија и Грузија.³² У вези са сарадњом Европске уније и НАТО, на овом месту се једино разматра питање сарадње на терену у Босни и Херцеговини (мисија ЕУФОР – Алтеа), спрам могућности Уније да у одређеним ситуацијама, како је одређено тзв. договором “Берлин плус”, повуче део људства НАТО за потребе мисија ЕУ.³³ Такође се напомиње да ће Висока представница изаћи са конкретним предлозима о начину за побољшање сарадње ЕУ и НАТО на територијама на којима обе организације имају мисије. У вези са Организацијом за европску безбедност и сарадњу, истиче се подршка Уније ОЕБС у вези са ситуацијама на Косову и на Јужном Кавказу. Затим се посвећује простор дијалогу о будућности европске безбедносне архитектуре, где се истиче конструктивна улога Уније у вођењу овог дијалога и пружање подршке за отпочињање „Крфског процеса” који ће бити посвећен овом питању и унапређењу односа многобројних земаља, чланица ОЕБС-а.³⁴ Бавећи се сарадњом Европске уније са Саветом Европе у контексту „доприноса ефективнијем мултилатералном поретку”, укратко се наводе облици сарадње Уније и СЕ, без ширег образлагања, а то су: Меморандум о разумевању између две организације, заједнички програми две организације у оквиру Европске политике према суседству, сарадње у питањима људских права и демократије, помоћи при изборима и у функционисању медија, сарадња са Венецијанском

³⁰ Ibid., p. 24.

³¹ Више о доктрини одговорност за заштиту, видети: <http://www.un.org/en/prevent/genocide/adviser/index.shtml> 23/10/2011.

³² Текст годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Видети: http://www.eas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf 23/10/2011.

³³ О договору „Берлин плус“, видети: http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm 23/10/2011.

³⁴ О „Крфском процесу“, Интернет: <http://www.osce.org/cio/51105>.

комисијом, Судом за људска права и у вези са Европском конвенцијом о људским правима.³⁵

Промоција демократије, људских права и владавине закона

У првом ставу, првог члана (члан 21), првог поглавља („Основне одредбе о спољном делању Уније”), Наслова „В” („Основне одредбе о спољном делању Уније и специјалне одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици”), Консолидоване верзије уговора о Европској Унији, стоји да ће: „Делање Уније на међународној сцени бити вођено принципима који су инспирисали и стварање, развој и проширивање саме Уније, а које (ЕУ – прим. аут.) тежи да унапреди широм света: демократија, владавина закона, универзалност и индивидуалност људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и поштовање принципа Повеле УН и међународног права”.³⁶ Европска унија прокламује изузетан значај достизања и одржавања највиших вредности у свом спољнополитичком дељању и старању о безбедносним циљевима. У складу са местом и значајем прокламације о демократији, људским правима и владавини закона у Лисабонском уговору, и у извештају високе представнице посебан одељак заузима ова област. На почетку одељка се напомиње да је Европски парламент усвојио Резолуцију о изградњи демократије у спољним пословима ЕУ 22. октобра 2009, као и то да је Европски савет донео Закључке о демократизацији и људским правима у трећим државама 8. децембра 2009.³⁷ Са друге стране, у наставку увода предметног одељка се наводе прихваћени принципи сарадње са трећим државама и релативно опадање значаја испуњености услова о стању демократије у партнерским земљама. Принципи који се наводе јесу: признање да демократија не може бити наметана споља, да за сваку земљу треба изградити посебан приступ у вези са овим питањима и да неће бити постављања нових услова за развојну помоћ Европске уније трећим

³⁵ Текст годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annual_report_en.pdf 23/10/2011.

³⁶ “Consolidated version of Treaty on the European Union”. Видети Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF> 23/10/2011.

³⁷ Текст годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annual_report_en.pdf 23/10/2011.

државама. Са једне стране, Унија задржава улогу водећег промотера универзалних вредности (како ћемо видети у одељку „Ф” – о неговању партнерстава широм света), али и увиђа ограничавање сопственог делања наметањем демократије у структури у којој други велики актери ненаметање истог користе у сврху „јачања конкурентности” према режимима који заостају у развоју демократије, људских права и владавине закона. Даље се наводе земље и проблеми у вези са којима је Унија предузимала различите кораке на плану унапређења стања демократије, људских права и владавине закона: Мексико – у вези са заштитом људских права, Авганистан – нови шеријатски закони, Русија – заштита права жена, Судан – суђења женама које су носиле панталоне, Саудијска Арабија – венчања деце, Замбија – суђење уреднику новина због документовања забране приступа здравственој заштити и Иран – у вези са заштитом људских права. Посебан део је издвојен у вези са правима детета где се, између осталог наглашава задовољство Уније у вези са доношењем нове Резолуције Савета безбедности УН (1882) о деци у оружаним сукобима.³⁸

Неговање партнерстава широм света

Читав шести (Ф) одељак првог дела извештаја је обухваћен једним поднасловом: „Консолидација односа са стратешким партнерима”.³⁹ Земље третиране у овом одељку су: САД, Руска Федерација, Кина, Индија, Мексико, Бразил, Јапан, Канада и Јужна Африка. У уводној реченици подналова се констатује да, „глобализација убрзава смене у моћи. Ово може довести до разлика у вредностима, али се може увидети и као могућност за стварање и јачање партнерстава са кључним играчима на глобалној сцени”.⁴⁰ Прва држава која се спомиње јесу Сједињене Америчке Државе. Однос са њима представља камен темељац Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније. ЕУ и САД имају сталне консултације о многобројним питањима из области спољне и безбедносне политике, као што су: борба против тероризма, економска, финансијска питања, климатске промене, кибер безбедност, развој и промене политика итд. Територије поменуте у контексту билатералне сарадње јесу: Иран, Блиски исток, Авганистан, Пакистан и Западни Балкан. Такође, Унија поздравља прилику за упознавање „Европљана” са новим Председником

³⁸ Op. cit., p. 26.

³⁹ Ibid., p. 35.

⁴⁰ Ibid.

Барак ом Оба мом на самиту у Прагу 5. априла 2009. Друга држава која се помиње јесте Русија. Наводи се да је у другој половини 2008. и почетком 2009. било проблема у односима између ЕУ и Русије, али да су ти односи ипак враћени у потребне токове. Русија је стратешки партнер Уније на глобалном плану. Последњих година дијалог два ентитета постаје отворенији, како у билатералним сусретима, тако и унутар мултилатералних оквира. Увиђа се и обострана потреба за установљавањем односа ојачаних правно обавезујућим договорима. Изражава се оцена о постојању заједничких интереса у: Ирану, на Блиском истоку, Авганистану, блиском суседству и задовољство услед помоћи Русије у области кризног менаџмента. Са друге стране, изражава се подршка позитивним променама на плану стања људских права и демократских стандарда унутар Русије.

У вези са Кином се прво региструје наставак укупног јачања ове земље у 2009. Европска унија изражава жељу да се Кина укључи активније у глобалне и регионалне послове и тако допринесе глобалној и регионалној стабилности. Унија подржава наставак дијалога Кине и Тајвана и препоручује исто политичко оруђе као кључно за решавање проблема између ЕУ и Кине. Следи похвала чињеници о одржавању два самита између Кине и ЕУ током 2009, првог, одржаног у Прагу 20. маја (претходно одложеног током 2008) и другог, одржаног у Нанђингу 30. новембра 2009. На крају се изражава раст забринутости Уније због стања људских права у Кини, нарочито у вези са смртном казном, слободама бораца за људска права, ограничењима слободе удруживања итд.⁴¹ Стратешко партнерство са Индијом се оцењује као изузетно важно, а економски ефекти тог партнерства као врло повољни. Међутим, слабије се оцењују политички односи Уније и Индије. Као разлог за то се у извештају наводи мањак воље од стране Индије да у односима са Европом првенство да Европској унији уместо појединим чланицама. Такође, изражава се жеља да се са једне стране, Индија убеди да је присуство Уније у Пакистану на корист Индије, а са друге да се убеди Пакистан да његова главна претња није Индија, већ тероризам. Мексико се поздравља као економска сила у настајању и политички фактор са растућом тежином. Ова земља је стратешки партнер Европске уније. Изражава се задовољство чињеницом да односи два ентитета иду узлазном путањом од 2004. и посебно се наглашава обострана добит од Заједничког извршног плана усвојеног у Прагу у мају 2009. Уочава се да Мексико иза себе има тешку годину усред епидемије

⁴¹ Ibid., p. 37.

XIHI, економске кризе, окршаја везаних за трговину дрогом и јаке суше, као и то да ненаведени коришћени индикатори показују да ће у предстојећој години Мексико повратити узлазну путању. На крају се изражава задовољство у вези са сарадњом на пољу климатских промена, с обзиром да Мексико врши улогу домаћина на Самиту о климатским променама у Канкуну крајем 2010.⁴² У извештају се изражава задовољство чињеницом о стратешком партнерству са највећом земљом Јужне Америке, Бразилом. Бразилу се предвиђа постајање „једним од кључних играча у мултиполарном свету XXI века”.⁴³ Даље се напомиње како поштовање истих политичких вредности Уније и ове латиноамеричке земље представља добру основу за дугорочну сарадњу. Такође, кроз сарадњу ових актера се може допринети превазилажењу разлика између развијеног света и света у развоју. На крају се поздравља могућност даљег развоја билатералне сарадње на плану јачања односа на релацији ЕУ – Меркосур и заједничкој помоћи Бразила и Уније земљама које имају тешкоће у испуњавању Миленијумских развојних циљева. На плану односа са Јапаном дошло је до одређеих помака у стварању стратешког партнерства. Највећи напредак у сарадњи се тиче стратешког дијалога у вези са источном и централном Азијом. У извештају стоји да генерално између Европске уније и Јапана постоји добра сарадња у питањима која се тичу мира и безбедности. Са друге стране, Унија замера Јапану на одлагању мораторијума на смртне казне.

Канади је посвећено најмање пажње у одељку о неговању партнерстава широм света. Као успешни су оцењени самити одржани током 2009, први у Прагу на којем је дискутовано о: Авганистану, Блиском истоку и Источном партнерству, и други у Отави, на којем су разматране теме: мировног процеса на Блиском Истоку, Ирана, Хондураса, Хаитија и Кубе, Судана и Дарфура, Авганистана и Пакистана, Арктика и реципроцитета у визном режиму. На крају се говори о стратешком партнерству Уније и Јужне Африке установљеном 2007. Поздравља се сарадња у оквиру Партнерског акционог плана по којем самити ЕУ – Јужна Африка постају редовни, на годишњој бази, као и напори Председника Јакоба Зуме у том смислу. Подржава се режим Председника Зуме у изналагању проблема за Зимбабве и подржава сарадња у

⁴² Ibid., p. 38.

⁴³ Ibid.

стратешким питањима: животне средине и енергије, складиштења угљеника и „чистих технологија” у експлоатацији угља.

Ефективнија, способнија и повезанија Заједничка безбедносна и одбрамбена политика

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније (у даљем тексту ЗБОП) је лансирана на самиту Европског Савета у Келну 1999, као део Заједничке спољне и безбедносне политике (у даљем тексту: висока представница у надлежности држи „спољне послове и безбедносну политику” и стара се о јачању безбедносних и одбрамбених капацитета ЕУ. Први поднаслов у оквиру одељка о ЗБОП је посвећен „Превенцији конфликта”. У њему се у првом пасусу наводе „мека оруђа” која стоје на располагању Унији при превенцији конфликта, а то су: превентивна дипломатија, развој и помоћ полицијским снагама, подршка јачању демократских институција и владавине права, промоција помирења и дијалога и изградња националних и институционалних капацитета за превенцију конфликта. Такође, наглашава се и потреба за јачањем дијалога, изградње капацитета и сарадње са УН, регионалним организацијама и трећим државама.⁴⁴ Јавља се потреба, како се на основу извештаја може закључити, за јачањем два постојећа процеса у оквирима институционалне динамике ЕУ, а то су консолидација и диверзификација ЗБОП. Под консолидацијом се подразумева развој једног обухватног приступа при делању на плану ЗБОП, развој „синергије” цивилног и војног аспекта ЗБОП и само јачање оба аспекта ове релативно нове политике Европске уније. Области у којима треба унапредити синергију, а нарочито су поменута у извештају, јесу: транспорт, комуникације, безбедност и заштита трупа, логистика и медицинска заштита. У вези са јачањем капацитета (цивилних и војних) наводи се потреба за јачањем у областима људских ресурса, опреме и финансија, као и у сарадњи са другим организацијама и државама. Оправданост захтева за тако обухватним развојем у овом домену изражава се навођењем бројности и разноврсности задатака који постоје у делању Уније на пољу ЗБОП, а то су: реформе безбедносног сектора, јачање владавине права, полицијска сарадња (борба против организованог криминала, борба против корупције, борба против сексуалног насиља), надгледање мира, борба против пирата и заштита цивила у оружаним сукобима.⁴⁵

⁴⁴ Ibid., p. 40.

⁴⁵ Ibid., pp. 45–46.

Поглед унапред

Други део годишњег извештаја Европском парламенту о главним аспектима и основним изборима Заједничке спољне и безбедносне политике је насловљен као „Поглед унапред у 2010”. У њему је укратко начињена рекапитулација основних праваца Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније у предстојећем периоду. У уводном пасусу се констатује значајан напредак Уније и паралелно постојање све већег броја нових изазова који стоје на путу испуњења вредности и интереса ЕУ. Унија ће од сада при достизању тих вредности и циљева бити далеко спремнија, имајући у виду ступање на снагу Лисабонског уговора. У вези са ЗСБП, највећи напредак представља формирање Службе за спољно деловање и установљавање позиције високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, јер ће тако ЕУ моћи према трећим ентитетима да наступа као целина са бољим статусом и већом тежином, што је императив у предстојећем периоду развоја нове мултилатералне структуре међународних односа.⁴⁶ Даље се наводе приоритети спољне и безбедносне политике нешто другачијим редоследом у односу на први део извештаја. Креће се од различитих група и скупова земаља са којима Унија жели да унапреди односе. На првом месту су земље Западног Балкана и Турска, затим државе обухваћене Европском политиком према суседима, Источним партнерством и на крају Медитеранском унијом. Након тога се идентификују регионални проблеми који ће широм планете у предстојећој 2010. највероватније стварати нове кризе. У том контексту су редом наведени: односи Израела и Палестине, обнова Ирака, ситуација у Јемену, нарочито наглашен нуклеарни проблем у Ирану, затим међусобно тешко искључива питања Авганистана и Пакистана и на крају проблеми у Африци, редом – у Сомалији, Уганди и Судану. У вези са приоритетима Заједничке спољне и безбедносне политике, понавља се интерес за јачањем партнерстава са кључним земљама настајућег светског поретка (сличним саставом и редоследом као и у одељку који то питање детаљније разматра: САД, Русија, Индија, Кина, Јапан, Јужна Кореја, Бразил, Мексико и Јужна Африка).⁴⁷ Као два најважнија самита у 2010. наводе се Самит Г20 (први који ће бити одржан ван земаља Г8) и Самит о климатским променама у Канкуну.⁴⁸ Остали

⁴⁶ Ibid., p. 48.

⁴⁷ Ibid., p. 52.

⁴⁸ Поменути самит је одржан у новембру 2010. у Јужној Кореји. Видети Интернет: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2009/11/123_55021.html 23/10/2011.

приоритети који се помињу јесу: непролиферација оружја за масовно уништење, заштита људских права, аболиција смртне казне, борба за слободу вероисповести и даљи развој ЗБОП ЕУ. У последњој реченици извештаја се закључује како је институционална расправа о Лисабонском уговору трајала читаву деценију и да је по његовом усвајању дошло време да се „пређе са речи на дела”.⁴⁹

III) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Догађај са највећим утицајем на спољну и безбедносну политику Европске уније током 2009. се десио унутар саме Уније, ступањем на снагу Лисабонског уговора. Одредбама Уговора установљено је јачање Уније у креирању и спровођењу политике према трећим државама и организацијама. Установљена је позиција високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику спајањем функција високог представника за спољну и безбедносну политику и Комесара за спољне послове. У тексту самог извештаја високе представнице се та промена често поздравља. У вези са даљим унутрашњим променама, у вези са спољном и безбедносном политиком, у тексту извештаја се највећи нагласак ставља на јачање Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Не препоручују се конкретни рокови у вези са темом ЗБОП, али се у више наврата наглашава значај ове заједничке политике за достизање интереса Европске уније и њених чланица. У вези са спољнополитичким и безбедносним гледиштима и приоритетима Уније, два велика тренда утичу на промене односа и гледишта у међународном систему, а то су јачање мултиполарног поретка и раст степена глобализованости који убрзава промене у поретку моћи. У вези са тим Унија наглашава потребу за одржавањем постојећих партнерстава и стварањем и развијањем нових и нарушених. Друго, од Уније, али и других водећих политичких ентитета, се тражи раст улоге и утицаја учествовањем у процесима решавања старих и многобројних нових проблема насталих током мењања структуре. Треће, велики значај се придаје мултилатералном општењу у циљу решавања поменутих проблема. С тим у вези, на водећем месту остаје сарадња са дугогодишњим партнерским државама и организацијама, али се као посебан приоритет јавља и јачање сарадње са осталима. Такође, Унија

⁴⁹ Текст Годишњег извештаја високе представнице Уније за спољне послове и безбедносну политику. Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annual_report_en.pdf 23/10/2011.

задржава на својој спољнополитичкој агенди промовисање демократских вредности, али усред потребе за јачањем дијалога и одговорности субјеката међународних односа, прихвата гледиште да свака држава поседује сопствене специфичности које требају бити уважене при разматрању динамике и природе жељених демократских промена. Међу многобројним спољнополитичким и безбедносним претњама и ризицима чије отклањање представља циљ ЕУ, три се, на основу извештаја, издвајају као „најважнија међу најважнијима”. Светска економска криза са својим погубним утицајем на економску, политичку, социјалну и безбедносну структуру међународних односа се јавља као први. Ту Европска унија тежи одржању и јачању сарадње „најодговорнијих” држава света и као један од два кључна самита у 2010. прокламује самит Г20. Други самит је о климатским променама (у Канкуну) и Унија наглашава дугорочно могуће погубне последице климатских промена на све субјекте међународног поретка. Такође, ЕУ тежи стицању улоге лидера у области суочавања са овим стратешким ризиком по читав међународни систем и висока представница у извештају најављује активан дипломатски ангажман с тим у вези. Трећи ризик се тиче могуће пролиферације атомског наоружања у случају Ирана, што је проблем на који се креатори извештаја у предметном документу враћају у више наврата. Закључак је да Унија у високој представици за спољне послове и безбедносну политику добија нови замајац који ће ЕУ учинити енергичнијом, продорнијом и обухватније присутном на међународном плану, што ће, како се у последњој реченици извештаја формулише, довести до тога „да се са речи пређе на дела”.⁵⁰

IV) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official journal C 115 of May 2008”, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML, 23/10/2011>.
- “2009 annual report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP, CONSILIUM, Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_en.pdf 23/10/2011.

⁵⁰ Op. cit., p. 54.

- “Civitas, Institute for the study of civil society, Интернет: <http://www.civitas.org.uk>“, 23/10/2011.
- Alyson J. K. Bailes, “The European security strategy, an evolutionary history”, Sipri policy Paper No. 10. Интернет: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>, 23/10/2011.
- “Us – EU Joint Statement on the closure of Guantanamo Bay and Future Counter Terrorism Cooperation, U.S. Department of state, Интернет: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124796.htm>, 23/10/2011.
- “Russia and Ukraine sign 10 – year gas supply deal, Reuters, Интернет: <http://www.reuters.com/article/2009/01/19/us-russia-ukraine-gas-idUSTRE5062Q520090119?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0&sp=true>“, 23/10/2011.
- “Berlin plus agreement, NATO, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Интернет: http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm, 23/10/2011.
- “Seoul selected as Venue of G20 Summit in 2010, The Korea Times, Интернет: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2009/11/123_55021.html, 23/10/2011.
- “Corfu Process launched to take European security dialogue forward, says OSCE chairperson, Organization for Security and Cooperation in Europe, Интернет: <http://www.osce.org/cio/51105>, 23/10/2011.

UDK: 343.542.1-053.5:061.1

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 261–270

Изворни научни рад

Проф. др Наташа ТАЊЕВИЋ

Проф. др Илија ГАЉАК¹

РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У БОРБИ ПРОТИВ ДЕЧЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ НА ИНТЕРНЕТУ

ABSTRACT

Certain features such as anonymity of Internet communications, access, free movement of various facilities and the like open space for different types of abuse and many dangers that can particularly affect vulnerable children. The increase in criminal activities committed through the Internet require a more effective fight against this form of crime that would result in fewer risk behaviours of Internet users and children in particular as well as in the increased awareness of potential abuses. This problem that has been put in the spotlight of the European and world public opinion in some countries is a top priority when it comes to computer crime and organized crime in general (for example in France, Great Britain, Germany, USA). This paper discusses the place and role of the European Union in preventing and combating child pornography. In addition, we have analyzed the most important decisions of the European Union in this field as well as their importance in detecting, preventing and combating this type of crime. It is also shown how the provisions of the Criminal Code of Serbia have been brought into line with international norms and standards in this field.

Key words: Internet, child pornography, abuse, European Union, victimization, legislation.

I) СВРХА

Појавом Интернета и све бржег начина размене мултимедијалних садржаја материјал настао искоришћавањем малолетних лица у порнографске сврхе доступан је широј јавности, тј. читавом свету у само неколико секунди. Слике дечје порнографије данас се лако конвертују у компјутерски читљиву форму, а у таквој форми се лако преносе кроз

¹ Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд.

рачунарске мреже и дистрибуирају на различите локације широм света. Иза оваквих садржаја често стоје и криминалне групе које користећи „тражњу” за оваквим материјалом остварују имовинску корист и у колико се покаже да могу да зараде новац вршењем ових кривичних дела круг малолетних лица која постају жртве све се више шири.² Дечја порнографија данас чини више од половине свих кривичних дела учињених преко Интернета. Према неким подацима, у земљама Европске уније чак 90 одсто деце свакодневно користи Интернет, при чему једна трећина доживи неку врсту злостављања.³ Опасности којима су деца данас изложена на Интернету све су веће, па осим стандардних начина злоупотребе оглашавањем сумњивих огласа и пословних понуда, деца могу бити изложена злоупотребама и у тзв. причаоницама, путем електронске поште или путем специјализованих програма за разговор (нпр. ICQ или SKYPE). Такође, као један од новијих облика ове врсте криминала јавља се и прављење слика и аудио визуелних материјала коришћењем мобилних телефона а потом и размена путем ММС услуге. Повећање криминалних активности извршених путем Интернета захтевало је и ефикаснију борбу против овог вида криминала, која би за резултат имала мањи број ризичних понашања корисника Интернета, првенствено деце и повећану свест о могућим злоупотребама. У складу са тим, државе су реаговале и успостављањем нових међународних норми и стандарда којима се проширују мере које државе уговорнице треба да предузму ради адекватније заштите деце од њихове продаје, а посебно од њиховог искоришћавања у проституцији и порнографији, као једном од најчешћих и најдрастичнијих облика експлоатације деце.

II) МЕРЕ ЕУ

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

² Интернет: http://www.mup.rs/cms_cir/saveti.nsf/saveti-zastitimo-decu-od-pedofilije-na-Internetu.h, приступ 19.08.2011.

³ Интернет: <http://www.vesti.rs/exit/kako-zastititi-decu-na-internetu.html>, 15/02/2009, приступ 19.08.2011.

признањем пресуда у кривичним стварима; ако је неопходно и усклађивањем кривичног законодавства. Полазећи од прокламованог циља обезбеђења високог нивоа заштите грађана у оквиру простора слободе, безбедности и правде државе чланице Европске уније преузеле су обавезу да ће сузбијати и спречавати извршења кривичних дела извршених против деце.⁴ Свесна опасности коју са собом носи криминал усмерен на искришћавање деце у порнографске сврхе злоупотребом рачунарских система и мрежа, Европска унија је доношењем одређених докумената показала своју намеру и жељу да се што ефикасније борби против овог вида криминала. Такође, борба против дечје порнографије је и један од основних задатака Европола. Наиме, оснивање Европског полицијског бироа било је наставак безбедоносног одговора на борбу против разноврсних облика организованог међународног криминалитета, а самим тим и дечје порнографије и институционална база полицијске сарадње земаља чланица Европске уније. У циљу делотворније борбе против овог вида криминала, Европска комисија је на располагање ставила средства Еуропол-у у износу од 300.000 евра у циљу успостављања платформе за упозорење где ће се ради унакрсне провере података сливати пријаве о незаконитом Интернет садржају и другим кривичним делима везаним за Интернет, а која се почине у државама-чланицама ЕУ.⁵

Темељ у овој области сарадње постављен је у фебруару 1997. године када је Белгија покренула иницијативу за доношење посебног правног акта којом би се проблематика трговине људима и сексуалне експлатације (посебно деце) регулисала у тзв. Заједничкој акцији у борби против трговине људима и сексуалној експлатацији деце. Документ садржи четири одељка: У оквиру првог дају се основне дефиниције и циљеви. У вези са тим, под појмом сексуалне експлатације подразумева се „навођење или присиљавање деце да улазе у недозвољене сексуалне активности; користољубива употреба деце за проституцију или друге облике нелегалних сексуалних активности, као и користољубива употреба деце у порнографским представама и материјалима укључујући ту и продукцију, продају, дистрибуцију или друге облике растурања таквог материјала, као

⁴ „Уговор о ЕУ – пречишћен текст, члан 29, у: Душко Лопандић (прир.) „Уговор о Европској унији: Рим, Мастрихт, Амстердам“, Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука и Институт економских наука, Београд, 1999, стр. 56.

⁵ Интернет: <http://www.europa.rs/mediji/arhivavesti/2008/452/Energi%C4%8Dna+akcija+protiv+de%C4%8Dje+pornografije+na+internetu.html> (приступ 18.09.2011)

и само поседовање таквог материјала“⁶. У другом одељку се предвиђају мере које ће се предузети на националним нивоима, а што подразумева да ће државе чланице све наведене типове понашања предвидети као кривична дела за која ће бити прописане адекватне кривичне казне. Такође, по питању дечје порнографије предвиђа се и обавеза успостављања кривичне одговорности правних лица која учествују у производњи и дистрибуцији таквог материјала. Трећи део посвећен је сарадњи међу државама чланицама, у оквиру чега се државе чланице обавезују да ће остварити најширу могућу међусобну истражну и правосудну сарадњу и кроз сталну и континуирану размену међусобних информација. У последњем одељку се прописује наставак акција на плану борбе против трговине људима и сексуалне експлатације деце и у оквиру тога се предвиђа да ће свака држава чланица доносити одговарајуће предлоге у вези са имплементацијом и унапређењем Заједничке акције. Међу одлукама органа ЕУ које немају обавезујући карактер посебно је важна Резолуција Европског парламента од марта 2000. године о предлогу Европске комисије за примену мера у борби против тзв. дечијег секс туризма којом се наглашава његова тесна повезаност са сексуалним искоришћавањем деце и дечијом порнографијом.⁶ Резолуцијом је од Европске комисије затражено да у што краћем року поднесе Савету ЕУ предлог оквирне одлуке којом би се чланице обавезале да у домаћа законодавства уграде основне елементе ових кривичних дела. Исте године у априлу усвојена је и Резолуција Европског парламента којом је захтевано да се предузму мере за усаглашавање дефиниција ове врсте криминалних дела, њихове инкриминације и санкционисања на националном нивоу.⁷ У складу са наведеним, донете су следеће обавезујуће одлуке органа ЕУ: Одлука Савета ЕУ о борби против дечје порнографије на Интернету и Оквирна одлука Савета ЕУ о борби против сексуалног искоришћавања

⁶ “European Parliament resolution on the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of measures to combat child tourism (COM(1999)262(C5-0096/1999 (1999/2097(COS)))”, The European Parliament, 30 March 2000, *Official Journal of the European Communities*, C 378, 29 December 2000, Internet, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2000/c_378/c_37820001229en008000087.pdf, pp. 80-7.

⁷ “European Parliament legislative resolution on the initiative of the Republic of Austria with a view to adopting a Council decision to combat child pornography on the Internet (10317/1999 (C5-0318/1999 (1999/0822(CNS)))”, The European Parliament, 11 April 2000, *Official Journal of the European Communities*, C 40, 7 February 2001, Internet, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_040/c_04020010207en00410047.pdf, pp. 41-7.

деце и дечје порнографије, као и Одлука Савета ЕУ о установљавану програма „Сигурни Интернет плус“ који треба да промовише безбедну употребу Интернета и нових “on line технологија”.⁸

III) САДРЖАЈ

Одлуком Савета ЕУ о борби против дечје порнографије на Интернету предвиђа се обавеза за државе чланице да обавесте надлежне органе ако посумњају да је дечја порнографија дистрибуирана путем Интернета, као и да обезбеде да се ова дела процесуирају и буду кажњена, тако што ће се образовати специјалне јединице у оквиру посебних органа. Како би се олакшала сарадња држава чланица предвиђа се оснивање потребних контактних чворишта чије би радно време било од 00-24 часа. Предвиђена је и сарадња под окриљем Европола у виду одржавања редовних састанака националних службеника задужених за борбу против дечије порнографије ради размене података, анализе стања и усаглашавања тактике полицијског рада.⁹ Државе чланице треба да испитају које су то мере ефикасне у борби против дечје порнографије на Интернету и да обавесте о најбољим искуствима. Исто тако, оне треба да испитају могућност да се Интернет провајдерима наметне обавеза да обавештавају надлежне органе о материјалима дечје порнографије који су дистрибуирани њиховим посредством, да такве материјале повуку из даље употребе, задрже их и учине доступним надлежним органима, као и да успоставе сопствене контролне системе. Најзад, предвиђа се да ће државе чланице подстаћи производњу филтера и других техничких средстава којима се може спречити дистрибуција или олакшати задржавање таквих материјала. Првенствени значај Оквирне одлуке о борби против сексуалне експлоатације деце и дечје порнографије огледа се у томе што пружа националним властима чланица Уније јасне смернице за приближавање постојећих законских решења дефинисањем садржине кривичних дела сексуалног искоришћавања деце и дечије порнографије и обавезом да

⁸ “Council Decision to combat child pornography on the Internet, 2000/375/JHA, 29 May 2000”, *Official Journal of the European Union*, L 138, 9 June 2000; “Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography, 2004/68/JHA”, 22 December 2003, *Official Journal of the European Union*, L 13, 20 January 2004; „Одлука 854/2005/ЕЦ од 11. маја 2005. године“, *Службени лист ЕУ* 149 од 11. јуна 2005. године.

⁹ Срђан Кораћ, „Сузбијање дечје порнографије на Интернету: ЕУ стандарди“, *Ревизија за безбедност*, бр. 11, 2008, стр. 49, etc.

једнако инкриминишу покушај, подстрекавање и помагање приликом извршења наведених дела Овом одлуком дечја порнографија се дефинише као „порнографски материјал који визуелно приказује или представља: дете које је умешано или врши експлицитно сексуални чин, укључујући и ласцивно представљање гениталија или неког другог дела дечјег тела, или лице које заиста постоји а представља се као дете умешано у у чин описан у претходном ставу или реалне слике непостојећег детета умешаног или које врши поменуто понашање“. У вези са тим, Одлуком се прописује кажњивост следећих понашања: производње дечје порнографије или дистрибуција; ширење или преношење дечје порнографије; нуђење или на други начин чињење доступним дечје порнографије; набављање или поседовање дечје порнографије (члан 3). Казне које су предложене крећу се од максималне казне затвора од најмање једне до осам година, где је последња предвиђена ако је понашање праћено отежавајућим околностима везаним за године жртве, немилосрдност и извршење у оквиру криминалне организације (члан 5). Уједно, предвиђа се обавеза за државе чланице да у своја кривична законодавства уграде кривичну одговорност правних лица засновану на користи коју је извршењем дела сексуалног и порнографског искоришћавања деце стекло физичко лице – било делујући индивидуално било као део неког органа правног лица – са водећим положајем унутар правног лица. Најзад, Одлуком се изричито предвиђа да жртве морају имати заштићен положај током целог судског поступка, а у вези са наведеним је и обавеза сваке државе чланице да пружи потребну помоћ породицама жртава. Априла 2005. године Савет Европске уније је усвојио нову одлуку о установљавању програма „Сигурни Интернет плус“ који треба да промовише безбедну употребу Интернета и нових „on line технологија“. Оно по чему је наведени акт значајан је проширење поља заштите, односно предлог да се сарадња прошири и ван граница ЕУ. У складу са тим, препоручује се сарадња са државама чланицама ЕФТА споразума, Европског економског простора и другим заинтересованим државама. Предвиђају се и конкретне мере сарадње оних који ће на терену радити на обезбеђивању безбедније употребе Интернета, односно нових on line технологија (успостављање врућих линија као директних телефонских веза, којима ће бити могуће пријавити противзаконите и штетне садржаје, било да се ради о физичким или правним лицима, а овакве специјализоване телефонске линије постојаће и када су у питању државни органи).¹⁰

¹⁰ Видети: *Трговина људима (децом): Поглед кроз Интернет прозор*, АСТРА, 2006, доступно на: <http://www.astra.org.rs/sr/pdf/InternetSRP.pdf>, стр. 101 (приступ 18.10.2011)

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука Савета ЕУ о борби против дечје порнографије на Интернету, ступила је на снагу објављивањем у Службеном листу Европске уније 9. јуна 2000. године. Оквирна одлука о борби против сексуалне експлоатације деце и дечје порнографије ступила је на снагу објављивањем у Службеном листу Европске уније 20. јануара 2004. године. Одлука о установљавању програма „Сигурни Интернет плус“, ступила је на снагу објављивањем у Службеном листу Европске уније 11. јуна 2005. године.

V) ИЗВОРИ

- “Council Decision to combat child pornography on the Internet, 2000/375/JHA, 29 May 2000, The Council of the EU”, *Official Journal of the European Union*, L 138, 9 June 2000.
- “Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography, 2004/68/JHA, The Council of the EU, 22 December 2003”, *Official Journal of the European Union*, L 13, 20 January 2004.
- “European Parliament resolution on the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of measures to combat child tourism (COM(1999)262(C5-0096/1999 (1999/2097(COS))), The European Parliament, 30 March 2000”, *Official Journal of the European Communities*, C 378, 29 December 2000.
- “European Parliament legislative resolution on the initiative of the Republic of Austria with a view to adopting a Council decision to combat child pornography on the Internet (10317/1999 (C5-0318/1999 (1999/0822(CNS)))”, The European Parliament, 11 April 2000, *Official Journal of the European Communities*, C 40, 7 February 2001.
- Одлука о установљавању програма „Сигурни Интернет плус“ 854/2005/ЕС од 11. маја 2005. године, Службени лист ЕУ 149 од 11. јуна 2005. године.
- Лопандић, Душко, (прир.), *Уговор о Европској унији: Рим, Амстердам, Међународна политика*, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука и Институт економских наука, Београд, 1999.
- Кораћ, Срђан, „Сузбијање дечје порнографије на Интернету: ЕУ стандарди“, *Ревизија за безбедност*, бр. 11/2008.
- Стевановић, Ивана, „Кривична дела везана за искоришћавање деце у порнографске сврхе злоупотребом рачунарских система и мрежа“, *Темида*, бр. 4/2009.

- „Закон о изменама и допунама Кривичног законика“, *Службени гласник РС*, бр. 72/09.
- „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица“, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.
- „Трговина људима (децом): Поглед кроз Интернет прозор“, АСТРА, 2006, доступно на Интернету: <http://www.astra.org.rs/sr/pdf/InternetSRP.pdf>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Установљавањем прецизних дефиниција основних појмова у овој области, на нивоу међународног и европског права, државама уговорницама дати су јасни оквири у смислу захтева за усаглашавањем кривично правног оквира националног законодавства са новоустановљеним међународним нормама и стандардима.¹¹ То представља први важан корак ка стварању свеобухватног законодавног оквира у циљу унапређења заштите деце жртва овог вида криминала. Будући да је наша земља на путу ка европским интеграцијама, што подразумева хармонизацију прописа, као и да је потписала и ратификовала велики број међународних конвенција из ове области, њихова имплементација у правни систем Републике Србије подразумевала је да се изврше и одређене измене и допуне Кривичног законика и то, како у погледу увођења нових кривичних дела, тако и у погледу измена инкриминација постојећих кривичних дела.¹² У складу са наведеним, изменама и допунама кривичног законодавства Републике Србије на нивоу материјалног кривичног права, извршене су измене законског описа кривичног дела: приказивање порнографског материјала и искоришћавање деце за порнографију (члан 185. КЗ) и уведена два нова кривична дела: навођење малолетног лица на присуствовање полним радњама (члан 185а КЗ) и искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу (члан 185бКЗ). Такође,

¹¹ Ивана Стевановић, „Кривична дела везана за искоришћавање деце у порнографске сврхе злоупотребом рачунарских система и мрежа“, *Темда*, бр. 3/2009, стр. 31.

¹² Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу (Convention on Cybercrime, 23 November 2001, Budapest) Скупштина Србије је усвојила 18. марта 2009. године; Конвенција о правима детета („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90); Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порниграфији усвојен је 25. маја 2000. године и ступио на снагу 18. јануара 2002. године. Србија је ратификовала Протокол („Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 22/02)

чланом 25. Закона о изменама и допунама Кривичног законика, поред осталих, измењени су и допуњени појмови: рачунски податак и рачунска мрежа (члан 112. ст. 17–18. КЗ) и уведени нови појмови: рачунар и рачунарски систем (члан 112. ст. 33–34. КЗ).¹³ Најзад, велики значај у погледу заштите и побољшања малолетних лица као оштећених и кривичном поступку имају и одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.¹⁴ У члану 185 КЗ, у наслову дела додато је, поред приказивања и прибављање и поседовање порнографског материјала, а реч „деце“ замењена је речима „малолетног лица“. На тај начин, кривичноправна заштита код овог кривичног дела проширена је и на малолетнике и то тако што се сада и основни и тежи облик могу извршити према малолетнику, а додат је и нови тежи облик, са запређеном још тежом казном, који постоји ако се неки од прва два облика дела изврши према детету. Законским описом кривичног дела искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе наша држава се, између осталог, обавезала на предузимање кривичноправног санкционисања и онога ко: „користећи рачунарску мрежу или комуникацију другим техничким средствима договори са малолетним лицем састанак и појави се на договореном месту ради састанка”, и у вези производње дечије порнографије. За основни облик предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна, а ако се дело изврши према детету законодавац је прописао казну затвора у распону од једне до осам година. Положај детета које је жртва кривичног дела сексуалног насиља, односно оштећени у кривичном поступку поставља питање смисла посебне процесне процедуре, утврђивања посебних доказних правила и одређених процесних модификација, пре свега у светлу заштите малолетних лица. Тако се ради посебне заштите личности малолетних лица као оштећених, односно оштећених који се саслушавају као сведоци у кривичном поступку Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица изричито предвиђа увођење посебне специјализације свих актера кривичног поступка у случајевима када се суди пунолетним лицима 27 таксативно набројаних кривичних дела (међу којима је и кривично дело из члана 185 КЗ-а). Такође је предвиђено да, с обзиром на особености кривичног дела и својства личности малолетног лица

¹³ „Службени гласник РС”, бр. 72/09.

¹⁴ „Службени гласник РС”, бр. 85/05.

а по оцени специјализованог судије, од стране истог може се наредити да се малолетно лице саслушава употребом техничких средстава без присуства странака и других учесника у поступку, у просторији у којој се сведок налази, тако да му странке и лица која на то имају право, питања постављају посредством судије, психолога, педагога, социјалног радника и сл. Закон иде и корак даље прописујући да се малолетна лица као сведоци-оштећени могу саслушати и у свом стану или другој просторији, односно у овлашћеној установи-организацији стручно осособљеној за испитивање малолетних лица, односно стриктно прописује да када се као сведок саслушава малолетно лице које је услед природе кривичног дела, последица и других околности посебно осетљиво, или се налази у посебно тешком душевном стању, забрану вршења суочења између њега и окривљеног. На овај начин је постављен законодавни оквир на нивоу материјалног и процесног кривичног права који треба да допринесе адекватнијој заштити малолетних лица од њиховог искоришћавања у порнографске сврхе злоупотребом рачунарских система и мрежа. Међутим, наведене одредбе, иако веома значајне, још увек нису у пуној мери заживеле у пракси, због чега треба имати у виду да реформа законодавства у овој области представља само први корак у унапређењу правне заштите права детета. Даље напоре у спречавању и сузбијању овог вида криминала требало би усмерити ка примени закона у пракси, односно кажњивости за наведена кривична дела, на адекватну обученост и техничку опремљеност свих институција односно стручњака различитог профила који учествују у борби против овог вида криминала, превенцију и информисање деце и родитеља о последицама и опасностима које вребају на Интернету, контроли просторија које пружају Интернет услуге и усвајању посебних закона о дужностима Интернет провајдера да спрече дисеминацију и приступ дечјој порнографији на Интернету.¹⁵ Наравно, не треба заборавити ни обавезу да се посебна пажња посвети жртвама ових кривичних дела, што подразумева да рад са њима мора бити праћен адекватним облицима збрињавања и дугорочне ресоцијализације.

¹⁵ У вези са томе колико су родитељи свесни последица и опасности којима су на Интернету изложена деца, дошло се до података да постоји велика разлика у информисаности између родитеља у старим и новим чланицама ЕУ, те да они у Западној Европи стављају различите филтере у компјутере своје деце како би спречили могућност да њихова деца буду изложена злоупотребима на Интернету, док су родитељи у Источној Европи углавном компјутерски неписмени и нису свесни опасности које за децу вребају на Интернету. Видети Интернет: <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Regionalna-borba-protiv-dechje-pornografije.lt.html> (приступ 10.08.2011).

UDK:340.64(497.11)

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 271–281

Изворни научни рад

Мр Сергеј УЉАНОВ¹
Мр Звонимир ИВАНОВИЋ²

КРАЂА ИДЕНТИТЕТА У СРБИЈИ, РАСТУЋИ ПРОБЛЕМ

ABSTRACT

All existing applications on social network sites are intended to facilitate means of communication and as it is the case with some form of social prosthetics this raises a lot of questions. At this moment, the protection of privacy and personal data and their distribution is the question that is crucial for Serbia (and the world) since no adequate protection has been established in that field, this concerning everyone who publishes this kind of information online. For that kind of problem, we should just consider the sites of Serbian companies, which fail to protect their information and by that, they facilitate perpetrators in many ways in obtaining very personal and other valuable data from the Internet pages offering information on their employees. If we add to what has been previously said some alternative ways of obtaining information, we can just imagine the dimensions of possible exploiting and types of abuse. It is not hard to hypothesize, given the security measures that administrators of Facebook (or other networks or web 2.0 applications) carry out, that it can be easily exploited in various ways. It is very important to explore the current Serbian legislation dealing with the protection of Internet users, with special emphasis on social networking online, this also including other virtual spaces, which could provide various personal and other data. Every kind of information published on the Internet is irreversibly and permanently archived in the database of Internet Crawlers and in that way, it is accessible to anyone, what creates additional risk to the information owner (or someone close to him).

Key words: Social networks, Web 2.0 applications, legal protection of Internet users, identity theft, mobile social networks.

¹ МУП РС УКП, НЦБ ИНТЕРПОЛ Београд.

² КПА, Београд.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У савременим оквирима информационог друштва појединац је незнатна јединка која чини глобално село, нарочито посматрано кроз призму савремених социјалних мрежа, као на пример *facebook*, *flicker* или *digg*, или друге мреже или *web 2.0* апликације.³ У погледу размера проблематике можемо само указати на постојеће податке о једној од поменутих мрежа. Историјат развоја Facebook-а према бројности корисника:⁴

Месец и година	Број активних корисника
Децембар 2004.	1.000.000
Децембар 2005.	5.500.000
Децембар 2006.	12.000.000
Октобар 2007.	50.000.000
Август 2008.	100.000.000
Јануар 2009.	150.000.000
Април 2009.	200.000.000
Јул 2009.	250.000.000
Септембар 2009.	300.000.000
Август 2010	Преко 500.000.000

Све постојеће апликације на социјалним мрежама замишљене су као облик средстава за олакшавање комуникације и као социјалне протезе, чиме се отварају многа питања. Питање приватности и заштите дистрибуције личних података је у овом тренутку у Србији (али и у свету) веома проблематично, не постоји адекватна заштита која се може пружити било коме у овом моменту ко је спреман, али можда можемо рећи и лаковеран, да своје личне податке и пратеће информације објави на

³ Први пут овај термин је 1999. год. искористила Дарси Динући (Darcy DiNucci) у свом чланку „Фрагментарна будућност“ (Fragmented Future), а касније ју је О’Рајли група (O’Reilly Media) популарисала. Више о овоме на www.wikipedia.org/web2.0 доступно 23.01.2010.год.

⁴ Интернет: <http://www.facebook.com/press/info.php?timeline>, доступно 02.02.2011. Један од значајних показатеља активности на Интернету је и да се више од 50% корисника логује свакодневно на ФБ, а најфрапантнији је податак да постоји више од 250.000.000 корисника који ФБ приступају путем мобилних телефонских уређаја.

Интернету.⁵ За тако нешто није неопходна социјална мрежа, посматрајмо само фирме у Србији и њихове сајтове, код којих постоји прегршт путева да се прибаве многе, веома приватне и вредне, информације само са страница којима се описују запослени у њима.⁶ Уколико овоме додамо још и могућности других облика прибављања информација, као на пример, један од облика који се веома дуго користи на западу – претурање по туђем ђубрету, или на пример, социјални инжењеринг, можемо само замислити димензије могућих злоупотреба.⁷

II) ПРЕДМЕТ РАДА

Свако од нас добија најразличитије рачуне на којима постоје наши лични подаци, чак и они којих нисмо сами свесни (типа: бројеви уговора у преплатничком односу са мобилним телефонијама, као и социјални контакти које имамо са различитим пријатељима – кроз листинге у тим рачунима и многи други). Колико се на ово може надовезати истраживање Sophos групе у којем је једна група истраживача у намери да прикаже недостатке социјалних мрежа креирала фиктивни лик гумене паткице у једном или гумене жабице, у другом истраживању, и пријавила се као пријатељ на социјалној мрежи одређеној групи људи.⁸ Социјалне мреже

⁵ Са овим се може поредити и глупост једног од предузетника из САД који је на свом аутобусу носио свој ССН (Social security number, број социјалног осигурања, који је основно средство идентификације у САД). Наравно он је био жртва крађе идентитета.

⁶ Довољно је видети странице које у име своје фирме а у вези својих запослених на Интернету постављају најразличитији послодавци без адекватних упутстава за запослене и без обавештавања о могућим ризицима.

⁷ Којим се на најперфидније начине извлаче информације најразличитијих нивоа тајности и значаја од људи.

⁸ Овај истраживачки подухват двојице ентузијаста Софоса представља наставак или се чак може рећи продужетак претходног пројекта у Великој Британији (у питању је само огранак исте фирме софоса само у ВБ) када је главну улогу одиграла гумена жабица. Наиме такозвани пројекат Фејсбук сонде обухвата креирање фиктивног лика неке умиљате дечије играчке која је потпуно безазлена (у том случају гумене зелене жабице Freddie Staur 1980), како не би изазвала сумњу корисника и понудити пријатељство на социјалној мрежи са истом што је врло умиљато али открива недостатке овакве активности. Овај продужетак је обухватио креирање фиктивних женских ликова (два Dinette Stonily педесет и нешто година старости а која је добила лик мачке која се игра и Daisy Feletin рођену 1988.год. са ликом гумене паткице) и ограничио се територијално на Аустралију, који су се појавили на нету и тражили пријатељство од по сто људи из њихове старосне групе. Након првих реакција

препуне су најразличитијих личних података постованих на профилима. Овај податак уопште није занемарив, управо у овом тренутку један колега из Турске спроводи анкету на Интернету о информацијама које имају личну конотацију, и које представљају основе права на приватност, као и расположивости истих на социјалним мрежама (он се определио за фејсбук).⁹ Наравно ова активност је повезана са „дељењем“ адекватне количине информација са прихваћеним контактима – пријатељима у социјалним мрежама, што даје посебну димензију овом пробоју информација. Ово се врши кроз подешавање опција приватности. Није тешко претпоставити, обзиром на безбедносне мере које администратори фејсбука (или других мрежа или веб 2.0 апликација), да се исте могу јавно лако злоупотребити на различите начине.¹⁰ Довољно је проверити ниво заштите приватности неке од ових социјалних мрежа у тзв. изјавама о приватности.¹¹ У оквирима разматрања кроз призму Интернет технологија неки аутори дефинишу поверење као „воља и жеља одређене

постигао се исти резултат као у случају жабице 87 лица је прихватило пријатељство, али овог пута се отишло и даље петоро додатних људи се пријавило ниоткуда желећи пријатељство са једном од поменутих. Веома су интересантни резултати размене података „пријатеља“ након постајања пријатељем па тако у групи од 20 година и нешто старости сви (100%) су разменили или учинили доступним персоналне адресе електронске поште док су у старијој групи њих 87% учинили исто. Са друге стране телефонски број је одало 23% старијих и 7% млађих, млађи су податке о својим члановима породице и пријатељима одали у 46% а старији у 31% и 89% млађих пун датум рођења а 57% старијих. Интернет: <http://www.sophos.com/blogs/duck/g/2009/12/14/facebook-privacy-video/>

⁹ За онога кога више интересује о овоме, анкету и поједностављења уз контакт може пронаћи на сајту: <http://facebook-uses.questionpro.com/> доступном 18.01.2010. год.

¹⁰ Интернет: <http://www.facebook.com/terms.php?ref=pf> доступан 20.01.2011. године, а последњи пут правила су ревидирана у октобру 2010. год., а такође и у вези са овим је политика приватности доступна истог датума на <http://www.facebook.com/policy.php>

¹¹ Довољно је само покушати да цитирамо један сегмент ове изјаве (неки је називају политика приватности) а фејсбук администратори сматрају да се њоме формирају принципи фејсбука: „предмет заштите права на приватност неће обухватати у социјалној мрежи (дакле представља јавну информацију доступну свима) податке који су постављени од стране корисника (дефинишући је сопственом одговорношћу поставиоца информације) и не може и неће се пружити заштита подацима и они могу бити предмет претраге на претраживачима, анализе других и трећих лица и сл“. То значи да се претраживачима ипак у последњим изменама безбедносних критеријума ограничава могућност укључивања претрага приватно заштићених података, али остаје горући проблем лица која немају посебно адекватно знање енглеског језика и не могу да у потпуности испрате услове о којима се овде говори.

стране да постане рањива на активности друге стране засновано на очекивању да ће та друга страна предузети одређену активност значајну за лице које је носилац поверења, без обзира на могућност надзора или контроле те друге стране¹². Поверење је критична детерминанта за трансфер или проток информација лицем у лице. Поверење је, такође, неопходна компонента за остваривање онлајн социјалних интеракција.¹³ Нека истраживања указују на то да је поверење веома значајна компонента за размену информација у оквирима електронске трговине.¹⁴ Студије случајева интерперсоналне размене потврђују да је поверење предуслов самоотварања, јер оно смањује ризик који садржи откривање личних информација.¹⁵ Треба поменути да је приватност у социјалним мрежама често неочекивана или није дефинисана, социјалне мреже снимају све интеракције задржавајући их у циљу потенцијалне употребе при социјалном прикупљању података “data mining-у”.¹⁶ Реалне социјалне везе не остављају неки физички траг у спољашњој средини док се код дигиталног окружења оне јављају на сваком кораку.

III) АКТУЕЛНИ ВИДОВИ ПРОБЛЕМА

Све описано је нарочито значајно размотрити у оквирима актуелног стања у Србији у погледу правне регулативе у заштити корисника Интернета уопште, а посебно у оквирима социјалних мрежа, али и других виртуелних простора који могу открити најразличитије личне и друге податке и информације. Невероватна је количина неопрезности која се овом приликом манифестује, од стране најразличитијих профила корисника. Посебан аспект ове проблематике везује се за дечију психологију и дечје деловање у виртуелном свету, нарочито кроз неспособност деце да схвате значај прослеђивања различитих информација, различитим путевима на Интернету (где тата ради, како се његов тата зове, колико година има, када

¹² Mayer, R. C., J. H. Davis, and F. D. Schoorman (1995) “An Integrative Model of Organizational Trust,” *The Academy of Management Review* (20) 3, pp. 709-734 (p. 712)

¹³ Coppola, N., S. R. Hiltz, and N. Rotter (2004) “Building Trust in Virtual Teams,” *IEEE Transactions on Professional Communication* (47) 2, pp. 95-104.

¹⁴ Metzger, M. J. (2004) “Privacy, Trust, and Disclosure: Exploring Barriers to Electronic Commerce 9 (4),” *Journal of Computer-Mediated Communication* (9) 4.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Dwyer, C. (2007) “Digital Relationships in the ‘MySpace’ Generation: Results From a Qualitative Study.

је рођен... и сл.).¹⁷ Свака информација остављена на Интернету се неповратно архивира на неком од краулера, те је у сваком тренутку доступна а што је додатна опасност за онога ко ју је тамо оставио (или можда неког њему блиског). Веома је интересантно описано размотрити нарочито у светлу Есее агенде и Есее агенде плус и стратешком концепту развоја електронске управе у Србији постојање недостатака у планирању многих заштитних механизма у овом простору. Наиме све описано може имати значајне импликације на заштиту података о личности, и не само као у примеру колега из Аустралије да ће бити релативно лако могуће да се извади електронским путем возачка дозвола на лице рођено 1788. године, већ се могу веома брзо и лако створити нови употребљиви идентитети, који се могу продавати и користити у најразличитијим случајевима и на најразличитије начине.¹⁸ Није од малог значаја чињеница да су Анто Готовина и Милорад Улемек – Легија имали хрватске пасоше из исте серије, што говори о сарадњи организованог криминала на нашим просторима не познајући националне границе и, до скоро, чак зарађене стране.¹⁹ Но, веома је проблематично на који начин се у Србији везује идентитет лица према

¹⁷ Овај термин је добро одмерен јер треба имати у виду да администратори социјалних мрежа на пример фејсбука дозвољавају коришћење ове социјалне мреже само лицима старијим од 13 година, а што према категоризацијама у свету и даље обухвата популацију деце (код нас је до 14 година), а такође и друге категорије малолетних лица (млађи 14-16 и старији 16-18 година). Наравно, о њиховим способностима схватања значаја сопствених аката говори и Кривични законик и Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично правној заштити малолетних лица, али и многе теоријске расправе.

¹⁸ Персонално идентификујућа информација (енгл. Personally Identifiable Information, у даљем тексту ПИ), према ОМБ Меморандуму 07-16,12 (ОМБ), јесте “информација која се може користити да би се разликовао или пратио идентитет појединца, као што је његово име, SSN (енгл. Social Security Number), биометријски подаци и друге чињенице, појединачно или комбиновано са другим личним или идентификујућим информацијама које су повезане са одређеним појединцем, као што судатум и место рођења, девојачко презиме мајке и други подаци.” Неки примери ПИ који идентификују појединца јесу (НИСТ, 2009): Име (име и презиме, надимак, девојачко презиме), лични идентификациони број (нпр. SSN, број пасоша, број текућег рачуна и друго), адреса (улица или e-mail адреса), број телефона, личне карактеристике (као што су фотографија лица или друге карактеристике, отисци прстију или друге биометријске слике). Такође у ПИ се убрајају и информације које су повезане са неком од следећих: датумом рођења, местом рођења, расом, религијом, запослењем, медицинске, едукативне или финансијске информације и друге. Видети интернет: http://www.youtube.com/watch?v=wtnYRPRF36E&feature=player_embedded# доступан 19.01.2011. год.

¹⁹ Интернет: <http://www.revija92.rs/code/navigate.php?Id=599&editionId=50&articleId=217> доступан 19.01.2010. год.

јавним службама, наине рецимо претраге се у Јединственом информационом систему МУП-а раде најчешће и најтемељније преко ЈМБГ (Јединственог матичног броја грађана). Исти се генерише према унапред утврђеним правилима првих седам цифара означавају датум рођења, (дан, месец, годину без прве цифре), следеће је локација рођења у Србији (два броја), а након тога редни број рођења у том дану који се разликује према полу од нуле до петсто – мушки и од петсто до хиљаду – женски, последњи број је рачунарски генерисан.²⁰ Злоупотребе овог податка су незамисливих размера посебно уколико размотримо начин опхођења особља у многим државним органима са овим обликом приватне информације. На пример различити здравствени картони деце у обдаништима, у дому здравља, социјалном Националној агенцији за запошљавање, пореској управи итд. У овоме може да послужи и анализа скорије донетог Закона о тајности података у чијој глави VII у казним одредбама предвиђено кривично дело чланом 98. Које гласи:²¹ Ко неовлашћено непозваном лицу саопшти, преда или учини доступним податке или документа који су му поверени или до којих је на други начин дошао или прибавља податке или документа, а који представљају тајне податке са ознаком тајности „ИНТЕРНО” или „ПОВЕРЉИВО”, одређене према овом закону, казниће се затвором од три месеца до три године. Ако је дело из става 1. овог члана учињено у односу на податке означене, у складу са овим законом, степеном тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Ако је дело из става 1. овог члана учињено у односу на податке означене, у складу са овим законом, степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА”, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година. Ако је дело из ст. 1. до 3. овог члана учињено из користољубља или ради објављивања или коришћења тајних података у иностранству или је извршено за време ратног или ванредног стања, учинилац ће се казнити за дело из става 1. овог члана затвором од шест месеци до пет година, за дело из става 2. затвором од једне до осам година, а за дело из става 3. затвором од пет до петнаест година. Ако је дело из ст. 1. до 3. овог члана учињено из нехата, учинилац ће се казнити за дело из става 1. овог члана затвором до

²⁰ Интересантно је овде направити паралелу – већина Американаца (87%) може се јединствено идентификовати на основу датума рођења, петцифреног поштанског броја и пола (Malin, B. (2005) Betrayed by my shadow: Learning data identify via trail matching, *Journal of Privacy Technology*, June 2005).

²¹ „Сл гласник бр. 104/09“ из децембра 2009. год.

две године, за дело из става 2. затвором од три месеца до три године, а за дело из става 3. затвором од шест месеци до пет година.

IV) РЕАЛНОСТ

Постоји велики проблем што се у Србији, овако описана информација не третира ни као податак са ознаком интерне ни као податак са ознаком службене или било какве друге тајне. Са друге стране можемо имати следећу ситуацију, (иста је из животног случаја једног од аутора овог чланка) у којој се према интерним правилима одређене институције неки подаци, веома рестриктивно користе, да иду чак до следећих граница. Приликом аплицирања за продужетак дозвољене позајмице текућег рачуна (који се третира као кредит) неопходно је да банка прималац захтева за продужење добије позитиван извештај кредитног бироа за захтеваоца – физичко лице. Оно што је најстрашније за такав упит код кредитног бироа неопходан је пристанак клијента, а онда следи једно велико изненађење, након тога што сте ви дали свој пристанак да један (било који чиновник одређене банке – јер није неопходно да са тим чињеницама и информацијама баратају посебно обучена лица) радник дате институције оствари увид у скоро целокупан живот одређеног лица (у питању су укупни приходи и расходи, кредитна задуженост и оптерећење одређеног лица као и одређење његових кредитних јемаца – жираната или постојећих хипотека и ко зна све чега још) Ви немате право да добијете примерак оваквог извештаја. Овај моменат је круцијалан, и поред Вашег писменог пристанка да се овакав извештај прибави из кредитног бироа, Ви нисте квалификовани да га прегледате или у било ком облику поседујете! Наравно, овај горе објашњени радник, има и могућност да вишеструко злоупотреби овакве податке – од типовања за неко имовинско кривично дело до уцењивања због постојања прикривених фондова.

V) ЗАКЉУЧАК

Све наведено сада може бити искоришћено у једној фикцији – замислимо у једној значајној теорији завере (коју бисмо могли одредити као један криминалистички модел) да се многи користе најразличитијим средствима за прибављање информација о одређеним лицима, како би на један најпростији начин злоупотребили ове податке. О вама делове информација једна особа (извршилац крађе идентитета) може прибавити најглобалније податке са неке од поменутих онлајн социјалних мрежа (уколико прогутамо фикцију о ограничавању дистрибуције приватних

података а што је тешко због могућег коришћења краулера и такозване временске машине).²² Након овако прикупљених података у нашој фикцији долазимо до момента који је релативно значајан за извршиоца, даљи продор и повезивање информација може бити коришћен за даљу продају на Интернету кроз базе података који су на овај начин прикупљени уз додатне информације о обављеним електронским трговинама као и најразличитије идентификационе информације за обављање трансакција – дакле уз комбиновање превара са кредитним и платним картицама. Наравно могуће је и да се ови подаци користе на неки од следећих начина, кроз личне интеракције и покушаје злоупотребе прибављених информација путем уцене због постојања одређених компромитујућих фотографија по мету или могуће злоупотребе ових информација у циљу класичне крађе идентитета и уз временско одложено злоупотребљавање таквих информација (дакле не кроз креирање фиктивних идентитета, већ злоупотребу постојећих). Колико су ова средства полуге осамљивања човека у оваквом свету хипер комуникације, а колико она представљају средства која огољавају човека и његов социјални круг за неке непозване госте у ову врсту интимае? Наиме, прво човек у оваквим околностима све облике комуникације остварује у оквирима ових социјалних релација па, на послетку, није у потреби да се излаже другим типовима комуникације. Овако замишљено матрикс окружење може водити потпуном затварању човека и губљењем потребе да се оствари физички контакт. Са друге стране, могуће је и да се на овај начин олакшава посао одређеним структурама обавештајних служби о препознавању социјалних контаката и веза одређене особе. Наиме оно што је чинило веома недоступан круг или чак систем за многе обавештајне службе, и што је било сан оперативаца, сада је доступно на дохват руке. Само је неопходно да неки хакер упадне у систем ових социјалних мрежа и ето свих контаката особе на длану. Овде се прича не завршава, веома значајно је размотрити и могућности коришћења ваших персоналних докумената и фото и видео записа истакнутих на Интернету управо уз помоћ ових веб 2.0 апликација. У пракси је веома учестао облик коришћења приватних и личних садржаја са Интернета на забрањен начин а, неретко, од стране сексуалних предатора и што је нарочито опасно педофилских сексуалних предатора.

²² Могуће је преко овог средства вратити се у прошлост према веб страницама и са различитих тренутака у времену преузети комбинације података које до одређеног тренутка нисмо прикрили, осим у претпоставци да смо такве податке од првог момента на социјалној мрежи сакрили за ширу јавност.

Ово посебну димензију добија када посматрамо феномен социјалних мрежа и истицање најразличитијих фотографија (деце, обнажене деце на купању на мору, и томе слично). Све описано даје само једну широку диспозицију у којој су на удару скоро сви актери на вебу: од малолетне деце до старијих лица, извршиоци су такође веома различити и веома им је доступна анонимност, могућност прикривања и искоришћавања погодности удаљених локација, интернационалне димензије и многа друга средства која нису на располагању обичном криминалцу у реалном свету. Према интерполовим сазнањима најразличитији су облици превара путем Интернета, од којих се и на нашим просторима јављају неке (које су већ значајно присутне у другим деловима света):

1. Преваре путем Интернета у разним видовима нпр. „добаци“ на Интернет лутрији, обично понуде стигну са адресе из Велике Британије или из Холандије. Потребно је само уложити хиљаду-две британских фунти, па да се шатро активира девизни рачун на који ће да буде уплаћен добитак од милион фунти. У последње време јако је актуелна лутрија светског купа у Јужној Африци.
2. Молба за улагање у рад политичке партије у Нигерији или за помоћ повратку VIP особе која је прогнана или је у бекству из своје државе и крије се у некој трећој држави, а баш би са твојим новцем вратила правду, ред и поредак, у некој афричкој држави (обично се ради о државама у којима је тренутно стање после државног удара или војног пуча и сл.). У типологијама ИЦЗ ова превара се назива инвестиционим преварама и као ужу групу има преваре са плаћањем унапред.
3. Међународно пружање адвокатске помоћи и понуда за паушално плаћање такве помоћи. Наравно, адвокат је нпр. неко из Кеније или Нигерије, а баш случајно живи и ради у Холандији или Великој Британији. Као што се може закључити и ово је вид преваре са исплатом унапред.

Када се овакви случајеви проверавају са надлежним службама Велике Британије и Холандије посредством ИНТЕРПОЛ-а, одговор је увек исти: адресе не постоје, адресе постоје али се на њима налазе фабричке хале или стоваришта, власници/корисници фиксни односно мобилних телефонских бројева не могу бити утврђени или су дати телефонски бројеви неких јавних служби или музеја и сл. Наведена имена контактособа не пролазе евиденције грађана и највероватније су измишљена. Начин супростављања овој групацији зависи од системске позиције, наиме немогуће је свакој од наведених угрожених група другачије прићи, а

немогуће је и дејствовати линијски по сваком од извршилаца у сваком тренутку. Као једно од могућих решења издваја се могућност да се на стратешком нивоу поставе одређене безбедносно базиране политике и да се уз сарадњу са приватним сектором и јавношћу предупредују овакве ризичне диспозиције. Превенција се може огледати у едукацији приватних корисника као угрожених група, али и едукацији и успостављању нових пословних политика у државним органима и другим могућим метама извршилаца крађе идентитета. Један од могућих случајева покушаја давања адекватног одговора на овај облик криминалитета јесте адекватно инкриминисање крађе идентитета као кривичног дела а са друге стране и дејствовање у области заштите личних података на пример увођењем новог другачије формулисаног идентификационог броја грађана.

VI) ИЗВОРИ

- Dwyer, C. (2007) “Digital Relationships in the ‘MySpace’ Generation: Results From a Qualitative Study.
- Coppola, N., S. R. Hiltz, and N. Rotter (2004) “Building Trust in Virtual Teams,” IEEE Transactions on Professional Communication (47) 2.
- Malin, B. (2005) Betrayed by my shadow: Learning data identify via trail matching, Journal of Privacy Technology, June 2005.
- Mayer, R. C., J. H. Davis, and F. D. Schoorman (1995) “An Integrative Model of Organizational Trust,” The Academy of Management Review (20) 3.
- Metzger, M. J. (2004) “Privacy, Trust, and Disclosure: Exploring Barriers to Electronic Commerce 9 (4),” Journal of Computer-Mediated Communication (9) 4.

Интернет извори:

- www.wikipedia.org/web2.0
- <http://www.sophos.com/blogs/duck/g/2009/12/14/facebook-privacy-video/>
- <http://facebook-uses.questionpro.com/>
- <http://www.facebook.com/terms.php?ref=pf>
- <http://www.facebook.com/policy.php>
- http://www.youtube.com/watch?v=wrnYRPRF36E&feature=player_embedded# [http://www.revija92.rs/code/navigate.php?Id=599&editionId=50&articleId=217.](http://www.revija92.rs/code/navigate.php?Id=599&editionId=50&articleId=217)

СУДСКА ПРАКСА

UDK:347.932

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 282–306

Изворни научни рад

Др Славко ЦАРИЋ¹

ПРАВО НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

ABSTRACT

The idea on a hearing within reasonable time implies the necessity to achieve balance between expeditious and fair hearing. The right to a hearing within reasonable time as a part of the right to a fair hearing is provided by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 6, paragraph 1. The Court makes an assessment of the duration of a hearing since the date the specific state became a member of the Convention, or since the day its citizens could address the Court concerning the alleged violations of the Convention. However, in assessing how reasonable is the time for a hearing the Court will take into account the progress made before the domestic court prior to that date.

Key words: Right to a fair hearing, hearing within reasonable time, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Идеја о разумној дужини трајања поступка подразумева неопходност постизања равнотеже између експедитивног и правичног поступка.² Право на суђење у разумном року, као део права на правично суђење, регулисано је чланом 6. став 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Суд оцену дужине трајања поступка процењује од дана

¹ Правни заступник Републике Србије пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

² Славко Царић, *Право на суђење у разумном року*, Службени гласник, Београд 2008.

када је конкретна држава постала чланица Конвенције тј. када се грађани те државе могу обраћати Суду поводом наводних повреда Конвенције. Међутим, приликом процене разумности дужине трајања поступка Суд ће узети у обзир и прогрес остварен пред домаћим судом пре тог датума.³

У својој дугој пракси, приликом оцене да ли се дужина једног поступка може сматрати разумном, Суд је установио следеће критеријуме:

- сложеност правних и фактичких питања конкретног случаја;
- понашање подносиоца представке;
- понашање судских и административних органа тужене државе;
- значај питања које се расправља пред Судом за подносиоца представке.⁴

Теоријски, наведени критеријуми могу се сврстати у две групе. Прву групу чине критеријуми који се тичу природе предметног спора (критеријуми у погледу сложености правних и фактичких питања конкретног случаја и значаја питања које се расправља пред Судом за подносиоца представке), а другу групу чине критеријуми у вези са понашањем учесника у предметном спору (понашање подносиоца представке и понашање судских и административних органа тужене државе). С обзиром на богатство судске праксе у вези са овим питањима свако од њих заслужује да буде посебно анализирано. Најпре, ћемо анализирати предуслове за примену члана 6. став 1. Конвенције, а они се тичу појмова „грађанска права и обавезе“ и „кривичне оптужбе“.

ПОЈМОВИ - „ГРАЂАНСКА ПРАВА И ОБАВЕЗЕ“ И „КРИВИЧНА ОПТУЖБА“

Члан 6. став 1. Конвенције примењује се само на случајеве одлучивања о нечијим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби. Важно је истаћи да наведени појмови, слично као и појам „имовине“ из члана 1. Протокола 1 уз Конвенцију, имају аутономно значење у односу на национално право, мада национално право такође може имати значајну улогу у дефинисању концепта „грађанских права и

³ *Proszak v. Poland*, no. 25086/94, 16. децембар 1997. године, ставови 30-31.

⁴ *Buchholz v. Germany*, no. 7759/77, 6. мај 1981. године, став 49. Видети такође, *König v. Germany*, no. 6232/73, пресуда од 28. јуна 1978. године, Серија А, број 27, pp. 34-40; *Zimmermann & Steiner v. Switzerland*, no. 8737/79, пресуда од 13. јула 1983. године, Серија А, број 66, p. 11.

обавеза“ и „кривичне оптужбе“. Са друге стране, Суд није дао неку апстрактну дефиницију ових појмова, већ је препустио да њихово значење буде одређено од случаја до случаја, уз поштовање основног принципа „да резултат поступка има одлучујући утицај на приватна права и обавезе“.⁵ У пракси се могу појавити извесне дилеме да ли извесни спор *ratione materiae* потпада под домаћај наведене одредбе. Тако на пример, за концепт „кривичне ствари“, према пракси Суда, важна је класификација норме којом је регулисано инкриминисано дело у националном законодавству, али још више природа инкриминисаног дела, те врста и тежина санкције.⁶ Исто тако, важан је и број адресата на који се норма односи. Ако се норма односи на неодређени број лица, ради се о кривичној ствари у контексту члана 6. став 1. Конвенције. Напротив, ако је у питању ограничени број адресата, члан 6. став 1. Конвенције се не примењује, јер се ради о дисциплинској ствари (на пример наведени члан се не примењује на дисциплинске мере у затворским установама). У принципу, у случајевима у којима се казна своди на лишење слободе, Суд инкриминацију одређује као кривичну, при чему је важна запрећена, а не сама изречена казна.⁷ Са друге стране, у пракси Суда новчана казна, чак и када би у случају неизвршења могла да се претвори у краткотрајну затворску казну, није била довољна да би Суд случај прогласио кривичним.⁸ У случају *Jussila v Finland* Суд је стао на становиште да су пореска дуговања, иако део пореског система, који се традиционално налази ван домаћаја члана 6. став 1. Конвенције, у конкретном случају имала казнени и одвраћајући карактер. Дакле, по мишљењу Суда за примену члана 6. став 1. Конвенције одлучујућа је казнена природа поступка, а не строгост казне.⁹ Стога, Суд је сматрао да се конкретни акт може подвести под термин „кривичне оптужбе“, па је представку прогласио прихватљивом. С обзиром на природу ванпарничног поступка, који у својој основи нема спор, у пракси Суда било је случајева у којима

⁵ *Pudas v. Sweden*, no. 10426/83, пресуда од 21. октобра 1987. године, Серија А No. 125-А, пар. 35.

⁶ У старијој пракси Суда карактеристичан је случај *Engel and Others v. Netherlands*, no. 5100/71, пресуда од 8. јуна 1976. године, Серија А, бр. 22, стр. 34-35, ст. 82, а у новијој пракси *J.B. v Switzerland*, no. 31827/96, пресуда од 3. маја 2001. године, став 44.

⁷ Случај *Engel*, *Ibid.*

⁸ Случај *Ravnsborg v. Sweden*, no. 14220/88, одлука од 23. марта 1994. године, Серија А, бр. 283-В, стр. 31, ст. 35.

⁹ *Jussila v. Finland*, no. 73053/01 од 23. новембра 2006. године.

је тужена држава тврдила да правило о суђењу у разумном року из члана 6. став 1. Конвенције није *ratione materiae* примењиво на ванпарнични поступак (поступак укњижбе у земљишне књиге).¹⁰ Тим поводом Суд је сматрао да је сврха наведеног поступка била, „уписати промене права својине на земљиште учињене одлуком донетом у оставинском поступку, што је по службеној дужности требало да изврши земљишно књижно одељење општинског суда. Када је то тако, овај поступак служи као функционални еквивалент извршењу. Штавише, без обзира на чињеницу да ли је члан 6. примењив на оставински поступак или не, Суд подсећа да извршна исправа којом се утврђују грађанска права не мора нужно проистећи из поступка на који је члан 6. примењив... Решење општинског суда од 8. јуна 1999. године представљало је извршну исправу, без обзира на природу оставинског поступка. Иако се упис права својине подносиоца захтева у овом предмету по домаћем праву не би сматрао конститутивним, даљи поступак уписа у земљишне књиге био је одлучујући за делотворно вршење његових права тј. слободно уживање његовог права својине. Док се не изврши тај упис, подносилац остаје значајно ограничен у слободном располагању својим правом својине.“¹¹ На тај начин Суд је потврдио да се члан 6. став 1. Конвенције, у одређеним околностима, примењује и на ванпарнични поступак (када се овај поступак посматра као функционални еквивалент извршења, без обзира на природу тог поступка), односно поступак укњижбе у земљишне књиге. У предмету *Pellegrin v. France* Суд је подсетио да су према ранијој судској пракси „спорови који се односе на запослење, каријеру и прекид рада државних службеника, по општем правилу, ван опсега члана 6. § 1.“¹² У новијој пресуди, у предмету *Kanayev v. Russia*, Суд је поново навео горе цитирана правила налазећи: „Радни спор је искључен из делокруга члана 6. § 1. ако се тиче државног службеника чије дужности карактеришу специфичне активности државне службе у оној мери у којој он или она поступају као носиоци јавног овлашћења одговорни за заштиту општег интереса државе.“¹³ Због тога, Суд је одлучио да се притужбе подносиоца представке по наведеном члану „морају одбацити као некомпатибилне *ratione materiae* у оквиру

¹⁰ *Buj v. Croatia*, no. 24661/02, пресуда од 1. јуна 2006. године, став 13.

¹¹ *Buj v. Croatia*, no. 24661/02, пресуда од 1. јуна 2006. године, став 19.

¹² *Pellegrin v. France*, no. 28541/95, пресуда од 8. децембра 1999, ECHR 1999 – Велико веће, став 59, под-став 1; Видети такође пресуду *Massa v. Italy* од 24. августа 1993, серија А бр. 265-Б, стр. 20, став 26.

¹³ *Kanayev v. Russia*, no. 43726/02, пресуда од 27. јула 2006, ECHR – I, ст. 17.

значења члана 35. §§ 3. и 4. Конвенције.¹⁴ Према томе, дуго се сматрало према наведеној пракси Суда да спорови у вези са питањима која могу бити од огромног значаја за појединце, а чије трајање се може посматрати и кроз испуњавање обавеза у вези са поштовањем принципа суђења у разумном року (на пример, депортација, запошљавање у јавним службама, одговорност за одслужење војног рока, право на кандидовање за јавну функцију, одбијање издавања пасоша, право на државно образовање) не повлаче јемства из члана 6. став 1. Конвенције. Међутим, Конвенција је један жив инструмент, који се прилагођава потребама и животним околностима. Имајући у виду чланове 1. и 14. Конвенције, који узети заједно гарантују право за све „у оквиру надлежности“ држава уговорница и „без икакве дискриминације“, став изнет у горе поменути случајевима напуштен је у пресуди Великог већа у случају *Eskelinen and Others v. Finland*,¹⁵ тако да је случај *Pellegrin* постала само једна карика у ланцу развоја судске праксе. Према томе, за усвајање рестриктивног тумачења функционалног критеријума, морају се дати убедљиви разлози по основу којих би једна читава категорија подносилаца представке била изузета из заштите коју пружа члан 6. став 1. Конвенције. Суд је у овом случају заузео овакав став, јер у принципу није постојало прихватљиво оправдање, са становишта принципа које прокламује Конвенција, за искључење из јемстава које пружа члан 6. став 1. Конвенције обичних радних спорова државних службеника, попут оних који се односе на плате, додатке и друга права из радног односа, на основу посебног односа између конкретног државног службеника и државе у питању.

СЛОЖЕНОСТ ПРАВНИХ И ФАКТИЧКИХ ПИТАЊА КОНКРЕТНОГ СЛУЧАЈА

Приликом процене да ли је поштован принцип суђења у разумном року узима се у обзир сложеност конкретног случаја, при чему се цени комплексност правних и фактичких питања која су расправљана пред домаћим судом. Некад се један случај може окарактерисати као сложен због обимности доказног материјала, те бројности правних и/или фактичких питања која је морао да расправи домаћи суд.¹⁶ У случају

¹⁴ *Ibid*, став 20.

¹⁵ *Eskelinen and Others v. Finland*, no. 63235/00 од 19. априла 2007. године.

¹⁶ Случај *Steel and Morris v. United Kingdom*, no. 68416/01, одлука од 6. априла 2004. и пресуда од 15. фебруара 2005. године. У ставовима 8-9 одлуке, односно 19 пресуде

Katte Klitsche, Суд је сматрао да нешто преко осам година трајања поступка пред четири инстанце не представља кршење члана 6. став 1. Конвенције, иако је установио три периода у којима је било застоја, који се не могу приписати туженој држави.. Наиме, овај предмет, који се односио на планирање развоја грађевинског земљишта, био је чињенично и правно сложен, а поред тога Суд је узео у обзир и важност заштите еколошких интереса, као и важност овог случаја за италијанску судску праксу.¹⁷ Ако се у обзир узме природа правне ствари најчешће се као сложенији случајеви сматрају трговинске ствари.¹⁸ Суд је такође истакао да предмети везани за пореске прекшаје, као и привредне преступе могу бити прилично сложени што оправдава дуже трајање поступка.¹⁹ Веома често сложени предмети везани су за кривичну област, али и случајеви из грађанског права, у којима се обављају обимна вештачења или саслушавају бројни сведоци, могу бити веома сложени. Суд је истакао тако на пример, у случају *V.A.M.* радило се о релативно сложеној ствари, јер је поступак укључивао развод брака, вршење родитељских права над дететом и издржавање детета. Поред тога, овај случај захтевао је посебну пажњу због чињенице да је подносиатеља представке била ХИВ позитивна.²⁰ У пракси Суда

наводи се да је случај пред домаћим судовима трајао 313 судећих дана, а током 40 судећих дана изношена је правна аргументација, те да се ради о најдужем суђењу у историји енглеског правосудног система. Комплексност овог случаја огледа се и у томе што транскрипти са суђења износе око 20.000 страница, такође, има око 40.000 страница документације, а 130 сведока саслушано је пред судом. Овај случај односио се на кампању вођену против компаније *McDonalds*. Случај *Neumeister v Austria*, (no. 1936/63, 27. август 1968. године), представља још један пример веома сложеног предмета у коме је судијама било потребно значајно време како би се упознали са 10.000 страница материјала из њега. Стога је Суд сматрао да је седмогодишњи притвор према подносиоцу представке био оправдан у наведеном случају.

¹⁷ *Katte Klitsche v. Italy*, no. 12539/86, пресуда од 27. октобра 1994. године (А 293-Б). Видети ставове 52-55 и 61-62.

¹⁸ А. Јакшић, *Европска конвенција о људским правима* (коментар), Правни факултет Београд, 2006, стр. 212

¹⁹ Ово је речено у случају *Wejrup v. Denmark*, no. 49126/99, одлука од 7. марта 2002. године. Такође, у случају *Makismović v. Serbia*, no. 3103/05 одлука од 9. октобра 2007. године, у коме је представка као очигледно неоснована проглашена неприхватљивом, Суд је сматрао да је поступак за привредни преступ сложен, што у комбинацији са учешћем два окривљена у поступку и застојем у поступку због паралелног вођења кривичног предмета оправдава дуже трајање поступка.

²⁰ *V.A.M. v. Serbia*, no. 39177/05, пресуда од 13. марта 2007. године, ставови 104 и 106.

различити су параметри узимани приликом процене сложености случаја, али најчешће се радило о следећим показатељима:

- природа чињеница које се утврђују; На пример, у случају *Triggiani v. Italy*, (no. 13509/88, пресуда од 19. фебруара 1991. године) подносилац, банкарски службеник, оптужен је пред италијанским судом за превару, фалсификат и употребу фалсификованих докумената, због чега Суд у параграфу 17 пресуде констатује да се ради о сложеном случају, али овај критеријум процењује у вези са другим околностима случаја, налазећи повреду члана 6 став 1 Конвенције.
- велики број окривљених и сведока; На пример, у предмету *Angelucci v. Italy*, (no. 12666/87, пресуда од 19. фебруара 1992. године), Суд у параграфу 15 пресуде констатује да је наведени случај био сложен због великог броја оптужених, међутим, сматра да је због периода неактивности домаћег суда у наведеном случају ипак дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције.
- инострани елементи; Тако на пример, у случају *Manzoni v. Italy*, (no. 11804/85, пресуда од 19. фебруара 1991. године), Суд у параграфу 18 пресуде констатује да је околност прибављања дела судских списа из Холандије учинила наведени случај сложеним, али такође сматра да само та околност није довољна да се утврди да није дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције. Насупрот овом случају у случају *Wloch v. Poland*, (no. 27785/95 од 19. октобра 2000. године), Суд је сматрао да, иако је кривични поступак у вези са трговином деце трајао 6 година, не може се радити о повреди права на суђење у разумном року, јер се радило о доказима који су прибављани у три државе.
- здруживање других предмета уз предмет који се расправља; Суд у случају *Diana v. Italy*, (no. 11898/85, пресуда од 27. фебруара 1992. године) признаје да је наведени случај био сложен услед тога што су му здружена још два предмета (параграф 17 пресуде). Са друге стране, подношење три идентична тужбена захтева у оквиру једног предмета не може утицати на то да због тога Суд прихвати да се ради о сложеном предмету. Напротив, у случају да су подносиоци поднели одвојене тужбе поводом чињенично и правно исте ствари, домаћи суд би вероватно, у циљу исправног поступања, спојио те предмете у један јединствени предмет, јер би иначе био принуђен да саслушава исте сведоке и спроводи вештачење три пута.²¹

²¹ Видети: *Mikuljanac, Mališić and Šafar v. Serbia*, пресуда од 9. октобра 2007. године, став 40.

- интервенција у предмету; Суд узима у обзир ову околност у пресуди *Manieri v. Italy*, (бр. 12053/86 од 27. фебруара 1992. године, параграф 18).
- смрт једног од тужених у току поступка, што покреће питање наследника у парници; На пример у случају *Supuková v. Slovakia*, (по. 74963/01, дец. 6. фебруар 2007. године). домаћи суд спојио је још три предмета, а у поступку је било седам лица на туженој страни. Суд је узимајући у обзир све ове параметре проценио да је наведени случај био процесно сложен, а имајући у виду и поступање органа тужене државе, као и самог подносиоца представке, коначно закључио да представку треба одбацити као недопуштену.

Као што се може видети из наведених примера сложеност случаја проистиче не толико због питања која спадају у домен материјалног права, већ су најчешће то питања процесног карактера (спајање предмета, већи број тужених или тужилаца, сведока или интервенијената, смрт странке у току поступка, итд.). Понекад сложености предмета може допринети и специфична ситуација у којој се наша нека држава. На пример, Суд је у случајевима против Немачке узимао у обзир посебну ситуацију због поновног уједињења да би оправдао дуже трајање поступка у оним случајевима у којима је требало донети одлуку о пензијским правима државних чиновника НДР.²² Са друге стране сложеност случаја није довољно оправдање за тужену државу, уколико је током вођења предмета долазило до дужих и учесталијих периода неактивности домаћих судских органа, за које држава није била у могућности да пружи одговарајуће оправдање. Другим речима, овај критеријум процењује се у контексту осталих мерила за оцену разумности дужине трајања поступка пред домаћим судовима. Тако на пример, у случају *ЕВТ* Суд није прихватио аргумент да је сложености и дужни трајања поступка допринело то што је дужничка компанија подељена на четири мање компаније, јер то није сматрао оправдањем за једанаестогодишњи период неизвршавања правноснажне пресуде.²³ У сваком случају, допринос сложености фактичких и правних

²² Grabenwarter C., *Europäische Menschenrechtskonvention*, Verlag C.H. Beck, München, Manz'sche Verlags-und Universitätsbuchhandlung, Wien 2003, p. 361. Видети *inter alia*, пресуду у предмету *Süssmann v. Germany*[GC], по. 20024/92 од 16. септембра 1996., *Reports of Judgments and Decisions 1996-IV*.

²³ *EVT Company v. Serbia*, по. 3102/05, пресуда од 21. јуна 2007. године, став 53.

питања у предмету дужини поступка пред домаћим судовима је фактичко питање које Суд цени од случаја до случаја. Тако на пример, шест година и три месеца трајања поступка пред домаћим судовима Суд није сматрао повредом права на суђење у разумном року, јер се радило о компликованом случају убиства и паралелном вођењу два поступка.²⁴ У наведеном случају радило се о веома компликованој истрази, јер се у току истраге за једно убиство открило још једно убиство које се десило у кратком временском интервалу на истом месту, а у вези са чим је био инволвиран већи број лица, међу којима и подносилац представке. Поред тога, два главна осумњичена међусобно су се стално оптуживала, а није било једноставно установити мотив за извршење ових кривичних дела. Због свега тога, а у интересу исправног поступања (*proper administration of justice*), Суд је сматрао да дужина кривичног поступка од шест година и три месеца не може бити сматрана неразумном дужином за поступање у једном тако компликованом случају. Међутим, ни сложеност предмета, ни чињеница да су у поступку инволвирани малолетници нису били довољни да Суд поступање домаћих судова у кривичном предмету који је трајао шеснаест година сматра као поступање у оквиру разумног рока.²⁵ Сложености случаја може допринети и сам подносилац својим бројним и обимним поднесцима, тако да један једноставни предмет може на тај начин прерасти у сложени случај.²⁶ Најзад, савремени технолошки напредак иако може служити убрзању поступка може утицати да поступак постане нарочито сложен, као што је то било са случајем *Rösslhuber*, где је потреба да се створи нови компјутерски програм прихваћена од стране Суда као разлог за дуже трајање поступка.²⁷

ПОНАШАЊЕ ПОДНОСИОЦА ПРЕДСТАВКЕ

У случајевима када се подносилац представке жали због дугог трајања поступка, уколико је он својим понашањем допринео његовом дужем трајању, то може знатно ослабити његов положај пред Судом, па

²⁴ *Boddaert v. Belgium*, no. 12919/87, пресуда од 12. октобра 1992. године.

²⁵ *Ferranteli and Santangelo v. Italy*, no. 19874/92, пресуда од 7. августа 1996. године.

²⁶ *Stoidis v. Greece*, no. 46 407/99, пресуда од 17. маја 2001. године, став 18.

²⁷ *Rösslhuber v. Austria*, no. 32869/96, пресуда од 28. новембра 2000. године, став 27. Радило се о кривичном поступку вођеном против великог броја лица због малверзација приликом промета непокретности у коме се помиње огорман број података, што је довело до потребе стварања посебног компјутерског програма. Видети став 12 пресуде.

чак довести и до одбијања његовог захтева. Тако на пример у случају *Karra v. Greece*, у коме је Суд установио да није било повреде члана 6. став 1. Конвенције, Суд изводи следећи закључак: „Кад је реч о понашању странака у спору, Суд истиче да су оне једном тражиле одлагање поступка, а да је у два наврата подносилац представке каснила са захтевом за утврђивањем новог датума рочишта пред првостепеним судом у Атини; то кашњење је у основи општег кашњења од око четири године, за које се одговорност не може приписати држави“.²⁸ Слично је Суд у случају *Ciricosta and Viola v. Italy*, који се тичао повреде имовинских права подносиоца представке, а поводом њиховог отпуштања са посла, нашао да петнаест година колико траје наведени спор не представља повреду принципа о суђењу у разумном року, јер су подносиоци представке захтевали одлагање 17 рочишта, а у шест наврата нису се противили одлагањима које је предлагала супротна страна.²⁹ С обзиром на понашање подносиоца представки, у пракси Суда је било случајева да је Суд налазио да није долазило до повреде члана 6. став 1. Конвенције, јер је одуговлачење поступка било последица понашања подносиоца представке, који није присуствовао расправама.³⁰ Међутим, изостанак са само једног рочишта Суд није сматрао довољним оправдањем за тужену државу, уколико остали разлози за дуго трајање поступка леже на њеној страни.³¹ Са друге стране, Суд је као допринос подносиоца дужини поступка узео у обзир чињеницу да се подносиоци представке нису ниједном успротивили одлагању рочишта.³² У одлуци донетој по представци *Скочајић и Бијелић* против Србије, изостанак подносиоца са четири рочишта од тренутка ступања Конвенције на снагу у односу на Србију, праћен је са 13 неуспешних покушаја домаћег суда да подносиоцима представке уручи решење донето поводом њиховог изостанка са рочишта, као и поводом решења о одбачају жалбе против овог решења због неблаговремености, што је Суд оквалфиковао као изостанак сарадње са домаћим судовима.³³ Имајући у виду ову околност,

²⁸ *Karra v. Greece*, no. 4849/02, пресуда од 2. јуна 2006. године, став 20.

²⁹ *Ciricosta and Viola v. Italy*, no. 19753/92, пресуда од 4. децембра 2002., став 29.

³⁰ *Mangualde Pinto v. France*, no. 43491/98, пресуда од 9. априла 2002.

³¹ *Jevremović v. Serbia*, no. 3150/05, пресуда од 17. јула 2007., став 84; *Samardžić i AD Plastika v. Serbia*, no. 28443/05, пресуда од 17. јула 2007., став 44.

³² *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, no. 49017, пресуда Великог већа од 17. децембра 2004., ст. 49.

³³ *Skočajić & Bijelić v. Serbia*, no. 9460/05, одлука од 18. септембра 2007.

као и бројне неосноване поднеске подносилаца представке, Суд је представку поднету поводом наводног кршења права на суђење у разумном року прогласио очигледно неоснованом. Насупрот томе, иако се подносилац није појавио нити на једном рочишту од момента када је тужена држава ратификовала Конвенцију Суд је нашао да није основан навод туженог да је подносилац превасходно одговоран за дуго трајање поступка. Наиме, иако је налог вишег суда био да се саслушају странке, а подносилац из здравствених разлога није долазио у суд, Суд је истакао да се, сходно члановима 262. и 263. Закона о парничном поступку, саслушању странака прибегава онда када релевантне чињенице није било могуће утврдити на други начин. Поред тога, пуномоћник подносиоца био је присутан на сваком рочишту, па није било процедуралних тешкоћа за прибављање других доказа или за читање исказа подносиоца који је дат 2002. године, тј. прибављања његове писане изјаве. Најзад, сходно члану 267. Закона о парничном поступку, на суду је да цени пропуст подносиоца да дâ изјаву током поступка. Због тога је Суд сматрао да немогућност саслушања подносиоца представка није битно утицала на укупну дужину трајања поступка, који је пред домаћим судом трајао више од 20 година.³⁴ Генерални став Суда према дилаторним тактикама којима могу прибегавати подносиоци представке најбоље одсликава следећи цитат: „Подносилац представке дужан да покаже марљивост у поштовању и извршавању процедуралних корака који су њему релевантни, да се уздржи од коришћења било каквих тактика одлагања, као и да искористи могућности које су му пружене домаћим правом за скраћивање поступка“.³⁵ Један од облика кроз који се може спроводити тактика одуговлачења су такође чести и неоправдани захтеви за изузеће судија. Тако на пример, у случају *Eckle*,³⁶ Суд је утврдио да су подносиоци представке господин и госпођа *Eckle* систематски захтевали изузеће судија, а што је тумачио као, илустративан пример политике намерне опструкције.³⁷ Исто тако као примери тактике одуговлачења поступка од стране подносиоца представке наводе се и

³⁴ *Popović v. Serbia*, no. 38350/04, пресуда од 20. новембра 2007. године, став 34.

³⁵ *Union Alimentaria Sanders S.A v. Spain*, no. 11681/85, пресуда од 7. јула 1989. године.

³⁶ *Eckle v. Germany*, no. 8130/78, пресуда од 15. јула 1982. године, Series A no. 51.

³⁷ *Ibid*, p. 36, para. 82. Исто тако у случају *Sürmeli v. Germany*[GC], no. 75529/01, пресуда од 8. јуна 2006. године, пара. 131, Суд истиче да је подносилац у четири наврата тражио изузеће судија, што је оцењено као допринос подносиоца представке дужини трајања предметног поступка. Такође, у случају *Ringeisen v.*

случајеви захтева за продужење рокова које му је суд одредио за поједине процесне радње, тражење додатног вештачења или истицање приговора на налаз и мишљење вештака, па чак, покретање дисциплинског поступка против вештака у случају незадовољства његовим вештачењем.³⁸ Такође, спровођење тактике одуговлачења могуће је остварити и сталним изношењем нових предлога за извођење доказа од стране подносиоца представке, што Суд констатује у случају *Punzelt v. Czech Republic*, као и променом одбране на главном претресу, изношењем нових чињеница које намерно нису поменуте током истраге, што је захтевало саслушање сведока који живи у иностранству и додатно продужење поступка.³⁹ Мада поменути поступак Суд није ставио на терет туженој држави, није ни подносиоца представке прогласио одговорним за њега, већ га је третирао као једну објективну околност, која је поседица права на одбрану.⁴⁰ Ипак, у вези са констатацијом из претходног пасуса важно је уочити разлику у положају подносилаца представки, у односу на суд, у грађанским стварима од кривичних предмета. Наиме, у грађанским предметима важи начело диспозиције због чега напредовање поступка зависи у потпуности од ефикасности самих странака у спору; ако ове привремено или трајно одустану од решавања спора пред судом, судови не могу да им самоиницијативно наметну наставак.⁴¹ Овај принцип важи и за извршни поступак. Поред тога, у парничним предметима Суд процењује и понашање противне стране.⁴² Међутим, и у случају када је подносилац у парници честим преиначењима тужбе допринео дужем трајању поступка, он не може бити окривљен за то, јер се, „*користио предношћу извора које у домаћем праву има на располагању у одбрани својих интереса*“.⁴³ У случају *Preto*

Austria (no. 2614/65, пресуда од 16. јула 1971. Серија А 13, став 110) Суд је сматрао да су небројени захтеви и жалбе поднете од стране подносиоца представке, у којима је захтевао изузеће судија и одређивање другог надлежног суда, у комбинацији са сложености случаја, допринели дугом трајању поступка на одлучујући начин, због чега је нашао да није дошло до повреде члана 6. став 1 Конвенције.

³⁸ Ови примери наводе се у случају *Sürmeli v. Germany*[GC], no. 75529/01, пресуда од 8. јуна 2006. године, став 131.

³⁹ *Punzelt v. Czech Republic*, no. 31315/96, пресуда од 25. априла 2000., став 95.

⁴⁰ *Barfuss v. Czech Republic*, no.35848/97, пресуда од 31. јула 2000., став 81.

⁴¹ *Karra v. Greece*, no. 4849/02, пресуда од 2. јуна 2006., став 20.

⁴² *Zielinski v. Poland*, no. 38497/02, пресуда од 15. фебруара 2005.

⁴³ *Sokolov v. Russia*, no. 3734/02, пресуда од 22. септембра 2005., став 38.

Суд такође подвлачи принцип по коме подносилац представке не може бити одговоран за прекорачење рока који се сматра разумним, само због тога што је употребио сва процесна средства или користио све рокове који му стоје на располагању.⁴⁴ У кривичним стварима ситуација је донекле другачија, јер се од подносиоца представке не може очекивати да сарађује активно са судом у убрзању поступка који може довести до његове осуде. Због тога пропуст подносиоца да допринесе убрзању поступка у кривичним стварима нема одлучујући значај, приликом процене разумности дужине трајања поступака.⁴⁵ Међутим, подносилац представке који је у бекству због вођења кривичног поступка против њега, не може се касније позивати на дужину поступка у периоду када је био изван домашаја органа гоњења. Ако подносилац представке пропусти да искористи неки процесни рок или предузме неку радњу у поступку због чега наступи преклузија, Суд ће ту околност ценити као допринос подносиоца представке наступању повреде права на суђење у разумном року. Наравно, тај допринос може бити занемарљив, као у случају *Beaumartin*, када се тај допринос огледао у продужењу поступка за девет месеци у ситуацији када је он укупно трајао преко осам година.⁴⁶ Наведени случај је истовремено и пример за ситуацију у којој је подносилац представке допринео трајању поступка подношењем случаја погрешном суду. Међутим, Суд је нашао да у конкретним околностима то не може бити разлог да тужена држава буде ослобођена одговорности за дуго трајање поступка.⁴⁷

Исто тако, уколико је подносилац представке тражио убрзање поступка, то је околност која му иде у корист, док пропуст да то учини, по правилу није ни битан, посебно ако држава не покаже да постоји

⁴⁴ *Pretto and Others v. Italy*, no. 7984/77, пресуда од 8. децембра 1983. Series A, no. 71, став 34.

⁴⁵ Видети примера ради случај *Deumeland v. Germany*, no. 9384/81, пресуда од 29. маја 1986, Series A, No. 100.

⁴⁶ *Beaumartin v. France*, no. 15287/89, пресуда од 24. новембра 1994, Series A, no. 296-B.

⁴⁷ *Beaumartin v. France*, no. 15287/89, пресуда од 24. новембра 1994, Series A, no. 296-B, став 33. У случају *Guzicka v. Poland* (no. 55383/00, пресуда од 13. јула 2004. године) Суд је сматрао да подношење тужбе погрешном суду не може бити оправдање за државу, поготово ако је та грешка могла да се установи у релативно кратком року, а у наведеном случају протекле су готово три године од подношења тужбе до оглашавања суда ненадлежним. Видети ставове 5, 6. и 28. наведене пресуде.

икаква реална могућност за убрзање поступка.⁴⁸ Постоје неке објективне околности за које не може бити одговорна тужена држава, уколико је учинила све да се омогући напредак у поступку. Тако на пример, држава није одговорна, за одлагање настало услед непојављивања сведока,⁴⁹ хоспитализације подносиоца представке,⁵⁰ одуговлачење услед безуспешног покушаја да се вансудски реши спор,⁵¹ одуговлачења насталог услед штрајка глађу и самоповређивања подносиоца представке,⁵² или тешкоћа у вођењу поступка проузрокованих штрајком адвокатске коморе, која, иако основана по правилима јавног права, представља независно стукотно удружење,⁵³ итд. Међутим, у случајевима у којима су подносилац представке или неки други учесник у поступку допринели дужем трајању поступка, дужност је суда да реагује на дилаторне тактике подносиоца и осталих учесника у поступку, јер у случају када домаћи суд није користио сва средства која му национално право пружа у циљу дисциплиновања учесника у поступку, међу које спада и подносилац представке, одговорност за то биће на страни тужене државе.⁵⁴ Са друге стране, Суд је сматрао да би подносиоци представке требало да буду одговорни за одуговлачење поступка проузроковано од стране њихових пуномоћника.⁵⁵ Такође, у случајевима када подносилац има пуномоћника, свако његово директно обраћање суду, мимо пуномоћника, било у писаној форми, било путем

⁴⁸ *Horvat v. Croatia*, no. 51585/99, пресуда од 26. јула 2001., (ECHR 2001-VIII), ст. 57.

⁴⁹ *Salapa v. Poland*, no. 35489/97, пресуда од 19. децембра 2002., ст. 86. Наравно, у таквим ситуацијама треба оценити да ли је домаћи суд предузео све мере које му стоје на располагању у домаћем законодавству (на пример, уредно позивање, новчано кажњавање сведока који је уредно позван, али се није одазвао позиву да сведочи итд.), у циљу обезбеђивања присуства сведока.

⁵⁰ *Lavents v. Latvia*, no. 58442/00, пресуда од 28. новембра 2002., ст. 100.

⁵¹ *Trevisan v. Italy*, no. 13688/88, пресуда од 26. фебруара 1993., ст. 18.

⁵² *Jablonski v. Poland*, no. 33492, пресуда од 21. децембра 2000., ст. 104.

⁵³ *Pafitis and Others v. Greece*, no. 20323/92, пресуда од 20. фебруара 1998., ст. 96.

⁵⁴ *Videti Sokolov v. Russia*, no. 3734/02, пресуда од 22. септембра 2005., ст. 40 и *Kuśmierk v. Poland*, no. 10675/02, 21. септембар 2004., ст. 65.

⁵⁵ *Capuano v. Italy*, no. 7/1986/105/103, пресуда од 25. јуна 1987., Серија А, том 119, стр. 12, ст. 28. Исто у случају *Cardarelli v. Italy*, no. 12148/86, пресуда од 27. фебруара 1992., у ст. 17. наводи се да тужена држава не може бити одговорна за то што је адвокат подносиоца представке чекао два месеца да предложи наставак поступка након смрти једног од његових учесника или што му је три године и осам месеци требало да обавести суд о смрти свог клијента.

телефона, Суд узима као допринос подносиоца дужем трајању поступка.⁵⁶ Најзад, треба истаћи да постоје ситуације у којима и сам подносилац представке има користи од тога што је поступак одуговлачен.⁵⁷ Принцип *compensatio lucri cum damno*, могао би да важи у грађанским предметима када се спор води око малог новчаног износа, а подносилац је изгубио случај, док би у кривичним предметима овај принцип могао да важи у случајевима у којима подносилац већ служи казну затвора по једној од пресуда, као и када је дужина поступка питање секундарног карактера, које је узето у обзир приликом изрицања пресуде. У таквим случајевима вредело би размислити о примени додатног критеријума за прихватљивост представке који је установљен чланом 12. Протокола 14 и који допуњује став 3, члана 35. Конвенције, а своди се на могућност Суда да представку прогласи неприхватљивом, када оцени да подносилац није претрпео знатнији губитак или штету.⁵⁸

ПОНАШАЊЕ СУДСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНИХ ОРГАНА ТУЖЕНЕ ДРЖАВЕ

Као основни принцип у процени понашања судских и административних органа тужене државе Суд је установио правило да: „само она одуговлачења за која је држава одговорна могу да оправдају закључак да је прекорачен разуман рок.”⁵⁹ Такође, у својој пракси, Суд је истакао да сматра да је обавеза државе да предузме адекватне мере у најкраћем могућем року, како би избегла ситуацију са дугорочним нагомилавањем предмета, те да хронична пренатрпаност и заостаји са предметима нису ваљано објашњење за прекомерно одлагање поступка.⁶⁰ Међутим, Суд је такође указао да у случају да ипак дође до дугорочне затрпаности судова узеће се у обзир и политичке и друштвене околности које су постојале у тренутку одвијања случаја у датој држави.⁶¹ Исто тако, у случају *Union Alimentaria Sanders S. A. v. Spain*

⁵⁶ *Sürmeli v. Germany*[GC], no. 75529/01, пресуда од 8. јуна 2006., пара. 131.

⁵⁷ Ово је Суд изричито истакао у случају *King v. United Kingdom*, no. 13881/02, пресуда од 16. новембра 2004., став 39.

⁵⁸ Видети: *Tulkens F.*, *Ibid*, p. 340.

⁵⁹ *Napijalo v. Croatia*, no. 66485/01, пресуда од 13. новембра 2003., став 6. Исто – *Proszak v. Poland*, no. 25086/94, пресуда од 6. децембра 1997, Збирка пресуда и одлука 1997-VIII, стр. 2774, став 40.

⁶⁰ *Probstmeier v. Germany*, no. 20950/92, пресуда од 1. јула 1997. године, став 64.

⁶¹ *Milasi v Italy*, no. 10527/83, пресуда од 25. јуна 1987, ст. 19.

Суд је поздравио предузете кораке Шпаније ка демократизацији и истакао је да је, „ратификујући Конвенцију, Шпанија преузела обавезу организације свог система судства на такав начин да се обезбеди поштовање члана 6. став 1.”⁶² Овај случај одиграо се 1989. године, што значи десет година након ратификације Конвенције од стране Шпаније. Ипак, по том питању основни принцип је да затрпаност судова предметима не може бити оправдани разлог за прекорачење принципа о суђењу у разумном року.⁶³ Држава би у таквим ситуацијама против те врсте проблема требало да се бори именовањем додатног броја судија и административног особља. Међутим, у случају *Buchholz против Немачке*,⁶⁴ хитно поступање домаћег суда у ситуацији преоптерећености другостепених судова, комбиновано са понашањем подносиоца представке, доводи до закључка да не постоји кршење члана 6. став 1. Конвенције. Наиме, укупна дужина трајања поступка пред више судских инстанци износила је 4 године 9 месеци и 16 дана. Због оптерећености другостепеног суда предметима из радних спорова повећан је број судија, извршена је реорганизација посла унутар предметног хамбуршког суда, а немачки парламент је 1979. године усвојио закон којим је извршена реформа правосудног система у материји радних спорова. Суд је поводом наведених мера оценио да је: „Влада била у потпуности свесна своје одговорности у тој ствари“. Са друге стране, Суд је оценио да је дуже трајање поступка било резултат извесних питања која је покренуо сам подносилац, у погледу чега мора сносити последице. У поступању у конкретним предметима домаћи суд се мора руководити принципом исправног поступања (*proper administration of justice*). То значи да када се суд одлучи да одложи претрес за то морају постојати ваљани разлози. Исто се односи на одлуку у погледу појединих доказних предлога, било да се они усвоје, било да се одбију, јер то може имати утицаја на поступање суда у разумном року. Такође, у случају када је суд одлучио да споји више предмета, што свакако утиче на продужење поступка, то се неће

⁶² *Union Alimentaria Sanders S. A. v. Spain*, no. 11681/85, пресуда од 7. јула 1989, став 38.

⁶³ Видети случај: *Hentrich v. France*, no. 13616/88, пресуда од 22. септембра 1994, Серија А, No. 296-А ; став 61. У *Bottazzi v. Italy*, no. 34884/97, пресуда од 28. јула 1999. године, Суд учесталост повреде члана 6, став 1. Конвенције, услед затрпаности италијанског правосудног предмета, квалификује као систематско кршење људских права несаслазно са Конвенцијом.

⁶⁴ *Buchholz v. Germany*, no. 7759/77, пресуда од 6. маја 1981, ст. 61, 63.

сматрати неразумним или арбитрерним поступањем, ако је домаћи суд исправно поступио приликом доношења такве одлуке.⁶⁵ Посебно се цени ситуација када је један предмет прошао више судских инстанци, што је свакако утицало на његово дуже трајање. Тако на пример, у случају *Kuibishev против Бугарске*⁶⁶ Суд је заузео став да укупан период од четири године и три месеца није неразумно дуг у смислу става 1. члана 6. Конвенције, будући да је поступак у том периоду прошао кроз четири стадијума. Случај *Krasuski против Пољске* је још један пример исте ситуације где поступак пролази кроз четири инстанце и за све то време судови одржавају рочишта у редовним интервалима, што доводи до закључка да не постоји повреда става 1. члана 6. Конвенције.⁶⁷ Када се ради о инстанционом суђењу наводи се формула 3+2+1 за процену разумности рока поступања националних судова.⁶⁸ Ова формула практично значи, да ако се не ради о нарочитој сложености правних и фактичких питања пред домаћим судовима, сматра се да првостепени суд треба да донесе одлуку најкасније у року од три године од почетка суђења, за другостепени суд тај рок износи две године од доставе предмета, а за суд трећег степена важи правило да одлуку треба да достави странкама у року од годину дана од пријема предмета. Наравно, ове бројке су оријентационог карактера, па су дозвољена мања одступања. Како се ова формула примењује у пракси може се видети на примеру одлуке у случају *Supuková*, где је поступак за поништај тестаментa пред првостепеним судом трајао 3 године и 11 месеци.⁶⁹ Дужина поступка пред другостепеним судом износила је 1 годину и 7 месеци, а Врховном суду Словачке требало је 11 месеци да одлучи о ревизији. Европски суд је сматрао да укупна дужина трајања поступка (6 година и 5 месеци) задовољава захтеве из члана 6. став 1. Конвенције, па је нашао да се радило о очигледно неоснованој представци, због чега је донео одлуку да је одбаци у смислу члана 35. ставови 3. и 4. Конвенције.

⁶⁵ *Ewing v. the United Kingdom*, no. 11224/84, Одлука Комисије, 56 DR 71.

⁶⁶ *Kuibishev v. Bulgaria*, no. 39271/98, пресуда од 30. септембра 2004.

⁶⁷ *Krasuski v. Poland*, no. 61444/00, пресуда од 14. јуна 2005. слично је суд у предмету *Posedel Jelinović v. Croatia*, no. 35915/02, пресуда од 3. новембра 2005., сматрао да поступак који је трајао 5 година и 8 месеци и који је прошао кроз три судске инстанце задовољава захтеве суђења у разумном року.

⁶⁸ В. Димитријевић, Д. Поповић, Т. Папић, В. Петровић, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006, стр. 198

⁶⁹ *Supuková v. Slovakia*, no. 74963/01, одлука фебруар 2007.

Међутим, Суд је мишљења да одуговлачење узроковано углавном сукцесивним враћањима предмета на поновљени поступак, након укидања одлуке нижестепених судова, представља разлог који се може приписати властима тужене државе.⁷⁰ Штавише, укидање пресуда се спроводи најчешће услед грешака почињених од стране нижестепених судова и може да укаже на неефикасност правила процедуре и правосудног система тужене државе.⁷¹ У том смислу Суд је у случају *Вернило против Француске* констатовао да: „има у виду тешкоће које у неким случајевима продужавају судске поступке пред домаћим судовима и које су последице различитих узрока.“⁷² Ипак, основна је дужност суда да обезбеди да сви учесници у поступку поступају на такав начин да се избегне непотребно одуговлачење и да се предузимају оне радње у поступку које имају за циљ да се поступак спроведе експедитивно. Тако на пример, уколико вештак држи предуго један предмет ради вештачења, суд би требало да га упозори да предмет буде враћен у року који му је одређен наредбом о поверавању предмета вештачења, а уколико вештак сматра да је због сложености предмета рок за давање налаза и мишљења неопходно продужити, потребно је да то затражи од суда. У противном, суд би требало да се користи процесним овлашћењем да казни вештака, јер ће држава бити та која сноси одговорност за непоступање у оквиру разумног рока.⁷³ Међутим, у случају када подносилац представке захтева додатна вештачења, на суду је да процењује како ће водити поступак и да ли ће допустити да се увек спроведе вештачење када је то у поступку захтевано. Тако на пример, у случају *Шундов*,⁷⁴ подносилац

⁷⁰ *Božić v. Croatia*, no. 22457/02, пресуда од 29. јуна 2006., став 39.

⁷¹ *Samardžić i AD Plastika v. Serbia*, no. 28443/05, пресуда од 17. јула 2007., став 45; *Jevremović v. Serbia*, no. 3150/05, пресуда од 17. јула 2007. ст. 80, 85.

⁷² *Vernillo v. France*, no. 11889/85, пресуда од 20. фебруара 1991, par. 38.

⁷³ На пример о томе говори пресуда у предмету *Baggetta v. Italy*, no. 10256/83, пресуда од 26. јуна 1987, Серија А, no. 119-В, ст. 33, када Суд истиче да постоји повреда права на суђење у разумном року у случају да домаћи суд пропусти да одреди вештаку рок за достављање налаза и мишљења, те ако није предузео све мере да вештак достави свој налаз и мишљење у року који му је одређен. Исто тако, у случају *Zimmerman and Steiner v. Switzerland*, no. 8737/79, пресуда од 13. јула 1983., Серија А, no. 66, став 19, говори о одговорности државе због дужине трајања вештачења.

⁷⁴ *Šundov v. Croatia*, no. 13876/03, пресуда од 13. априла 2005. У наведеном случају радило се о радном спору у вези са отказом који је добијен 1991. године. Судски спор покренут је у децембру 1995. године и у тренутку доношења одлуке Суда био је у току поступак по ревизији. Иако, је за поједине периоде утврђена подељена

представке је чак седам пута током првостепеног поступка тражио додатна вештачења, а суд на коме лежи овлашћење да одлучи које ће доказе извести увек је предлог за додатним вештачењем усвајао. То је у наведеном предмету пролонгирало поступак у периоду између септембра 1997. године и новембра 2001. године, па је Суд констатовао да се ради о периоду за који постоји подељена одговорност подносиоца представке и тужене државе.⁷⁵ Овлашћења које му даје домаће право суд требало да користи и у односу на друге учеснике поступка. Тако на пример, у кривичном предмету, у случају да један од окривљених одуговлачи поступак, надлежни домаћи орган би требало да раздвоји поступак, ако је то могуће, како други окривљени не би постао жртва тог одуговлачења. Исто тако, држава ће бити сматрана одговорном због честе промене судских већа, што доводи до одуговлачења поступка услед потребе да се нови судија упозна са предметом.⁷⁶ Са друге стране држава може истицати да су постојале објективне околности које су допринеле дужем трајању поступка, а једна од тих околности може бити и извођење и прибављање доказа путем међународне правне помоћи, што Суд не мора увек прихватити као ваљано образложење за дуже трајање поступка.⁷⁷ У пресуди *Uljar and others v. Croatia*, донетој поводом поступка који је пред две судске инстанце трајао више од осам година, Влада Хрватске истакла је да се радило о чињенично и правно сложеном случају, у коме је предлагано саслушање великог броја сведока и захтевано изузеће судије. Ипак, Суд је сматрао да је одуговлачење поступка у наведеном случају претежно проузроковано због пропуста првостепеног суда да ефективно контролише поступак. Европски суд у овом предмету указује на то да је домаћи суд тај који треба да одлучи о томе како се одвија поступак, посебно који ће се докази извести и како ће се ценити пропусти странака. Суд је такође уочио да је постојао период неактивности домаћег суда од 1 године и пет месеци, за који

одговорност тужене државе и подносиоца представке (видети следећу фусноту), Суд је установио да је било периода неактивности домаћег суда за које тужена држава није могла пружити ваљано образложење због чега је утврдио постојање повреде члана 6. став 1. Конвенције, досудивши по основу нематеријалне штете 1800 еура подносиоцу представке.

⁷⁵ *Šundov v. Croatia*, *Ibid*, став 30.

⁷⁶ *Lechner and Hess v. Austria*, no. 9361/81, пресуда од 23. априла 1987., Серија А, no. 118, ст. 58

⁷⁷ *Manzoni v. Italy*, no. 11804/85, пресуда од 19. фебруара 1991., ст. 18.

тужена држава није могла да пружи одговарајуће објашњење, због чега је нашао да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције.⁷⁸ Правило да је суд тај који ефективно контролише одвијање поступка Европски суд је у пресуди *Zielinski v. Poland* изразио на следећи начин у вези са начелом страначке диспозиције: „Суд подсећа да начело по коме се странкама у спору препушта иницијатива не ослобађа судије од обавезе да обезбеде захтеве члана 6 у погледу разумног рока и сматра да је суд морао да предузме неопходне мере да би дисциплиновао подносиоца представке и водио рачуна да овај приложи своје примедбе у одговарајућем року.“⁷⁹ Међутим, чињеница да домаћи суд није поштовао законске рокове не мора сама по себи да буде несагласна са Конвенцијом. Тако, Суд је био благонаклон према Грчкој у случају *Stoidis*, с обзиром да је грчким Законом бр. 1545/1985, који се примењивао у конкретном случају, прописан рок од 15 дана за заказивање расправе у радном спору након подношења тужбе. У конкретном случају тужба је поднета 23. марта 1993. године, а суд је расправу заказао тек 6. октобра 1993. године пресуде. Слично се може приметити и за непоштовање рока од месец дана за израду пресуде у радном спору.⁸⁰

ЗНАЧАЈ ПИТАЊА КОЈЕ СЕ РАСПРАВЉА ПРЕД СУДОМ ЗА ПОДНОСИОЦА ПРЕДСТАВКЕ

Овде се у суштини ради о интересу подносиоца представке у предметном поступку тј. шта подносилац може да добије или изгуби у конкретном случају. Ово питање различито се процењује у зависности од тога да ли се ради о кривичном или грађанском поступку. У кривичном поступку захтев за поштовање разумног рока повезан је са поштовањем члана 5. став 3. Конвенције, који прописује да „свако ко је ухапшен или лишен слободе сходно одредбама става 1ц овог члана биће без одлагања изведен пред судију или друго лице законом одређено да обавља судске функције и имаће право да му се суди у разумном року или да буде пуштен на слободу до суђења.“ Ова повезаност огледа се у томе што уколико дође до непотребног продужења судског поступка,

⁷⁸ *Uljar and Others v. Croatia*, no. 32668/02, пресуда од 8. марта 2007., ст. 36, 37.

⁷⁹ *Zielinski v. Poland*, no. 38497/02, пресуда од 15. фебруара 2005., ст. 24.

⁸⁰ *Stoidis v. Greece*, no. 46 407/99, пресуда од 17. маја 2001., ст. 8, 9. Видети: *G. v. Italy*, no. 276/91, пресуда од 27. фебруара 1992., ст. 17 (Series A 228F).

притвор пре суђења може бити незаконит, јер се не може сматрати да је притвор у складу са чланом 5 став 3, ако време његовог трајања није више разумно.⁸¹ Тако на пример у случају *Jablonski*, Суд је нашао да иако је понашање подносиоца представке (штрајк глађу и самоповређивање) допринело продужетку поступка, оно није оправдало дужину трајања поступка од пет година, због чега је Суд сматрао да је дошло до кршења како члана 5, тако и члана 6 Конвенције.⁸² Одлука о притвору базира се на основаној сумњи да је неко лице починило кривично дело, а основана сумња се мора заснивати на објективним и проверљивим чињеницама које су релевантне. Поред тога морају постојати и објективно засновани разлози за лишење слободе, као на пример, страх да окривљени може побећи или утицати на сведоке или друге окривљене, да може сакрити доказе итд, који морају бити довољни да би се притвор могао одредити или продужити. Веома је важно да се суд приликом одлучивања о одређивању или продужавању притвора увери да ли постоји блажа мера, мање строжа од притвора (на пример, давање јемства), а којом би се постигла иста сврха као и притвором, што је свакако у складу са начелом пропорционалности. Држави се наравно, оставља *margin of appreciation*, али та слобода одлучивања не сме бити *contra legem* и противна сврси притвора, као мере за обезбеђивања присуства окривљеног у поступку, а не ретрибутивне мере према окривљеном. Уз све то неопходно је да држава докаже да се у конкретном случају поступало са посебном пажњом. Када су ови услови поштовани, као на пример у случају *Wawrzelski*,⁸³ Суд може прогласити представку неприхватљивом, дајући следеће образложење: „Суд закључује да основи наведени од стране домаћег суда за притвор пре суђења према подносиоцу представке испуњавају захтев ‘релевантности’ и ‘довољности’. Даље се закључује да домаћи органи не могу бити критиковани за пропуст да нису са ‘посебном пажњом’ поступали у случају подносиоца представке.“ У конкретном случају цењена је тежина дела за које је окривљени оптужен (више тешких крађа), постојање заједничког плана да са другим лицима учини наведена кривична дела, као и чињеница да се радило о рецидивисти.

⁸¹ Mole N. and Harby C., A guide to the implementation of Article 6 of the ECHR, *Human rights handbooks*, No. 3, Directorate General of Human Rights Council of Europe, 2001, p. 26.

⁸² *Jablonski v. Poland*, no. 33492, пресуда од 21. децембра 2000.

⁸³ *Wawrzelski v. Poland*, одлука 33444/02 од 20. фебруара 2007.

Поред тога постојала је јака сумња да је окривљени починио кривична дела за која је оптужен. Цењено је и раније понашање окривљеног, који се није враћао у установу у којој се налазио, онда када је привремено пуштан на слободу. Са друге стране, притвор је редовно преиспитиван, а имала се у виду и комплексност случаја, тако да је поступано са „посебном пажњом”. Због тога, морале су се у обзир узети све побројане околности, јер ниједна од њих, узета појединачно, није била одлучујућа за продужење притвора (на пример чињеница да се радило о рецидивисти или то што је још требало саслушати сведоке и жртве). У парничним стварима могуће је издвојити више врста спорова код којих се захтева посебна експедитивност власти. То су на пример случајеви који су од велике важности за подносиоца представке, или се ради о поступку чијим би одуговлачењем могла за подносиоца да настане ненадокнадива штета или се ради о таквој природи поступка код које се захтева брже поступање од уобичајеног. Такви су на пример случајеви старатељства над децом који се морају решавати брзо, што важи за све случајеве из области породичних односа, у којима Суд не може прихватити одлагање рочишта за шест месеци.⁸⁴ Обавеза брзог и пажљивог поступања у оваквим предметима, појачана је уколико и право тужене државе истиче потребу хитности у поступању.⁸⁵ Хитност у поступању захтева се и у случајевима издржавања.⁸⁶ У предметима који се тичу грађанског статуса, потребно је обратити посебну пажњу с обзиром на могуће последице које дужина поступка може имати, пре свега у погледу уживања права на породични живот.⁸⁷ У том погледу нарочита пажња од судова очекује су у поступцима у којима се одлучује о пословној способности на основу оцене менталног здравља.⁸⁸ У радним споровима, „запослени који сматра да је неправедно суспендован има важан лични интерес да одмах добије судску одлуку о

⁸⁴ *Hokkanen v. Finland*, no. 19823/92, Серија А, бр. 299-А, 23. септембар 1994 (1995); *Olsson v. Sweden* (Judgment No. 2), no. 13441/87, пресуда од 27. новембра 1992., серија А, no. 179, ст. 72.

⁸⁵ *Jevremović v. Serbia*, no. 3150/05, пресуда од 17. јула 2007., ст. 81.

⁸⁶ *Ibid*, ст. 85, 135.

⁸⁷ *Laino protiv Italije* [GC], no. 335158/96, пресуда од 18. фебруара 1999, ст. 18, ECHR 1999-1.

⁸⁸ Видети на пример *Matter v. Slovakia*, no. 31534/96, пресуда од 5. јула 1999. У овом случају подносилац је као лице код кога је утврђена параноидна психоза у потпуности лишен пословне способности 1983. године. Он је поступак за враћање пословне способности покренуо 1987. године и тај поступак је у тренутку када је

законитости такве мере.”⁸⁹ Због тога је Суд у случају *Obermeier* сматрао да поступак који траје девет година, без обзира на његову релативну сложеност и чињеницу да се водио пред управним и судским органима, не задовољава критеријуме потребне за суђење у разумном року. Насупрот томе, Суд је у радном спору вођеном у случају *Stoidis*, који је вођен пред три судске инстанце и трајао укупно 6 година и један месец, нашао да се наведени поступак не може сматрати неразумно дугим.⁹⁰ У сваком случају, у радним споровима се очекује посебна марљивост од суда, а то укључује и спрове у вези са пензијом.⁹¹ Поред околности које се односе на природу спора и околности везане за личност подносиоца представке могу утицати на значај брзог поступања. Тако на пример, старост странке која тражи признавање неког права може утицати на то да суд спроведе поступак и одлуку донесе хитно.⁹² У такве околности нарочито се убрајају случајеви у којима је странка заражена ХИВ вирусом. У оваквим случајевима Суд је истакао: „Надлежне управне и судске власти имале су позитивну обавезу по члану 6. став 1. да поступе изузетно брзо, као што то захтева судска пракса у споровима ове врсте.“⁹³ Под таквим околностима и поступак који траје само две године може се сматрати неразумно дугим.⁹⁴ Друга пресуда донета против Србије у случају *В.А.М* захтевала је посебну пажњу не само због тога што се радило о спору око старатељства над дететом, него и због тога што је подносилац представке ХИВ позитивна. Међутим, поступак пред

Суд одлучивао о представци још увек трајао. Без обзира што се ради о несумњиво сложеном поступку у коме је Суд морао да прибавља експертска мишљења (став 55 пресуде) и у коме и сам подносилац представке није био спреман на сарадњу са надлежним органима тужене државе, Суд је нашао да дужина овог поступка не може да се сматра разумном.

⁸⁹ *Obermeier v. Austria*, no. 11761/85, пресуда од 28. јуна 1990., ст. 72.

⁹⁰ *Stoidis v. Greece*, no. 46 407/99, пресуда од 17. маја 2001.

⁹¹ Видети на пример *Borgese v. Italy*, no. 12870/87, пресуда од 26. фебруара 1992. Серија А: Judgments and Decisions, Vol. 228, ст. 17.

⁹² У случају *Jablonska v. Poland*, no. 60225/00, пресуда од 9. марта 2004. године, у поступку у коме је подносилац представке тражила признавање имовинских права повређених мерама национализације имовине њених родитеља, Суд је истако дужност домаћег суда да хитно поступа, јер је у тренутку покретња поступка подносилац имала 71 годину. Видети став 43.

⁹³ *A. and Others v. Denmark*, no. 20826/92, пресуда од 8. фебруара 1996., ст. 78.

⁹⁴ *X. v. France*, 23. март 1991, ст. 47-49, Ibid; *H. v. U.K.*, пресуда од 31. марта 1992., Серија А, no. 289-В.

првостепеним судом траје пуних осам година (две године и 11 месеци спада у опсег испитивања Суда), због чега је Суд, поред осталих повреда утврдио и постојање повреде члана 6. став 1. Конвенције.⁹⁵ Суд на посебан значај овог поступка за подносиоца представке указује и на следећи начин: „...Питања обухваћена тим поступком очигледно су била од посебног значаја како за подносиоцу представке, тако и за њено дете и зато су домаће власти морале да им посвете посебну пажњу. „...Подносилац представке је сама ХИВ позитивна, што је чињеница која је у најмању руку била позната Центру за социјални рад (који је и сам државна установа укључена у поступак) и то је захтевало посебну пажњу.”⁹⁶ Иначе, у наведеном случају је и сам Европски суд поступао са нарочитом хитношћу. Тако на пример, представка је поднета 28. октобра 2005. године, а држави на одговор достављена већ 1. марта 2006. године. Држава је своја прва запажања у предмету морала да поднесе у краћем року него обично тј. до 12. априла 2006. године. Најзад, Суд је пресуду објавио у року од годину дана од достављања представке туженој држави тј. 13. марта 2007. године. Посебна ревност од суда захтева се и у споровима у којима је подносилац представке тражио накнаду штете у случају тешких повреда задобијених у саобраћајној несрећи.⁹⁷ Поред тога, у пракси Суда приоритет су имали и случајеви тражења накнаде због нарушавања здравља у вези са несавесним обављањем лекарске праксе,⁹⁸ као и захтевање накнаде штете од државе настале услед насиља припадника полиције.⁹⁹ Суд је већу ревност од националних органа у случајевима накнаде штете захтевао нарочито у оним ситуацијама у којима би утицај растуће инфлације у контексту дужине поступка могао да има негативни ефекат на износ који се тражи на име накнаде.¹⁰⁰ У вези са питањем значаја који за подносиоца представке има дужина поступка, Суд понекад узима у обзир и друга заштићена права која могу бити доведена у питање због неоправдане дужине поступка. Тако на пример у случају *Strategies and*

⁹⁵ *V.A.M. v. Serbia*, no. 39177/05, пресуда од 13. март 2007., ст. 101.

⁹⁶ *Ibid*, ст. 105 и 106.

⁹⁷ *Silva Pontes v. Portugal*, no. 14940/89, пресуда од 23. марта 1994., ст. 39; *Poje v. Croatia*, no. 29159/03, пресуда од 9. марта 2006. године, ставови 26 и 27.

⁹⁸ *Marchenko v. Russia*, no. 29510/04, пресуда од 5. октобра 2006., ст. 40.

⁹⁹ *Caloc v. France*, no. 33951/96 пресуда од 20. јуна 2000., ст. 120; *Krastanov v. Bulgaria*, no. 50222/99, пресуда од 30. септембра 2004., ст. 70.

¹⁰⁰ *Podbielski v. Poland*, no. 27916/95, пресуда од 30. октобра 1998., ст. 35.

Comunications and Dumoulin v. Belgium,¹⁰¹ Суд је поводом дужине кривичне истраге над директором фирме специјализоване за организовање изборних кампања, укључујући и задржавање и финансијску контролу књиговодствене документације од стране надлежних органа власти, сматрао да је нанета штета и пословним интересима подносилаца представке, што је узето у обзир приликом досуђивања правичне накнаде.

¹⁰¹ *Strategies and Communications and Dumoulin v. Belgium*, no. 37370/97, пресуда од 15. јула 2002., став 62.

UDK: 161.22(4+497.11)

Biblid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 307–317

Изворни научни рад

Мр Михајло ВУЧИЋ¹

ЕВРОПСКО ПРАВОСУДНО РАСКРШЋЕ - ОДНОС ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ И ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СВЕТЛУ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

ABSTRACT

This article will try to shed some additional light on the possible course the relationship between two busiest international courts in the world these days, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights respectively, will take in the near future. Bearing in mind the important changes that have recently occurred in the European legal theatre, what actually involves the entry into force of the Lisbon Treaty and along with it the EU Charter of Fundamental Rights, notwithstanding the possible accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, this relationship might pass through a period of considerable transformation. The aim of the paper is to designate ways in which, in the opinion of the author, the relationship might develop itself. He will argue that based on the analysis of the past practice in cases dealing with the interaction of these courts, a consistent line of comity between them is visible. However, the author suggests that this positive relation might be upgraded to an even higher level of cooperation in the future.

Key words: European Court of Justice, European Court of Human Rights, cooperation, transformation, hierarchy.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

I) УВОД

Током овог рада покушаћу да осветлим могући пут којим ће у ближој будућности кренути однос између два најангажованија међународна суда данашњице, Европског суда правде (у даљем тексту ЕСП) и Европског суда за људска права (ЕСЉП). Имајући у виду важне промене које су се недавно збиле на европској правној позорници, наиме ступање на снагу Лисабонског уговора и заједно с њим, Европске повеље о основним правима, а не пренебрежући могуће приступање Европске уније (ЕУ) Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП), овај однос би могао да прође кроз период замашног трансформисања. Циљ рада јесте да укаже начине на које би се, према аутору, тај однос могао развијати. Изнећу аргументе засноване на анализи праксе која се бавила односом између два суда, којима ћу показати да се јасно може видети линија поверења међу њима у прошлости. Међутим, истаћи ћу и на који начин се у будућности овај позитивни однос може претворити у још виши ниво сарадње.

Из разлога горе наведених, решио сам да рад поделим на три главна дела: први део ће изложити формалну, институционалну позадину правног односа два судећа тела каква је постојала пре ратификације Лисабонског уговора, а поред тога укратко ћу се у првом делу позабавити и анализом случајева прекретница који су ову позадину значајно прецизирали и протумачили; други део ће анализирати стање какво је данас, а последњи део ће представити последице по свему судећи неизбежног приступања ЕУ ЕКЉП-у.

II) ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ У ПЕРИОДУ ДО ЛИСАБОНСКОГ СПОРАЗУМА

У правној доктрини се обично каже да европска интеграција почива на два различита правна поретка, једном који се бави заштитом људских права наведених у ЕКЉП, које тумачи ЕСП, и чију примену надгледа Савет Европе и другом кога оличава ЕУ и њено главно судско тело, ЕСП.² Ова специфично европска фрагментација правног поретка је производ паралелног развоја судске праксе ових институција. Оба ова система имала су сопствену путању развоја, али су се те путање свеједно непрекидно пресецале и стварале односе који су за узврат доводили до

² Carl Lebeck, "The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law", *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Springer-Verlag Volume 62, Number 2 / June, 2007, p. 196.

позитивних ефеката по заштиту људских права на европском нивоу. Што се тиче правила која регулишу заштиту људских права на нивоу ЕУ, иако су одувек постојали покушаји да се успоставе одредбе о овој врсти правног лека (на пример неусвојени Уговор о стварању Европске политичке заједнице), уговор о Европској економској заједници (ЕЕЗ) је оставио правну празнину на том пољу. Међутим, ЕСП је ускоро разјаснио да се основна права имплицитно садрже у праву Заједница и да су способна да ограниче надлежност Заједница. ЕСП се први пут позабавио овим проблемом 1969, када је донео одлуку у данас чувеном случају *Stauder*. Предмет спора било је право на достојанство. Тужилац је сматрао да одлука Комисије која је условљавала дистрибуцију путера по јефтинијим ценама откривањем имена примаоца, крши његово право на достојанство гарантовано немачким уставом. Немачки суд је од ЕСП тражио одговор на питање да ли постоје општи принципи комунитарног права који би се у конкретном случају могли применити на корист подносиоца представке. Значајно је издвојити из одговора ЕСП-а за нашу сврху, да је он признао да иако основна права нису поменута у оригиналним уговорима, она су свеједно део општих принципа комунитарног права.³ Дакле, Заједница је прихватила да је везана одређеним општим принципима, који су укључивали и основна људска права. Али како утврдити домашјај ових принципа, а да се избегне дискреционо овлашћење у њиховом тумачењу и томе следећа правна несигурност грађана? И на овом месту успостављамо везу између ЕСП И ЕСЉП, јер се први суд није либио да у обзир узме основни правни извор надлежности овог другог, и на тај начин, пре или касније је морао да се изјасни о релевантности праксе ЕСЉП у тумачењу и примени ЕКЉП. У правној теорији, мишљења су уједињена у ставу да је према добро познатој судској пракси ЕСП, ЕКЉП минимални стандард људских права у ЕУ јер све државе чланице ЕУ јесу везане и ЕКЉП-ом.⁴ Ово је такође потврђено и чланом 6(2) Уговора у Мастрихту, тако да је активност ЕСП на овом пољу, кроз њено креативно тумачење добило своју формалну основу. Међутим, ово не значи да је и сама ЕУ везана ЕКЉП-ом. Све док ЕУ није члан Конвенције, права из Конвенције имају само посредан утицај на обим људских права у ЕУ, тако да се ЕУ не може позивати на одговорност због евентуалног кршења тих права. Државе

³ Видети Случај 29/69 *Stauder* (1969) E.C.R. 419.

⁴ Видети на пример, *Tobias Lock* у свом чланку "The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Martinus Nijhoff 8 (2009) 375–398.

чланице су међутим везане и са правом ЕУ и са ЕКЉП. Што значи да када примењују право ЕУ, државе чланице морају у начелу да се усагласе са ЕКЉП. Овом чињеницом ћемо се више позабавити у последњем делу рада. Сконцентрисаћемо се сада на два кључна случаја која су обликовала однос између ЕСЉП и ЕСП пре ратификације Лисабонског уговора. У првом случају, стразбуршки суд се суочио са повредом ЕКЉП актом у рангу примарног законодавства тада постојеће Европске заједнице. Акт у питању био је Акт Европске комисије о непосредним изборима од 1976. Према одлуци ЕСЉП, одговорност је падала на државе чланице ако би Конвенција била повређена примарним законодавством Европске заједнице. Главни разлог који је Суд навео у прилог ове одлуке био је да, иако државе чланице имају право преноса надлежности на међународне организације, оне остају одговорне за повреде ЕКЉП након таквог преноса. Штавише, тужени у датом случају (Уједињено Краљевство), се слободно сложило да буде обавезано датим актом, а примарно законодавство не може да буде предмет спора пред ЕСП.⁵

Из случаја *Matthews* можемо да закључимо да се стразбуршки суд занимао актима који не могу бити укореењени у домаћем праву земаља чланица ЕКЉП, већ напротив, да директно извиру из њиховог чланства у ЕУ. Овај став је даље учвршћен у добро познатом случају *Bosphorus*.⁶ Овога пута, ЕСЉП се срео са питањем да ли држава чланица ЕУ, у датом случају Ирска, може да одговара по основу ЕКЉП само за примену комисијске регулативе. Суд је дошао до занимљивог и изазовног закључка. Заузео је став да радња предузета од стране чланице Конвенције у складу са обавезама које извиру из чланства у међународној организацији, може да буде оправдана ако та организација штити људска права барем на начин еквивалентан конвенцијском, под претпоставком да држава чланица нема дискреционо право у примени ових обавеза. Дефинишући израз еквивалентан, Суд се преусмерио на нешто другачији израз, рекао је да је мислио на „упоредив“ а не „идентичан“, тако да сматрамо да је израз еквивалентан овде врло неспретно употребљен. Суд је даље закључио да ако се утврди да таква „еквивалентна“ заштита постоји, важиће претпоставка да чланица није одступила од одредаба Конвенције уколико само примењује обавезе које истичу из њеног чланства у организацији. Претпоставка је, мешутим, оборена, ако би понуђена заштита била, према

⁵ *Matthews v United Kingdom* (App no 24833/94) (1999) ECHR 1999-I.

⁶ *Bosphorus v Ireland* (App no 45036/98) 2005 ECHR 2005-VI.

речима суда „очигледно недовољна“, што би се морало испитивати од случаја до случаја. За наше потребе важно је истаћи да је ЕСЈП даље истакао како је у датом случају Европска заједница заиста понудила такав ниво заштите. Стога можемо закључити како се у два наведена случаја, *Bosphorus* и *Matthews*, уочава континуитет у тихој сарадњи и узајамном поштовању између ЕСЈП и ЕСП. Можемо узети у обзир и мишљење дела правне доктрине, које сматра да је ЕСЈП био спреман да преузме надлежност да би спречио систематични пад права Уније испод стандарда ЕКЈП, иако ЕУ није члан Конвенције.⁷ Ова претпоставка сарадње важи и у обрнутом смеру. ЕСП се редовно позивао на ЕКЈП и праксу ЕСЈП када је одлучивао о основним правима у комунитарном праву, за која је главни извор инспирације управо ЕКЈП. Стога, тумачење основних права у комунитарном праву ЕСП-а ће обично бити паралелно ономе које за слично право из Конвенције даје ЕСЈП.⁸ Међутим, са ратификацијом Лисабона ствари су се знатно измениле и постале донекле компликованије.

III) ТРЕНУТНА СИТУАЦИЈА

Најважније промене које је Лисабон донео везано за нашу тему јесте успостављање правне способности ЕУ за приступање међународним споразумима као што је на пример ЕКЈП и ратификација Повеље о основним правима (у даљем тексту ПОП). Погледајмо сада шта значајно новог ПОП доноси са собом. Члан 52(3) ПОП дефинише однос између права садржаних у Повељи и оних из ЕКЈП: „У оној мери у којој ова Повеља садржи права која одговарају правима гарантованим Конвенцијом о заштити основних људских права и слобода, значење и обим тих права биће исти као и у тескту Конвенције. Ова одредба не спречава право Уније да пружи још ширу заштиту. „Члан 52(3) поставља ЕКЈП као минимални стандард људских права у ЕУ. Тиме он посредно обавезује Унију на поштовање ЕКЈП јер се она увек мора имати у виду приликом ограничавања основних права у ЕУ. Циљ члана 52(3) јесте да спречи потчињеност држава чланица двама различитим стандардима заштите људских права у примени права ЕУ. Ово је изузетно важна одредба за однос два суда. Иако је јасно да члан 52(3) избегава преклапање два система

⁷ Paul Craig, Grainne de Burca, *EU Law*, Oxford University Press, London 2008, p. 282.

⁸ Прво позивање на ЕКЈП се налази у Случају 4/73 *Nold KG v Commission* [1974] ECR 491, para. 12; а прво позивање на праксу ЕСЈП у Случају C-13/94 *P v S and Cornwall County Council* [1996] ECR I-2143, para. 16.

људских права, он и даље оставља отвореним два питања. Прво је сјајно уочио господин Френсис Ц. Џејкобс (Mr Francis G Jacobs) током свог предавања на Краљевом колеџу у Лондону, организованог као део семинара о праву Европске уније. Он је нагласио да обично постојање два текста, са различитим формулацијама, може произвести забуну међу онима који су надлежни да њихове одредбе тумаче и примењују. Даља забунa настаје акосе заборави да ПОП обавезује државе чланице ЕУ само када оне примењују право ЕУ. У својој анализи, он иде и даље и тврди да постоји ризик поделе између земаља чланица ЕУ и оних које то нису, с обзиром да ове потоње иако везане ЕКЉП-ом нису везане ПОП-ом. Према томе, он саветује да би се морале предузети мере, уколико је могуће, да се забунa ограничи и осигура усклађено тумачење, закључивши како ЕКЉП мора да остане темељ заштите људских права у Европи.⁹ Друго питање је, пак, знатно комплексније и ми ћемо га се овде само овлаш дотаћи, јер би подробније разматрање знатно превазишло оквире рада. Наиме, није извесно да ли је судска пракса ЕСЉП обавезујућа за тумача ЕКЉП према члану 52(3). У правној доктрини постоје аргументи и са једне и са друге стране. Можемо се позвати на мишљење Ленертса и Де Смитера (Lenaerts and de Smijter) који сматрају да с обзиром да ЕКЉП успоставља ЕСЉП и да ЕСЉП тумачи права из ЕКЉП *ex tunc*, мора се претпоставити да је судска пракса саставни део значења и обима тих права.¹⁰ Имајући у виду да ће ЕСП постати главни тумач ПОП, такав резултат би довео до везаности овог суда праксом ЕСЉП у тумачењу ПОП. У односу два суда, ово би довело до хијерархије са ЕСЉП на врху пирамиде. Са друге стране, постоје аутори који скептично указују да је немогуће извести тако далекосежне закључке јер у редакцији члана 52(3) не налазимо изричито помињање судске праксе ЕСЉП, већ само ЕКЉП.¹¹ Ови аутори даље поткрепљују свој став тиме што кажу да би општа обавеза праћења судске праксе ЕСЉП довела до суштинске промене природе права ЕУ, јер би у њу увела доктрину *stare decisis*¹² По нашем мишљењу, ово је

⁹ Овај говор оригинално је изречен на расправи пред Комитетом за правне послове и људска права у Паризу и може се наћи на интернет страници <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/jacobs-eu-echr.pdf>, 9.2.2010.

¹⁰ Koen Lenaerts and Eddy de Smijter, "The Charter and the Role of the European Courts", 8 *Maastricht Journal of European Law* (2001) 90, 99.

¹¹ Тако на пример Tobias Lock, "The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Martinus Nijhoff 8 (2009) 384.

¹² Tobias Lock "The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Martinus Nijhoff 8

тешка расправа коју ће у будућности решити вероватно сами тумачи, то јест ЕСП. С једне стране, не верујемо да су творци члана 52(3) имали у виду само текст Конвенције стар педесет година, посебно имајући у виду да је ЕКЉП дуго времена била динамично тумачена као „живи инструмент“ од стране ЕСЉП, и тиме је њена садржина у великој мери прецизирана. Са друге, ако би се прихватила обавезност праксе за тумаче Повеље, то би значило да би сваки даљи корак у развоју заштите људских права ЕСЉП-а аутоматски постао део права ЕУ. С обзиром да би ЕСП био коначни тумач Повеље, он би на тај начин био везан не само својом, већ и праксом ЕСЉП. У случају противречности две праксе, настао би проблем за ЕСП да ли да следи дужност поштовања сопствене или туђе праксе. Одавде видимо да у овом случају сврха члана 52(3), да створи кохерентност и конзистентност у европском праву људских права, не би била боље испуњена без правне обавезе праћења једног од два система. Закључак нас доводи да се логички запитамо: Може ли оваква неконзистентност и мањак хијерархијског поретка између две судске институције бити превазиђена приступањем ЕУ у систем ЕКЉП? Шта би биле позитивне последице овог догађаја, који са данашње тачке гледишта делује неизбежно, и да ли би настале додатне замке које би још више закомпликовале ионако несређену ситуацију, уместо да је разјасне.

IV) ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Већ смо поменули да ЕУ пре доношења Лисабонског споразума није имала правну способност да постане потписница ЕКЉП. Овај став поред правне доктрине, делио је и сам ЕСП.¹³ Члан 6(2) новог Уговора о Европској Унији каже да ће „Унија приступити европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода“. У погледу ЕКЉП, њен став према приступању можемо пронаћи у новом члану 59(2), који је увео протокол 14, у коме се предвиђа могућност приступања ЕУ. Ако претпоставимо да је приступање, иако тек треба да се догоди у будућности, заиста неизбежно, требало би изложити нове изазове које овај догађај упућује систему заштите

(2009) 385, Видети такође Jonas Bering Liisberg, “Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?”, 38 *Common Market Law Review* (2001), 1171, 1172; Molthagen (n 25).

¹³ Мишљење 2/94 *Accession to the ECHR* [1996] ECR I-1759; ово мишљење је затражено након обимне научне и политичке расправе; Видети на пример Brid Moriarty, “EC Accession to the ECHR”, *Hibernian Law Journal* (2001) 13, 15.

људских права у Европи. Сада ћемо анализирати три таква изазова и начин на који ће ни утицати на однос између два суда. Прво ћемо размотрити могућност промене у добро устаљеној пракси ЕСЉП, већ показаној на примеру случаја *Bosphorus*, да сматра заштиту људских права под правом ЕУ еквивалентном оној под Конвенцијом. Сумњамо да ће таква претпоставка бити оправдана и након приступања. Приступање ће представљати солидну правну основу за ревизију наводних повреда људских права које учине органи ЕУ. Та ревизија ће укључити и одлуке ЕСП. Као што смо раније истакли, претпоставка из случаја *Bosphorus* ће важити у случајевима када је само Унија деловала. Не би било оправдано да се та претпоставка задржи у датим случајевима, јер би лишила ЕСЉП одлучивања о многим случајевима који се догоде у оквиру ЕУ. Даље, то би довело и до неједнаког третмана различитих страна уговорница ЕКЉП, јер би претпоставка привилеговала ЕУ. Према томе, по нама, оваква пракса би се трансформисала у позитивном смеру, тако да обухвати све случајеве у којима су људска права наводно повређена. Следеће питање је да ли би приступање ЕУ Конвенцији довело до тога да ЕСП примени своје чувено решење из Мишљења 1/91 по први пут, учинивши судску праксу ЕСЉП обавезујућом за ЕСП. Како стоји у Мишљењу: „Где, међутим, међународни споразум предвиђа сопствени систем судова, укључујући и суд са надлежношћу да решава спорове између страна уговорница споразума, и као последица тога, да тумачи одредбе споразума, одлуке тог суда биће обавезујуће за институције Заједнице, укључујући и Суд правде. Те одлуке биће обавезујуће и у случају да је Суд правде позван да се изјасни, путем прелиминарног решења, или непосредном акцијом, о тумачењу међународног споразума, у мери у којој је тај споразум саставни део правног портка Заједнице“.¹⁴ Како ЕКЉП представља међународни споразум са сопственим судом, изгледа да је решење применљиво. Разлог обавезујућег ефекта оваквих одлука на органе Заједнице, укључујући Суд Правде, је да је ЕУ као страна уговорница споразума, везана тим споразумом. Ако такав споразум предвиђа да су његове стране уговорнице везане одлукама суда који је надлежан да тумачи споразум, ЕУ и самим тим и њени органи (па и ЕСП), су обавезани овим одлукама. Међутим, ова шанса за успостављање више хијерархијског и по нашем мишљењу позитивнијег односа између ЕСЉП и ЕСП, у питању заштите људских права, не односи се на све случајеве. Имајући у виду рацио иза решења у Мишљењу 1/91 које се заснива на међународном праву, ЕСП је везан само тумачењима

¹⁴ Opinion 1/91 [1991] ECR I-6079 para. 39.

међународног споразума донетим у поступцима у којима је ЕУ учествовала као странка. У односу на ЕКЈП, томе у прилог сведочи члан 46, који каже да су одлуке ЕСЈП обавезујуће само *inter partes*. Дакле, ЕСП је обавезан само одлукама у којима је ЕУ била странка. Трећи и последњи изазов је изузетно сложен и далеко превазилази оквире овог рада. Покушаћемо да укратко изложимо контуре проблема. Наиме, ради се о искључивој надлежности ЕСП да тумачи споразуме које закључује ЕУ. Од времена своје одлуке у случају *Haegeman*, ЕСП је стално стајао на становишту да су одредбе уговора ког закључи Унија саставни део права ЕУ.¹⁵ У овој одлуци, која се тичала одредаба такозваних мешовитих уговора, то јест, уговора које не задржавају искључиву надлежност у домену ЕУ, већ остављају један део и државама чланицама, ЕСП још увек није повукао разлику између уговора које закључује само ЕУ и мешовитих уговора. Ова разлика учињена је у каснијем случају *Demirel* где је ЕСП повукао линију између оних одредаба мешовитог споразума које спадају у надлежност ЕУ и оних које спадају у искључиву надлежност држава чланица.¹⁶ Само у другом случају не постоји надлежност Суда правде. У погледу ЕКЈП, питање је да ли би ЕСП тврдио даје једино надлежан да тумачи њене одредбе у оној мери у којој се оне односе на право Уније. Јер једино ће ЕУ приступити Конвенцији, с обзиром да су све њене чланице од раније већ постале уговорнице. Свеједно, тада би се она морала квалификовати као мешовит споразум јер би и ЕУ и државе чланице биле уговорнице. Према одлуци из случаја *Haegeman*, ЕКЈП би тиме постала саставни део права ЕУ и ЕСП би био искључиво надлежан за њено тумачење. Оваква искључива надлежност би, међутим, могла да дође у сукоб са искључивом надлежношћу ЕСЈП у међу-државним споровима о тумачењу ЕКЈП коју предвиђа члан 55 Конвенције. С обзиром да би у датом случају оба суда сматрала своју надлежност искључивом, поставља се питање које би тело и на који начин одлучивало о овом сукобу надлежности.

V) ЗАКЉУЧАК

Покушали смо да покажемо како се однос између Европског суда правде и Европског суда за људска права развијао током протеклих деценија и пошавши од тог историјског погледа на ствар, предложили смо могуће промене кроз које ће дати однос проћи уколико се приступање ЕУ Европској конвенцији о правима човека заиста догоди. Даље смо анализирали и утицај

¹⁵ Случај 181/73 *Haegeman v Belgian State* [1974] ECR 449, para. 5.

¹⁶ Случај 12/86 *Demirel v Stadt Schwöbisch Gmünd* [1987] ECR 3719 para. 9.

који ће Повеља о основним правима имати на униформност заштите људских права у Европи. Имајући у виду све изнете аргументе, не можемо да се отмено утиску да иако слика стања наизглед делује јаснија, под површином лежи још доста нерешених а противречних питања. Позвали бисмо се овом приликом на пример недавно одржане међународне радионице под радним насловом „Европски суд правде и Европски суд за људска права након приступања Европске уније Европској конвенцији о људским правима“. Организатори конференције извукли су суштину ове теме у кратак, али драматичан поднаслов, питајући „Координација?-Сарадња?-Потчињавање?“ (‘Coordination?–Cooperation? – Subordination?’). Судија ЕСЈП Егбер Мејер (*Egbert Myjer*) дао је најоптимистичнију и најмање условљену процену, описавши однос између два суда живописним бојама, истакавши бројне случајеве позивања једног тела на одлуке другог у сопственим одлукама, користећи речи јао што су „хармонија“ и „фантастична атмосфера“. Насупрот оваквом ставу, поглед из Луксембурга који је представио Генерални адвокат Џејкобс (*Jacobs*), говорећи о „мирољубивој коегзистенцији“, учинио се оправдано далеко мање еуфоричан, и то независно од могућег двоструког значења те синтагме о „мирољубивој коегзистенцији“.¹⁷ Ове разлике у приступу између двојице говорника, које су без сумње засноване на њиховим различитим институционалним позадинама, подржавају наш аргумент. Будућност униформности заштите људских права у Европи је неизвесна и захтева мере које би допринеле јаснијој и чвршћој хијерархијској уређености правосудних тела која на тој заштити раде.

VI) ИЗВОРИ

- Craig Paul, de Burca Grainne, *EU Law*, Oxford University Press, 2008, London.
- Lebeck Carl, “The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law”, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Volume 62, Number 2 / June, 2007, Springer-Verlag.
- Lenaerts Koen, de Smijter Eddy, “The Charter and the Role of the European Courts”, *Maastricht Journal of European Law* 8, 2001, Maastricht.

¹⁷ Дискусија је била део шире конференције чији се закључци могу пронаћи на следећој интернет страници http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/mayer.pdf 9.2.2010.

- Liisberg Jonas Bering, „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?“, *Common Market Law Review*, 38, 2001, Molthagen.
- Lock Tobias, “The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 8, 2009, Martinus Nijhoff, Amsterdam.
- Moriarty Brid, “EC Accession to the ECHR”, *Hibernian Law Journal*, 13, 2001, Dublin.
- *Matthews v United Kingdom* (App no 24833/94) 1999 ECHR 1999-I.
- *Bosphorus v Ireland* (App no 45036/98) 2005 ECHR 2005-VI.
- 29/69 *Stauder* 1969 ECR 419.
- 4/73 *Nold KG v Commission* 1974 ECR 491.
- 13/94 *P v S and Cornwall County Council* 1996 ECR I-2143.
- 181/73 *Haegeman v Belgian State* 1974 ECR 449.
- 2/86 *Demirel v Stadt Schwdbisch Gmьnd* 1987 ECR 3719.
- *Opinion 2/94 Accession to the ECHR* 1996 ECR I-1759.
- *Opinion 1/91* 1991 ECR I-6079.
- Интернет: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/mayer.pdf, 9.2.2010.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је страна уговорница Европске конвенције о људским правима од проглашења Закона о ратификацији од 2003. године. До 2009. године Србија је била тужена чак 30 пута пред овим телом, од тога је чак у 28 случајева Суд нашао да је постојало кршење макар једног члана Конвенције, а у неким случајевима и више чланова и протокола уз Конвенцију.¹⁸ Очигледно је на основу анализе структуре случајева да су системске грешке српског правосуђа пре свега видљиве у повредама права на суђење у разумном року и права на делотворан правни лек. Са друге стране, Република Србија, као земља која за свој стратешки циљ има учлањење у Европску унију, у догледно време потпадаће, заједно са својим грађанима, под надлежност Европског суда правде. Стога се питања разлика у систему заштите људских права између ова два судећа тела и могућности за њихово ефикасно превазилажење итекако тичу наше државе.

¹⁸ Извор података *Српско право и међународне судске институције*, Институт за упоредно право, Интернет: <http://www.comparativelaw.info/msi.pdf>, страна 85.

UDK:341.231.14(4)
Biblid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 318–329
Изворни научни рад

Мр Весна ЂОРИЋ ЕРИЋ¹

ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

ABSTRACT

When it comes to the EU accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms the article examines to what extent changes introduced under the Treaty of Lisbon do constitute an adequate legal basis for creating a coherent and consistent human rights protection system in Europe. Within that context, a particular emphasis has been placed on a critical analysis of the recently published Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Although the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has been intensively discussed for over thirty years, this issue again gains prominence as the ongoing accession process brings up complex difficulties involved in creating an adequate mechanism.

Key words: Lisbon Treaty, EU accession, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

1) СВРХА

Уговор из Лисабона формулише у члану 6. став 2. јасан правни основ за приступање Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских

¹ Институт за упоредно право, Београд.

права и основних слобода, те стога, има револуционарни значај за развој усклађеног и целовитог система заштите људских права у Европи.² Истовремено, чланом 6. став 1. Уговора из Лисабона се правна снага Повеље о основним правима у Европској унији изједначава са Оснивачким уговорима. Иако, Повеља као правнообавезујући акт, знатно елиминише могућност неусклађеног тумачења између два наднационална система и доприноси правној сигурности, она садржи и извесна ограничења која указују на њену недовољност да у потпуности отклони постојеће проблеме. У доба израде Устава Европске уније је већ постојала општа сагласност међу свим члановима тзв. Европске конвенције око тога да усвајање правнообавезујуће Повеље о основним правима у ЕУ и приступање ЕУ Конвенцији „не би требало сматрати алтернативама, које се међусобно искључују, већ комплементарним инструментима” због тога што Повеља и Конвенција служе остваривању различитих циљева. Другим речима, Повеља која је, првенствено усмерена ка институцијама ЕУ, ни на који начин не искључује могућност приступања ЕУ Конвенцији.³ Наиме, иако Повеља несумњиво доприноси целовитости и усклађености заштите људских права у Европи, једино се реализацијом механизма приступања може успоставити екстерна судска контрола над радом Суда правде ЕУ и других институција ЕУ.⁴ Стога се једино кроз механизам приступања може коначно пружити заштита физичким и правним лицима спрам аката ЕУ, аналогна заштити коју дата лица већ уживају против одлука донетих на националном нивоу. Сврсисходност приступања објашњава се исто тако и политичким и симболичким аргументима у прилог приступања. Тако званичници ЕУ упорно истичу да се подвргавањем рада институција ЕУ спољној судској контроли, на најбољи начин изражава и свечано потврђује усредсређеност ЕУ на поштовање и заштиту основних права како на унутрашњем, тако и на спољном плану. Приступање Европске уније

² Приступање је такође омогућено ступањем на снагу Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, о чему ће бити више речи у даљем раду.

³ Groussot, T. Lock and L. Pech, *Policy Paper*, “EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011” Fondation Robert Schuman, *European issues* n° 218, 7th November 2011, p. 2.

⁴ F. van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal*, vol. 16, 2010, p. 117. и L. Šaltinyte, “Mykolas Romeris European Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe”, *Jurisprudence*, 2010, 2(120), pp. 177–196.

Конвенцији представља свакако незамењиву и нужну претпоставку за успостављање целовитог и усклађеног система заштите људских права у Европи. Међутим потребно је веома промишљено и прецизно решити бројна комплексна питања, како би се тај осетљиви механизам успешно, у перспективи, реализовао. Из наведеног је неопходно пажљиво приступити састављању Споразума о приступању, који је од кључног значаја за отклањање евентуалних препрека које стоје на путу његовог спровођења.

II) МЕРЕ ЕУ

Уговором из Лисабона измењен је члан 6. Уговора о Европској унији, тако да се њиме успостављају тзв. „три стуба европског система заштите основних права“. Тачније, у питању су Повеља о основним правима у Европској унији чија се правна снага изједначава са Оснивачким уговорима, општа начела права Уније, заснована на судској пракси Суда правде ЕУ и механизам приступања Европске уније Конвенцији.⁵ Члан 6. став 2. новог Уговора о Европској унији тако експлицитно прописује да „Унија приступа Европској конвенцији о људским правима и основним слободама.“ Укључење те одредбе је било неопходно с обзиром да је ЕСП одлучио у Мишљењу 2/94 да не постоји надлежност Европске заједнице да приступи Конвенцији.⁶ У датом контексту је такође значајан Протокол бр. 8. уз Уговор из Лисабона у којем се истиче да приступање ЕУ не утиче на

⁵ I. Pernice, “The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights”, *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (S. Griller, J. Ziller, eds), Springer Wien, New York, 2008, p. 240. Метафору о „три стуба европског система заштите основних права“ треба прихватити веома условно. Наиме, она представља крајње поједносотављену слику новина установљених Уговором из Лисабона у домену заштите основних права. Тако, J. Dutheil de la Rochere истиче у том погледу и друга нова решења која уводи Уговор из Лисабона, као што је оснивање Агенције ЕУ за основна права као органа ЕУ надлежног за надгледање правилног спровођења основних права на територији ЕУ и „комунитаризацију“ некадашњег „другог и трећег стуба“. Детаљније о томе: J. Dutheil de la Rochere, “Dedicated to Lord Gordon Slynn of Hadley Part II: Essay: Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, *33 Fordham Int'l L.J.* 2010, p. 1776.

⁶ С обзиром да су се први предлози за приступање ЕЕЗ ЕКЈП појавили у касним седамдесетим годинама прошлог века, Европска комисија је у више наврата тражила од Савета да јој одобри да преговара о Споразуму о приступању са Саветом Европе. Савет је затражио од Европског суда правде да достави мишљење о томе да ли је ЕУ надлежна да захтева приступање на основу Уговора о ЕУ. Вид. *Opinion 2/94 Accession to the ECHR* [1996], *ECR I-1759*; наведено према В. Moriarty, “EC Accession to the ECHR”, *Hibernian Law Journal* (2001), p. 15.

надлежности Уније нити на овлашћења институција.⁷ Њиме се такође предвиђа и да се специфична својства Европске уније и права ЕУ морају очувати, иако притом пропушта да их дефинише.⁸ Стога, његов прецизан домашај остаје нејасан, иако је од самог почетка било несумњиво да односни протокол значајно ограничава творце Споразума о приступању. Било је потребно испунити одређене предуслове како на страни ЕУ, тако и на страни Савета Европе како би се могло приступити отварању преговора о приступању. Тако док се Уговором из Лисабона намеће Унији крута обавеза кроз постављање захтева да „[...] Унија приступа [...]”, чланом 17. Протокола бр. 14 којим се мења члан 59. став 2. Конвенције пружа се само могућност приступања, прописујући тако „Европска унија може да приступи.“⁹ Преговори између Европске комисије и Савета Европе су започели неколико месеци након ступања на снагу Уговора из Лисабона. Комисија је поступала у име ЕУ, по основу овлашћења које јој је додељено на састанку Министара правде ЕУ у оквиру Савета министара 4. јуна 2010.¹⁰ Приближно у истом периоду, тачније у мају 2010. године, Комитет министара Савета Европе је доделио *ad hoc* овлашћење свом Управном комитету за људска права (CDDH) како би са представницима Комисије израдио неопходне правне инструменте за приступање ЕУ Конвенције. Укупно је одржано осам редовних радних заседања неформалне радне групе између јула 2010. и јуна 2011. године.¹¹ Закључни нацрт Споразума о

⁷ Протокол бр. 8 уз Уговор из Лисабона у вези са чланом 6. став 2. Уговора о Европској унији о приступању Уније Европској конвенцији о људским правима и основним слободама. Вид. consolidated versions of the EU Treaties [2010] OJ C 83/273. Доступно на Интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>.

⁸ T. Lock, “Walking on a tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order” 48 *Common Market Law Review*. 2011.

⁹ Ступио је Протокол бр. 14 на снагу 01.06.2010. – тачније три месеца након што га је ратификовала Руска Федерација. Текст је доступан на Интернет адреси: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=194&CL=ENG>, 15.07.2011.

¹⁰ Одлука Савета којом се Комисија овлашћује да преговара о Споразуму о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП), 10817/10. RESTREINT UE, 8. јун 2010 (делимично поверљива Одлука Савета доступна на Интернет адреси: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10817-jex02.en10.pdf>, наведено према Noreen O Meara “A More Secure Europe of Rights?, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR”, *German Law Journal* [Vol. 12 No. 10, стр. 5 (last accessed: 27 September 2011).

¹¹ Неформална радна група састављена од правних експерата Комисије и четрнаест држава које улазе у састав Савету Европе је била формирана. X. Groussot, T. Lock and

приступању ЕУ Конвенцији и допунски извештај уз нацрт Споразума су накнадно објављени од стране Управног комитета Савета Европе за људска права 14. октобра 2011. по завршетку ванредног деветог радног заседања.¹²

III) САДРЖАЈ

Као што је већ напоменуто прецизна област примене Протокола бр. 8 остаје нејасна, с обзиром да се у самом Протоколу не дефинишу специфична својства Европске уније и права ЕУ која се морају очувати. Заправо, Протокол бр. 8 не регулише једино очување аутономије правног поретка ЕУ, већ се истовремено односи и на институционалне и процесноправне аспекте приступања ЕУ Конвенцији. У даљем раду представљени су кључни институционални, материјалноправни и процесноправни проблеми који су се јавили током израде нацрта Споразума о приступању.

Институционална питања

Приликом израде нацрта Споразума, разматрана су два институционална проблема која се односе се на учешће ЕУ у органима Савета Европе. Ради се о правилу „једна држава чланица један судија“ и о могућности учешћа ЕУ у Комитету министара Савета Европе. У оба случаја, питање се углавном своди на то да ли положај ЕУ при приступању треба да буде уподобљен са другим високим странама уговорницама или би требало предвидети одређена одступања сходно особеној структури ЕУ. С обзиром да је одувек било извесно да ЕУ не планира постати чланица Савета Европе, било је потребно прописати одговарајућа правила за ситуације када органи Савета Европе имају овлашћења која се односе на Конвенцију. У том смислу је значајан и члан 1(а) Протокола бр. 8, у којем се предвиђа да Споразум о приступању мора да садржи решења о учешћу ЕУ у контролним органима ЕУ.

а) Правило „једна држава чланица један судија“

Нацрт Споразума о приступању не предвиђа посебна правила о будућем судији ЕУ и на тај начин се имплицитно не прихвата предлагано решење да би судија треба да има посебан мандат и третман у односу на

L. Pech, *Policy Paper*, 2011, стр. 2; *Council of Europe, press release 545(2010), 7 July 2010; the Council gave the Commission a mandate for negotiation on 4 June 2010 with negotiation directives (Document 9689/10)*.

¹² X. Groussot, T. Lock and L. Pech, *Policy Paper*, 2011 p. 10.

друге судије ЕСЈП. Уместо тога, правило „једна чланица један судија“ налази своју пуну примену и када је у питању заступљеност ЕУ.

Треба, ипак, имати у виду да приликом примене поменутог принципа, у пракси, могу јавити ситуације када у једном предмету истовремено суде двоје судија исте националне припадности (један у својству представника државе чланице чији је држављанин, а други као представник ЕУ) и да се оне могу једино отклонити уколико ЕСЈП измени свој пословник.

б) Заступљеност ЕУ у Комитету министара Савета Европе

Имајући у виду да приступањем ЕУ Конвенцији, ЕУ не постаје аутоматски и чланица Савета Европе, као спорно се, у току преговора, појавило и питање заступљености ЕУ у Комитету министара Савета Европе, који је између осталог, надлежан за надзор над извршењем пресуда ЕСЈП и закључених поравнања. Нацрт Споразума о приступању нуди компромисно решење овлашћујући ЕУ да учествује у раду Комитета министара, с правом гласа, када год Комитет одлучује о питањима која се односе на Конвенцију. Даље, члан 7. нацрта Споразума о приступању предвиђа да Комитет министара треба да усвоји пословник како би се обезбедило његово „ефективно остваривање функција“ у околностима где ЕУ и њене државе чланице гласају и делују усклађено, а пре свега у циљу блокирања усвајања одлука која би имале неповољно дејство на чланице ЕУ.

Материјалноправна питања

У току рада на нацрту Споразума су се као спорна јавила следећа материјалноправна питања: могућност оцене усклађености примарног права ЕУ са Конвенцијом, будућност доктрине еквивалентне заштите, приступање протоколима уз Конвенцију и питање аутономије права ЕУ и искључиве надлежности Суда правде.

а) Могућност оцене усклађености примарног права ЕУ са Конвенцијом

Иако су током рада на нацрту Споразума о приступању била заступана и супротна становишта, на крају је усвојено гледиште да ЕСЈП врши и контролу усклађености примарног права ЕУ са одредбама Конвенције.

б) Примена доктрине еквивалентне заштите

У нацрту Споразума о приступању је пропуштено да се изврши прецизирање домаћај и будућност доктрине о еквивалентној заштити. Услед

тога је тешко проценити да ли ће доктрина еквивалентне заштите, примењена у предмету *Bosphorus v. Ireland*, „надживети“ институционално редефинисање односа два суда. Неодговарајућим се чини постојећа правна празнина по том питању у нацрту Споразума о приступању. На тај начин се препушта ЕСЈП да слободно одлучи да ли ће, након приступања ЕУ, наставити са применом претпоставке о постојању еквивалентне заштите, којом се суштински фаворизује Суд правде ЕУ у односу на друге националне судове страна уговорница. У прилог напуштању доктине еквивалентне заштите говори формулација Допунског извештаја уз нацрт Споразума о приступању у којем се истиче да: „Постојећи контролни механизам Конвенције треба да у највећој могућој мери буде очуван и примењен на ЕУ на исти начин, као и на друге Високе стране уговорнице, уз вршење једино нужних прилагођавања.“¹³ Такође, ради очувања „специфичности правног поретка ЕУ“¹⁴ није потребно примена нижег стандарда контроле права ЕУ предвиђеног доктрином еквивалентне заштите.

в) Приступање ЕУ протоколима уз Конвенцију

Током израде нацрта Споразума о приступању је преовладао минималистички концепт у погледу приступања протоколима уз Конвенцију. Стога, нацрт Споразума предвиђа да ЕУ приступа једино Конвенцији, Протоколу бр. 1 и Протоколу бр. 6 уз Конвенцију, с обзиром да су то једина два протокола којима су приступиле, до тог датума, све државе чланице ЕУ.

г) Аутономија правног поретка ЕУ и аутономија тумачења ЕСП

Нацртом Споразума о приступању није ни који начин угрожена аутономија Суда правде ЕУ да даје обавезујућа тумачења права ЕУ. Наиме, улога ЕСЈП се ограничава на оцењивање да ли је одређена одредба права ЕУ или акција или пропуштање од стране институција ЕУ усклађена са Конвенцијом. Дата оцена одн. закључак о усклађености ЕСЈП не изискује и тумачење права ЕУ од стране ЕСЈП, због тога што тумачење права ЕУ даје једино Суд правде, те се одлука ЕСЈП заснива на пруженом тумачењу. Поред тога, нацрт Споразума не овлашћује ЕСЈП да прогласи одредбе права ЕУ неважећим. Та могућност остаје резервисана искључиво

¹³ Вид. став 7 нацрта Допунског извештаја уз Споразум о приступању.

¹⁴ Види нацрт преамбуле Споразума о приступању, наведено према: X. Groussot, T. Lock and L. Pech, *Policy Paper*, 2011, p. 9.

за Суд правде ЕУ. У погледу задржавања искључиве надлежности Суда правде, значајан је члан 5. нацрта Споразума којим се предвиђа да поступци пред Судом правде ЕУ не представљају начин решавања спорова у смислу Конвенције. На тај начин се уклања опасност да државе чланице ЕУ прекрше Конвенцију учешћем у поступцима пред Судом правде које се односе на одредбе Конвенције.¹⁵

Процесноправна питања

У току израде нацрта Споразума о приступању као најкомпликованија и у техничком смислу најзахтевнија су се јавила процесноправна питања. Притом се, пре свега, има у виду установљавање *sui generis* института саоптужног, али и постављање захтева у погледу исцрпљености унутрашњих правних лекова.

а) Установљавање *sui generis* механизам саоптуженог

Институт саоптуженог је уведен нацртом Споразума о приступању како би се избегла компликована подела надлежности између ЕУ и држава чланица у погледу спровођења права ЕУ. Другим речима, настојале су се, увођењем односног механизма избећи ситуације у којима се, због постојања подељених надлежности између ЕУ и држава чланица ЕУ, не би могле отклонити утврђене повреде. Стога је поменути *sui generis* институт резервисан искључиво за ЕУ и државе чланице ЕУ, док остале чланице Конвенције му не могу прибегавати. Нацрт даље превиђа да се у својству саоптуженог могу да појаве или ЕУ или једна или више држава чланица ЕУ уз главног оптуженог. Захтевање сагласности односног субјекта за стицање својства саоптуженог се сматра недостатком овог решења и стога се предвиђа да ће се у пракси чешће прибегавати другим механизмима како би се остварило што ефикасније отклањање утврђених повреда.¹⁶

б) Исцрпљеност унутрашњих правних лекова

Како би се појединачна представка ЕСЈП сматрала прихватљивом, чланом 35. став 1. се предвиђа да подносилац мора да исцрпи све унутрашње правне лекове у правном систему тужене државе у року од шест месеци од дана доношења правноснажне одлуке. Ова одредба

¹⁵ X. Groussot, T. Lock and L. Pech, *Policy Paper*, 2011, p. 10.

¹⁶ Ibid. p. 14.

сведочи о супсидијарном карактеру контролне функције ЕСЉП, било да се ради о представкама поднетим против одређене државе чланице или против ЕУ. У погледу примене услова о исцрпљености унутрашњих правних лекова, у нацрту Споразума о приступању нису извршена довољна појашњења како би се нагласила потреба за флексибилнијим тумачењем односног услова. У тексту нацрта једино се истиче да, између осталог, термин „унутрашњи“ из члана 35. Конвенције треба да се тумачи тако да се односи и на Европску унију.¹⁷ Другим речима, Суд правде ће се сматрати националним судом. Такође, поступак пред Судом правде ЕУ више се неће сматрати међународним.

С друге стране, у тексту нацрта Споразума о приступању напомиње се да се под правом ЕУ сматра и примарно право ЕУ, из чега може да се изведе закључак да је извршено прећутно одступање од начела исцрпљености унутрашњих правних лекова.¹⁸ Свакако, прећутно одступање не представља задовољавајуће решење и штетно је по правну сигурност. Наиме, у Допунском извештају уз нацрт Споразума о приступању о измењеном члану 57. Конвенције, прецизира се да израз „право Европске уније“ треба тумачити тако да обухвата Уговор о Европској унији, Уговор о функционисању Европске уније или било коју одредбу која је у погледу правне снаге изједначена с претходно наведеним инструментима, као и акте секундарног права. Од посебног значаја је члан 2. став. 2. нацрта Споразума, којим се мења члан 57. Конвенције и у којем се наглашава да „Европска унија када приступа овој конвенцији може да стави резерву у погледу сваке поједине одредбе Конвенције у обиму у коме одређени правни акт Европске уније (укључујући дакле и примарно право, прим. аутора), који је у то време на снази на њеној територији, није сагласан с том одредбом.¹⁹ Наиме, из предложене измене и допуне члана 57. Конвенције посредно произилази да акти примарног права ЕУ такође морају да буду у складу са одредбама Конвенције. Свакако је изостала експлицитна одредба којом би се извршило прецизирање контролне надлежности ЕСЉП у погледу саобразности аката примарног права ЕУ с Конвенцијом. Уређивање датог питања на недвосмислен начин чини се

¹⁷ *Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, provisional version, CDDH-UE (2011), доступно на Интернет адреси: <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/coe-eu-echr-draft-agreement.pdf>, 20.07.2011.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

нужним. Прописивање такве одредбе би било од изузетног значаја с обзиром да су у стручној јавности, приликом израде нацрта Споразума о приступању, истицани и супротни предлози о уношењу одредбе, којом би се изричито искључила могућност контроле усаглашености примарног права Европске уније с Конвенцијом или би се бар значајно ограничила.²⁰

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уговор из Лисабона потписан је 13. децембра 2007. године у Лисабону. 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 државама одужио (Ирска, Пољска, Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Стога су и одредбе које се односе на приступање ЕУ Конвенцији, такође ступиле на снагу тек 1. децембра 2009. године.²¹

Иако је исказана спремност на обе стране за што хитнијим поступањем, Споразум о приступању још увек није закључен.²² По свему судећи, извесно је да ће се радити о једном дуготрајном процесу, с обзиром да будући Споразум о приступању подлеже ратификацији од стране 47 држава чланица Конвенције, у складу са њиховим уставним прописима, као и ратификацији од стране Европске уније на основу члана 218. Уговора о функционисању ЕУ. Датом одредбом се предвиђа да Савет одлучује једногласно, по прибављеној сагласности Европског парламента. Одлуку Савета ЕУ морају да накнадно одобре све државе чланице ЕУ у складу са њиховим уставним прописима.²³ Ступање на снагу Споразума о приступању може да се даље одложи уколико се једна или више држава чланица обрате Суду правде Европске уније за мишљење, у складу са чланом 218. став 11. Уговора о функционисању ЕУ, како би се утврдило да ли је Споразум о приступању у складу са Уговорима. У зависности од

²⁰ Ради се о циљу француске владе, тачније саопштењу (*Communication M. Robert Badinter sur le mandat de négociation* (E 5248) 05.25.2010, доступно на Интернет адреси: <http://www.senat.fr/europe/r25052010.html#toc1> [Accessed/committees/hearings Com.do?language=EN&body=AFCO [Accessed October 2, 2010].) (0 October 2, 2010), 15. 06.2011.

²¹ Ј. Теранић, „Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова на основу Уговора из Лисабона“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 9, стр. 9.

²² *Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 2 December 2009, doc. 17024/09.*

²³ X. Groussot, T. Lock and L. Pech, Policy Paper, op.cit., p. 17.

исхода мишљења, могуће је поновно приступање преговорима. Треба такође имати у виду да постоји могућност стављања резерви одн. да ЕУ може да стави резерву на сваку поједину одредбу Конвенције у обиму у коме право ЕУ које је на снази на дан потписивања Споразума није сагласно са односном одредбом.²⁴

V) ИЗВОРИ

- Moriarty, B., “EC Accession to the ECHR”, *Hibernian Law Journal* (2001).
- Van den Berghe, F., “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal*, vol. 16, 2010.
- Теранић, Ј., „Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова на основу Уговора из Лисабона“, *Европско законодавство*, 2010.
- Pernice, I., “The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights”, *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (S. Griller, J. Ziller, eds), Springer Wien, New York, 2008.
- De la Rochere, J. Dutheil, “Dedicated to Lord Gordon Slynn of Hadley Part II: Essay: Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, *33 Fordham Int’l L.J.* 2010.
- Šaltinyte, L., “Mykolas Romeris European Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe”, *Jurisprudence*, 2010, 2.
- O Meara, N., “A More Secure Europe of Rights?, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR,” *German Law Journal*, Vol. 12 No. 10.
- Lock, T., “EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg”, *European Law Review*.
- Lock, T., “Walking on a tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order” *48 Common Market Law Review*. 2011.
- Groussot, X., Lock T., Pech, L., *Policy Paper*, “EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011”, Fondation Robert Schuman, *European issues* n° 218, 7th November 2011.

²⁴ T. Lock, “EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg”, *European Law Review*, p. 778.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уговор из Лисабона којим се формулише јасан правни основ за приступање ЕУ Европској конвенцији о људским правима има револуционарни значај за развој усклађеног и целовитог система заштите људских права у Европи. Проблематика односа Европског суда правде и Европског суда за људска права заокупља пажњу међународне заједнице већ деценијама. Ипак, на нашем поднебљу, ова тема је недовољно изучена, упркос томе што су европске интеграције тренутно један од приоритета Републике Србије. Статистички подаци показују да упркос све учесталијем обраћању српских држављана ЕСЉП, подносиоци представки још увек нису довољно упознати са правилима поступка. У том контексту је значајно напоменути да се, према Статистичком извештају ЕСЉП за 2008. годину, Република Србија од марта 2004. године, када је ратификовала Конвенцију, до јануара 2009. године, нашла на 13. месту у Европи по укупном броју представки пред ЕСЉП. Уз то, треба напоменути да се број представки поднетих против Републике Србије налази у сталном порасту и да је до сада је поднето приближно 3150 представки против Републике Србије. С обзиром на број становника Србије у односу на неке многољудније европске државе, може се несумњиво закључити да постоји изражена тенденција обраћања ЕСЉП. Имајући у виду да према статистици ЕСЉП 95% представки бива одбачено без доставе туженој држави, може се даље закључити о недовољном познавању правила поступка пред ЕСЉП од стране подносиоца представки. С друге стране, с обзиром на чињеницу да би Република Србија требало да у наредном периоду стекне статус кандидата за улазак у ЕУ, од изузетног је значаја упознати јавност са редефинисањем комплексног односа између ЕСЉП и Суда правде како би се омогућила свеобухватна заштита грађана након уласка Републике Србије у ЕУ. У том циљу је веома важно идентификовати и посебно проучити механизме и поступак заштите основних права које ће бити доступни грађанима ЕУ након редефинисања односа два суда, тачније по формалном приступању ЕУ Конвенцији.

UDK:339.732.2(497.11)
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 330–342
Изворни научни рад

Невена ПРОЛОВИЋ¹

ПРОЈЕКТИ ЕВРОПСКЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ БАНКЕ У СРБИЈИ - ФИНАСИРАЊЕ КОРИДОРА X

ABSTRACT

Studying the role of The European Investment Bank is important for many reasons. First of all, the status of a full EU member is a foreign policy priority for every Western Balkan country. This paper analyses the European Investment Framework for Western Balkans based on the data from the official website. Also, the paper provides an overview of the major EIB projects in Serbia, which are presented in the tables. Finally, the paper presents a case study of funding of Corridor X in Serbia by EIB.

Key words: European Investment Bank – EIB, European Investment Framework, Western Balkans, Serbia, Corridor X.

1) Инвестициони оквир за Западни Балкан (WBIF)

Европска инвестициона банка (*European Investment Bank*), као финансијска институција Европске уније, представља важну кредитну институцију у свим државама Западног Балкана. Све државе Западног Балкана се налазе у процесу европских интеграција што подразумева испуњавање одређених критеријума за пуноправно чланство. Европска инвестициона банка давањем повољних кредита, помаже овим земљама да ефикасније испуне те критеријуме.² ЕИБ је повезана са земљама Западног

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

² У даљем тексту ЕИБ.

Балкана најпре преко процеса европских интеграција. На званичном интернет сајту ЕИБ ове земље спадају у посебну категорију земаља које су смештене у одељак земље проширења (*Enlargement countries*). Због тога је истакнуто да је главни циљ ЕИБ у овом региону постизање критеријума европске легислативе и достизање одређеног нивоа економског развоја пре почетка преговора о чланству.³ Преко ЕИБ се финансирају велики инфраструктурни пројекти као што су Европски коридори, путеви, железничка инфраструктура, луке, аеродроми, електричне централе и мреже, објекти за контролу летења итд. Инвестициони оквир за Западни Балкан (*WBIF*) представља нови приступ ЕУ у финансијској подршци земљама Западног Балкана. То је, у ствари регионални инструмент за проширење ЕУ. Циљ овог инструмента је да помогне државама Западног Балкана у процесу придруживања ЕУ кроз унапређење сарадње и повећање капацитета за инвестиције које доприносе социо-економском развоју. Према проценама Европске комисије, регион Западног Балкана има веома јак потенцијал за економски раст. Међутим, одређени фактори као што су неразвијена инфраструктурна мрежа, низак ниво директних страних инвестиција, гломазна административна процедура и слаба припрема пројеката у комбинацији са најновијом економском кризом, доприносе да ове економије и даље остају на прилично ниском ступњу развоја у односу на неке од држава ЕУ. *WBIF* треба да поједностави постојеће капацитете за финансирање од стране Европске комисије и да помогне удруживању средстава Комисије и других међународних финансијских институција као што су Развојна банка Савета Европе (*CEB*), Европска банка за обнову и развој (*EBRD*), Европска инвестициона банка и других билатералних донатора. Ови напори треба да створе бољу координацију донатора и на тај начин да повећају капацитете за финансирање кључних инфраструктурних пројеката које су државе Западног Балкана идентификовале као приоритете у процесу европских интеграција. Заправо можемо идентификовати два главна циља *WBIF*-а.⁴

- удруживање донација, кредита и експертизе како би се припремили за финансирање приоритетних инвестиционих пројеката;

³ Видети детаљније, Интернет: <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/index.htm>, 3. август 2011.

⁴ “The Western Balkans Investment Framework, European Commission”, Directorate General Enlargement, *Financial Instruments & Regional Programmes Unit*, Интернет: elarg-wbif@ec.europa.eu, 3. август 2011.

- јачање кохерентности и синергије међу донаторима у циљу повећања позитивног утицаја и видљивости инвестиција на Западном Балкану.

WBIF је званично покренут у децембру 2009. године.⁵ Грантове могу добити само државе које се налазе на територији Западног Балкана: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Бивша југословенска република Македонија, Србија и Косово.⁶ Инвестициони пројекти треба да подрже било који привредни сектор који доприноси економском, друштвеном и еколошком развоју држава Западног Балкана. Приоритетни пројекти треба да буду предложени од стране корисника. WBIF даје средства за оне пројекте који ће вероватно бити финансирани од стране неке финансијске институције која је партнер у WBIF. Ови грантови имају за циљ да припреме пројекат, убрзавају добијање кредита или омогућавање пројекта превазилажењем финансијских рупа. Корисници могу добити и интегрисани финансијски пакет за инвестиционе пројекте који се односе на приоритетну инфраструктуру. Ове донације потичу од Инструмената за предприступну помоћ Европске комисије (*IPA*), *CEB*, *EBRD* и *EIB* као и билатералних доприноса преко Заједничког европског фонда за Западни Балкан (*EWBJF*). Преко WBIF се финансира 73 пројекта кроз 81 грант који имају инвестициони потенцијал од око 6 милијарди €. ⁷ Финансијске институције и донатори који учествују у WBIF су следећи:⁸

- Мултилатералне међународне финансијске институције (Развојна банка Савета Европе, Европска банка за обнову и развој и Европска инвестициона банка).
- Билатералне развојне финансијске институције (Чешка извозна банка, Мађарска развојна банка, KFV развојна банка, Словенска SID банка и Аустријска развојна банка).
- Донатори (Аустрија, Канада, Чешка Република, Данска, Финска, Немачка, Грчка, Мађарска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Пољска, Словачка Република, Словенија, Шпанија, Шведска и Велика Британија).

⁵ ANNUAL REPORT 2010, Western Balkans Investment Framework, December 2010, Интернет: <http://www.wbif.eu/About+WBIF/>, 1. августа 2011.

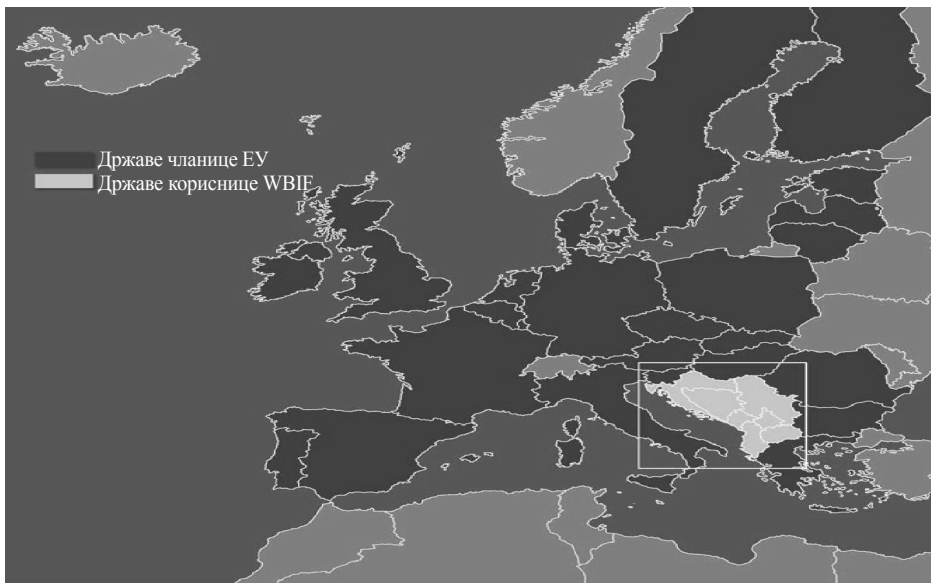
⁶ На основу резолуције 1244.

⁷ ANNUAL REPORT 2010, Western Balkans Investment Framework, December 2011, Интернет: <http://www.wbif.eu/About+WBIF/>, 1. августа 2011.

⁸ Ibid.

Пројекти су изабрани на основу регионалних и/или потребе земље и њихове конзистентности са приоритетима ЕУ. Они могу бити усмерени на побољшање животне средине, енергетике и саобраћајне инфраструктуре, образовања, здравства и друге друштвене потребе. Алтернативно, они могу укључити подршку малим и средњих предузећа (МСП) или финансијском сектору. Давање грантова и процес имплементације у оквиру Заједничког гранта (*Joint Grant Facility*) има шест фаза:

Идентификација пројекта, у тесној сарадњи са корисницима, Националним ИПА координатором, Канцеларијом за координацију донатора и другим релевантним локалним актерима; Подношење захтева за грант Групи финансијера од стране корисника посредством Националног ИПА координатора или преко партнерске Међународне финансијске институције у координацији са Националним ИПА координатором и Канцеларије за координацију донатора; Скрининг поднетих захтева за грантом због провере подобности и доследности предложених пројеката са претприступним политикама ЕУ; Процена дугорочне одрживости, техничког и финансијског квалитета захтева пројекта; Подношење захтева од стране Групе финансијера Управном Комитету за одобравање гранта; Имплементација одобрених пројеката кроз координацију Групе финансијера пројекта.



Извор: Интернет, www.eib.org.

II) ПРОЈЕКТИ ЕИВ У СРБИЈИ

У октобру 2001. године Србија је отклонила све препреке према ЕИБ дозвољавајући Европском савету да обнови све операције у овој земљи.⁹ Отписивање дуга од стране Париског клуба значајно је смањило спољни дуг Србије и тако подигло њен кредитни потенцијал. Париски клуб је тадашњој Југославији, а сада Србији и Црној Гори, отписао 66% дуга према овој групи повериоца у укупном износу од 4 милијарде 562 милиона УСД.¹⁰ Након тога, у релативно кратком временском периоду који је уследио, Србија је постигла веома добар напредак у структурним реформама, посебно у области јавних финансија, као и у развоју финансијског и приватног сектора.¹¹ ГДП Србије за 2010. годину износи 80,1 милијарду УСД (78 на свету) и 11 000 УСД по глави становника (101. на свету).¹² Према овим показатељима Србија спада у ред средње развијених земаља света, али је једна од сиромашнијих када су у питању земље чланице ЕУ. Према извештају Европске комисије за Србију из 2010. године, главни економски показатељи су макроекономска стабилност која се одржава углавном преко *stand by* аранжмана са ММФ-ом. Неопходне су даље структурне реформе посебно пензионог и здравственог система како би се макроекономска стабилност одржала на дужи рок. Оно што посебно забрињава јесте раст спољног дуга као и незапослености. Стопа незапослености износи 20%, а веома значајну категорију незапослених чине млади и тзв. вулнерабилне групе. Неefикасна владавина права и борба против корупције додатно повећавају ризик пословања и обесхрабрују потенцијалне инвеститоре да инвестирају у Србију. Забрињава чињеница да Србија још увек нема јасно дефинисану модерну индустријску политику чија би имплементација унапредила конкурентност домаће привреде на међународном тржишту.¹³ ЕИБ је одмах након

⁹ “EIB Medium-Term Strategy for the Western Balkans”, European Investment Bank, p. 18. Интернет: www.eib.org, 3. август 2011.

¹⁰ Интернет: <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2001-11/16/321424.html>, 3. август 2011.

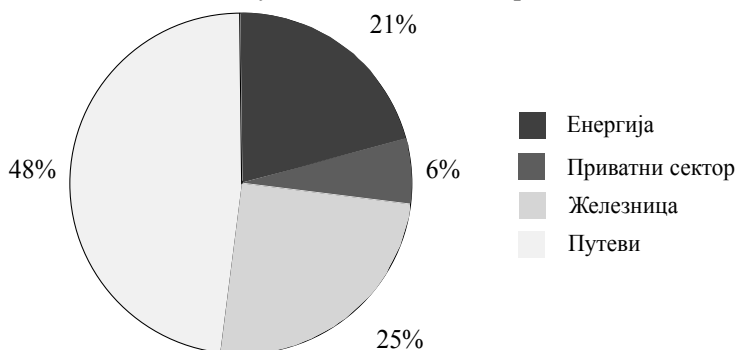
¹¹ EIB Medium-Term Strategy for the Western Balkans, European Investment Bank, p. 18. Интернет: www.eib.org, 3. август 2011.

¹² Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ri.html>, 3. август 2011.

¹³ {COM(2010)660}, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, SERBIA 2010 PROGRESS REPORT, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 9 November 2010, Интернет: <http://ec.europa.eu>, 3. август 2011.

ревитализације односа са Србијом, крајем 2001. године, финансирала пет значајних инфраструктурних пројеката. За хитну рехабилитацију путева и железнице кредитирано је 246 милиона Евра, 70 милиона Евра за електроинфраструктуру и 20 милиона Евра за развој приватног сектора.¹⁴

Улагања ЕИБ у Србији од 2000. до 2001, према секторима
Укупно 336 милиона евра



У периоду од 2000. године до 2011. године ЕИБ је у Србији финансирала чак 61 пројекат укупне вредности 3 милијарде и 760 милиона Евра.¹⁵

Име пројекта	Датум потписивања	Вредност милиони €	Сектор
Хитна рехабилитација транспорта	13/12/2001	66	Транспорт
Рехабилитација железнице	19/03/2002	85	Транспорт
Рехабилитација путева	16/07/2002	95	Транспорт
АРЕХ GL	16/07/2002	20	кредитна линија
Реконструкција енергетског сектора	12/11/2002	67	Енергија
Урбана обнова Београда	17/06/2003	90	Транспорт
Контрола електричног система – ЕПС	30/10/2003	22	Енергија
Ургентна медицина	30/10/2003	50	здравство, образовање
Европски путеви	17/05/2004	120	Транспорт

¹⁴ 215 милиона за Србију и 31 милион за Црну Гору. Интернет: www.eib.org.

¹⁵ Интернет: <http://www.eib.org/projects/loans/regions/enlargement/rs.htm?start=2000&end=2011§or=>, 3. август 2011.

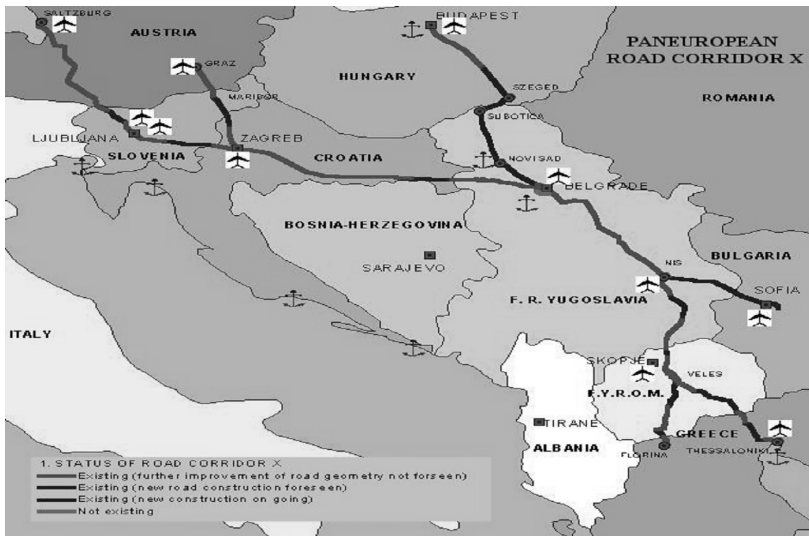
Име пројекта	Датум потписивања	Вредност милиони €	Сектор
АРЕХ GL II	11/06/2004	45	кредитна линија
Локалне воде	11/06/2004	25	воде, канализација, чврсти отпад
Унапређивање школског система	11/05/2005	25	здравље, образовање
Рајфајзен А Д ГЛ	22/05/2005	12,8	кредитна линија
Рајфајзен А Д ГЛ	22/05/2005	17,1	кредитна линија
Контрола лета	10/06/2005	34	Транспорт
HVB Банка кредит за МСП	28/11/2005	30	кредитна линија
SGYB GL	08/12/2005	25	кредитна линија
Рехабилитација путева и мостова	13/12/2005	5	Транспорт
Банка Интеза Београд ГЛ	04/04/2006	40	кредитна линија
НАА Београд ГЛ	07/12/2006	50	кредитна линија
Клинички центри	08/12/2006	80	здравље, образовање
Рехабилитација железнице II	08/12/2006	80	Транспорт
Рехабилитација моста Газела	16/07/2007	33	Транспорт
Рехабилитација путева и мостова	16/07/2007	33	Транспорт
Рајфајзен Банка Косово	27/07/2007	10	кредитна линија
Београдска обилазница	19/10/2007	60	Транспорт
Европски фонд за Југ-ист. Европу	30/11/2007	7,7	Услуге
IPKO NET GSM	11/08/2008	61	Телекомуникације
IPKO NET GSM	11/08/2008	26	Телекомуникације
ХААЛС кредит за МСП и приоритентне пројекте	11/12/2008	50	кредитна линија
Кредит за регионалну и локалну инфраструктуру	12/12/2008	50	урбана инфраструктура
Клинички центри	17/12/2008	70	здравље, образовање
АРЕХ кредит за развој МСП	11/05/2009	250	кредитна линија
Уникредит Србија лизинг кредит за МСП	10/06/2009	40	кредитна линија
Кредит за регионалну и локалну инфраструктуру	12/06/2009	25	урбана инфраструктура

Име пројекта	Датум потписивања	Вредност милиони €	Сектор
ЕФГ Банка и лизинг кредит за МСП	12/06/2009	10	кредитна линија
ЕФГ Банка и лизинг кредит за МСП	12/06/2009	40	кредитна линија
Надоградња ЕМС електричне мреже	12/06/2009	25	Енергија
ХВБ Банка кредит за МСП	10/07/2009	10	кредитна линија
Коридор X (E-75) аутопут	23/10/2009	384	Транспорт
Рајфајзен Београд кредит за МСП	18/12/2009	20	кредитна линија
Мост на Сави Београд	18/12/2009	70	Транспорт
ПБ кредит за МСП	22/12/2009	20	кредитна линија
ЕБ кредит за МСП	26/01/2010	25	кредитна линија
КБЦ кредит за МСП	27/01/2010	20	кредитна линија
Истраживање и развој јавног сектора	04/03/2010	200	Услуге
СЛ кредит за МСП	05/05/2010	20	кредитна линија
Програм модернизација школа	08/06/2010	50	здравство, образовање
EFSE II	09/07/2010	10,2	Услуге
Обилазница око Београда	27/09/2010	40	Транспорт
Мост на Сави Београд	29/11/2010	90	Транспорт
Коридор X (E-80) фаза I	29/11/2010	195	Транспорт
Електронска бројила ЕПС	29/11/2010	40	Енергија
Рајфајзен Београд кредит за МСП	07/03/2011	20	кредитна линија
АРЕХ кредит за МСП и средње корпорације	16/05/2011	100	кредитна линија
АРЕХ кредит за МСП и средње корпорације	16/05/2011	50	кредитна линија
ФИАТ мали аутомобили Србија	16/05/2011	100	Индустрија
ФИАТ мали аутомобили Србија	16/05/2011	200	Индустрија
ФИАТ мали аутомобили Србија	16/05/2011	50	Индустрија
ФИАТ мали аутомобили Србија	16/05/2011	150	Индустрија
ПХЦ кредит за МСП	07/06/2011	20	кредитна линија

Подаци преузети са Интернета: www.eib.com.

III) ФИНАНСИРАЊЕ КОРИДОРА X - СТУДИЈА СЛУЧАЈА

Коридор X представља пан-европски друмски коридор који повезује Средњу и Западну Европу са Суецким каналом и Средоземним морем. Овај путни правац је од изузетне важности за целу Европу јер смањује трошкове транспорта, што доприноси већем промету. У путном смислу, Коридор X повезује Салцбург и Солун, и укупне је дужине 2360 км, а од тога 835 км пролази кроз Србију. Стратешка важност коридора X представља чињеница да је то најкраћа друмска и железничка транспортна веза између Западне и Југо-источне Европе. Овакав стратешки положај Коридора X омогућава вишеструко повећање теретног и путничког саобраћаја кроз Србију. Национални значај ове саобраћајнице озваничен кроз Национални инвестициони план који је Коридору 10 доделио улогу окоснице развоја домаће саобраћајне инфраструктуре, а тиме и целе привреде. За развој Србије показало се да је од највећег значаја изградња нове и реконструкција постојеће саобраћајне инфраструктуре. Радови на реконструкцијама треба да запосле око 20 000 људи, а пратећи пројекти око саобраћајница би могли да запосле око 100 000 људи. Коридор X има за циљ да, поред економске добити, испуни еколошке критеријуме и социјалне захтеве побољшања квалитета живота грађана. Изградња Коридора X има позитивне ефекте на све урбане и руралне средине које се налазе на његовом правцу, али и на државу Србију у целини.



Извор: Интернет, www.koridor10.rs.

Циљ ове студије је да покаже на који начин функционише финансирање конкретних пројеката од стране ЕИБ. ЕИБ је 16. фебруара 2009. године Србији одобрила кредит у износу од 384,000,000 ЕУР за сектор транспорта, тј. за изградњу деонице Коридора X од Грабовнице до Левосоја.¹⁶ Ова деоница представља јужни крак аутопута Е75 и подељена је на седам посебних делова:

1. Грабовница – Грделица
2. Грделица – Царичина Долина
3. Царичина Долина – Владичин Хан
4. Владичин Хан – Доњи Нерадовац
5. Доњи Нерадовац – Левосоје
6. Левосоје – Букуревац
7. Букуревац – граница са Македонијом

Дизајнирани део аутопута, од Грабовнице до Левосоја, представља један од најважнијих саобраћајних коридора у српском саобраћајном систему, јер повезује најзначајније друштвене и економских центара северног и јужног дела Србије. У исто време, ова деоница представља део аутопута Е-75, Београд – Ниш – македонска граница, који је огранак Пан-европске путне мреже која повезује европске и балканске земље. Већина делова аутопута се налази у коридору постојећег пута М-1, односно пролази кроз долине река Јужне Мораве и Прешевске Моравице. Сваки пројекат који финансира ЕИБ прати исту структуру. На првом месту ЕИБ објављује информације о кориснику кредита, у овом случају Путеви Србије, затим висину износа кредита, датуму ступања на снагу, локацији на којој ће бити коришћена средства, описи пројекта, циљ пројекта, сектор привреде или индустрије на који се пројекат односи и на крају студија утицаја на животну средину. Међутим, битно је нагласити да ЕИБ не мора обелодањивати све податке који се тичу уговора. Поред тога, Банка не обелодањује ни финансијске податке о кредиту и ко-финансирајућим институцијама, као ни сопствене интерне анализе и коментаре о тим подацима, индустријским процесима и тржишним информацијама. Овакво стање ствари спречава детаљну анализу начина на који ЕИБ финансира пројекте. Услови кредитирања, висина каматне стопе и рок отплате, дати су генерално за све кредите које даје ЕИБ. Дато је образложење да ЕИБ финансира до 50% од укупне цене пројекта. Услови

¹⁶ Интернет: <http://www.eib.org/projects/loans/2006/20060324.htm>, 5. август 2011.

финансирања су прилагођени типу инвестиције, а банка нуди фиксне каматне стопе, реверзибилне фиксне каматне стопе или промењиве каматне стопе. Отплата се врши на 6 месеци или годину дана.¹⁷ Према терминологији ЕИБ, под Пројектом се подразумевају капитални инвестициони пројекти за које се тражи финансирање ЕИБ. Банка представља комплементаран извор финансирања за велике и мале инвестиционе пројекте који доприносе циљевима политике ЕУ у свим секторима привреде. Укључивање пројекта на листу не обавезује банку да одређени пројекат финансира. Одобравање од стране Управног одбора (статус „Одобрено“) преводи се у кредит само уз потпис финансијског уговора, што подразумева технички опис инвестиције која се финансира. Исплате следе након потписивања уговора. Након потписивања (статус „Потписао“), пројекат је и даље на листи пројеката који се разматрају за још шест месеци. Пре добијања статуса одобрено и статуса потписано сви параметри пројекта подложни су променама, а пројекат је у фази процена и преговарања. Једино се информације о локацији на којој ће се изводити пројекат, сектору привреде којој пројекат припада и статус пројекта аутоматски ажурирају са сваком наредном фазом. Кредит за финансирање деонице од Грабовнице до Левосоја је потписан 23. октобра 2009. године и износи 384 милиона ЕУР што представља 40% укупних трошкова за ову деоницу. Информације које су доступне за јавност су веома уопштене. На званичној интернет презентацији ЕИБ стоје следећи подаци:

1. Опис пројекта – Изградња деонице аутопута на Паневропском Коридору X од Грабовнице и Левосоја на југу Србије.
2. Износ кредита: 384,000,000 ЕУР
3. Сектор на који се пројекат односи: Транспорт
4. Држава на коју се кредит односи: Србија
5. Датум потписивања кредита: 23/10/2009
6. Студија утицаја на животну средину (ЕИС).

Студија утицаја на животну средину (ЕИС) испитује све утицаје на животну средину, заједно са прекограничним ефектима и у потпуној је сагласности са *Esроо конвенцијом*.¹⁸ Већина еколошких докумената која се користе у овој студији одобрена су од релевантних институција које се

¹⁷ Интернет: <http://www.eib.org/products/loans/individual/index.htm>, 5. август 2011.

¹⁸ Конвенција о процени утицаја у прекограничном контексту је Конвенција Економске комисије Уједињених нација за Европу (УНЕЦЕ), потписане у *Esроои*, Финска, 1991,

баве издавањем дозвола за градњу. Студија је структурирана на следећи начин. На првом месту се дају подаци о сврси студије, позадини пројекта на који се студија односи и претходне студије које су се bavиле утицајем на животну средину. Затим се представља политички, правни и административни оквир. Након тога се детаљно описује пројекат и на крају се представља план за управљање животном средином. Пре добијања средстава ЕИВ захтева да фирма која изводи радове (Јавно предузеће Путеви Србије) предузме све неопходне активности, припреме, пројектовање и израду докумената које се тичу заштите животне средине у складу са законодавством у Србији и стандардима који важе у ЕУ. Идејни пројекат и студија утицаја на животну средину се достављају Институту за заштиту природе и Заводу за заштиту споменика културе у Србији који издају одобрење за предмет и дају низ препорука и предуслова који морају бити испуњени пре добијања грађавинске дозволе. Паралелно са овим процесом на састанку представника Европске Банке за обнову и развој (EBRD), Европска инвестиционе банке (ЕИВ) и Svetske Banke који је организован у октобру 2008. године у Луксембургу, Влада Републике Србије, је добила препоруке за наставак активности које треба да створе основе за доношење одлуке о прихватању пројекта од стране банака и одобрење кредитних средстава за финансирање овог дела аутопута, деоница од Грабовнице до Левосоја. Три банке заједнички су се сложиле да током реализације наведених активности, буду коришћене процедуре Светске банке у вези са заштитом животне средине.

IV) ЗАКЉУЧАК

Фокус ЕИВ на Западном Балкану у последњих десет година обухватао је развој транспортног сектора, кредитирање малих и средњих предузећа, развој енергетског сектора, развој локалне инфраструктуре и окружења, развој људског капитала и индустријски и сектор услуга. У последње три године ЕИВ је диверзификовала своје кредитне активности на Западни Балкан и у друге секторе као што је сектор здравства и образовања. Овај сектор је изузетно важан за будућност сваке земље, јер квалификована радна снага представља основ за одрживи економски раст и развој. Што се

који је ступио на снагу 1997. Конвенција прописује обавезе за државе да спроведе процену еколошког утицаја одређених активности у раној фази планирања. Она такође утврђује опште обавезе држава да обавесте и консултују једна другу о свим важнијим пројектима узимајући у обзир да ће вероватно имати значајан негативан утицај на животну средину преко граница.

транспорта тиче, у последњих десет година у региону Западног Балкана ЕИВ је подржала пројекте у вредности од око 2,6 милијарди ЕУР, од тога само за путеве 1,8 милијарди ЕУР, 404 милиона ЕУР за железницу и остатак за луке, аеродроме итд. Подржани су сви пројекти који се односе на транспортне коридоре који ће постати део Транс-европске мреже када земља постане чланица ЕУ. На Коридору V, подржана је изградња неколико деоница путног Коридора Vц у Хрватској, као и путне деонице Vб и Vц у Босни и Хрцеговини и Хрватској. У Србији је подржана изградња путног и железничког Коридора X, а у Албанији изградња Коридора VIII. Финансирањем изградње путева ЕИВ жели да допринесе бољој интеграцији региона Западног Балкана, али и његовој интеграцији у ЕУ. Због могућег приступа Европској Унији, инвестиције и кредити Европске инвестиционе банке су веома интересантни за Србију. Интересантни су управо због тога што су усмерени на категорије које су битне у задовољавању стандарда Европске уније.

V) ИЗВОРИ

- Applying for EIB Funding, European Investment Bank, http://www.eib.org/attachments/country/appfun_en.pdf.
- EIB Medium-Term Strategy for the Western Balkans, European Investment Bank, 2002, <http://www.eib.org/projects/publications/eib-medium-term-strategy-for-the-western-balkans.htm>.
- Factsheet, EIB financing in the Western Balkans, 2011, www.eib.org/attachments/.../eib_factsheet_western_balkans_en.pdf.
- The Western Balkans Investment Framework, 2010, ec.europa.eu/enlargement/pdf/western-balkans.../wbif-a4-def_en.pdf.
- The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs), 15 July 2004, <http://www.eib.org/projects/publications/the-eibs-role-in-public-private-partnerships-ppps.htm>.
- {COM(2010) 660}, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, SERBIA 2010 PROGRESS REPORT, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 9 November 2010, <http://ec.europa.eu>.
- Извештаји Европске комисије, Интернет: <http://www.ec.europa.eu>.
- Информације о Коридору X, Интернет: <http://www.koridor10.rs>.
- Инвестициони оквир за Западни Балкан, Internet: <http://www.wbif.eu>.

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- 2010 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights / European Commission, Directorate-General for Justice. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 80 стр.
- 2010 yearbook: Living and working in Europe / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 67 стр.
- Adults in formal education: Policies and practice in Europe / European Commission, EACEA — Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 86 стр.
- Annual safety review 2010 / EASA — European Aviation Safety Agency. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 72 стр.
- Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Directorate-General for the Internal Market and Services. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 49 стр.
- Civil society dialogue / European Commission, Directorate-General for Trade. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011.
- Climate change impacts and adaptation: Reducing water-related risks in Europe / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 179 стр.
- Comparative analysis of nuclear event investigation methods, tools and techniques: Interim technical report // European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011.
- Comparative study on the visions and options for cohesion policy after 2013 / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 148 стр.
- Compendium 2007-2010: European instrument for democracy and human rights / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011.

- Employee involvement in companies under the European Company Statute / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 92 стр.
- Employment-related mobility and migration, and vocational education and training / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 36 стр.
- Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable, and secure energy / European Commission, Directorate-General for Energy. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 24 стр.
- Energy infrastructure: Priorities for 2020 and beyond, a blueprint for an integrated european energy network / European Commission, Directorate-General for Energy. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 41 стр.
- Europe and you: A snapshot of EU achievements / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 43 стр.
- Europe direct: Annual report 2010 / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 28 стр.
- Europe in 12 lessons / Directorate-General for Communication, European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 79 стр.
- European competitiveness report 2010 / Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 219 стр.
- European fisheries fund 2007-2013: Regulations / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 127 стр.
- Europe's forests: Sustaining life: 2011 is the international year of forests / European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010.
- Financial regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 405 стр.
- From national to sectoral industrial relations: Developments in sectoral industrial relations in the EU / Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 81 стр.

- General report on the activities of the European Union 2010 / European Commission, Directorate-General for Communication . – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 136 стр.
- Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011: Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets / EEA — European Environment Agency. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 147 стр.
- How to promote active ageing in Europe: Instruments and tools available to local and regional actors / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Committee of the Regions of the European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 52 стр.
- ICT aspects of power systems and their security: Final deliverable / European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011.
- Industrial relations in Europe 2010 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 225 стр.
- Investing in Europe’s future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion / European Commission, Directorate-General for Regional Policy. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 264 стр.
- Key figures on Europe / European Commission, Eurostat. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 173 стр.
- Know your rights, use your rights: European consumer day / Directorate-General for Health and Consumers, European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010.
- Labour market developments in Europe 2011 /European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 181 стр.
- Let’s embrace space: Space research achievements under the 7th Framework Programme / European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 448 стр.
- Pension systems in the EU: Contingent liabilities and assets in the public and private sector /European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 139 стр.
- Renewable electricity: Make the switch / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010.
- Science at the service of Europe: A guide to the 2010 annual activity report of the European Commission’s Directorate-General for Research and Innovation / European

- Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 49 стр.
- Sustainable surface transport research: 7th Framework Programme 2007-2013 VOL 1 Project synopses, calls 2007 & 2008 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 510 стр.
 - The EU provisions on social security: Your rights when moving within the European Union / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 57 стр.
 - The European Agricultural Fund for Rural Development: Examples of information and communication technology (ICT) projects / European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 21 стр.
 - The European Food Safety Authority at a glance / EFSA - European Food Safety Authority. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 14 стр.
 - The European Ombudsman’s guide to complaints / The European Ombudsman. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 19 стр.
 - The implications of EIB and EBRD co-financing for the EU budget / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 123 стр.
 - The Western Balkans and the EU: “the hour of Europe” / EUISS — European Union Institute for Security Studies. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011.
 - Thirteenth Annual Report on the situation regarding the protection of individuals with regard to the processing of personal data and privacy in the European Union and in third countries: Covering the year 2009 / European Commission, Directorate-General for Justice. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011. – 138 стр.
 - Towards responsible research and innovation in the information and communication technologies and security technologies fields / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2011 – 217 стр.
 - White paper on transport: Roadmap to a single European transport area: towards a competitive and resource efficient transport system / European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2010. – 28 стр.

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Најновије публикациије Савета Европе

Media revolution in Europe: ahead of the curve /Karol Jakubowicz. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 607 p.

The “rags to riches” story of Karol Jakubowicz’s involvement in the work of the Council of Europe took him from the role of an awestruck newcomer from Poland in 1990 to that of the Chairman of the Steering Committee on the Media and New Communication Services (2005-06). Along the way, he was elected, delegated by the Steering Committee, and invited by the Council of Europe Secretariat to serve in a number of other capacities. In all of them, he contributed a wide variety of papers, reports and studies to assist the steering committee and other bodies in collecting information and formulating ideas in the general field of freedom of expression, creation of free and democratic media systems (including the issue of public service media), regulation of transfrontier television, the adjustment of Council of Europe human rights standards to the conditions of the information society, and the development of broadcasting legislation in Council of Europe member states. The present collection of these papers and reports is published in the conviction that they retain their value and relevance. It provides the additional benefit of offering a glimpse of the work preceding the formulation of Committee of Ministers recommendations and declarations, as well as resolutions of the Council of Europe Parliamentary Assembly.

The protection of individuals with regard to automatic processing of personal data in context of profiling – Recommendation CM/Rec(2010)13 and explanatory memorandum. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 55 p.

Recommendation CM/Rec(2010)13 is the first text to lay down internationally agreed minimum privacy standards in the context of profiling, to be implemented both by the public and private sector, through national legislation and self-regulation. It has been adopted by the Council of Europe and complements the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108). Profiling – the technique of observing people’s behaviour on the Internet, and thus collecting and using their personal data – can benefit businesses, the economy and society, as well as, in some cases, private individuals, for instance by leading to better

market segmentation or by permitting an analysis of risks and fraud. However, the use of profiling techniques without precautions and specific safeguards could damage human dignity and unjustifiably deprive individuals of access to certain goods or services. The recommendation's objectives are: – to provide a coherent regulatory framework which strikes a fair balance between the interests at stake; – to ensure effective protection of the rights of data subjects and fair procedures in situations where mass quantities of data are processed; – to avoid situations where profiles give rise automatically to negative decisions, discrimination or stigmatisation.

Ethics and sport in Europe /Dominique Bodin and Gaëlle Sempé. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 195 p.

Defending ethics in sport is vital in order to combat the problems of corruption, violence, drugs, extremism and other forms of discrimination it is currently facing. Sport reflects nothing more and nothing less than the societies in which it takes place. However, if sport is to continue to bring benefits for individuals and societies, it cannot afford to neglect its ethical values or ignore these scourges. The major role of the Council of Europe and the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS) in addressing the new challenges to sports ethics was confirmed by the 11th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Sport, held in Athens on 11 and 12 December 2008. A political impetus was given on 16 June 2010 by the Committee of Ministers, with the adoption of an updated version of the Code of Sports Ethics (Recommendation CM/Rec(2010)9), emphasising the requisite co-ordination between governments and sports organisations. The EPAS prepared the ministerial conference and stepped up its work in an international conference organised with the University of Rennes, which was attended by political leaders, athletes, researchers and officials from the voluntary sector. The key experiences described in the conference and the thoughts that it prompted are described in this publication. All the writers share the concern that the end result should be practical action – particularly in terms of the setting of standards – that falls within the remit of the EPAS and promotes the Council of Europe's core values.

Involving citizens and communities in securing societal progress for the well-being of all – Methodological guide (Book + CD Rom). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 245 p.

Over the last 60 years, the idea that the creation of material wealth is essential for ensuring the well-being and fundamental rights of citizens has been broadly predominant. In this organisational model, based on an increase in quantitative wealth, there is an implicit link between growth, individual well-being and collective well-being. This view of constant improvement presupposes a commitment by states and businesses to the fair distribution of the benefits of growth. Accordingly, states – as guarantors of the collective well-being – have focused their efforts on improving gross domestic

product (GDP). Today, globalisation has destroyed the ethical link between growth and national well-being. A “negative” perception of GDP has developed as a result of problems of pollution, environmental destruction, increased inequalities between social groups and especially the realisation that growth alone is unable to secure material well-being for all or optimism for the future. At a time when confidence has suffered significantly and when the old benchmarks are being challenged, this guide, following on from the Methodological guide entitled Concerted development of social cohesion indicators (2005), addresses the concept of societal progress for the well-being of all by involving citizens and human communities in defining what this means and how it can be brought about. It explains how we can move from the idea of well-being pure and simple to well-being for all, and describes the interactions between personal and collective well-being so as to build a shared vision of the future and an ability to work together based on deliberation, devising measurement tools and consultation, in an approach which takes into account both present and future generations. This guide seeks to foster an approach to progress in order to make it more easily manageable and give it a more human face. With this guide, the Council of Europe is making a contribution to the current debate on progress and well-being from its own perspective, which is to renew and strengthen democratic processes and the ability of citizens to be involved in the decisions relating to the challenges facing society.

IRIS plus 2011-5: Why Discuss Network Neutrality? /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 39 p.

Scarcity of Internet capacity is the starting point of the “network neutrality” debate. At the heart of the discussion is the question to what extent the legislature should tackle this shortage and its consequences through regulation, or whether the answer can be provided by free market forces. This IRIS plus is therefore, in a way, linked to an edition of the IRIS Special series entitled “To Have or Not to Have – Must-carry Rules” in the cable television sector, must-carry obligations have, in the past, granted access rights to distribution networks. This IRIS plus reports on the latest developments in the network neutrality debate, summarises the most recent changes in the legal framework for electronic communication and compares the situation in Europe with that in the USA.

IRIS plus 2011-4: Who Pays for Private Copying? /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 42 p.

The private copying debate is not new – since the emergence of analogue copying devices, private copying has become a major issue for the content industry. However, the rules on compensation in the form of levies on copying devices and media, which have been developed since the 1960s, are no longer effective in the digital age. This IRIS plus presents the many different facets of the current debate on private copying levies and discusses the present legal situation in Europe after the ground-breaking, so-

called “Padawan” judgment. It clearly demonstrates how difficult it is to balance the different interests and demands on levy systems. Practicability, conformity with the EU Directive, diverging opinions within the content industry, the curbing of pirate copying, the legalisation of a widespread practice, the fairness of the levies and issues linked to the distribution of levy income are crucial to the development of new levy systems.

IRIS plus 2011-1: A Landmark for Mass Media in Russia /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 56 p.

Legal, technological or economic developments in the audiovisual sector generate immediate priority information needs for professionals. IRIS plus identifies these issues and provides the relevant legal background. It features a combination of a lead article, related reporting and a Zoom section, comprising overview tables, market data or practical information. This brand new format provides you with the knowledge to follow and join in the latest and most relevant discussions concerning the audiovisual sector. The first IRIS plus issue of the year 2011 explains and illustrates what can be called the most important milestone in Russian media law since 20 years: the adoption by the Supreme Court of the Russian Federation of the Resolution No. 16 “On the Judicial Practice Related to the Statute of the Russian Federation ‘On the Mass Media’”. It brings Russia closer to a modern and coherent legal framework for the Russian audiovisual sector. IRIS plus provides first-hand-information: the author of the lead article, Andrei Richter, is one of the five external experts appointed to the working group of the Supreme Court of the Russian Federation, which elaborated the text of this resolution.

IRIS plus 2011-3: Media Literacy /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011.

One of the most important social changes of the past two decades is the development of the so-called information society. The choice of the term “information society” lays particular emphasis on the supply aspect of this development: the increasing amount of available information in the broadest sense, as well as the growing number of ways in which we can access this information. However, in order to take full advantage of this explosion of information, a form of literacy is required, which is the subject of this edition of IRIS plus: media literacy.

IRIS Special – Digitisation and Online Exploitation of Broadcasters’ Archives /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. 80 p.

The main features of this IRIS Special: – The legal framework for digitisation of broadcasters’ archives – Rights clearance and dealing with orphan works – The online exploitation of public service broadcasters’ archives, including relevant competition

law aspects – Cross-border exploitation The archives of many television broadcasters now contain material which includes more than half a century of contemporary, documentary and entertainment history and are of immense cultural and economic value. Digitisation has created an entirely new technical basis for making these assets available to a wide audience, and there are a whole range of projects aimed at opening up audiovisual archives (including those of broadcasters). Examples that might be mentioned are the BBC Creative Archive, the Dutch Filmothek initiative or the French Inamédiapro database. However, many projects to open up broadcasters' archives and exploit them online generally run up against serious problems when it comes to clearing the rights for these archived works. These problems arise, firstly, due to a contractual practice that developed in the pre-digital era and to aspects of copyright law that do not really meet the needs of the digital age. Secondly, the very large number of works stored in archives constitutes a challenge that is not easily overcome. The aim of this IRIS Special publication is to discuss the subject of "Digitisation and online exploitation of broadcasters' archives" from a number of different perspectives. The team of authors involved is accordingly made up of representatives of many different interests: copyright holders and those who look after their interests, television broadcasters, lawyers and copyright experts. This IRIS Special thus not only provides you with legal guidance but is at the same time a field report written by specialists who are facing the challenge of opening up broadcasters' archives to a wide audience. By working out existing problems that have hitherto not been satisfactorily resolved, both policy-makers and legislators are shown where immediate action is needed.

Towards a Europe of shared social responsibilities: challenges and strategies (Trends in social cohesion n°23). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 341 p.

The need to develop collective skills to acquire a shared long-term vision and to manage change is evident, given that resources are limited and there is no such thing as complete independence or immunity from the damaging effects of other people's acts or failures to act. Current trends are having a significant effect on both the scope and the substance of specific responsibilities, individual or collective, voluntary or statutory. In addition, extreme interdependence exacerbates the differences between values, concepts of well-being and interests, potentially giving rise to mutually destructive conflicts, wastage of resources and externally negative consequences. Hence the Council of Europe's proposal to adopt the concept of shared social responsibility as a vital adjunct to specific responsibilities to make them more meaningful. In accordance with this concept, which is the subject of a charter addressed to governments and to all stakeholders, all parties are encouraged to practise transparency and to account for their acts in a context of knowledge and decision making shaped by dialogue and interaction. This work on shared social responsibility considers, among other things, how to ensure that all stakeholders are recognised, make deliberation and co-production legitimate tools of

democratic decision making and activate multi-player, multi-level and multi-sector processes of innovation and learning. It also examines the question of how to foster the emergence of institutional mechanisms which can restore confidence in politics and in the action of all the parties concerned.

Dirty money – The evolution of international measures to counter money laundering and the financing of terrorism (4th edition) / William C. Gilmore. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 422 p.

Anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) continues to be a dynamic subject area. Dirty money has again been revised and expanded to keep pace with international developments over recent years, and this is the fourth edition. Since the third edition, all countries in the Financial Action Task Force (FATF) and MONEYVAL, the Council of Europe's primary AML/CFT monitoring arm, have been subject to detailed evaluation under the 2003 FATF recommendations. This edition explains how the interdependent network of global assessment bodies works to identify countries which pose threats to the global financial system. The European Union's third directive has been brought into force since the last edition and its provisions are fully analysed. This edition also explains how the most recent Council of Europe treaty in this area, the Warsaw convention, which came into force in 2008, can assist states to achieve more effective money laundering investigations and prosecutions, as well as deterrent confiscation orders. This book, as with the previous editions, is designed for a wide audience, not only actors in national AML/CFT systems in both the public and private sectors, but also all those who simply wish to be better informed about how the international community continues to fight these truly global threats.

Migrants and fighting discrimination in Europe (White Paper Series – Volume 2) / Pierre Salama. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 98 p.

This book analyses the issue of migration in Europe in its multiple dimensions, claiming that appropriate responses to the changing ways in which we live together will emerge only through the development of a new model of integration, based on the principle of equal dignity for each individual.

Some still more equal than others? Or equal opportunities for all? / Serdar M. Degirmencioglu. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 168 p.

Inequality limits young people's chances in life. Yet equality is the basis of democracy and Article 14 of the European Convention on Human Rights secures the rights and freedoms of the young "without discrimination on any ground". Research shows that inequality – in opportunities, wealth or health, for example – is widespread in Europe and that the citizens of richer countries do not necessarily have healthier

profiles than those of poorer countries. The citizens of egalitarian countries, on the other hand, have the highest life expectancy. This book examines many aspects of inequality and opportunity for young people including schooling, employment, social exclusion, labour migration, trafficking, disability, cultural and religious discrimination, youth work, and opposition and resistance.

Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence – Council of Europe Treaty Series No. 210. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 28 p.

The Council of Europe Treaty Series (CETS) contains the official versions of all the conventions and agreements adopted within the Council of Europe, numbered in the chronological order of their opening for signature. The date on the cover of the publication is that of the opening of the treaty for signature. The chart of signatures and ratifications of Council of Europe treaties is available free of charge on the web site of the Treaty Office of the Council: <http://conventions.coe.int>.

Principles concerning continuing powers of attorney and advance directives for incapacity – Recommendation CM/Rec(2009)11 and explanatory memorandum (01/07/2011)

Current demographic trends tend towards an increase in the number of elderly people becoming incapable of protecting their own interests due to an impairment or insufficiency of their personal faculties. In addition, the circumstances in which adults become incapacitated are increasingly numerous. The recommendation covers both continuing powers of attorney and advance directives and focuses on aspects such as content, appointment and role of the attorney, form, entry into force, revocation and termination. In contrast to existing instruments in this field, this recommendation brings something new to the table, as it deals primarily with decisions made privately by the persons concerned. Self-determination, according to this instrument, implies that the granters, to a large extent, are free to make decisions regarding their future life

European Social Charter – European Committee of Social Rights – Conclusions XIX-3/2010. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 263 p.

European Convention on Human Rights (as amended by Protocols Nos. 11 and 14). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. – 130 p.)

The European Convention on Human Rights, an international treaty drawn up within the Council of Europe, was opened for signature in Rome in 1950. On 1 June 2010 it was amended by Protocol No. 14, whose aim is to guarantee the long-term efficiency of the Court by optimising the filtering and processing of applications.

Anti-crisis measures. Safeguarding jobs and social security in Europe. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2011. – 134 p.

The present publication describes and analyses the measures taken or under consideration by European countries to mitigate the impact of the current financial crisis on the most vulnerable population groups and on the financing of social security systems. In the first part, it provides facts and figures regarding the consequences of the crisis on European labour markets and on social security schemes. The second part sums up and classifies anti-crisis measures into three broad categories: social security policies, employment policies and public sector policies.

The Council of Europe /Aline Royer. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. – 63 p.

The Council of Europe is the oldest of European institutions. Under the banner of human rights and democracy, it brings together 47 member states, ranging from Finland to Turkey and from Switzerland to Russia. Its Parliamentary Assembly represents over 800 million Europeans and its conventions for the protection of social and fundamental rights are among the most successful in the world. However, this organisation receives little recognition and is still frequently confused with the European Union. Building upon the momentum created during the celebrations of the Council of Europe's 60th anniversary, this publication offers an opportunity to rediscover its history, activities and achievements.

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа - енциклопедије

The European Union Encyclopedia & Directory 2012 . –Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

The 13th edition of this well-informed and comprehensive *Encyclopedia* and *Directory* charts the European Union's development. Thoroughly updated, this extensive reference source provides in-depth information on all matters relating to the European Union: the expansion of the EU under the Nice Treaty is covered, and the future of the union is addressed.

A glossary of key terms, a statistical survey and a directory section provide a unique guide to the workings of the EU as well as up-to-date contact details of MEPs and other EU officials.

This well-informed, comprehensive encyclopedia and directory charts the European Union's development, from its conception through to the issue of the Euro, and the Union's imminent enlargement. The 13th edition of this definitive reference work has been thoroughly revised and updated.

Contents:

- An A-Z section containing concise definitions and explanations of organisations. This section includes over 1,000 entries.
- A series of *introductory essays* provide a broader view of the policies and activities of the European Union.
- A *statistical section* contains data covering all areas of the European Union including population, employment, agriculture, energy and mining, industry, finance, trade, transport and communications, tourism, health and welfare, environment, and education across the EU.
- An extensive *directory* provides key names, addresses, telephone/fax numbers of all major European Union institutions and their official bodies.
- Details of MEP's, their political groups and national parties, members of major committees, Directorates-General and other commission bodies. This information is supplemented by summaries of important treaties and details of information sources in the EU.

European Directory of Women's Organizations 2012. – Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This comprehensive new directory lists every major national and international women's organization throughout Europe.

All of the major established women's organizations are included, as well as the less well-known organizations. Presenting profile details for almost a thousand organizations, this first edition is the most comprehensive and up to date directory of women's organizations throughout Europe.

Entries:

- * Entries are arranged alphabetically by country.
- * Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.
- * A wide range of activity are covered from art to culture; business to education; gender equality to human rights; health to reproduction; families to development; politics to global leadership; women's empowerment; civil society promotion; and much much more.
- * The Directory includes information on all of the women's foundations.

Regions covered include: Western, Eastern and Central Europe.

Data for this reference work was compiled from details submitted by national and international women's organizations, information gathered from the internet, and directly from individuals holding key positions in major women's organizations.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, and all agencies and institutions concerned with women's issues.

The European Foundations Directory 2011-12. – Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This comprehensive new directory lists every major national and international foundation, NGOs and other charitable and grant-making organizations located on the entire European continent.

All of the major established foundations and NGOs are included, as well as some of the less well-known grant-making organizations. Presenting names and contact details for almost 2000 institutions, this new publication is the most comprehensive and up to date information on this growing sector.

Entries:

- * Entries are arranged alphabetically by country.

- * Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.
- * Includes an index of foundations, by geographical area of operations and by main activities.
- * A wide range of activity is covered including aid to less developed countries, the environment, education, the arts and humanities, and medicine and health.
- * Includes information on foundation centres and co-ordinating bodies.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, charities and other grant-making and grant-seeking organizations and institutions concerned with or interested in the work of foundations throughout Europe.

European University Libraries Directory 2011-12.– Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

This new edition of the *European University Libraries Directory* provide essential details of the central and other major libraries of European universities and, where appropriate, includes the libraries of attached institutes and research centres.

Researched meticulously, this revised edition provides the most up-to-date information available and, to ensure accuracy and reliability, information is provided by the libraries and institutions concerned.

Key features:

- Provides extensive details of the central and other major libraries of European universities and includes the libraries of attached institutes and research centres.
- Meticulously researched to provide the most up-to-date information.
- Provides information on over thousands of university libraries.

Contents:

Entries list full contact details, including e-mail and internet addresses, and names of chief librarians and other relevant staff.

Other invaluable information includes: area of specialisation, opening hours, the size and composition of library holdings, online subscriptions and details of the libraries own publications.

Fully indexed for easy location of universities and their libraries.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

Whether you are a student, librarian or researcher, this Directory will save you time and effort in finding the up-to-date information you need. It is also an indispensable guide to all of Europe's University Libraries.

Гордана ТЕРЗИЋ

Списак часописа Центра за европску документацију

4. Employment and labour – Запошљавање и рад

- SOCIAL AGENDA: European Commission; Employment & Social Affairs

10. Economic questions – Consumer – Економска питања – Потрошачи

- EUROPEAN ECONOMY NEWS: Economic and Financial Affairs

13. Regional policy – Регионална политика

- PANORAMA INFOREGIO: European Commission, Directorate – General for Regional Policy

16. Information, education and culture – Информације, образовање и култура

- THE MAGAZINE: Education and Culture in Europe –
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES L and C
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION L & C
- RESEARCH EU – Community Research and Development Information Service

17. Statistics – Статистика

- SIGMA: The Bulletin of European Statistics

Татјана ВУКСАНОВИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Community finance

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy – defence)

Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

Economy – Finance

Single market news (Themes: Economy – Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy – Finance)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

Information – Education – Culture – Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

Agriculture – Forestry – Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

Industry – Enterprise – Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIObserver (Themes: Industrial policy)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Environment – Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Review of scientific advice for 2010, advice on stock in the Baltic sea (SGRST-09-01) (Themes: Scientific and technical research, Agricultural and fisheries research)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy – Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information – Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Tamjana BYKCAHOBIT

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

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

**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

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

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.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 насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-council.europa.eu/en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

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.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

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.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.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.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр. по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

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 даги текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Интеринституционални регистар: органиграми служби Заједнице и контакт – адресе служби и лица.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *background* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): “Online” верзија допуна Службеног листа, Службени лист S.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима

SCADplus: “Online” верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

“Online” верзије „зелених” и „белих” књига Европске комисије почев од 1995. године („зелене” књиге), одн. 1993. године („беле” књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](http://ec.europa.eu/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

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

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

Max-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

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

Правни Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на “online” радни материјал.

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

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

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

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eior.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

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

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

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

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/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

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

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

“Online” предавања „Европска политика” универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) – . – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 – . – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

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:

Србија и међународне организације, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 572 стр.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 192 стр.

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, тврд повез, 2011, 688 стр.

Брано Миљуш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи*, броширано, 2011, 284 стр.

Драган Петровић, *Француско-српски односи 1800–2010*, тврд повез, 2011, 372 стр.

Перо Б. Петровић, *Капитална улагања и пројектно финансирање*, броширано, 2011, 240 стр.

Хасиба Хрустић, *Пореска хармонизација у Европској унији*, броширано, 2011, 248 стр.

Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, броширано, 2010, 578 стр.

Владимир Гречић, *Српска научна дијаспора*, 2010, 416 стр.

Предраг Бјелић, Сања Јелисавец-Трошић и Ивана Поповић-Петровић, *Савремена међународна трговина*, 2010, 360 стр.

Драган Петровић, *Русија и Европа*, 2010, 348 стр.

Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, 2010, 500 стр.

Србија у савременом геостратешком окружењу, приређивач Невенка Јефтић, 2010, 464 стр.

Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, 2010, 206 стр.

Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, 2010, 190 стр.